

Coleção  
Eduardo Espínola

**Marcos Rolim da Silva**

**REGULAÇÃO  
ECONÔMICA E  
PROCESSO CIVIL**

**Tutela individual e coletiva  
na solução de conflitos  
envolvendo serviços públicos**

2022



Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo  
Tel: (11) 3582.5757  
• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

**Copyright:** Edições JusPODIVM

**Diagramação:** Equipe JusPODIVM

**Capa:** Ana Caquetti

P832      Regulação Econômica e Processo Civil - Tutela Individual e Coletiva na Solução de Conflitos Envolvendo Serviços Públicos / Marcos Rolim da Silva – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.  
384 p. (Eduardo Espinola)

Inclui bibliografia  
ISBN 978-65-5680-288-6

1. Garantias asseguradas aos cidadãos e associações. 2. Tutela coletiva. I. Silva, Marcos Rolim da. II. Título.

CDD 341.27

Todos os direitos desta edição reservados a Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	33
-----------------	----

**PARTE I**  
**DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E PRESSUPOSTOS**  
**TEÓRICOS DO TRABALHO**

### *Capítulo 1*

<b>A QUESTÃO PROCESSUAL NOS CONFLITOS DE MASSA RELACIONADOS A SERVIÇOS REGULADOS .....</b>	<b>43</b>
1.1. Alguns dados sobre a litigiosidade associada a serviços regulados .....	43
1.2. A zona cinzenta sobre os fins da regulação econômica: entre a eficiência e a equidade .....	54
1.2.1. Regulação econômica e Estado Regulador .....	54
1.2.2. O Estado Regulador brasileiro: entre a teoria e o subdesenvolvimento .....	61
1.2.3. Regulação econômica entre a eficiência e a equidade.....	66
1.2.4. O debate sobre a profundidade do controle judicial dos atos de regulação.....	73
1.3. Definição do problema: a coexistência de vias de judicialização de conflitos relacionados a serviços regulados.....	84
1.3.1. Reservas quanto à atuação expandida do Judiciário e as adaptações do processo adjudicatório para o controle e revisão de políticas públicas.....	84
1.3.2. A coexistência entre as tutelas tutela individual e coletiva .....	92

**Capítulo 2**

<b>A RELAÇÃO ENTRE ANÁLISE INSTITUCIONAL E PROCESSO .....</b>	<b>103</b>
2.1. Justificativas iniciais para uma abordagem baseada no argumento das “capacidades institucionais” .....	103
2.2. Contribuições da abordagem instrumentalista .....	106
2.2.1. Uma visão panorâmica sobre a instrumentalidade do processo .....	107
2.2.2. Análise crítica: conflitos de interesse público e o redimensionamento do papel do Judiciário e do processo .....	110
2.3. A processualidade ampla, as políticas públicas e o processo judicial .....	114
2.3.1. Aspectos gerais da processualidade ampla .....	114
2.3.2. A processualidade na formação e execução de políticas públicas.....	118
2.3.3. Processo e “judicialização da política” .....	124
2.4. Considerações introdutórias sobre a análise institucional....	126
2.4.1. Distinções semânticas sobre o termo “instituição” ....	126
2.4.2. Pressupostos teóricos do argumento das “capacidades institucionais”, segundo Arguelhes e Leal...	129
2.5. A análise institucional comparativa, de Neil K. Komesar .....	133
2.5.1. Aspectos gerais.....	133
2.5.2. O Judiciário como instituição .....	139
2.5.2.1. A dinâmica da litigância .....	139
2.5.2.2. A competência dos julgadores .....	144
2.5.2.3. A escala do processo adjudicatório .....	146
2.6. Conclusão do capítulo .....	148

**PARTE II**  
**REFLEXÕES SOBRE A DOGMÁTICA PROCESSUAL**  
**COLETIVA, À LUZ DA ANÁLISE INSTITUCIONAL**  
**COMPARATIVA**

*Capítulo 3*

<b>REFLEXÕES DOGMÁTICAS ACERCA DO IMPACTO DO PROCESSO COLETIVO SOBRE AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DO JUDICIÁRIO .....</b>	<b>153</b>
3.1. O encontro entre as premissas da análise institucional e a dogmática processual.....	153
3.2. Institutos relacionados à participação .....	155
3.2.1. Legitimidade <i>ad causam</i> .....	155
3.2.2. Coisa julgada .....	175
3.3. Institutos relacionados à inércia do órgão jurisdicional ...	181
3.3.1. Regime probatório .....	181
3.3.1.1. Princípio dispositivo.....	187
3.3.1.2. Distribuição do ônus da prova.....	189
3.3.2. Elementos objetivos da demanda (Pedido e Causa de Pedir).....	197

**PARTE III**  
**ESTUDO DE CASO: A JUDICIALIZAÇÃO**  
**DAS COBRANÇAS FUNDADAS NO TERMO**  
**DE OCORRÊNCIA E INSPEÇÃO (TERMO DE**  
**OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE) – TOI**

*Capítulo 4*

<b>JUSTIFICATIVAS PARA A METODOLOGIA ADOTADA E CONTEXTUALIZAÇÃO DO CASO ESTUDADO.....</b>	<b>215</b>
4.1. Razões para realização do estudo de caso.....	215
4.2. Contextualização do estudo de caso: as racionalidades subjacentes aos conflitos judiciais relacionados ao TOI .....	219

**Capítulo 5**

<b>DIAGNÓSTICO QUANTITATIVO DOS CONFLITOS JUDICIAIS INDIVIDUAIS E COLETIVOS NO TJSP.....</b>	<b>233</b>
5.1. Escolhas metodológicas e definição da amostragem.....	233
5.1.1. Seleção da amostra de processos coletivos .....	234
5.1.2. Seleção da amostra de processos individuais .....	237
5.2. Variáveis de análise .....	239
5.2.1. Variáveis da análise de processos individuais .....	239
5.2.2. Variáveis da análise de processos coletivos .....	242
5.3. Resultados .....	244
5.3.1. Demandas individuais.....	244
5.3.2. Demandas coletivas .....	253

**Capítulo 6**

<b>ESTUDO QUALITATIVO DE AÇÕES COLETIVAS AJUIZADAS PERANTE O TJSP .....</b>	<b>261</b>
6.1. Escolhas metodológicas e critérios de análise .....	261
6.2. Análise da Ação Civil Pública nº 0000987-19.2006.8.26.0554, de Santo André/SP .....	265
6.2.1. Partes, Participação e Legitimidade <i>ad causam</i> ...	265
6.2.2. Coisa Julgada e eficácia subjetiva da sentença .....	271
6.2.3. Elementos objetivos da demanda .....	272
6.2.4. Provas .....	273
6.2.5. Fundamentos da sentença e do acórdão .....	274
6.3. Análise da Ação Civil Pública nº 5000689-32.2018.4.03.6135 (1000799-21.2017.8.26.0587), em São Sebastião/SP...	276
6.3.1. Partes, participação e Legitimidade <i>ad causam</i> ....	276
6.3.2. Coisa Julgada e eficácia subjetiva da sentença .....	282
6.3.3. Elementos objetivos da demanda .....	284
6.3.4. Provas .....	284

6.3.5.	Fundamentos da sentença e do acórdão .....	285
6.4.	Análise da Ação Civil Pública nº 0049673-68.2009.8.26.0576, em São José do Rio Preto/SP .....	286
6.4.1.	Partes, Participação e Legitimidade <i>ad causam</i> ...	286
6.4.2.	Coisa Julgada e eficácia subjetiva da sentença .....	290
6.4.3.	Elementos objetivos da demanda .....	291
6.4.4.	Provas .....	291
6.4.5.	Fundamentos da sentença e do acórdão .....	292
6.5.	Análise da Ação Civil Pública nº 0025662-21.2004.8.26.0100, em São Paulo/SP.....	294
6.5.1.	Partes, Participação e Legitimidade <i>ad causam</i> ...	294
6.5.2.	Coisa Julgada e eficácia subjetiva da sentença .....	297
6.5.3.	Elementos objetivos da demanda .....	297
6.5.4.	Provas .....	297
6.5.5.	Fundamentos da sentença e do acórdão .....	298
6.6.	Conclusões parciais.....	300

## Capítulo 7

<b>BREVE ANÁLISE DO RECURSO ESPECIAL Nº 1.412.433/RS ...</b>	<b>305</b>	
7.1.	Justificativas para a análise do REsp nº 1.412.433/RS .....	305
7.2.	Partes, fundamentos da demanda e participação de terceiros no REsp nº 1.412.433/RS.....	307
7.3.	Fundamentos das principais decisões proferidas nos autos .....	313
7.3.1.	Acórdão do REsp nº 1.002.433/RS .....	314
7.3.2.	Sentença proferida pela 1ª Vara Cível de Rio Grande/RS.....	315
7.3.3.	Acórdão prolatado pelo TJRS, em sede de apelação .....	315
7.3.4.	Acórdão que julgou o REsp nº 1.412.433/RS .....	316
7.4.	Conclusões parciais.....	324

**Capítulo 8**

<b>NOTAS CONCLUSIVAS DO ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>327</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>339</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>343</b>
<b>ANEXO I – RESULTADO DA ANÁLISE DOS PROCESSOS INDIVIDUAIS .....</b>	<b>355</b>
<b>ANEXO II – RESULTADO DA ANÁLISE DE PROCESSOS COLETIVOS .....</b>	<b>381</b>