AÇÕES COLETIVAS: ANÁLISE CRÍTICA

Ana Cristina Bandeira Lins

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 Objeto. 3 Metodologia. 4 Óbices encontrados. 5 Dados obtidos. 5.1 Propositura. 5.2 Pedido de destinação de recursos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. 5.3 Trâmite. 5.3.1Do tempo em 1ª Instância. 5.3.1.1Da inicial à citação. 5.3.1.2 Da citação à conclusão para sentença. 5.3.1.3 Da fase instrutória. 5.3.1.4 Da prolação de sentença. 5.3.1.5 Da remessa ao TRF. 5.3.2 Do tempo em 2ª Instância. 5.3.3 Do tempo nos Tribunais Superiores. 5.3.4 Do trânsito em julgado. 5.3.5 Do processo de execução 5.4 Do êxito. 5.4.1 Das liminares e tutelas antecipadas. 5.4.2. Das sentenças. 5.5 Dos processos arquivados. 6 Análise do trâmite das ações. 7 Conclusões e Sugestões.

1 Introdução

O presente relatório sintetiza o resultado de uma pesquisa realizada com o apoio da Escola Superior do Ministério Público da União, que abrangeu o cadastramento das ações coletivas em trâmite na Subseção Judiciária de São Paulo da Justiça Federal, bem como a produção de relatório sobre o trâmite e o êxito das ações.

A proposta da pesquisa originou-se a partir da atuação da Excelentíssima Senhora Subprocuradora-Geral da República, Dra. Maria Caetana Cintra Santos, como representante do Ministério Público Federal (MPF) no Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei 7.347/85 e atualmente disciplinado pela Lei 9.008/95.

Durante seu mandato de 2001 a 2006, aquela representante do *Parquet* constatou a escassez de recursos oriundos de condenações em ações civis públicas, apesar da vigência por mais de 20 anos da Lei nº 7.347/85. Diante desse fato, foram levantadas várias hipóteses. São propostas ações civis públicas? Há pedido de destinação de recursos ao FDD? Os pedidos são julgados procedentes? Qual o tempo médio de processamento destas ações? São promovidas execuções pelos legitimados? Os recursos chegam ao FDD?

Para responder a essas questões, a referida Subprocuradora-Geral propôs à Escola Superior do Ministério Público da União a elaboração de um cadastro nacional de todas as ações civis públicas ajuizadas pelo MPF, a fim de se acompanhar seu trâmite e a destinação final de recursos ao FDD.

Contudo, a realização de tal empreitada dependeria da colaboração de Procuradores da República em todo o país, os quais deveriam agir de forma coordenada. Face à dificuldade de tal iniciativa, vislumbrou-se a possibilidade de se fazer um projeto piloto, capaz de indicar respostas às hipóteses apresentadas, com base em amostragem de uma única Subseção Judiciária. Elegeu-se São Paulo, que detém a maior movimentação processual do país.

2 Objeto

Diante da hipótese de destinação de verbas ao FDD, decidiu-se ampliar o universo das ações examinadas, abrangendo-se também as ações civis públicas propostas por outros legitimados, bem como as ações populares e outras em ritos diversos que tratassem de direitos difusos, as quais poderiam conter condenação em pagamento para o Fundo. Também foram incluídas ações cautelares de ações civis públicas sem propositura da principal, já que em muitas delas as partes chegam a acordo, resolvendo a lide, e outras cautelares com trâmite separado da principal. O conjunto das ações examinadas foi denominado *"ações coletivas"*.

Na pesquisa desenvolvida, foi elaborado cadastro das ações em curso na Subseção Judiciária de São Paulo, com especificação de partes, assunto, resumo, pedido de recursos ao FDD e valor, classificação perante o MPF e perante a Justiça Federal. Verificou-se o tempo médio de trâmite das ações em suas diversas fases processuais e conheceu-se o teor das decisões liminares, tutelas antecipadas, sentenças e julgamento de recursos. Entendeu-se importante a verificação das decisões provisórias, pois são indicativos de futura condenação para o Fundo.

O projeto piloto se limitou ao universo de *ações coletivas* propostas originariamente perante a Justiça Federal de 1ª Instância da Subseção Judiciária de São Paulo e ainda em trâmite, mesmo que nas instâncias superiores. Não foram examinadas as ações encaminhadas a outras seções judiciárias, nem à Justiça Estadual ou outra Justiça Especial, tendo sido apenas anotadas as quantidades de ações propostas e autores, devido a restrições de tempo e recursos.

Pelos mesmos motivos, não foram incluídas, a princípio, as ações arquivadas. Contudo, durante a realização do trabalho, diante da inexpressiva quantidade de processos em fase de execução, notou-se a importância do exame das ações arquivadas. Entretanto, devido ao limite material e sobretudo temporal para a conclusão da pesquisa, não se pôde, neste primeiro projeto, manusear tais ações. Decidiu-se pela análise das informações constantes no sistema de informática da Justiça e da Procuradoria da República, em busca de informações sobre eventuais remessas de recursos para o FDD. Não se examinou tempo de trâmite dessas ações, mas apenas o teor do julgamento e eventual execução.

3 Metodologia

Primeiramente, foram listadas as *ações coletivas* constantes no banco de dados do MPF, por Vara.

Independentemente destas listas, foram solicitadas às Varas Federais Cíveis e Previdenciárias a disponibilização de suas *ações coletivas*, para consulta. Portanto, o universo da pesquisa foi definido pelos dados do MPF e da Justiça Federal.

Os processos foram vistoriados na Justiça Federal de 1ª Instância, no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, durante o período de 23 de agosto a 4 de dezembro de 2006. Foram preenchidas fichas relativas a cada processo, com dados cadastrais e de movimentação processual.

Foi vedado o acesso a 25 processos em trâmite no Tribunal Regional Federal. Nestes casos, o preenchimento das fichas se deu com base nas informações constantes no portal da Justiça, somadas às do banco de dados da Procuradoria. Assim, as datas de movimentação processual foram aferidas pelas publicações ou ciência pelo Ministério Público. Em relação a esses processos, foi considerado ausente o pedido de condenação a pagamento para o FDD.

O levantamento das ações arquivadas também foi feito com base no banco de dados do MPF. As informações sobre julgamento e execução dessas ações foram obtidas no banco de dados do MPF e no portal da Justiça Federal.

Foram excluídas do trabalho as ações dependentes que seguem a movimentação da principal. Cinquenta e sete ações civis públicas em trâmite no Tribunal Regional Federal, as quais versavam sobre um mesmo objeto (Sistema Financeiro de Habitação), em face do mesmo réu, propostas no mesmo dia, pelo mesmo patrono, sem pedido de destinação de recursos ao FDD também foram desconsideradas. Isto porque todas foram distribuídas por dependência à primeira ação proposta. Optou-se por contabilizar a ação principal, já que as demais poderiam estar todas contidas naquela.

Para o cálculo do tempo de trâmite das ações, foram anotadas as datas de ocorrência dos seguintes atos processuais:

a) Nos Processos de Conhecimento e Liquidação: propositura (protocolo); citação (juntada do último mandado cumprido); saneador, se presente (decisão referente ao art. 331§2º, do Código de Processo Civil); conclusão para sentença; prolação de sentença (baixa em cartório); remessa ao Tribunal Regional Federal; distribuição em 2ª Instância; julgamento de apelação (data do julgamento); julgamento de outros recursos; remessa ao STJ; distribuição no STJ; julgamento de recurso especial; julgamento de outros recursos; remessa ao STF; distribuição no STF; julgamento de recurso extraordinário; trânsito em julgado; baixa à 1ª Instância;

b) Nos Processos de Execução: distribuição (ou primeira manifestação de interesse na execução); intimação/citação; propositura de embargos à execução; trânsito dos embargos; pagamento; remessa ao arquivo.

No cálculo de tempo médio de cada fase processual, foram consideradas apenas as ações com a fase subseqüente já alcançada. As médias são simples, obtidas pela soma do total de dias entre cada fase, dividida pelo número de processos observados, sem tratamento estatístico. Os valores em dias foram divididos por 365 para conversão para ano e por 30, para conversão para mês.

Nas médias de tempo por assunto e por autor, foram contabilizadas apenas as ações civis públicas e as ações populares, em virtude da classificação do programa utilizado para alimentação do banco de dados do *Parquet*, denominado *Caetés,* o qual distingue os autores apenas na classificação destes ritos. Serão designadas *ACP MPF* as ações propostas pelo

Parquet; ACP OUTROS aquelas propostas por outros legitimados, ou seja, por associações ou por outros entes públicos que não o MPF; *A POPULAR* as ações populares, propostas por cidadãos. Os demais ritos não foram contabilizados nas divisões por assunto ou autor.

A separação por assunto destas ações civis públicas e populares segue a organização interna do MPF, composta por *Câmaras de Coordenação e Revisão* (CCR), com atribuição para homologar arquivamento dos procedimentos administrativos. Excluindo-se a 2ª CCR, de matéria criminal, foram observadas as divisões de matéria entre as demais Câmaras: *1ª CCR – Direito Constitucional (matéria tributária, administrativa, previdenciária); 3ª CCR – Direito do Consumidor e Econômico; 4ª CCR - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; 5ª CCR - Patrimônio Público e Social; 6ª CCR - Minorias Indígenas e Outras Minorias Tradicionais*.

Apesar de a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) funcionar como verdadeira Câmara, com atribuição para os feitos sobre Direitos Individuais e Sociais, o programa *Caetés* não conta com sua rubrica, classificando-se os processos que lhe são afetos ora como da 1ª CCR, ora como 6ª CCR. Logo, nos totais por assunto obtidos nas matérias dessas duas Câmaras, há que se considerar a abrangência de ações afetas à PFDC.

Além dos dados cadastrais e marcos temporais, foram observados os teores das liminares, tutelas antecipadas, sentenças e acórdãos proferidos.

Todos os dados obtidos foram lançados em aplicativo do sistema *Caetés,* desenvolvido especificamente para este trabalho.

Os magistrados de 1ª Instância foram consultados sobre eventuais peculiaridades e dificuldades no processamento destas ações.

4 Óbices encontrados

Primeiramente, há que se destacar a dificuldade para relacionar as ações que seriam examinadas, diante de falhas nos dois bancos de dados utilizados: o da Justiça Federal e o da Procuradoria da República.

Obedecendo a anterior disciplina do Conselho da Justiça Federal, o cadastramento das ações civis públicas e populares no Judiciário se dava como *05000 - Ações Diversas*, juntamente com diversos outros ritos, tais como justificação, notificação, etc.

Com a Resolução 328, de 28 de agosto de 2003, foram criadas pelo mesmo Conselho categorias próprias: 1 – Ação Civil Pública; 2 – Ação Civil Pública do Código de Defesa do Consumidor; 28 – Ação Popular. Os processos posteriores à efetiva implantação da nova regulamentação foram cadastrados nestes parâmetros. Contudo, o recadastramento das ações estava em curso durante o período de realização da pesquisa. Note-se que as ações nos Tribunais e no arquivo não passaram pelo recadastramento de 1ª Instância. 72,88 % das ações pesquisadas ainda estavam classificadas pela Justiça como *Ações Diversas.*

Não dispondo a Justiça de tal listagem, foram examinadas as ações constantes do banco de dados da Procuradoria, além de outras apresentadas espontaneamente pelo Judiciário, com base na memória dos funcionários ou, em raros casos, em listagens elaboradas

pelas próprias Varas. Nas Secretarias que dividem o trabalho por rito, foram encontrados diversos processos ainda não constantes da base de dados da Procuradoria. Tratava-se de ações ainda não remetidas ao *Parquet.* Nas poucas Secretarias sem esta divisão interna, foram examinadas apenas as ações constantes do banco de dados ministerial.

Diante dessas dificuldades, é provável que algumas *ações coletivas* não tenham sido examinadas. Tais falhas poderiam ser futuramente suplantadas com a conclusão do recadastramento.

Contudo, um problema permanecerá: a classificação das ações de improbidade administrativa.

A nova Resolução não criou categoria própria para tais ações, demonstrando não considerá-las como um rito diferenciado. Não se pretende aqui enfrentar a polêmica questão sobre o rito das ações fundamentadas na Lei nº 8.429/92, mencionando-se apenas não ser a doutrina pacífica sobre a natureza da ação de improbidade.

Independentemente de qualquer posicionamento, cumpre evidenciar que o Setor de distribuição da Justiça Federal de São Paulo classifica tais ações ora como "Ações Ordinárias", ora como "Ações Civis Públicas", sem qualquer critério objetivo, seguindo a denominação explicitada pelo autor na inicial. Essa falta de critério impossibilitará o levantamento das ações de improbidade, com base na classificação.

O banco de dados do *Caetés,* seguindo a classificação do Judiciário, continha a mesma incongruência. Para a realização da pesquisa, padronizou-se o cadastramento pelo MPF nas diversas classes de ação civil pública, pois, além de facilitar a contagem de *ações coletivas*, são divididas de acordo com a matéria e a Câmara correlata.

Além dessa falha, as informações de cadastro já constantes no banco de dados do MPF encontravam-se com vários equívocos. Muitas supostas ações civis públicas eram, na verdade, incidentes processuais ou recursos, tais como Impugnação ao Valor da Causa, Exceção de Incompetência, Agravo de Instrumento, etc. Os cadastros foram retificados para a elaboração das estatísticas.

Apesar de o *Caetés* ter campo próprio para anotação de processo findo (*finalizado: sim/não*), tal registro não tem sido utilizado pelos operadores, quando da ciência de decisão definitiva sobre envio dos autos ao arquivo. Tampouco tem sido anotada a redistribuição a outras Varas Federais de São Paulo.

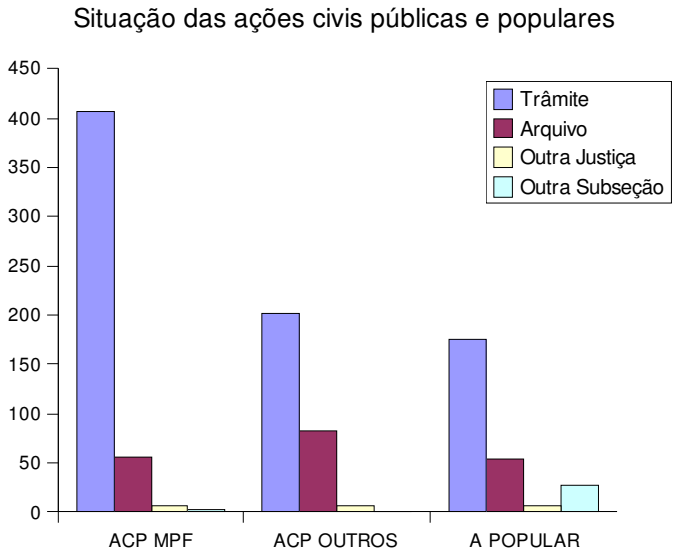
Tais equívocos e omissões no banco de dados do MPF geraram listagens de ações a serem examinadas muito maiores do que o necessário.

A falta de previsão de exame dos processos arquivados mostrou-se, ao longo da pesquisa, verdadeira limitação à análise crítica, tendo em vista a pouca quantidade de execução em curso. Por isso, eles foram posteriormente incluídos no projeto. Sobre as ações civis públicas e populares arquivadas, foram levantadas informações sobre julgamento e execução, por meio dos dados constantes no *Caetés* e no portal do Judiciário.

5 Dados obtidos

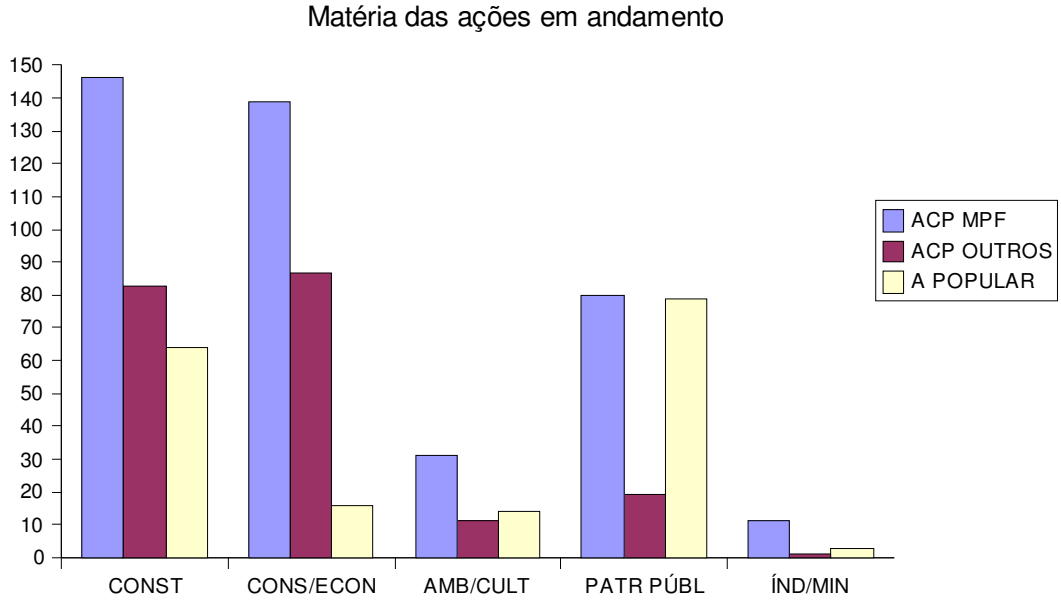
5.1 Propositura

Foi constatada a propositura de 1080 *ações coletivas*, das quais 837 encontram-se em trâmite, 193 arquivadas, 30 haviam sido enviadas a outras Subseções Judiciárias da Justiça Federal e 20 enviadas a outras Justiças.



Dentre as ações em tramitação, 608 são civis públicas, 176 populares, 5 de outros ritos e 48 cautelares.

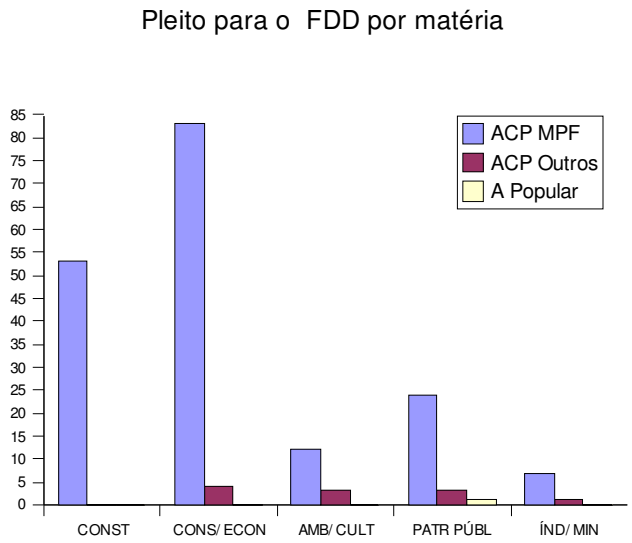
Entre as ações civis públicas e as populares, foram encontrados os seguintes quantitativos em trâmite, por autor e matérias:



5.2 Pedido de destinação de recursos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos

Pleiteiam condenação ao pagamento de recursos ao FDD apenas 194 das ações em andamento, o que representa 23,18%. A maioria dos pedidos visa à compensação de dano

moral difuso. Nesses casos, pouquíssimas vezes a inicial especifica valor certo, deixando-o a critério do juízo. Também é grande a quantidade de pedido de imposição de multa, diante de descumprimento de liminar ou tutela antecipada eventualmente concedida. Raras são as ações que têm como objeto principal a condenação de valor ao FDD.



Somando-se os pedidos já quantificados na inicial e considerando-se os pleitos de aplicação de multa por um único dia de descumprimento de liminar ou tutela antecipada, chega-se ao total de R$ 143.176.323,00 (cento e quarenta e três milhões, cento e setenta e seis mil e trezentos e vinte e três reais).

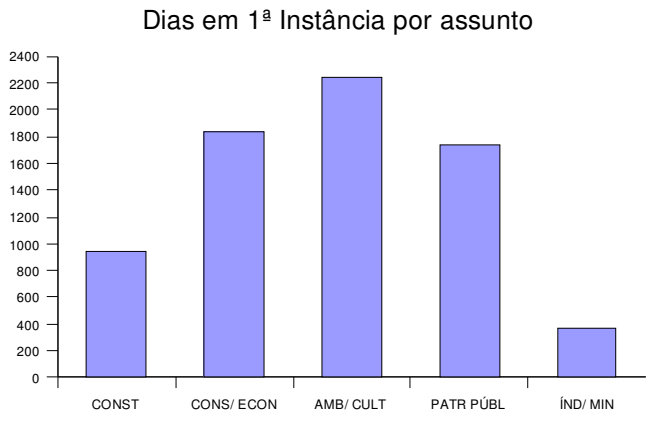
O MPF é responsável por 93,81% dos pedidos de condenação ao pagamento de recursos ao Fundo, ao passo que as associações e outros entes públicos legitimados correspondem a 5,67% e apenas uma das 176 ações populares em curso continha tal pleito.

5.3 Trâmite

Dos 837 processos em curso, 823 encontram-se ainda em fase de conhecimento. Já transitaram em julgado 13 processos. Há uma execução em curso, desvinculada do processo de conhecimento. Além desta, apenas 6 encontram-se em fase de execução definitiva, o que representa menos de 1% do universo levantado. Há uma execução provisória tramitando.

5.3.1 *Do tempo em 1ª Instância*

Dos 836 processos de conhecimento analisados, 228 já tinham sido remetidos à 2ª Instância, para julgamento de recurso de apelação. O tempo médio decorrido entre a propositura destas 228 ações e a remessa pela 1ª Instância ao Tribunal foi de 1.458,29 dias (≈ 4 anos).



5.3.1.1 *Da inicial à citação*

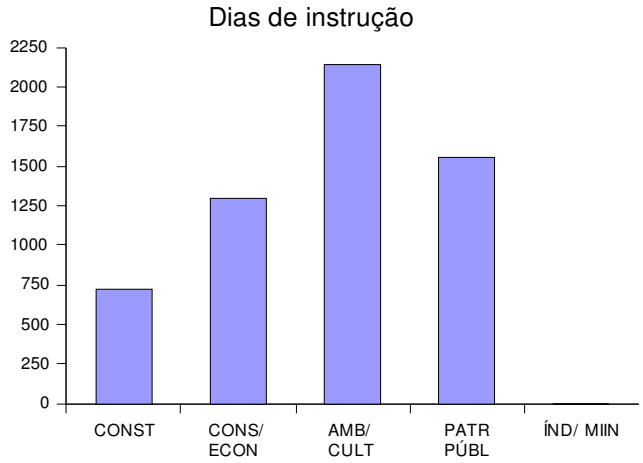
Das 673 ações que já tiveram sua relação processual completada, o tempo médio para citação foi de 235,11 dias (≈ 7,8 meses).

5.3.1.2 *Da citação à conclusão para sentença*

Daqueles 673 processos com citação efetuada, 376 chegaram à conclusão para sentença, no tempo médio de 1090,27 dias (≈ 3 anos).

5.3.1.3 Da fase instrutória

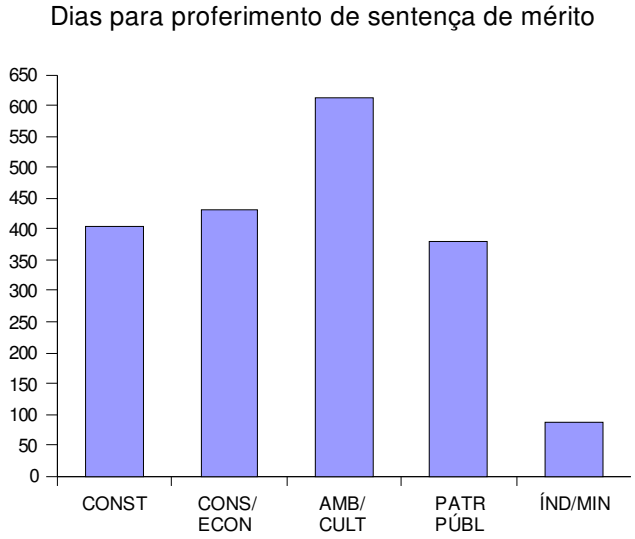
Entre esses 376 processos onde ocorreu citação e os autos já foram remetidos à conclusão para sentença, houve fase instrutória em 89 casos, ou seja, 23,67%. Da decisão saneadora até a conclusão para julgamento transcorreram, em média, 1.313,58 dias (≈ 3,6 anos). Não houve fase instrutória nas ações sobre comunidades indígenas e minorias.



5.3.1.4 *Da prolação de sentença*

Foram sentenciados 309 processos de conhecimento, ou seja, 36,96%. O tempo médio de conclusão para sentença foi de 279,34 dias (≈ 9,3 meses). Nos casos de extinção sem exame do mérito, a média foi de 124,56 dias (≈ 4 meses). Naqueles com julgamento do mérito, foi de 445,59 dias (≈ 15 meses).

No período da pesquisa, 154 processos encontravam-se conclusos para sentença, o que representa 18,40% das *ações coletivas* em trâmite.

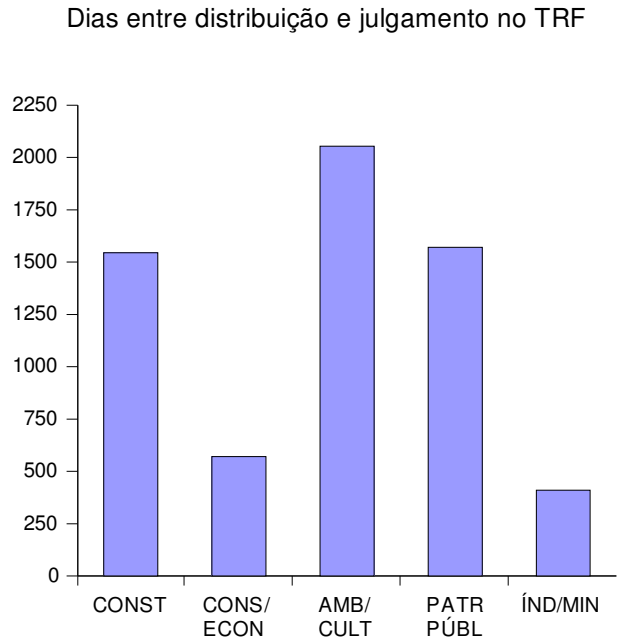


5.3.1.5 *Da remessa ao TRF*

Do proferimento da sentença até a remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, para julgamento de recurso decorreu o período médio de 292,88 dias (≈ 9,7 meses).

5.3.2 *Do tempo em 2ª Instância*

Das ações em trâmite, 228 foram encaminhadas ao Tribunal Regional Federal da 3ªRegião, para julgamento de recurso de apelação, das quais 10 aguardavam distribuição. Entre as 218 distribuídas, 200 ainda esperam julgamento, ou seja, 95,61% das remetidas e 23,89% do total das ações em trâmite. Da remessa de 1ª Instância à distribuição para o Relator, o prazo médio foi de 80,45 dias.



Apenas 18 processos tinham seus recursos de apelação julgados. Da distribuição ao Relator até o proferimento de acórdão, o tempo médio foi de 1.428,83 dias (≈3,91 anos).

Não foi encontrada interposição de embargos infringentes nas ações examinadas.

5.3.3 *Do tempo nos Tribunais Superiores*

Entre as 18 *ações coletivas* com decisão de 2ª Instância, 3 tramitavam pelos Tribunais Superiores, para julgamento de Recurso Especial ou Extraordinário: 2 no Superior Tribunal de Justiça e 1 no Supremo Tribunal Federal.

5.3.4 *Do trânsito em julgado*

Transitaram em julgado em 1ª Instância 6 ações; em 2ª Instância, 7 ações. Destas 13 ações, 5 foram extintas sem exame do mérito.

5.3.5 *Do processo de execução*

Não foi verificado nenhum processo de execução de título extrajudicial. Um único processo de execução em trâmite tem numeração de autos diferente da originária de conhecimento, mas também decorreu de título executivo judicial.

Encontram-se em fase de execução definitiva 7 ações, ou seja, menos de 1% das ações propostas. Sem contar a *execução direta* supra mencionada, a média de tempo entre a propositura de processo de conhecimento e a propositura de execução foi de 3081,5 dias (≈ 8,44 anos). Das 7 execuções, 2 têm pedido de destinação ao FDD, feitos pelo MPF: uma de multa por descumprimento de decisão transitada em julgado e não cumprida, fixada pelo Juízo em R$ 1.000,00 por dia; outra para compensar danos materiais ambientais, fixados em R$ 700.350,00.

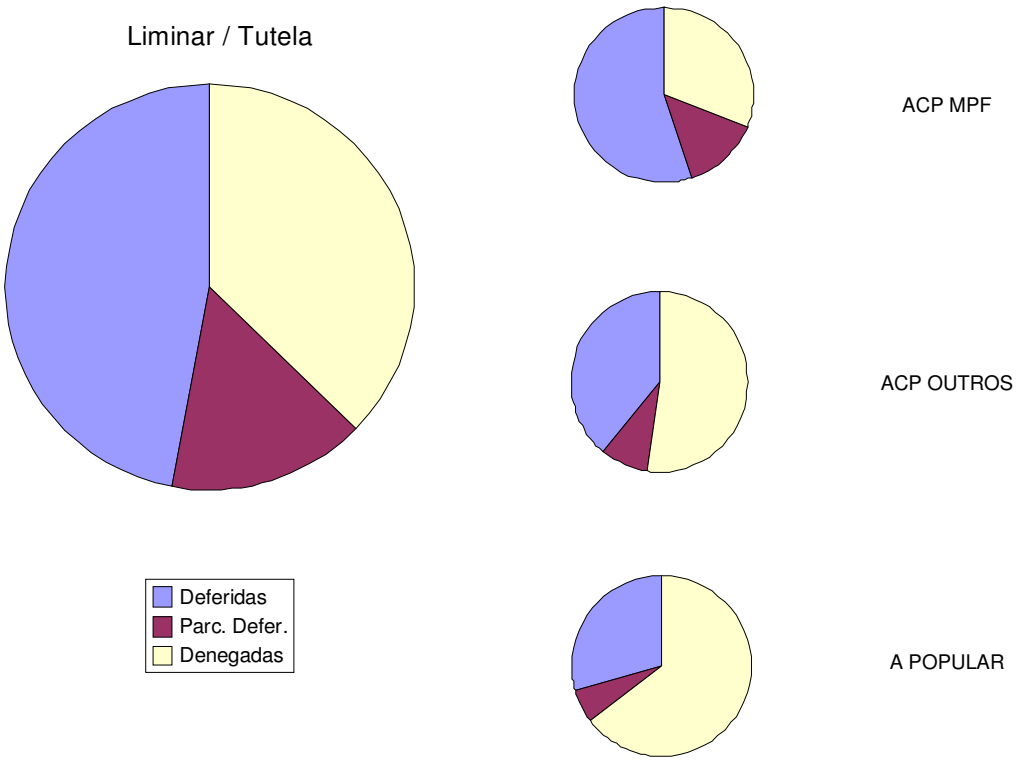
5.4 Do êxito

5.4.1 Das liminares e tutelas antecipadas

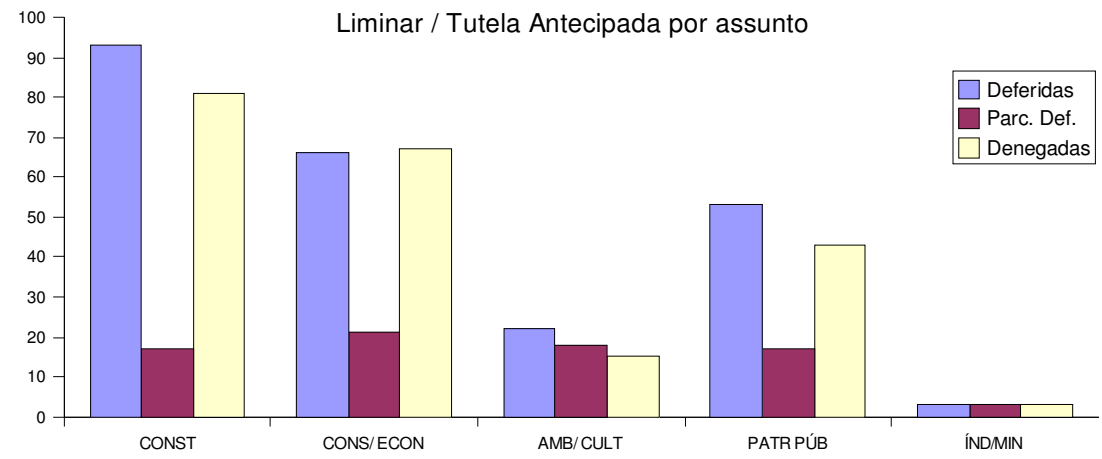
Dos 836 processos de conhecimento propostos, 621 (74,28%) tiveram pedidos de liminar ou de tutela antecipada examinados, dos quais 293 foram concedidos, 97 parcialmente concedidos e 231 denegados em 1ª Instância.

No que tange às ações civis públicas e populares, o MPF é autor de 337 pedidos (54,26%); as associações e outros entes públicos legitimados são de 125 (21,14%) e os cidadãos de 85 pedidos (13,70%).

O *Parquet* obteve êxito total ou parcial em 69,14% de suas solicitações pedidos, enquanto os demais legitimados para ação civil pública, 48% e os populares, 35,29 %.

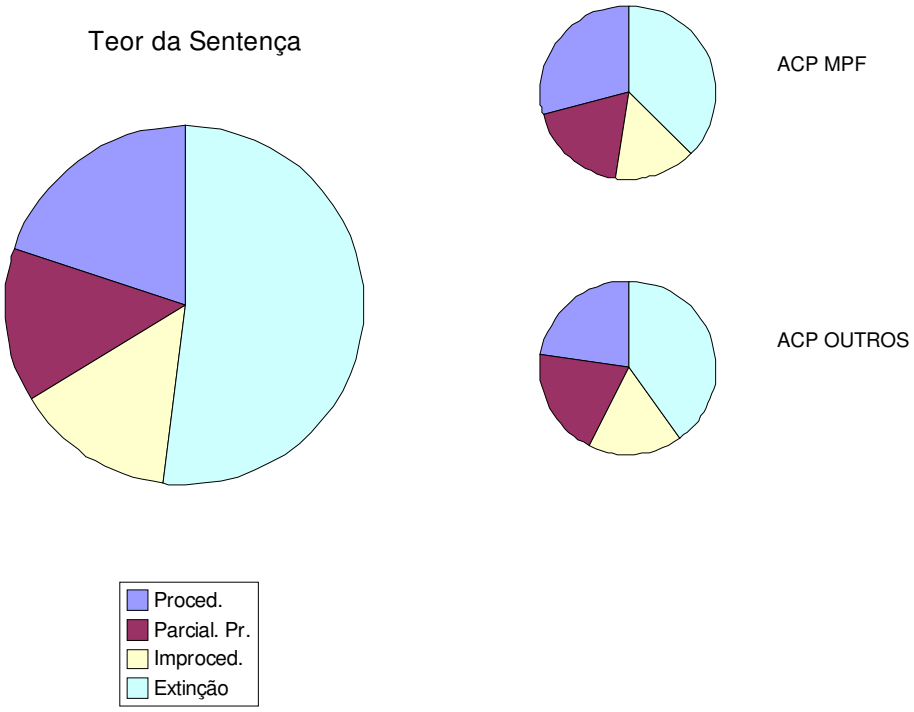


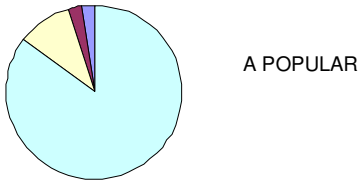
As liminares e tutelas antecipadas pleiteadas se dividem entre as seguintes matérias:



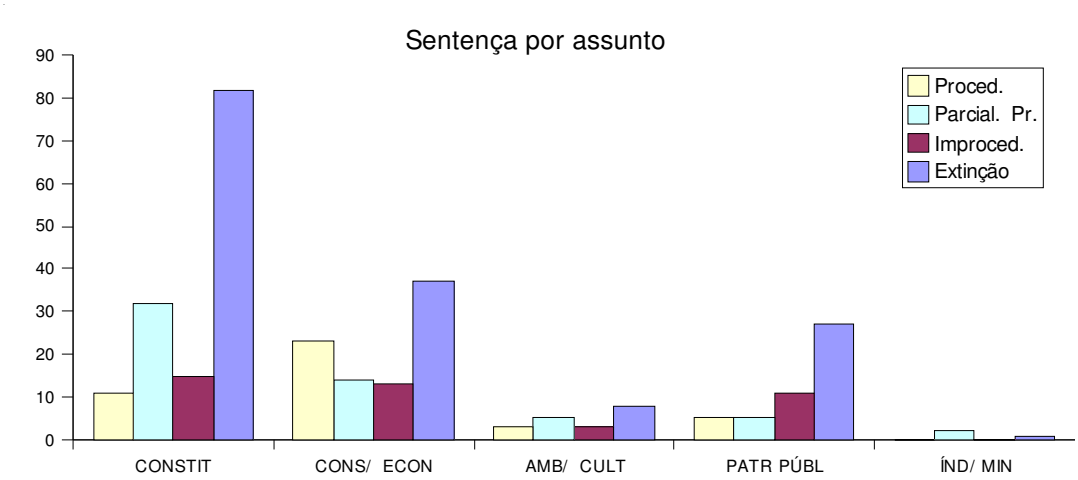
5.4.2 Das sentenças

Das 309 sentenças proferidas, 62 foram procedentes, 42 parcialmente procedentes e 45 improcedentes. Foram extintos 160 processos, sem exame do mérito.





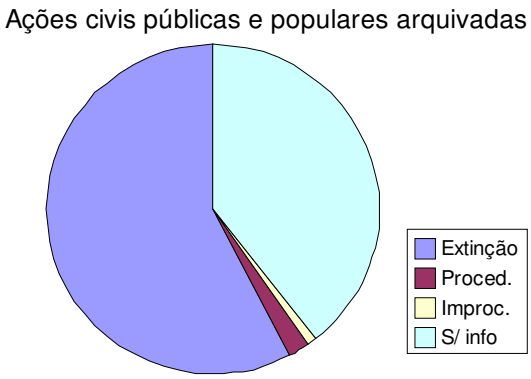
As sentenças proferidas dividem-se nas seguintes matérias:



Entre as sentenças procedentes, 11 referiam-se a iniciais com pedido de recursos para o FDD; entre as parcialmente procedentes, 12 continham a mesma solicitação.

5.5 Dos processos arquivados

Das 193 ações civis públicas e 54 ações populares arquivadas, foram obtidas informações sobre o julgamento de 117, das quais 111 foram extintas sem exame do mérito, 2 foram julgadas improcedentes e 4 procedentes. Apenas 1 teve processo de execução de obrigação de fazer, sem remessa de recursos ao FDD.



6 Análise do trâmite das ações

Diante dos autos examinados, das médias de tempo obtidas e das manifestações dos magistrados, evidenciaram-se grandes dificuldades de trâmite das *ações coletivas*.

A média de 7,8 meses para citação é alta, considerando-se grande quantidade de processos com citação em prazo breve. Constataram-se dezenas de casos em que a citação ocorreu após 4 anos da propositura.

A demora ocorreu principalmente nas ações em face de muitos réus e nas ações de improbidade. Nessas últimas, percebeu-se a dificuldade do bom andamento, quando, na mesma ação, cumula-se pedido de quebra de sigilos bancário e fiscal e de inalienabilidade dos bens. Diversos ofícios são expedidos e respostas juntadas, tornando os autos volumosos e exigindo várias decisões interlocutórias antes da citação de todos os réus.

Também se observou demora em casos de litisconsórcio passivo facultativo, sem vínculo entre os réus, como, por exemplo, em ações para fechamento de bingos. Há ações do gênero tramitando por mais de dois anos, sem a relação processual completada. Casos assim, em que o litisconsórcio serviria para facilitar, têm demonstrado resultado oposto.

Grande parte das ações propostas tem pedido de liminar ou de tutela antecipada. Muitas ações são contra entes da Administração Pública, beneficiados pela faculdade de prestar esclarecimentos em 72 horas antes da análise do pedido de tutela antecipada. Normalmente, após a decisão liminar, seguem-se uma multiplicidade de recursos, pedidos de informações ao Juízo, troca de ofícios e outros atos pertinentes à manutenção da decisão proferida, olvidando-se do cumprimento da citação.

O tempo médio para realização de instrução também foi alto: mais de três anos e meio. Nas lides ambientais, a média superou seis anos e meio. Notou-se especial demora para realização de perícia. Quando se exige profissional de especialidade pouco comum em processos judiciais, há dificuldades para a escolha do profissional. Em grande parte dos casos, há longa discussão sobre fixação de honorários provisórios e definitivos, além da demora para realização do laudo.

Chama atenção, sobretudo, o tempo gasto desde a conclusão até a prolação de sentença de mérito, e mais ainda para julgamento de recurso de apelação. Os juízes reclamam da complexidade das matérias. Por serem poucos os casos, comparados com o conjunto de ações em trâmite na Justiça Federal, eles não têm oportunidade de se especializarem em assuntos raramente trazidas em ações individuais, tais como direito econômico, direito ambiental, direito do consumidor, etc.

A estatística de produtividade da Justiça Federal não distingue as sentenças proferidas em processos individuais, com apenas um ou poucos beneficiários, daquelas proferidas em *ações coletivas.* Além de se destinarem a enorme gama de beneficiários, essas últimas trazem normalmente questões de alta complexidade, que exigem longo tempo de reflexão. Porém, tal esforço realizado pelo Juízo não é evidenciado na estatística.

Os processos são em geral volumosos e difíceis de manusear, muitas vezes com grande quantidade de documentos que não auxiliam na decisão. É o caso da infinidade de ofícios de bancos informando ausência de conta ou bens de réu em ação de improbidade. Dentre as ações propostas pelo *Parquet*, muitas vezes o procedimento administrativo é juntado na íntegra, em vez de serem selecionadas as peças essenciais ao processo judicial. Volume excessivo torna o manuseio dos autos extremamente difícil e desagradável, contribuindo para a lentidão na movimentação.

Sobre o êxito das ações, destaca-se que, em pedido liminar, é deferida, total ou parcialmente, grande parte dos pedidos do MPF, diferentemente do que ocorre com os demais legitimados para ação civil pública. Essa diferença torna-se menos expressiva no julgamento em 1ª Instância, quando ambos atingem êxito em praticamente metade das ações propostas. Os cidadãos não obtêm êxito expressivo em suas ações populares.

O que mais surpreende é a quantidade de processos extintos sem exame do mérito, propostos por qualquer dos legitimados.

7 Conclusões e Sugestões

Diante de todo o observado, pode-se concluir e sugerir o seguinte:

1. Foram propostas 1080 *ações coletivas* perante a Subseção Judiciária de São Paulo. O Ministério Público Federal é autor de quase a metade delas. Os demais entes do poder público ajuízam poucas ações.

2. Das 117 ações arquivadas com informações disponíveis, 111 foram extintas sem exame do mérito. Apenas 4 foram procedentes, sem destinar recursos ao FDD.

3. Das 837 ações atualmente em trâmite na referida Subseção, apenas 23,29 % contêm pedido de destinação de recursos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, dos quais 93,81% formulados pelo Ministério Publico Federal.

4. Nos processos em andamento, 62,80% das liminares e tutelas antecipadas pleiteadas foram parcial ou integralmente concedidas. 33,65% das ações sentenciadas foram julgadas parcial ou integralmente procedentes. Entende-se prematura a avaliação do êxito das ações e eventual condenação em pagamento ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, já que apenas 13 das 836 ações de conhecimento em tramitação transitaram em julgado; há somente 8 execuções em curso (uma provisória), das quais apenas duas contêm condenação naquele sentido.

5. Sobre o trâmite das *ações coletivas,* constatou-se a demora de 1.458,29 dias (≈ 4 anos) para superarem a 1ª Instância. Verificou-se demora nas diversas fases processuais, destacando-se, além da decisória, a citação, a instrução e a remessa dos autos ao TRF. Para diminuir tais intervalos, sugerem-se:

   a) evitar o litisconsórcio passivo facultativo;

   b) o ajuizamento de ação cautelar para solicitação de quebra de sigilo e indisponibilidade dos bens nos casos de improbidade, na qual serão juntados os diversos ofícios expedidos, facilitando o trâmite da ação principal;

   c) fixação de valor de honorários de perito na tabela de custas da Justiça Federal, por hora de trabalho, com graus de baixa, média e alta complexidade. Ao perito caberia estipular a quantidade de horas trabalhadas e discriminar custas em apartado, que poderiam inclusive ser comprovadas por notas fiscais. Ao Magistrado caberia classificar o grau de complexidade da perícia;

d) a juntada, pelos autores, de documentos estritamente necessários. A formação, pelos juízes, de apensos próprios para cada quebra de sigilo deferida;

e) a manutenção de setor especializado nestas ações pelas Secretarias, para que se proceda à movimentação de forma mais célere, diante dos interesses difusos.

6. Relativamente ao julgamento das ações, apurou-se o tempo médio de 445,59 dias (≈1 ano e 3 meses) para prolação de sentença de mérito em 1º grau. Entre a distribuição ao Relator e o julgamento de recurso de apelação no Tribunal Regional Federal da 3ª Região 1.428,83 dias, em média (≈ 3 anos e 11 meses). Quase um quarto das ações coletivas em trâmite está aguardando julgamento de recurso de apelação no processo de conhecimento, pelo referido Tribunal. Tal lentidão se explica, de acordo com os juízes entrevistados, pela enorme quantidade de processos em trâmite e pela especial particularidade das *ações coletivas*, que tratam de temas complexos. Para diminuir o tempo de conclusão, sugerem-se:

a) Criação de estatística separada para as sentenças e acórdãos proferidos em *ações coletivas*.

As ações coletivas atingem número infinitamente maior de jurisdicionados do que as ações individuais, tutelando muitas vezes bens indisponíveis. Ademais, em diversos casos, o julgamento de uma ação coletiva evita a propositura de milhares de ações individuais. Justifica-se, portanto, especial destaque no julgamento destas ações, de reconhecida complexidade.

b) Criação de Varas e Turmas especializadas.

Os juízes foram praticamente unânimes ao afirmar a complexidade de tais ações. Separá-las por assunto possibilitaria aprimoramento pelo magistrado responsável. Os escritórios de advocacia são altamente especializados; os Procuradores da República, em Subseções grandes como São Paulo, também se dividem por matéria. Não há por que exigir dos juízes atuação em tão distintas áreas do Direito, se há um número suficiente para comportar divisão por matérias. Tal especialização estimularia os magistrados ao aperfeiçoamento, contribuindo para a celeridade da tomada de decisões.

É recomendável a especialização parcial de Varas, no mínimo para o julgamento de tais ações, à semelhança do que ocorreu com aquelas Ambientais, criadas perante a 3ª e a 4ª Região, as quais mantêm competência residual no que não for matéria de especialização de outras Varas Federais.

Para garantir maior número de juízes por assunto, propõe-se a especialização parcial de todas as Varas Cíveis. Em paralelo à especialização do MPF, pelos quantitativos de cada matéria em andamento e pela evidência do trâmite mais lento nas ações ambientais, indica-se a seguinte especialização das 25 Varas de São Paulo: a) 9 Varas de Direitos Individuais e Sociais (excluído o Previdenciário), Tributário e Administrativo; b) 7 Varas de Direito Econômico e do Consumidor; c) 5 Varas de Patrimônio Público e Social; d) 4 Varas de Direito Ambiental, Patrimônio Cultural e Comunidades Indígenas.

O mesmo raciocínio poderia ser aplicado às Turmas do TRF. Para se calcular o número de

Turmas por assunto, seria recomendável estudo do total de ações coletivas em trâmite naquele Tribunal.

c) realização de mutirão para julgamento dos recursos de apelação das ações coletivas represadas em 2º grau, com convocação de juízes de 1ª Instância.

7. Há dificuldade de localização das *ações coletivas* no Judiciário. Apesar de a 1ª Instância estar procedendo ao recadastramento das ações em curso, nos parâmetros da Resolução 328/2003, do Conselho da Justiça Federal, as ações nos Tribunais e as arquivadas não estão sendo reclassificadas perante a 1ª Instância, constando ainda como "ações diversas", juntamente com várias de outros ritos. Seria necessário o recadastramento das ações arquivadas e daquelas em trâmite perante os Tribunais.

8. Não foi disciplinada a forma de cadastramento das ações de improbidade. Elas são ora classificadas como ação ordinária, ora como ação civil pública, sem critério objetivo. Isto dificultará busca futura. Entende-se de extrema utilidade a disciplina, pelo Conselho da Justiça Federal, da classe de cadastramento das ações de improbidade.

   É fundamental que o Ministério Público classifique tais ações de modo uniforme, ainda mais diante da falta de critérios do Judiciário Federal. Sugere-se disciplina nacional, com a inclusão de tais ações nas classes do Sistema *Caetés* relativas a ações civis públicas.

9. Várias ações pediram condenação em multa, no caso de descumprimento de liminar ou tutela antecipada. Mas a maioria deixa de mencionar, na inicial, que tais recursos devem ser destinados ao Fundo de Defesa Direitos Difusos. Esta é uma conclusão que decorre da própria lei, mas alguns juízes chegaram a questionar se a verba da multa deveria ser destinada àquele, já que não havia pedido expresso. Recomenda-se explicitação do pedido.

10. O banco de dados do MPF apresentou diversas falhas de alimentação. Impõe-se o treinamento constante dos servidores e a padronização de critérios para preenchimento de seus campos. Também deve ser determinado o lançamento da baixa das ações, como *findas*, quando da ciência do despacho determinando o arquivamento do feito. É preciso criar campo para informação de remessa para outra Subseção ou Justiça.

11. Seria extremamente útil ao *Parquet* a anotação dos marcos processuais em seu banco de dados, o que possibilitaria a geração automática dos relatórios produzidos pela pesquisa.

12. Não foi possível saber se há pedido de destinação de recursos ao FDD nas 25 ações cujo acesso foi vedado. Seria útil a criação de campo no *Caetés* sobre tal pedido, com discriminação de valores, quando estipulados, nas seguintes modalidades: multa por descumprimento de liminar/tutela; danos materiais; danos morais. Outrossim, enquanto o novo sistema não for implantado, as Procuradorias poderiam digitalizar as iniciais das ações em trâmite e anexá-las ao banco de dados.

13. Para se evitar o trâmite de diversas ações individuais sobre matéria já em análise, sobretudo em relação às ações com decisão de efeito nacional, muitas vezes propostas perante seções judiciárias vinculadas a outros Tribunais, sugere-se ao Conselho da Justiça Federal a criação de mecanismo nacional de comunicação das decisões de efeito nacional.

14. A demora no trâmite das ações deve incentivar os membros do MPF e do Poder Público a utilizarem, sempre que possível, da faculdade do artigo 5º, §6º da Lei nº 7.347/85, para celebração de Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). A ausência de execução de título extrajudicial é indício de que os TAC celebrados têm sido cumpridos voluntariamente.