



# Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais

## Ações Coletivas





Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário  
PACE-BIRD/7253-BR

Projeto de Pesquisa:

# Tutela Judicial dos Interesses Metaindividuais

## Ações Coletivas

Relatório Final

Apoio



Brasília,  
Setembro de 2007





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Ministro de Estado da Justiça

Tarso Genro

Secretário de Reforma do Judiciário

Rogério Favreto

Diretor do Departamento de Política Judiciária

Roger Lorenzoni

Chefe de Gabinete

Vinicius Wu

Consultores

Kazuo Watanabe, Maria Tereza Sadek

Coordenação Executiva

Leslie Shériida Ferraz

Pesquisador Responsável

Marcos Paulo Veríssimo

Colaboração

Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juizes do Rio

Grande do Sul - AJURIS

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria de Reforma do Judiciário

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco T, 3º Andar, Sala 324

Cep 70.064-900, Brasília - DF, Brasil.

Fone: 55 61 3429 9118

Correio eletrônico: reformadojudiciario@mj.gov.br

Internet: [www.mj.gov.br/reforma](http://www.mj.gov.br/reforma)

Distribuição gratuita

Primeira edição - Tiragem: 2.000 exemplares

Projeto Gráfico: Renato Berlim Fonseca

Revisão: José Geraldo Campos Trindade

Impresso pela Ideal Gráfica e Editora Ltda.

A transcrição e a tradução desta publicação são permitidas,  
desde que citadas a autoria e a fonte.

# Sumário

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Prefácio</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Apresentação</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Considerações sobre a Tutela Coletiva no Brasil</b>  | <b>11</b> |
| <b>I. Objetivos</b>   | <b>15</b> |
| <b>II. Justificativa do Projeto</b>   | <b>17</b> |
| <b>III. Esclarecimentos Preliminares sobre os Procedimentos Internos do Ministério Público e Justificativa do Questionário Apresentado</b>                      | <b>21</b> |
| <b>IV. Esclarecimentos Preliminares sobre as Etapas Procedimentais da Ação Civil Pública e Justificativa do Questionário Apresentado aos Órgãos Judiciários</b> | <b>25</b> |
| <b>V. Análise das Informações Obtidas</b>   | <b>29</b> |
| 1. Dados relativos ao Ministério Público dos Estados  | 29        |
| 2. Dados relativos aos Tribunais de Justiça dos Estados   | 43        |
| 3. Dados relativos ao Ministério Público Federal  | 49        |
| 4. Dados relativos à Justiça Federal  | 51        |
| <b>VI. Conclusão e encerramento da primeira parte do relatório</b>  | <b>57</b> |
| <b>VII. Estudo de Caso: O contencioso das Tarifas Básicas de Assinatura de Telefonia no Estado de São Paulo</b>   | <b>59</b> |
| 1. Introdução e contexto geral em que se insere o caso analisado  | 59        |
| 2. Metodologia e fontes consultadas   | 61        |
| 3. Fatos fundamentais atinentes ao caso   | 62        |
| 4. Análise geral dos dados e apontamento dos principais problemas evidenciados  | 78        |



# Prefácio

Desde o advento da Lei da Ação Popular, em 1965 (Lei 4717, de 29 de junho de 1965), e da posterior Lei da Ação Civil Pública, em 1985 (Lei 7347, de 24 de julho de 1985), tem sido crescente o número de ações coletivas que, dentre outros aspectos, propiciam o fortalecimento dos sujeitos coletivos de direito.

Faltava-nos, porém, dados e estudos empíricos a respeito deste tipo de resolução de conflitos, que possuem forte impacto na celeridade da prestação jurisdicional e na uniformidade das decisões.

Louvável a iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário em trazer preciosos elementos da realidade a serem considerados nos estudos do Ministério da Justiça. Os “interesses difusos”, “coletivos em sentido estrito” e “individuais homogêneos” foram tratados em atos normativos diversos. São instrumentos revolucionários, na medida em que possibilitam uma prestação ampla do Poder Judiciário, assegurando tratamento igual a titulares de um mesmo direito. Através deste mecanismo, é possível ampliar o acesso à Justiça e desafogar os fóruns de ações promovidas individualmente por número considerável de pessoas.

A democratização do acesso à Justiça não deve se limitar à ampliação do acesso ao Judiciário. Uma estratégia de acesso à Justiça inclui a prevenção de conflitos e a reparação de direitos. Deve-se, portanto, incluir iniciativas de prestação coletiva que sedimentem a estrutura do Estado Democrático de Direito.

O presente trabalho é um marco para o sistema da tutela coletiva no Brasil, reúne informações valiosas para a devida compreensão dos avanços e infortúnios auferidos no longo de mais de vinte anos: é ferramenta indispensável para o debate da reforma processual e para a elaboração de políticas públicas.

O Ministério da Justiça dá a sua parcela de contribuição ao debate, convicto de que a ampliação do acesso à Justiça e o fortalecimento do Poder Judiciário são essenciais ao pleno exercício da cidadania e conseqüente consolidação da democracia no Brasil.

Tarso Genro  
Ministro da Justiça



# Apresentação

A tutela jurisdicional coletiva é um dos instrumentos jurídicos mais importantes na proteção da dignidade humana, princípio fundador de nosso ordenamento jurídico, já que a atuação coletiva apenas cumpre seu objetivo quando potencializa o indivíduo, não como um apêndice do coletivo, mas como uma parte integrante e indispensável na busca por uma sociedade livre, justa e solidária.

Os interesses metaindividuais, por terem sua origem em regras previstas como garantias do tecido social, necessitam de especial atenção. Oprimido pelas circunstâncias, o sujeito isolado não tem força para reclamar porque não se referem a efeitos patrimoniais imediatos. Estes interesses dizem respeito a regras de meio ambiente, saúde do trabalhador, crimes contra a organização do trabalho, definição de conflitos pelo espaço de exercício da atividade produtiva, proteção dos mecanismos de previdência e assistência social mínima, entre outros diversos exemplos.

O presente trabalho começa a preencher a lacuna da falta de dados estatísticos fidedignos necessários à realização de estudos mais aprofundados para a sistematização do sistema coletivo de tutela judicial, haja vista a grande quantidade de normas disciplinando a matéria, como o Código do Consumidor, Estatuto do Idoso, Lei da Ação Popular, dentre outras.

A presente investigação fornece subsídios essenciais para uma análise da problemática das ações coletivas, principalmente no que concerne ao amplo espectro de tratamento processual por uma legislação esparsa.

O trabalho termina com um estudo de caso que apontam a necessidade de medidas legislativas que consolidem a forma de tramitação das ações coletivas, de modo a assegurar mais homogeneidade em situações de concurso de ações coletivas. Assim, traz importantes elementos a serem considerados no anteprojeto do Código de Processo Coletivo que está em análise no Ministério da Justiça.

Rogério Favreto  
Secretário de Reforma do Judiciário



# Considerações sobre a Tutela Coletiva no Brasil

O presente relatório da pesquisa sobre a Tutela Coletiva no Brasil, realizada pelo CEBEPEJ (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais) em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário, apresenta duas seções:

1. Na primeira delas, são apresentados os dados obtidos sobre a tutela de interesses metaindividuais nos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, disponibilizados pelos órgãos públicos consultados no âmbito das Justiças Federal e Estadual, bem como dos Ministérios Públicos da União e Estados, relativos à atuação desses órgãos nos limites geográficos dos três Estados da Federação mencionados;

2. Em seguida, é elaborado um estudo de caso relativo à contestação judicial das tarifas de assinatura básica de telefonia no Estado de São Paulo.

Um dos mais importantes achados da pesquisa é a constatação de inexistência de dados precisos sobre os vários aspectos abordados no estudo junto à maioria dos órgãos consultados.

Desse modo, uma primeira e importante conclusão de nosso trabalho, no que diz respeito à frente de pesquisa referida no item (i), acima, consistiu na verificação da carência e freqüente inconsistência dos dados oficiais concernentes à tutela, judicial ou extrajudicial, dos interesses metaindividuais.

Tal fato prejudica, naturalmente, o conhecimento empírico das variáveis concretas envolvidas nessa tutela e dificulta, por via de conseqüência, a definição de políticas públicas adequadamente orientadas com vistas a atuar sobre essas mesmas variáveis.

Chamam ainda a atenção, em relação ao levantamento de dados mencionado no item (i), acima, os seguintes aspectos:

1. Participação relevante do Ministério Público no contexto do contencioso coletivo analisado, o que pode ser exemplificado pelos dados obtidos junto à Justiça Estadual do Mato Grosso, que demonstram que 77,65% das ações civis públicas ali ajuizadas no período considerado tiveram o Ministério Público como autor;
2. Participação percentual elevada dos procedimentos judiciais e extrajudiciais ligados à tutela coletiva do meio ambiente e da moralidade administrativa;
3. Papel importante dos termos de ajustamento de conduta celebrados extrajudi-

cialmente pelo próprio Ministério Público no contexto do contencioso coletivo analisado (no Ministério Público de São Paulo, por exemplo, foi celebrado, no período estudado, um termo de ajustamento de conduta para cada 2,44 procedimentos administrativos instaurados, número bastante alto inclusive quando comparado ao dos ajuizamentos de ação civil pública no mesmo Estado: uma para cada 1,78 procedimentos administrativos instaurados);

4. Percentual relevante de julgamentos de procedência em primeiro grau e de celebrações de acordos judiciais, ao menos em relação aos órgãos que disponibilizaram esse tipo de informação; e
5. Grande variação no tempo médio de tramitação das ações civis públicas e demais procedimentos investigados em cada um dos órgãos consultados.

Em relação ao estudo de caso mencionado no item (ii), acima, cuidou-se de hipótese em que, apenas no Estado de São Paulo, foram ajuizadas, de meados de 2004 até hoje, 26 (vinte e seis) ações civis públicas de objeto idêntico, todas envolvendo o questionamento da legalidade da tarifa de assinatura cobrada pela concessionária local de telefonia. O estudo em questão investigou o desenrolar dessas 26 ações dentro do contexto em que elas se encontravam inseridas, sendo possível extrair, dos dados relatados no relatório anexo, as seguintes conclusões principais:

1. Apesar do expressivo número de ações civis públicas ajuizadas com o objetivo de questionar a legalidade das tarifas em questão, a existência de tais ações coletivas não se mostrou capaz de impedir o ajuizamento concomitante de milhares de ações individuais promovidas por consumidores isolados com objetivo idêntico àquele perseguido nos processos coletivos, tendo ocorrido, em virtude do ajuizamento dessas milhares de ações individuais, sérios prejuízos para a administração de alguns dos Juizados Especiais Cíveis da Capital de São Paulo;
2. Foi referida, por vários dos atores envolvidos nesse contencioso, a existência de importantes dúvidas quanto à regulamentação legal incidente sobre o procedimento de mencionadas ações coletivas, dúvidas essas que disseram respeito, sobretudo, aos seguintes elementos: (i) necessidade de participação da agência de regulação nos processos, (ii) competência originária para análise das ações coletivas, (iii) existência de litispendência ou conexão entre as várias ações e possibilidade ou impossibilidade de sua reunião em um mesmo juízo, (iv) possibilidade de suspensão ou mesmo reunião das ações individuais em um mesmo juízo, durante a pendência das ações coletivas e (v) determinação da abrangência (limites subjetivos da coisa julgada) em cada uma das ações coletivas;
3. As dúvidas de interpretação supramencionadas foram refletidas na abordagem contraditória desses vários problemas processuais por parte dos vários órgãos julgadores e magistrados chamados a intervir no caso, tendo prevaleci-

do, ao final, uma interpretação no sentido de ser impossível promover a reunião de todas essas ações para decisão conjunta, o que faz com que elas sigam, hoje, correndo quase todas em separado;

4. Todos os atores consultados, tanto favoráveis quanto contrários à legalidade da tarifa de assinatura, foram unânimes em considerar o mérito da questão como um problema de fácil solução, apontando que as complexidades envolvidas no caso seriam, todas, basicamente processuais.

A conclusão é que o sistema legal vigente, tal como interpretado pelos órgãos judiciais envolvidos no caso, mostrou-se incapaz de processar racionalmente o volume expressivo de ações coletivas concorrentes (e também individuais) ajuizadas, tendo sido incapaz, ainda, de levar a efeito um dos principais objetivos do processo coletivo: evitar o ajuizamento de milhares de ações individuais repetitivas, economizando, com isso, importantes recursos públicos e particulares (nesse último caso, tanto de consumidores quanto de fornecedores).

No caso analisado, a razão dessa incapacidade parece relacionar-se, de um lado, à ausência de solução processual explícita, na legislação atual, para os vários problemas mencionados no item (b) acima, aliada à existência de interpretações divergentes quanto às soluções que estariam, hoje, implícitas na legislação atinente às ações coletivas. Tal divergência de interpretações, aliada à inexistência de uma jurisprudência assentada e vinculante em relação a tais temas processuais e, ainda, à dificuldade sentida pelos órgãos julgadores em conceituar o fato como um caso envolvendo direitos individuais multiplicados ou como um caso envolvendo direitos essencialmente coletivos, são os fatores que respondem, preponderantemente, pelas perplexidades encontradas nesse estudo de caso.

A cultura da tutela coletiva – importante ferramenta para tratamento unificado de demandas de caráter transindividual – ainda precisa ser apreendida por nossos operadores do direito, pois, pelo que se pode concluir da pesquisa, muitos deles ainda se orientam, mesmo nos casos de interesses difusos, individuais homogêneos ou coletivos, pela lógica das ações individuais.

Kazuo Watanabe  
Presidente do CEBEPEJ

Leslie Ferraz e Marcos Paulo Veríssimo  
Pesquisadores do CEBEPEJ



# I. Objetivos

Este relatório insere-se no contexto de projeto de pesquisa coordenado pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, desenvolvido ao amparo do Programa de Apoio à Agenda de Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (PACE) e fomentado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (PACE-BIRD/7253-BR), cujo objetivo final consiste em avaliar, dentro do universo proposto, o status atual da tutela judicial e extrajudicial de interesses metaindividuais no Brasil, com especial foco na atuação, nesta área, do Ministério Público (MP), tanto em nível federal quanto estadual.

A pesquisa foi projetada de sorte a envolver a organização e análise das informações constantes dos bancos de dados do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

Além disso, foram consultados os dados existentes nas estatísticas dos Tribunais de Justiça de São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul, bem como dos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª Regiões, acerca de ações coletivas em curso nos Estados em questão. O relatório final de pesquisa, ora apresentado, consiste na organização e compilação dos dados disponibilizados pelos órgãos acima referidos, complementadas pelo estudo de um caso exemplar relativo à tutela de interesses individuais em nível judicial.



## II. Justificativa do Projeto

Por influência de uma concepção basicamente individualista atinente à proteção dos interesses privados, os direitos de tradição romano-germânica, incluído nesse conjunto o direito brasileiro, permaneceram, por razoável período de tempo, consideravelmente alheios aos mecanismos coletivos de tutela jurisdicional. Essa situação, contudo, modificou-se sobremaneira no Brasil a partir de meados da década de 1980, em especial com a edição da Lei n. 7.347/85 e, posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988. Após a nova Constituição, uma grande variedade de leis subseqüentes incidiu sobre esse mesmo tema, criando, no país, um sistema legal detalhado de proteção de interesses coletivos e difusos. Entre essas leis, merece especial destaque a Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que complementou e aprimorou consideravelmente a disciplina da Lei n. 7.347/85, delimitando certos conceitos e ajustando a regulação de temas como competência, coisa julgada e outros, além de ampliar seu âmbito de incidência, que passou a englobar “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

Essa reforma legislativa representou notável avanço no sentido de conferir tratamento especial à tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, representando revolucionária ruptura com o individualismo no processo civil, com potencial ganho na racionalização do uso da estrutura judiciária, tendo em vista a extensão dos limites da coisa julgada que traz o sistema em questão.

É notório, por outro lado, que a utilização destes instrumentos tem importante relação com o desenvolvimento de atividades econômicas, pois afeta diferentes campos, desde as relações de consumo até as discussões sobre impactos ambientais que envolvem projetos de infra-estrutura, entre outros.

A discussão atual, em âmbito nacional, sobre a instituição de mecanismos para possibilitar projetos de geração de energia, construção e ampliação de portos, etc, especialmente por meio das parcerias público-privadas, exige uma avaliação aprofundada dos instrumentos de proteção de interesses coletivos, para permitir a racionalização de seu procedimento, a celeridade de suas conclusões e a garantia de marcos legais

para o desenvolvimento de atividades econômicas permitidas.

O subsistema processual das ações coletivas já acumula mais de vinte anos de existência. No curso desses anos, serviu de instrumento para a intensa discussão de políticas públicas de diversa natureza, incluindo políticas de regulação de serviços públicos como telefonia, gás e petróleo, energia elétrica e outras, e também políticas de reforma administrativa em sentido mais amplo. Tal subsistema serviu, ainda, para consolidar e estruturar o regime jurídico de proteção e defesa do consumidor, afetando mercados os mais diversos como os de seguros (com destaque para os seguros de saúde), fornecimento de bens de consumo e outros. Finalmente, tais ações coletivas consistiram, nesse mesmo período, em importante instrumento de regulação ambiental e proteção dos recursos correspondentes.

Paradoxalmente, todavia, a importância e a profundidade desses fenômenos não chegaram a motivar um número compatível de pesquisas empíricas sobre o subsistema de tutelas coletivas no Brasil. Diante das escassas pesquisas e bases de dados existentes sobre o tema, o presente projeto justificou-se na medida em que teve como escopo reunir informação relevante sobre o tema, informação essa necessária à compreensão dos resultados positivos e negativos alcançados até o momento, o que, a seu turno, consiste em subsídio indispensável à concepção de reformas legislativas e à implementação de políticas públicas de defesa e aperfeiçoamento do sistema de tutelas coletivas no país.

A importância do tema extrapola os limites do território nacional e já motivou, por exemplo, importante pesquisa empírica realizada recentemente na Argentina.<sup>1</sup> Essa pesquisa revelou informações relevantes sobre o sistema de tutela coletiva naquele país, apontando, por exemplo, os principais temas litigados nesse tipo de foro (direitos de consumidores e usuários de serviços públicos – 32%; tutela do meio ambiente – 19%; direito civis e políticos – 19%; trabalho e seguridade social – 11%; direitos econômicos, sociais e culturais – 10%; discriminação – 6%; outros 3%). Demonstrou, ainda, que a tutela de interesses perfeitamente divisíveis (identificáveis no Brasil com os chamados direitos individuais homogêneos) foi majoritária (61%), ao passo que apenas 19% das ações cuidaram de interesses absolutamente indivisíveis. Finalmente, mostrou que, ao contrário daquilo que parece vir ocorrendo no Brasil, na Argentina os principais autores desse tipo de ação são ONGs (36%) e particulares (41%), com um papel bastante reduzido dos órgãos estatais argentinos equivalentes ao Ministério Público brasileiro (18%). O principal demandado nessas ações é o Estado (85%). Ademais, os tipos de interesse que experimentam taxas de procedência da ação mais altas

.....  
1 V. Maurindo, Gustavo; Nino, Ezequiel; Sigal, Martín. *Las Acciones Colectivas: Análisis Conceptual, Constitucional, Procesal, Jurisprudencial y Comparado*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005, p. 85-105.

são aqueles relacionados à tutela de direitos econômicos e sociais. Os que experimentam taxas mais baixas são os relacionados à tutela de direitos civis e políticos.

Pesquisa desse teor, tendo por objeto um universo amplo de juízos estaduais e federais no Brasil, mostra-se, portanto, importante e urgente. Semelhante pesquisa tem por virtude compilar informações estratégicas sobre o contencioso de interesses metaindividuais no país, permitindo, como já dito, o desenho de políticas públicas adequadas às efetivas necessidades sentidas pelo sistema jurisdicional brasileiro nesse campo específico de atividade.<sup>2</sup>

.....  
2 É preciso anotar a existência, no país, de algumas pesquisas pioneiras nesse sentido, sendo a primeira delas realizada por Paulo Cezar Pinheiro Carneiro (*Acesso à Justiça: Juizados Especiais e Ação Civil Pública - uma Nova Sistematização da Teoria Geral do Processo*, Rio de Janeiro: Forense, 1999). Essa pesquisa foi posteriormente atualizada por Vianna e Burgos (VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. *Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva*. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003). Essas pesquisas pioneiras têm, todavia, abrangência restrita, limitando-se, no exemplo citado, apenas ao exame das ações em curso perante o Foro Central da Comarca do Rio de Janeiro. Dessa forma, permanece a intensa necessidade de coletar dados mais abrangentes, que permitam uma análise mais ampla do contencioso envolvendo interesses metaindividuais no Brasil.



### **III. Esclarecimentos Preliminares sobre os Procedimentos Internos do Ministério Público e Justificativa do Questionário Apresentado**

O ajuizamento de ação civil pública (ACP) por parte do Ministério Público da União, ou dos vários Ministérios Públicos dos Estados, depende, fundamentalmente, da colheita prévia de informação a respeito da situação substancial que teria gerado, segundo avaliação do órgão, violação de direito metaindividual. Para permitir a colheita desse tipo de informação, a Lei n. 7.347/85 previu, em seu artigo 8º, a possibilidade de instauração de procedimento investigatório por parte do Ministério Público, consistindo esse procedimento, basicamente, no inquérito civil público.

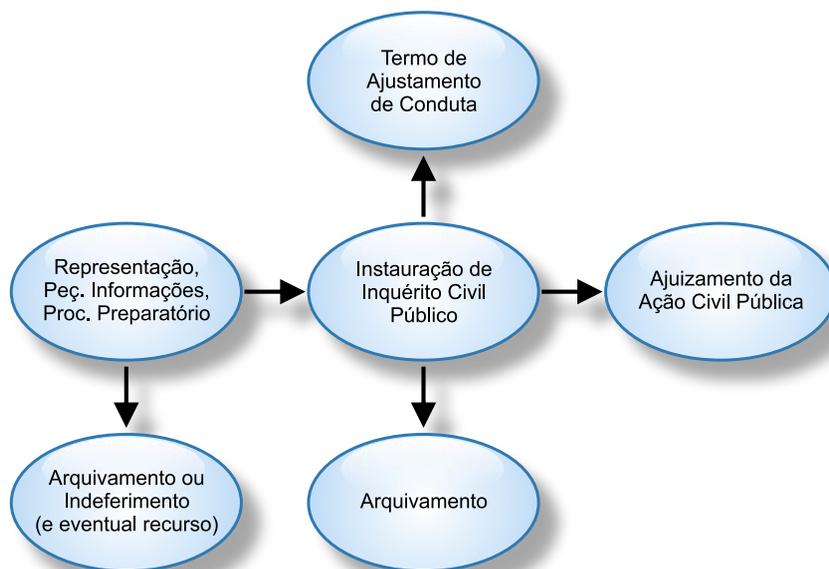
Segundo os termos da lei, o inquérito civil público é instaurado por iniciativa e sob a presidência de autoridade vinculada ao Ministério Público, podendo ser substituído ou complementado, quando for o caso, por requisição formal de informações, exames ou perícias, a qualquer organismo público ou particular. Nos termos do artigo 9º da Lei, a realização desse procedimento de investigação prévia resulta particularmente importante pois, se a investigação dele decorrente concluir pela inexistência de fundamentos para a propositura da ação civil pública, será com base nos resultados correspondentes que se promoverá o arquivamento dos autos, de forma sempre fundamentada, sendo a decisão de arquivamento sujeita a revisão por parte do Conselho Superior do Ministério Público, para homologação.

No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, por exemplo, a instauração e processamento do inquérito civil público regulam-se por meio do Ato nº 19/94-CPJ, de 25 de fevereiro de 1994 (Pt. n. 9753/93-PGJ).

O artigo primeiro dessa norma define o inquérito civil público como “procedimento investigatório de natureza inquisitorial”, cabendo sua instauração para “apurar fato que, em tese, autorize o exercício da tutela de interesses coletivos ou difusos de qualquer natureza.”

A instauração do inquérito, por sua vez, pode ocorrer de ofício, por parte dos promotores de justiça, ou em virtude de representação, podendo ainda decorrer

de determinação do Procurador Geral de Justiça. A representação em questão pode ser oferecida por qualquer pessoa, mediante o protocolo, no Ministério Público, de documento contendo a descrição do fato a ser objeto de investigação e os indícios de sua veracidade.



Se não houver elementos suficientes nem para justificar a instauração de inquérito civil público, nem para motivar o indeferimento de pronto da representação, esta pode motivar a instauração de procedimento preparatório do inquérito civil, cujo objetivo é o de reunir esclarecimentos complementares sobre o cabimento, em tese, da tutela de interesses difusos ou coletivos. Além disso, idêntico procedimento pode ser instaurado de ofício por Promotor de Justiça, quando se justificar a colheita de tais esclarecimentos como medida preparatória ao próprio inquérito civil público.

Dessa forma, pode-se dizer resumidamente que o inquérito civil público é, no âmbito administrativo, a principal providência preparatória ao ajuizamento de ação civil pública. Ademais, são várias as providências preparatórias que podem, de seu turno, anteceder o próprio inquérito civil, destacando-se a representação, o pedido de informações e a instauração de procedimento preparatório. Essa mesma estrutura procedimental pode ser aplicada, com pequenas variações, aos diversos outros órgãos do Ministério Público dos Estados e da União Federal.

Desse modo, no âmbito administrativo interno ao Ministério Público, o esquema básico das providências preparatórias à ação civil pública, que caracterizam o procedimento extrajudicial de tutela de interesses metaindividuais perante esses

órgãos, pode ser esquematizado em conformidade com o fluxograma exposto no quadro 1 (note-se o destaque, nas diversas fases, para a possibilidade de composição extrajudicial do conflito, mediante a celebração de termo de ajustamento de conduta).

Considerado esse esquema fundamental, as solicitações de dados encaminhadas aos Ministérios Públicos dos Estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e São Paulo, bem como ao Ministério Público Federal, tiveram por escopo, entre outros, o de mapear os trâmites internos relativos ao desenvolvimento de tais procedimentos administrativos.

Para atendimento desse objetivo, foram solicitadas a cada uma dessas instituições as seguintes informações:

- (i) número de representações e peças de informação processados nos últimos cinco anos;
- (ii) dados relativos aos representantes;
- (iii) procedimentos preparatórios de inquérito civil público instaurados nos últimos cinco anos, com a especificação daqueles instaurados de ofício ou por representação;
- (iv) número de inquéritos civis instaurados nos últimos cinco anos, com a especificação daqueles instaurados de ofício ou por representação e daqueles precedidos, ou não, de procedimento preparatório;
- (v) natureza (interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos) e objeto (consumo, meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio cultural, infância e juventude, portadores de deficiência, idosos, cidadania e políticas públicas em geral, probidade administrativa, etc.) dos interesses envolvidos em cada um desses procedimentos preparatórios;
- (vi) tempo médio de tramitação dos procedimentos preparatórios (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (vii) tempo médio de tramitação dos inquéritos civis (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (viii) tipos de providências adotadas nesses procedimentos;
- (ix) número de procedimentos preparatórios arquivados nos últimos cinco anos (global e específico conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (x) número de recursos interpostos contra decisões de arquivamento de procedimentos preparatórios dos últimos cinco anos, com respectivo resultado;
- (xi) número de inquéritos civis arquivados nos últimos 5 anos (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (xii) número de recursos interpostos contra decisões de arquivamento de inquéritos civis dos últimos cinco anos, com respectivo resultado;

- (xiii) número de termos de ajustamento de conduta firmados (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (xiv) objeto e condições fundamentais dos termos de ajustamento de conduta firmados;
- (xv) número de termos de ajustamento de conduta cumpridos (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (xvi) número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido);
- (xvii) número de ações civis públicas efetivamente ajuizadas;
- (xviii) natureza (interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos) e objeto (consumo, meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio cultural, infância e juventude, portadores de deficiência, idosos, cidadania e políticas públicas em geral, probidade administrativa, etc.) de interesses envolvidos nas ações civis públicas efetivamente ajuizadas;
- (xix) réus indicados para o pólo passivo (pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas jurídicas de direito público) das ações civis públicas efetivamente ajuizadas (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido).

Conforme restará melhor evidenciado adiante, todavia, boa parte dessas informações não pôde ser disponibilizada pelas instituições pesquisadas em virtude da ausência de levantamentos estatísticos ou de controles internos capazes de retornar os dados solicitados. De toda sorte, serão apresentados, adiante, os dados que foram possíveis de serem obtidos, bem como sua respectiva análise.

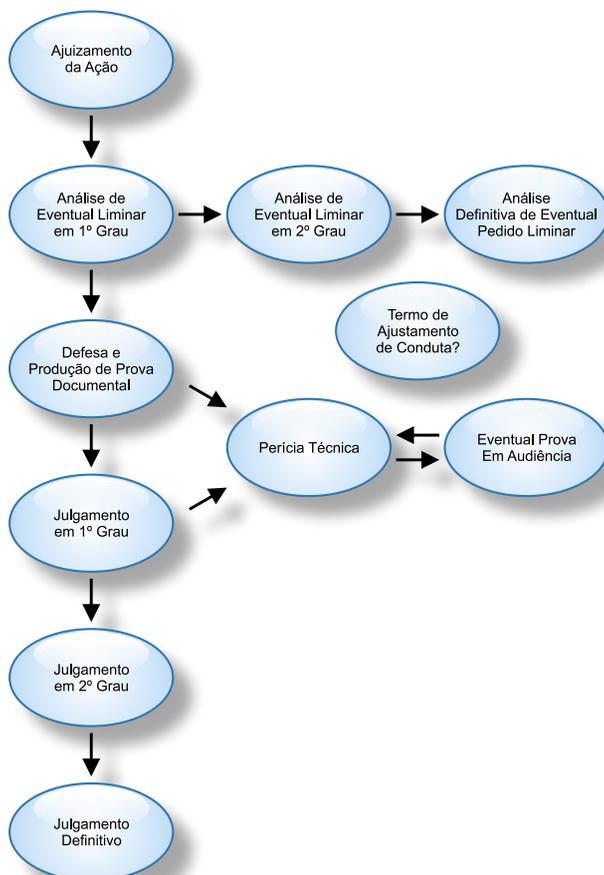
Nesse sentido, convém desde logo esclarecer que este fato, atinente à ausência de dados internos específicos ou de levantamentos estatísticos oficiais relativos à tutela judicial e extrajudicial de interesses metaindividuais, consiste, desde logo, na primeira constatação importante possibilitada a partir da presente pesquisa, representando sua primeira grande conclusão. Consoante se verificará adiante, tal situação se verificou identicamente tanto em relação ao Ministério Público quanto em relação aos órgãos judiciários consultados, variando bastante, contudo, de órgão para órgão, o grau de incompletude dos dados existentes e disponibilizados.

# IV. Esclarecimentos Preliminares sobre as Etapas Procedimentais da Ação Civil Pública e Justificativa do Questionário Apresentado aos Órgãos Judiciários

Uma vez ajuizada a ação civil pública por parte do Ministério Público ou de outro possível legitimado, tem início o itinerário procedimental respectivo, que irá culminar na sentença de primeiro grau.

Nesse itinerário procedimental podem ser localizados alguns marcos importantes, coincidentes (i) com a análise de eventual pedido liminar por parte do juízo de primeiro grau, (ii) com a produção da defesa do réu e coleta dos documentos relevantes ao julgamento da ação, (iii) com a eventual produção de prova técnica e com a possível colheita do depoimento de partes e testemunhas, (iv) com o julgamento em primeiro grau.

Além desses marcos importantes, destacam-se no procedimento da ação civil pública os momentos em que é julgado o eventual pedido liminar em segundo grau e em instância definitiva, além, é claro, do próprio julgamento de mérito realizado em 2º grau, ao qual pode seguir-se, eventualmente,



novo julgamento subsequente, por parte dos tribunais superiores (v., a propósito, o quadro n. 2).

Conhecer os tempos médios de trâmite do processo entre cada uma dessas fases pode fornecer informações importantes sobre o desenvolvimento das ações civis públicas em vários temas relevantes. Pode demonstrar, por exemplo, especial dificuldade no desenvolvimento desse tipo de ação quando é necessário conhecer de matéria técnica para que se possa chegar a um julgamento de mérito, hipótese essa que seria confirmada pela verificação de tempos especialmente longos demandados para a realização de perícias. A obtenção de dados desse tipo dependeria intrinsecamente, contudo, da análise manual dos processos, não incluída no escopo da presente pesquisa, não podendo, ademais, ser realizada a partir das informações obtidas junto aos órgãos pesquisados.

Como dito anteriormente, o relatório que ora é apresentado compreende, no que diz respeito à tutela judicial desses interesses, a análise dos resultados atinentes às informações prestadas pelos Tribunais de Justiça dos Estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e São Paulo, além de informações atinentes à tutela dos mesmos interesses perante os órgãos da Justiça Federal com atuação nesses mesmos estados.

As informações solicitadas a cada um dos órgãos pesquisados foram as seguintes:

- (i) número de ações civis públicas ajuizadas nos últimos cinco anos;
- (ii) participação do número de ações civis públicas no acervo geral de distribuições cíveis relativo ao mesmo período;
- (iii) delimitação das pessoas que figuram nos pólos ativo (Ministério Público, Estados, Municípios e demais órgãos da administração direta e indireta, associações e entidades sindicais) e passivo (pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito privado e pessoas jurídicas de direito público) das ações propostas;
- (iv) natureza (interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos) e objeto (consumo, meio ambiente, habitação e urbanismo, patrimônio cultural, infância e juventude, portadores de deficiência, idosos, cidadania e políticas públicas em geral, probidade administrativa, etc.) dos interesses envolvidos em cada ação civil pública proposta;
- (v) tempo médio de tramitação em primeiro grau das ações civis públicas sentenciadas nos últimos cinco anos (global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido e conforme o conteúdo da sentença – procedência total, procedência parcial, improcedência, extinção sem julgamento de mérito e homologação de acordo);
- (vi) tempo médio de tramitação em segundo grau das ações civis públicas julgadas nos últimos cinco anos (global e específico, conforme a natureza e objeto do

interesse defendido e conforme o conteúdo da sentença – procedência total, procedência parcial, improcedência, extinção sem julgamento de mérito e homologação de acordo);

- (vii) número de ações civis públicas julgadas em primeiro grau nos últimos cinco anos, com delimitação do resultado correspondente ao julgamento (procedência total ou parcial, improcedência ou homologação de acordo), global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido;
- (viii) número de ações civis públicas julgadas em segundo grau nos últimos cinco anos, com delimitação do resultado correspondente ao julgamento (procedência total ou parcial, improcedência ou homologação de acordo), global e específico, conforme a natureza e objeto do interesse defendido.

Como já dito, assim como ocorreu em relação às respostas fornecidas pelos Ministérios Públicos, também no âmbito judicial foi verificada, em muitos casos, a impossibilidade de fornecimento de tais informações, sendo que, no caso do Estado de São Paulo, não foi possível ter acesso a nenhuma das informações solicitadas, nem no que diz respeito à Justiça Estadual, nem no que diz respeito à Justiça Federal. De toda sorte, a análise dos dados disponíveis no âmbito dos Estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul segue adiante.



# V. Análise das Informações Obtidas

Consoante esclarecido, a primeira parte deste relatório tem o objetivo de apresentar os resultados da compilação e estruturação de dados sobre a tutela de interesses metaindividuais no âmbito dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

De sorte a preparar o presente relatório, foram tratados, organizados e compilados os dados esparsos fornecidos pelos respectivos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e órgãos do Ministério Público Estadual e Federal em resposta às solicitações de informação acima consignadas.

## 1. Dados relativos ao Ministério Público dos Estados

Em resposta aos questionários encaminhados, foram apresentadas as respostas dos Ministérios Públicos dos Estados de Mato Grosso<sup>3</sup>, Rio Grande do Sul<sup>4</sup> e São Paulo<sup>5</sup>, com graus variados de detalhamento.

As informações atinentes aos órgãos de São Paulo e Rio Grande do Sul foram fornecidas de forma agrupada para todas as comarcas abrangidas pela jurisdição administrativa de cada um desses órgãos, sendo que as informações atinentes ao MP de Mato Grosso foram fornecidas, inicialmente, de forma independente pelos promotores atuantes em cada comarca, tendo sido obtidas, dessa forma, as respostas referentes às comarcas de Pontes e Lacerda, Dom Aquino, Alto Garças, Poxoréu, Nova Canaã do Norte, Itiquira, Várzea Grande, Colíder, Vila Bela, Araputanga, Porto dos Gaúchos, Peixoto de Azevedo, São Felix, Aripuanã, S.J. Rio Claro, Água Boa, Brasnorte, Alto Araguaia, Alto Taquari, Mirassol, Jaciara, Tabaporã, Chapada dos Guimarães, Rosário d'Oeste, Pedra Preta, Ribeirão Cascalheira, Primavera do Leste, Querência, Campo Verde, Cotriguaçu, Diamantino, São José dos Quatro Marcos, Nova Xavantina, .....

3 Dados fornecidos pela Corregedoria do Ministério Público do Mato Grosso (Ofício 199/2006-CGMP), posteriormente complementados pelos dados constantes do Ofício 204/2007-CGMP

4 Dados fornecidos pela Subprocuradoria Geral de Justiça para assuntos institucionais (Memo. Subinst S/N 2006).

5 Dados fornecidos pela Corregedoria do Ministério Público de São Paulo (Ofício n. 2649/06-CGMP).

Sapezal, Cáceres, Rio Branco, Guarantã do Norte, Nortelândia, Arenápolis, Campo Novo e Rondonópolis. Por meio do Ofício n. 204/2007-CGMP, enviado após o fechamento inicial do processo de coleta de dados para o presente relatório, o Ministério Público do Mato Grosso forneceu dados agrupados para todo o Estado, os quais, contudo, não se mostram consistentes com os dados parciais fornecidos pelos promotores atuantes nas comarcas supra referidas. Para citar apenas um exemplo, esses dados referentes a todo o Estado, fornecidos posteriormente pelo Ministério Público do Mato Grosso, dão conta da celebração de 58 termos de ajustamento de conduta nos últimos 5 anos, ao passo que a soma das informações parciais apresentadas em relação apenas às comarcas supra mencionadas supera esse número em quase 5 vezes, dando conta de 287 TACs firmados. Considerada essa inconsistência, serão apresentados abaixo, salvo menção expressa em contrário, apenas os dados resultantes da somatória das informações prestadas individualmente por cada comarca que respondeu especificamente ao questionário encaminhado.

Além disso, no que concerne ao MP de São Paulo, as informações fornecidas dizem respeito aos anos de 2002 a 2006 (neste último caso apenas até o mês de junho), ao passo que as informações atinentes ao MP do Rio Grande do Sul compreenderam o período de 2000 a 2005. Em ambos os casos as estatísticas apresentadas foram detalhadas ano a ano. Já no que diz respeito ao MP do Mato Grosso, não houve especificação quanto aos anos abrangidos pelas respostas, subentendendo-se que se trate do período compreendido entre 2001 e 2005 (últimos cinco anos), conforme solicitado.

Analisadas as informações obtidas, é possível perceber uma atuação intensa desses órgãos em defesa dos interesses metaindividuais no âmbito de suas jurisdições, com diferenças marcantes, contudo, em relação a cada órgão.

Numa primeira comparação entre as respostas vindas de São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo, atinentes ao período compreendido entre 2002 e 2005, foi possível constatar que o volume de procedimentos preparatórios<sup>6</sup> de ACP processados pelo órgão gaúcho foi, em média, quase 60% maior que o número correspondente em São Paulo, apesar das diferenças significativas de população nesses estados.<sup>7</sup> Sem prejuízo disso, a média anual de ações civis públicas ajuizadas pelo órgão paulista superou a média do órgão gaúcho para o mesmo período em signi-

.....  
6 Os procedimentos preparatórios incluem não apenas inquéritos civis, mas também procedimentos preparatórios de inquérito civil, representações e pedidos de informação, uma vez que, em muitos casos (no Ministério Público de São Paulo tal procedimento é freqüente) esses expedientes são utilizados indistintamente como substitutos uns dos outros, sobretudo no que diz respeito aos procedimentos preparatórios de inquérito civil e aos inquéritos civis propriamente ditos.

7 A população estimada do Estado de São Paulo em 2005, segundo dados do IBGE, consistia em 40.442.795 habitantes, ao passo em que a população do Rio Grande do Sul contaria, no mesmo ano, 10.845.087 habitantes.

ficativos 120%. Cruzados esses dados, o contraste entre as informações fornecidas pelos órgãos fica ainda mais evidente, chegando-se a uma média anual para o período de uma ACP ajuizada para cada 1,78 procedimentos preparatórios de ACP, no caso de São Paulo, e de uma ACP para cada 6,24 no caso do Rio Grande do Sul. As taxas médias de termos de ajustamento de conduta obtidas em função do número de procedimentos preparatórios de ACP não discreparam tanto, todavia. Enquanto no MP de São Paulo foi firmado um TAC para cada 2,44 procedimentos instaurados, no órgão gaúcho a taxa foi de um para cada 2,93, representando, portanto, uma taxa menor de acordos por inquérito para o órgão gaúcho. Confira-se, abaixo, a comparação entre as médias anuais do período nesses dois estados, ao lado das médias referentes ao Estado do Mato Grosso, calculadas a partir da resposta global constante do ofício 204/2007-CGMP, ponderada para o período de cinco anos ao qual tal resposta afirmou referir-se:

Tabela I: Atuação do MPRS e MPSP – quadro comparativo

| Procedimentos preparatórios de ACP instaurados               | Média Anual 2002-2005 |
|--|-----------------------|
| MPRS   | 7485,5                |
| MPSP   | 4700,0                |
| MPMT   | 1816,4                |
| Termos de ajustamento de conduta firmados                    |                       |
| MPRS   | 2552,5                |
| MPSP   | 1925,0                |
| MPMT   | 11,6                  |
| Termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial |                       |
| MPRS   | 533                   |
| MPSP   | 352                   |
| MPMT   | n/i                   |
| Ações civis públicas ajuizadas                               |                       |
| MPRS   | 1198,5                |
| MPSP   | 2639,5                |
| MPMT   | 475,6                 |

Fonte: Informações fornecidas pelos Ministérios Públicos do Rio Grande do Sul, São Paulo e Mato Grosso

Os dados obtidos junto aos três órgãos demonstraram que a atuação de cada qual pode diferir bastante em termos materiais. Assim, no que diz respeito aos vários procedimentos preparatórios de ACP processados pelo Ministério Público de São

Paulo no período informado, constatou-se que o principal tema envolvido em tais expedientes coincidiu com a tutela do meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico, representando 46% de todos os procedimentos. Em seguida, vieram os procedimentos envolvendo improbidade administrativa<sup>8</sup> (31%), proteção do menor (11%), consumidor (6%) e direitos de cidadania (6%). Já no caso das informações vindas do Mato Grosso<sup>9</sup>, a prevalência ficou com os procedimentos envolvendo improbidade administrativa (40%), seguidos por aqueles relativos à tutela do meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico (36%), dos direitos de cidadania (15%), dos direitos do menor (6%) e dos interesses de consumo (3%).

No caso do Ministério Público gaúcho, não foram fornecidas informações detalhadas por tema a respeito dos procedimentos preparatórios em geral processados no período. No entanto, as informações relativas aos procedimentos arquivados e aos termos de ajustamento de conduta firmados permitem inferir que os principais temas de atuação do órgão teriam sido, em primeiro lugar, a tutela do meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico (31%), seguindo-se a defesa dos direitos do menor (21%), da probidade administrativa (7%), dos interesses de consumo (7%) e dos direitos de cidadania (6%). Vale registrar, todavia, o elevado percentil de procedimentos sem natureza informada (26%).

Os Ministérios Públicos de São Paulo e Mato Grosso (neste último caso de forma restrita às comarcas já referidas acima) informaram, também, o número total de ações civis públicas ajuizadas no período especificadas por tema. Os dados atinentes a essas informações confirmaram a ordem de prevalência encontrada na análise dos procedimentos preparatórios processados, apontando, no caso de São Paulo, uma ação prioritária na esfera do meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico (42%), seguida pelas ações nos campos da improbidade administrativa (37%), infância e juventude (9%), consumidor (7%) e cidadania (5%). Já no que diz respeito ao MP do Mato Grosso, apesar de também se reproduzir a ordem de prioridades verificada em procedimentos preparatórios e em inquéritos civis, verificou-se uma primazia ainda maior do tema já revelado prioritário (improbidade administrativa), que respondeu por 60% de todas as ACPs

.....  
8 Os dados de probidade administrativa foram calculados a partir do item direito de cidadania fornecido pelo MPSP, cujos dados brutos foram ponderados mediante multiplicação pelo fator 0,9 (conforme informação posterior prestada informalmente por alguns promotores consultados, a porcentagem de casos envolvendo improbidade administrativa, dentro do universo total de casos classificados como de tutela de direitos de cidadania, deveria corresponder a aproximadamente 90%, justificando-se, a partir dessa informação, o fator aplicado.

9 Ressalve-se que os dados do Estado do Mato Grosso nesse particular são parciais, uma vez que apenas algumas Comarcas enviaram as informações solicitadas com esse tipo de explicitação de tema e natureza.

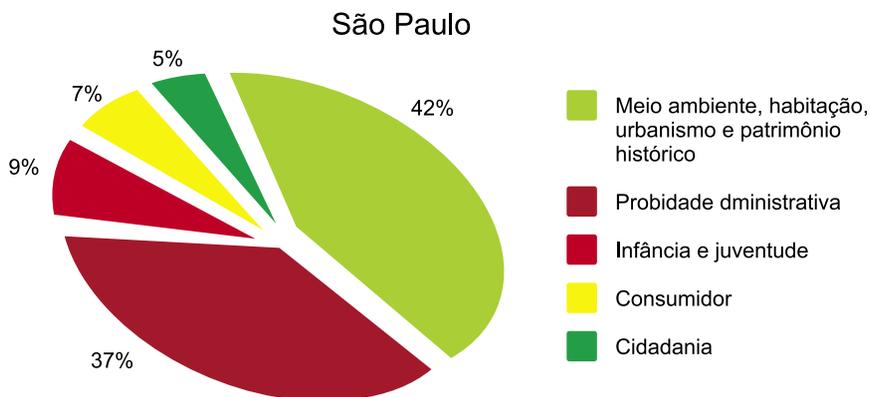
ajuizadas no período, sendo seguido por ações envolvendo o meio ambiente (25%), cidadania (8%), consumidor (4%) e infância e juventude (3%).

Tabela II: Natureza dos procedimentos preparatórios – MPMT e MPSP – quadro comparativo

|  | São Paulo | Mato Grosso |
|--|-----------|-------------|
| Meio ambiente, habitação, urbanismo e patrimônio histórico | 42%       | 25%         |
| Proibidade administrativa                                  | 37%       | 60%         |
| Infância e juventude                                       | 9%        | 3%          |
| Consumidor   | 7%        | 4%          |
| Cidadania  | 5%        | 8%          |

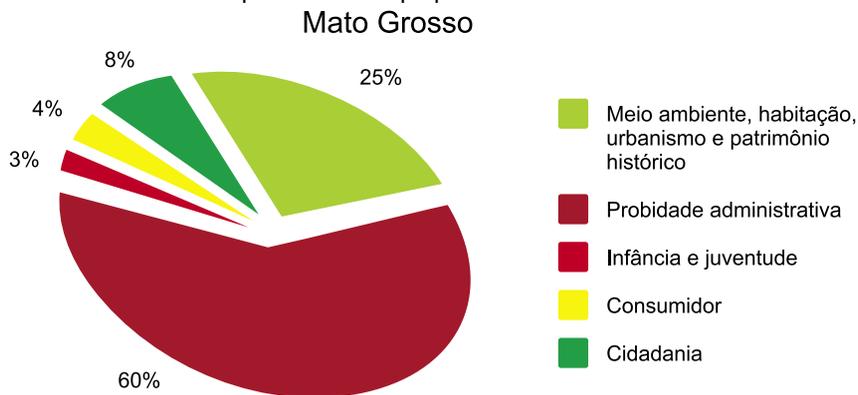
Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT e do MPSP

Gráfico I: Natureza dos procedimentos preparatórios – MPSP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do MPSP.

Gráfico II: Natureza dos procedimentos preparatórios – MPMT

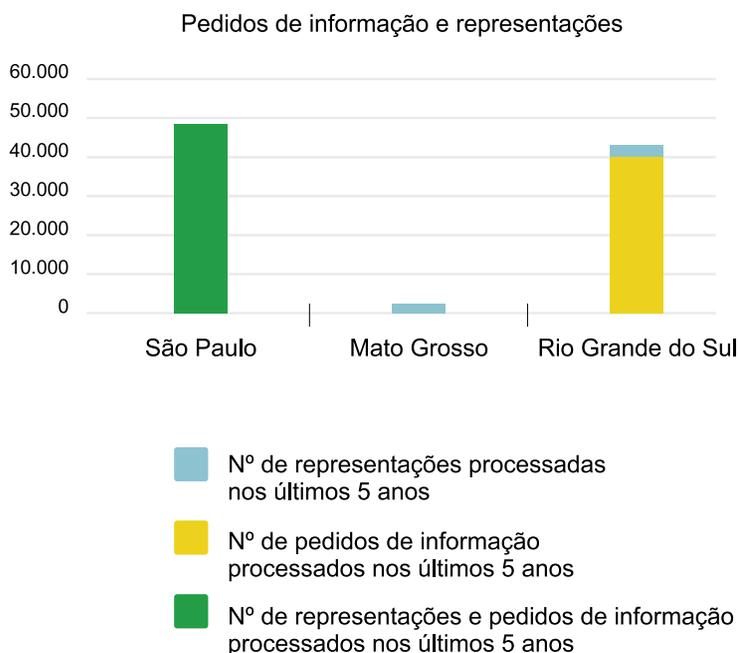


Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT.

Finalmente, não foi obtida, no âmbito do MP paulista, informação acerca do tempo médio de duração dos procedimentos preparatórios de inquérito civil nem dos inquéritos civis processados. Não obstante, no âmbito do MP do Mato Grosso (com relação às comarcas explicitadas anteriormente) esses tempos médios foram de 16,77 meses e 15,77 meses, respectivamente. No MP gaúcho, foram de 10,85 meses e 20,77 meses.

Seguem, adiante, os gráficos relativos ao processamento das respostas obtidas aos questionários enviados

Gráfico III: Número de representações e pedidos de informações processados nos últimos cinco anos – MPMT<sup>10</sup>, MPRS, MPSP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP.

10 Dados referentes às comarcas de Pontes e Lacerda, Dom Aquino, Alto Garças, Poxoréu, Nova Canaã do Norte Itiquira, Várzea Grande, Colíder, Vila Bela, Araputanga, Porto dos Gaúchos, Peixoto de Azevedo, São Félix, Aripuanã, São José do Rio Claro, Água Boa, Brasnorte, Alto Araguaia, Alto Taquari, Mirassol, Jaciara, Tabaporã, Chapada dos Guimarães, Rosário d’Oeste, Pedra Preta, Ribeirão Cascalheira, Primavera do Leste, Querência, Campo Verde, Cotriguaçu, Diamantino, São José dos Quatro Marcos, Nova Xavantina, Sapezal, Cáceres, Rio Branco, Guarantã do Norte, Nortelândia, Arenópolis, Campo Novo e Rondonópolis. Note-se aqui mais uma inconsistência em relação à informação global posteriormente fornecida por meio do ofício 204/2007. Neste, o número de pedidos de informação e representações processados nos últimos 5 anos, para todo o Estado, foi de 405, número esse bem inferior aos aproximadamente 1800 resultantes da somatória das respostas parciais referentes a cada uma das comarcas acima referidas.

**Tabela III: Número de procedimentos preparatórios instaurados nos últimos cinco anos – MPMT, MPRS, MPSP**

| São Paulo | Mato Grosso * | Rio Grande do Sul |
|-----------|---------------|-------------------|
| 27844     | 5451          | 32363             |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Neste caso, foram usados os números globais apresentados no ofício n. 204/2007.

**Tabela IV: Tempo médio de tramitação dos procedimentos preparatórios (em meses) – MPMT, MPRS, MPSP**

| São Paulo | Mato Grosso <sup>11</sup> | Rio Grande do Sul |
|-----------|---------------------------|-------------------|
| ND        | 16,77                     | 10,85             |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP

**Tabela V: Número de procedimentos preparatórios arquivados nos últimos cinco anos – MPMT, MPRS, MPSP**

| Procedimentos preparatórios arquivados nos últimos 5 anos                               | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|---|-----------|--------------|-------------------|
| Total   | 19795     | 130          | 10438             |
| i- interesses do consumidor   |           | 2            | 410               |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/ patrimônio histórico e cultural      |           | 8            | 891               |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência |           | 10           | 833               |
| iv- direitos da infância e juventude  |           | 6            | 4206              |
| v- improbidade administrativa   |           | 10           | 758               |
| vi- outros  |           |              | 102               |
| vii- não informada a natureza   |           | 94           | 3238              |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Informação atinente apenas às comarcas que responderam especificamente aos questionários enviados, conforme ressaltado anteriormente.

<sup>11</sup> Valor referente somente às comarcas de Peixoto de Azevedo, Água Boa, Brasnorte, Pedra Preta, Jaciara, Primavera do Leste, Diamantino, S.J. Quatro Marcos, Nova Xavantina, Cáceres, Rio Branco, Guarantã do Norte, Nortelândia, Arenápolis, Campo Novo e Rondonópolis.

Tabela VI: Natureza de cada um dos procedimentos preparatórios envolvidos – MPMT, MPRS, MPSP

| Natureza e tipo de interesses envolvidos em cada um desses procedimentos preparatórios                     | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|--|-----------|--------------|-------------------|
|  |           |              | ND                |
| i- interesses do consumidor  | 6837      | 38           |                   |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/ patrimônio histórico e cultural/acidentes trabalhistas  | 50805     | 402          |                   |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência/direito dos idosos | 6030      | 172          |                   |
| iv- direitos da infância e juventude   | 11936     | 69           |                   |
| v- improbidade administrativa  | 33457     | 438          |                   |
| vi- outros   |           |              |                   |
| vii- não informada a natureza  |           |              |                   |

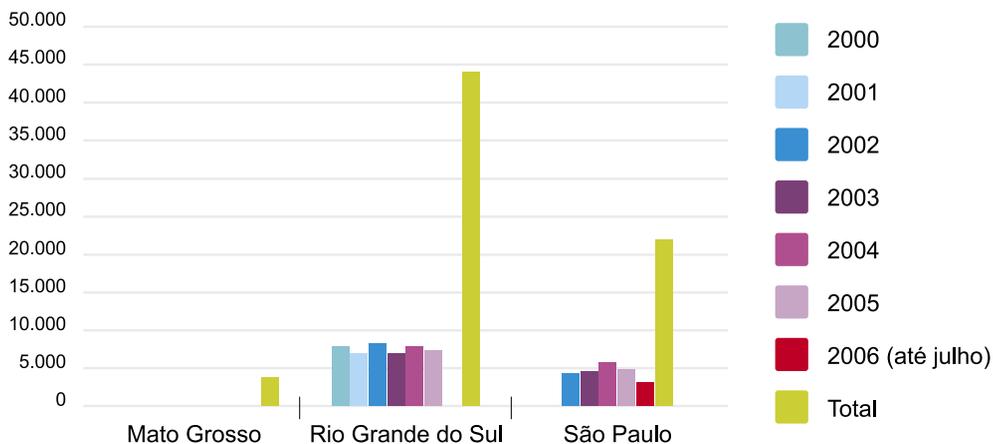
Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Informação atinente apenas às comarcas que responderam especificamente aos questionários enviados, conforme ressaltado anteriormente.

Tabela VII: Número de inquéritos civis instaurados nos últimos cinco anos – MPMT, MPRS, MPSP

|   | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|---|-----------|--------------|-------------------|
| Número de inquéritos civis instaurados nos últimos 5 anos | 21845     | 3226         | 44377             |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, da Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Número global apresentado no ofício n. 204/2007

Gráfico IV: Número de inquéritos civis instaurados nos últimos cinco anos – MPMT \*, MPRS, MPSP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Número global apresentado no ofício n. 204/2007.

Tabela VIII: Número de inquéritos civis instaurados nos últimos cinco anos, desagregados ano a ano, MPRS e MPSP

| Número de inquéritos civis instaurados nos últimos 5 anos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (até julho) | Total |
|---|------|------|------|------|------|------|------------------|-------|
| Rio Grande do Sul   | 7459 | 6976 | 8075 | 6931 | 7525 | 7411 | ND               | 44377 |
| São Paulo   | ND   | ND   | 4078 | 4326 | 5423 | 4973 | 3045             | 21845 |

Fonte: Informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP.

Tabela IX: Tempo médio de tramitação dos inquéritos civis (em meses) – MPMT\*, MPRS, MPSP

| São Paulo | Mato Grosso <sup>12</sup> | Rio Grande do Sul |
|-----------|---------------------------|-------------------|
| ND        | 15,77                     | 20,77             |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Dados restritos às comarcas que apresentaram essa informação específica.

.....  
12 Valor referente somente às comarcas de Itiquira, Colíder, Porto dos Gaúchos, São Felix, Água Boa, Pedra Preta, São José dos Quatro Marcos, Nova Xavantina, Cáceres, Rio Branco, Nortelândia e Rondonópolis.

Tabela X: Número de inquéritos civis arquivados nos últimos cinco anos – MPMT\*, MPRS, MPSP

|   | São Paulo | Mato Grosso | Rio Grande do Sul <sup>13</sup> |
|---|-----------|-------------|---------------------------------|
| Número de inquéritos civis arquivados nos últimos 5 anos                                | 13951     | 63          | 6827                            |
| i- interesses do consumidor   |           | 4           | 777                             |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/ patrimônio histórico e cultural      |           | 3           | 2752                            |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência |           | 4           | 334                             |
| iv- direitos da infância e juventude  |           | 1           | 121                             |
| v- improbidade administrativa   |           | 17          | 677                             |
| vi- outros  |           |             | 290                             |
| vii- não informada a natureza   |           | 34          | 1876                            |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Dados restritos às comarcas que apresentaram essa informação específica. Segundo o ofício n. 204/2007, o número global de inquéritos civis arquivados no período, para todo o Estado, teria sido de 368.

Tabela XI: Número de termos de ajustamento de conduta firmados – MPMT, MPRS, MPSP

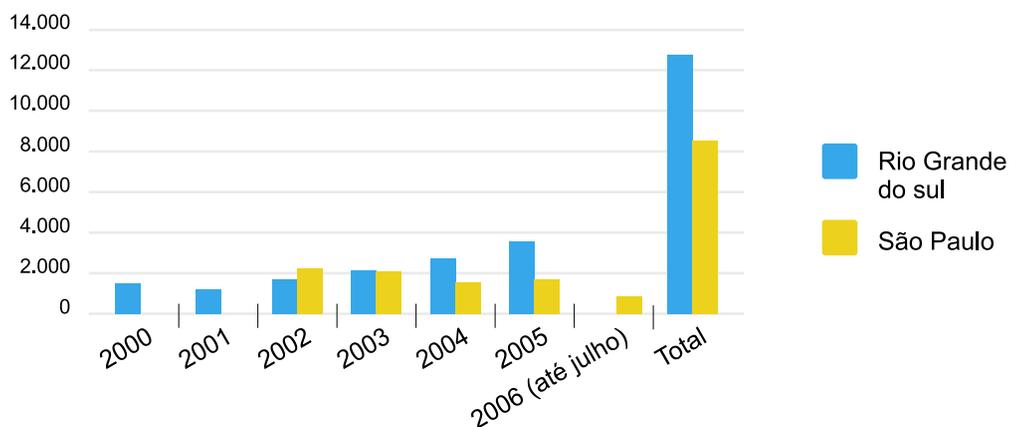
|   | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul <sup>14</sup> |
|---|-----------|--------------|---------------------------------|
| Número de termos de ajustamento de conduta firmados                                     | 8553      | 287          | 2529                            |
| i- interesses do consumidor   |           | 5            | 219                             |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/ patrimônio histórico e cultural      |           | 170          | 11660                           |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência |           | 16           | 127                             |
| iv- direitos da infância e juventude  |           | 4            | 30                              |
| v- improbidade administrativa   |           | 28           | 25                              |
| vi- outros  |           |              | 35                              |
| vii- não informada a natureza   |           | 64           | 246                             |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Dados restritos às comarcas que apresentaram essa informação específica. Segundo o ofício n. 204/2007, o número global termos de ajustamento de conduta firmados no período, para todo o Estado, teria sido de 58, o que denota evidente inconsistência.

.....  
 13 O número total de termos de ajustamento de conduta firmados analisados ano a ano é incompatível com o número de termos de ajustamento de conduta firmados divididos por natureza. Tal discrepância foi apresentada nos próprios dados fornecidos pelo próprio MPRS.

14 Idem nota anterior.

Gráfico V: Número de termos de ajustamento de conduta firmados analisados ano a ano



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP

Tabela XII: Número de termos de ajustamento de conduta firmados, analisados ano a ano, MPRS e MPSP

| Número de termos de ajustamento de conduta firmados | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (até julho) | Total  |
|---|------|------|------|------|------|------|------------------|--------|
| Rio Grande do Sul                                   | 1411 | 1218 | 1699 | 2190 | 2716 | 3605 |                  | 12839* |
| São Paulo   |      |      | 2256 | 2052 | 1623 | 1769 | 853              | 8553   |

Fonte: Informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP

Tabela XIII: Número de termos de ajustamento de conduta cumpridos, MPMT, MPRS e MPSP

|   | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|---|-----------|--------------|-------------------|
| Número de termos de ajustamento de conduta cumpridos                                    | 4889      | 271          | 1382              |
| i- interesses do consumidor   |           | 3            | 141               |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/ patrimônio histórico e cultural      |           | 4            | 1071              |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência |           | 1            | 49                |
| iv- direitos da infância e juventude  |           |              | 21                |

|                               | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|-------------------------------|-----------|--------------|-------------------|
| v- improbidade administrativa |           |              | 17                |
| vi- outros                    |           |              | 8                 |
| vii- não informada a natureza |           | 263          | 75                |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Dados atinentes às comarcas que apresentaram essa informação.

**Tabela XIV: Número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial – MPMT, MPRS e MPSP**

|   | São Paulo | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul* |
|---|-----------|--------------|--------------------|
| Número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial                  | 1755      | 1            | 2547               |
| i- interesses do consumidor   |           |              |                    |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/patrimônio histórico e cultural       |           | 1            | 2099               |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência |           |              |                    |
| iv- direitos da infância e juventude  |           |              | 372                |
| v- improbidade administrativa   |           |              |                    |
| vi- outros  |           |              | 76                 |
| vii- não informada a natureza   |           | 262          |                    |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP. (\*) Dados atinentes às comarcas que apresentaram essa informação.

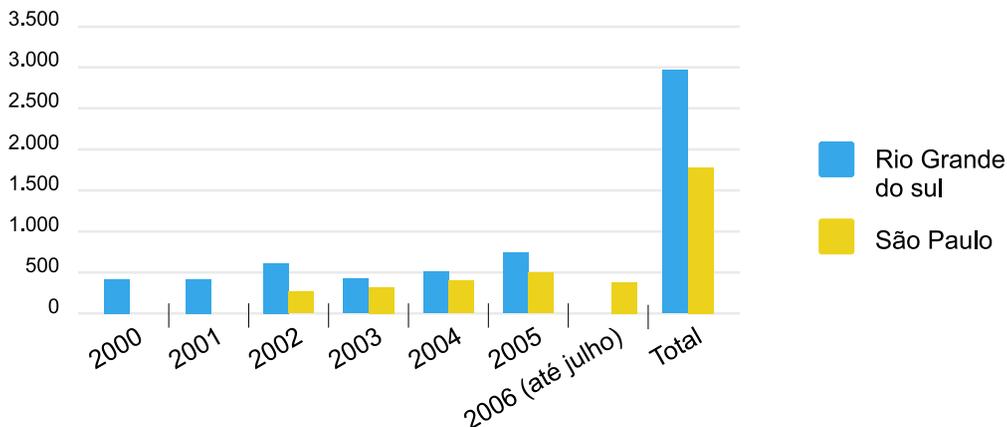
**Tabela XV: Número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial, analisados ano a ano – MPRS e MPSP**

| Número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (até julho) | Total              |
|--|------|------|------|------|------|------|------------------|--------------------|
| Rio Grande do Sul  | 407  | 415  | 536  | 356  | 508  | 732  |                  | 2954 <sup>15</sup> |
| São Paulo  |      |      | 232  | 296  | 380  | 500  | 347              | 1755               |

Fonte: Informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça/RS e Corregedoria do MPSP

.....  
 15 O número total de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial analisados ano a ano é incompatível com o número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial divididos por natureza. Tal discrepância foi apresentada nos próprios dados fornecidos pelo próprio MPRS.

Gráfico VI: Número de termos de ajustamento de conduta objeto de execução judicial, analisados ano a ano – MPRS e MPSP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP

Tabela XVI: Número de ações civis públicas ajuizadas – MPMT, MPRS e MPSP<sup>16</sup>

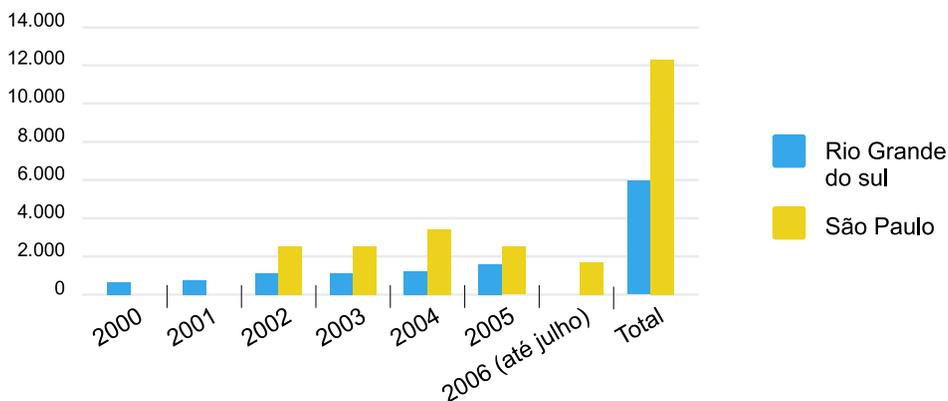
|   | São Paulo <sup>17</sup> | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|---|-------------------------|--------------|-------------------|
| Número de ações civis públicas efetivamente ajuizadas | 12216                   | 520          | 6005              |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP. (\*) Dados resultantes da soma das informações parciais atinentes às comarcas que responderam especificamente ao questionário encaminhado. Os dados globais constantes do ofício n. 204/2007 dão conta de 2378 ações civis públicas ajuizadas no período.

.....  
 16 O período abrangido pelas respostas do MP de São Paulo vai de janeiro de 2002 a junho de 2006. Já as respostas oferecidas pelo MP do Rio Grande do Sul compreendem os anos de 2000 a 2005. As respostas do MP do Mato Grosso, como já ressaltado, dizem respeito, em princípio, aos anos de 2001 a 2005.

17 O MP de São Paulo também registra em suas estatísticas o número de ações civis públicas ajuizadas por terceiros, das quais o órgão tem notícia por força de sua ação como fiscal da lei. No período informado, o total dessas ações contou 1899 processos.

Gráfico VII: Número de ações civis públicas ajuizadas pelo MP analisadas ano a ano – MPRS e MPSP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP

Tabela XVII: Número de ações civis públicas ajuizadas – MPRS e MPSP

| Número de ações civis públicas ajuizadas pelo MP | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 (até julho) | Total |
|--|------|------|------|------|------|------|------------------|-------|
| Rio Grande do Sul                                | 537  | 674  | 1041 | 1031 | 1211 | 1511 |                  | 6005  |
| São Paulo  |      |      | 2404 | 2395 | 3306 | 2453 | 1658             | 12216 |

Fonte: Informações fornecidas pela Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP

Tabela XVIII: Natureza e tipo de interesses envolvidos nas Ações Civis Públicas ajuizadas pelo MP – MPMT, MPRS e MPSP

| Natureza e tipo de interesses envolvidos nas ACPs ajuizadas  | São Paulo <sup>18</sup> | Mato Grosso* | Rio Grande do Sul |
|--|-------------------------|--------------|-------------------|
| i- interesses do consumidor  | 5659                    | 17           | N/D números       |
| ii- tutela do meio ambiente/habitação e urbanismo/patrimônio histórico e cultural/acidentes trabalhistas | 32652                   | 95           |                   |
| iii- direitos da cidadania e políticas públicas/ direitos dos portadores de deficiência                  | 4079                    | 30           |                   |

.....  
18 O número de ações civis públicas analisadas ano a ano é incompatível com o número ações civis públicas divididas por natureza. Tal discrepância foi apresentada nos próprios dados fornecidos pelo próprio MPSP.

|                                      |       |     |  |
|--------------------------------------|-------|-----|--|
| iv- direitos da infância e juventude | 7522  | 11  |  |
| v- improbidade administrativa        | 29632 | 233 |  |
| vi- outros                           |       |     |  |
| vii- não informada a natureza        |       | 134 |  |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do MPMT, Subprocuradoria Geral de Justiça do MPRS e da Corregedoria do MPSP. (\*) Dados restritos às comarcas que apresentaram essa informação.

## 2. Dados relativos aos Tribunais de Justiça dos Estados

Em resposta aos questionários encaminhados, foram apresentados dados atinentes à tutela judicial de interesses metaindividuais por parte dos Tribunais de Justiça do Mato Grosso<sup>19</sup> e do Rio Grande do Sul<sup>20</sup>, igualmente com graus variados de detalhamento.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>21</sup> não forneceu resposta ao questionário que lhe foi enviado, encaminhando, tão-somente, em um primeiro momento, duas planilhas de excel contendo uma listagem de diversos processos em curso no interior e na capital (aproximadamente 13.500 processos, apenas listados um a um em aproximadamente 13.500 linhas de planilha), muitos dos quais, ademais, não pareciam referir-se a ações civis públicas, uma vez que nos campos atinentes ao pólo ativo figuravam pessoas que não teriam legitimação ativa para ajuizar esse tipo de ação. Dessa forma, quer pela provável inconsistência dos dados, quer pela absoluta impossibilidade de tratá-los, restou impossível compilar qualquer informação atinente ao tribunal paulista. Em um segundo momento, foi encaminhada pelo Tribunal de São Paulo uma informação atinente ao número de ações civis públicas que estavam em curso no mês de agosto de 2003. Seriam em todo o Estado 11.054 ações, em um total de 10.810.609 ações em curso. Como essa informação, contudo, não tem a mesma natureza daquelas pesquisadas no presente projeto de pesquisa, não podendo ser comparada às informações prestadas pelos demais órgãos, não havendo, ademais, outras informações disponíveis sobre a justiça estadual paulista, essa é, adiante, desconsiderada.

É relevante anotar, no caso do Rio Grande do Sul, a presença de inconsistência entre os dados gerais de ajuizamento fornecidos pelo Tribunal de Justiça e pelo

19 Dados fornecidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, Ofício n. 2234/2006 – CGJ/DOF (Id.103762)

20 Dados fornecidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, enviadas por correio eletrônico em 22 e 23 de agosto de 2006.

21 Dados fornecidos pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Ofício n. 1104/2006 – IB/GAJ3.

Ministério Público, uma vez que as informações de ACPs entradas na justiça nos últimos 5 anos, fornecidas pelo TJ, dão conta de um volume de casos (5157) inferior ao número de processos que o MP informou ter ajuizado no mesmo período (5468), o que é impossível, sobretudo quando se considera que, ainda que marginalmente, deve ter ocorrido nesse período certo volume de ajuizamentos por parte de outros legitimados, como sindicatos, associações, pessoas jurídicas de direito público e outros.

Por sinal, em relação ao caráter possivelmente marginal de que se supõe geralmente revestir-se o ajuizamento de ACPs por outros legitimados diferentes do MP, foi fornecida pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso informação relevante, destacando que 77,65% de todas as ações entradas no período tiveram o órgão ministerial como autor. Em segundo lugar, mas muito distante do MP, figuraram os municípios e órgãos da administração, com 11,47% dos ajuizamentos, seguidos por associações (5,14%) e entidades sindicais (4,23%). Semelhante informação não pode ser obtida das informações fornecidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul<sup>22</sup>.

Segundo as informações fornecidas pelos tribunais, o total de ACPs representou, no Rio Grande do Sul, 0,01% de todos os processos ajuizados, ao passo em que esse percentil foi quinze vezes maior no caso do Mato Grosso, alcançando 0,15% (esse número é semelhante àquele que poderia ser obtido pela comparação entre o número de ACPs e o número de processos em curso na justiça paulista em agosto de 2003, a qual resulta em uma taxa de 0,10%, aproximadamente).

Já quanto ao destino das ações julgadas em primeiro grau no período, notou-se que a procedência total foi prevalente, alcançando o percentil médio para os dois Estados (MT e RS) de 32,73%. Em segundo lugar figurou a homologação de acordos, com um percentil médio de 27,18%. A extinção sem julgamento de mérito respondeu pelo percentil médio de 7,88% e a improcedência por 13,11%. Comparando-se os resultados de ambos os Estados, não foi verificada diferença significativa nas taxas de procedência (MT – 33,42%; RS – 32,04%), mas os julgamentos de improcedência na justiça do Mato Grosso alcançaram o dobro daqueles verificados no Rio Grande do Sul (MT – 18,26%; RS – 7,96%), o mesmo ocorrendo com os julgamentos de extinção sem exame de mérito (MT – 10,96%; RS – 4,8%). Já as homologações de acordo foram superiores no caso do Mato Grosso em aproximadamente 50% (MT – 33,96%; RS – 20,4%)<sup>23</sup>. O número das ações julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos foi de 356 no caso do Mato Grosso e de 2237 no caso do Rio Grande do Sul.

22 No que diz respeito aos ocupantes do pólo passivo das ações, prevalência absoluta, no Estado do Mato Grosso, foi de pessoas físicas, o que é condizente com os demais dados coletados, que indicam franca prevalência do MP como autor das ações, cuja linha de ação vem se concentrando, prioritariamente, no combate à improbidade administrativa, sendo razoável supor, assim, que os réus preferenciais das ações ajuizadas pelo MP sejam mesmo pessoas físicas, sobretudo ocupantes de cargos públicos.

23 No caso do Rio Grande do Sul, 27,7% dos julgamentos em primeiro grau não foram classificados em qualquer das categorias sugeridas (procedência total, procedência parcial, improcedência, extinção sem julgamento de mérito ou homologação de acordo).

Apenas o Tribunal de Justiça gaúcho forneceu informações sobre as ACPs julgadas em segundo grau no período. Elas foram em número de 2224, merecendo destaque, em relação aos dados de julgamento em primeiro grau do mesmo Estado, o número bem mais significativo de julgamentos de improcedência (35%), bem como o número extremamente reduzido de julgamentos sem exame de mérito (1%). Os demais dados relativos a esses julgamentos de segundo grau foram os seguintes: procedência parcial (14%); procedência total (20%) e homologações de acordo (30%).

Finalmente, merecem destaque as informações recebidas dos dois tribunais acerca dos tempos médios de tramitação das ACPs. Em primeiro grau, foram de 31 meses, no caso do Mato Grosso, e de 13 meses, no caso do Rio Grande do Sul. Apenas o Tribunal gaúcho informou o tempo médio de tramitação dos casos em segundo grau, que foi, nos últimos cinco anos, de 8,6 meses. Por outro lado, o Tribunal do Mato Grosso forneceu informações acerca dos tempos médios de tramitação em primeiro grau especificados pelo resultado final do julgamento, apresentando os dados seguintes: homologação de acordo (18 meses); extinção sem julgamento de mérito (30,2 meses); procedência total (36,9 meses); improcedência (45,6 meses) e procedência parcial (50 meses).

Seguem, abaixo, os gráficos relativos ao processamento das respostas obtidas aos questionários enviados.

Tabela XIX: Número de ações civis públicas ajuizadas nos últimos cinco anos – TJMT, TJRS e TJSP

|   | Mato Grosso | Rio Grande do Sul | São Paulo |
|---|-------------|-------------------|-----------|
| Número de ações civis públicas ajuizadas nos últimos 5 anos | 1225        | 5157              | N/D       |

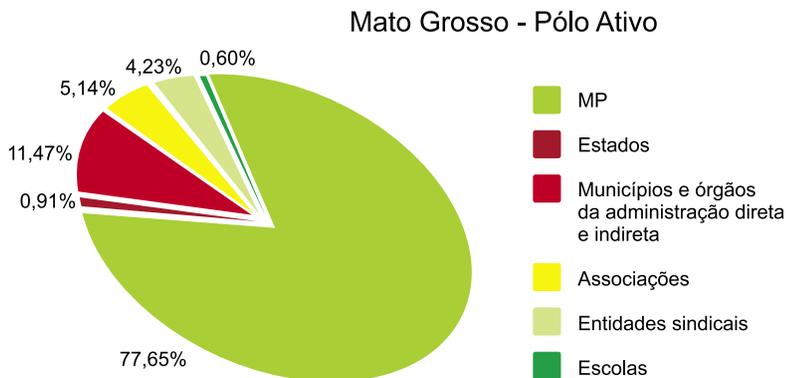
Fonte: Informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT, TJRS e TJSP

Tabela XX: Participação do número de Ações Civis Públicas no acervo geral de distribuições cíveis relativo ao mesmo período – TJMT, TJRS e TJSP\*

| São Paulo | Mato Grosso | Rio Grande do Sul |
|-----------|-------------|-------------------|
| 0,10%     | 0,15%       | 0,01%             |

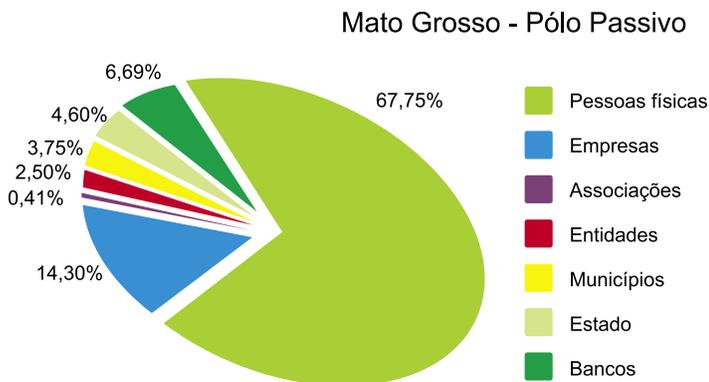
Fonte: Informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT, TJRS e TJSP. (\*) Dados obtidos a partir da comparação entre o número de ACPs e o número geral de processos em curso no mês de agosto de 2003. Se considerado apenas o movimento da capital paulista, a taxa em questão seria de 0,12%.

Gráfico VIII: Delimitação das pessoas que figuram no pólo ativo das ações propostas – TJMT<sup>24</sup>



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT

Gráfico IX: Delimitação das pessoas que figuram no pólo passivo das ações propostas – TJMT<sup>25</sup>



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT

Tabela XXI: Tempo médio de tramitação em primeiro grau das Ações Cíveis Públicas sentenciadas nos últimos 5 anos (em meses) – TJRS, TJMT e TJSP

|  | Mato Grosso | Rio Grande do Sul | São Paulo |
|--|-------------|-------------------|-----------|
| Tempo médio de tramitação em primeiro grau das ACPs sentenciadas nos últimos 5 anos (em meses) | 31          | 13                | ND        |

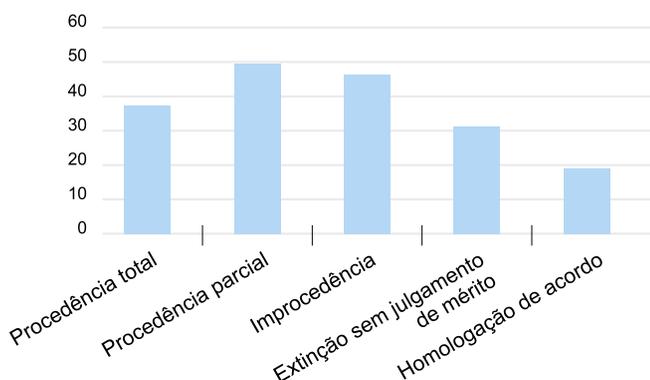
Fonte: Informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT, TJRS e TJSP

.....  
<sup>24</sup> Os tribunais dos Estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo não forneceram informações relativas a esse item.

<sup>25</sup> Idem a nota anterior.

Gráfico X: Tempo médio de tramitação em primeiro grau das Ações Cíveis Públicas sentenciadas nos últimos 5 anos (em meses) – TJRS <sup>26</sup>

### Tempo Médio - RS



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pelas Corregedorias do TJRS

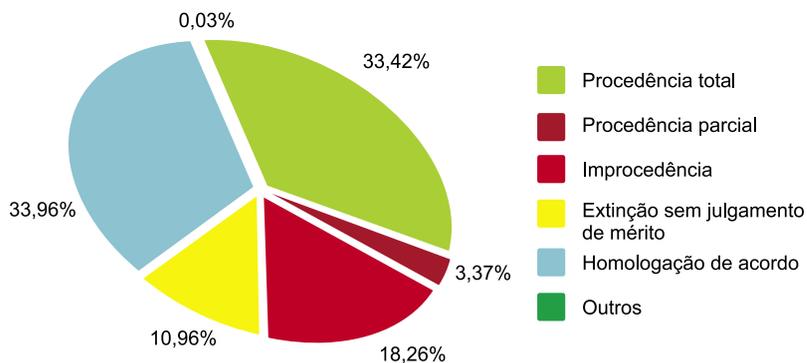
Tabela XXII: Número de Ações Cíveis Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos e resultados dos julgamentos - TJMT e TJRS

|   | Mato Grosso | Rio Grande do Sul |
|---|-------------|-------------------|
| Número de ACPs julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos | 356         | 2237              |

Fonte: Informações fornecidas pelas Corregedorias do TJMT e TJRS

Gráfico XI: Número de Ações Cíveis Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos e resultados dos julgamentos - TJMT

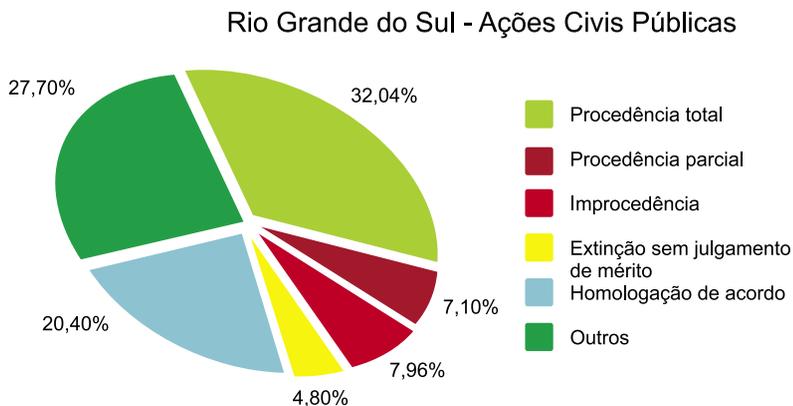
### Mato Grosso - Ações Cíveis Públicas



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pela Corregedoria do TJMT.

<sup>26</sup> Os tribunais dos estados do Mato Grosso e de São Paulo não forneceram informações relativas a esse item.

Gráfico XII: Número de Ações Cíveis Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos e resultados dos julgamentos - TJRS



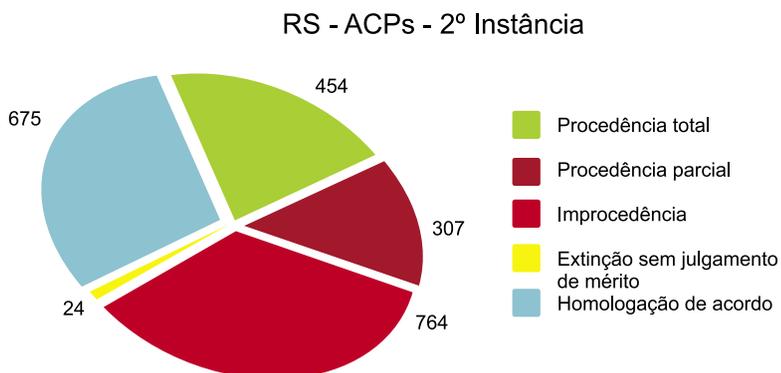
Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pela Corregedoria do TJRS

Tabela XXIII: Número de Ações Cíveis Públicas julgadas em segundo grau nos últimos 5 anos – TJMT, TJRS e TJSP

|  | Mato Grosso | Rio Grande do Sul | São Paulo |
|--|-------------|-------------------|-----------|
| Número de ACPs julgadas em segundo grau nos últimos 5 anos | ND          | 2224              | ND        |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TJRS

Gráfico XIII: Número de Ações Cíveis Públicas julgadas em segundo grau nos últimos 5 anos e resultados dos julgamentos - TJRS



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações fornecidas pela Corregedoria do TJRS

### 3. Dados relativos ao Ministério Público Federal

No âmbito do Ministério Público Federal, foram encaminhados ofícios a cada uma das cinco Câmaras de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República, contendo os pedidos de informação declinados no início deste relatório. Não houve resposta por parte da 1ª, 2ª, 5ª e 6ª Câmaras, que são especializadas, respectivamente, nas seguintes matérias: (i) Constitucional e Infraconstitucional (ii) Criminal e Controle Externo da Atividade Policial, (iii) Patrimônio Público e Social e (iv) Índios e Minorias. A 4ª Câmara, especializada em Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, apresentou resposta contendo apenas o número de TACs realizados nos últimos 5 anos, que foi de 290. Finalmente, a 3ª Câmara, especializada em Consumidor e Ordem Econômica, apresentou resposta contendo o número de TACs realizados no mesmo período (10) e o número de ações civis públicas ajuizadas (10), dados esses que parecem carecer de consistência.

Apesar da precariedade das informações referidas acima, foi possível obter, junto ao Ministério Público Federal atuante em São Paulo, informações algo mais específicas sobre a tutela extrajudicial de interesses difusos em nível federal nesse Estado, sobretudo no que diz respeito à capital. Entre as informações obtidas, destaca-se aquela relativa à distribuição temática das 247 ações civis públicas propostas pela Procuradoria Regional da Capital, substancialmente diversa daquela verificada em relação aos Ministérios Públicos Estaduais de São Paulo e Mato Grosso. No caso ora comentado, a maior parte das ações (31%) disse respeito à tutela do Consumidor, Ordem Econômica e Sistema Financeiro de Habitação, seguida pela tutela dos seguintes interesses metaindividuais: Patrimônio Público e Social (24%), Qualidade do Serviço Público, Tributário, Previdência e Assistência Social, Convenção de Nova York e Residual (16%), Saúde e Educação (11%), Família, Criança, Adolescente, Idoso, Portador de Deficiência, Estrangeiros e Cidadania (11%), Meio Ambiente, Patrimônio Histórico e Cultural, Índios e Outras Populações Tradicionais (5%) e Vínculo não cadastrado (2%).

Seguem, abaixo, os dados obtidos:

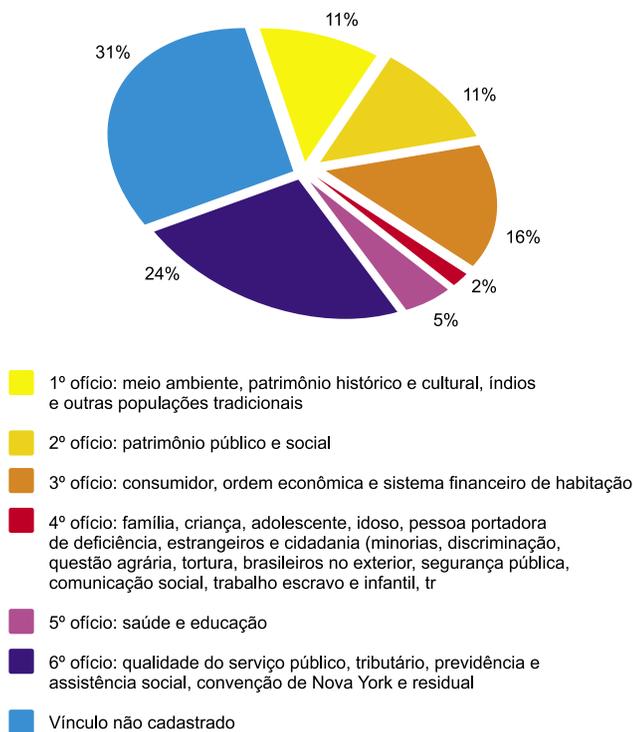
Tabela XXIV: Informações prestadas pela Procuradoria da República no Estado de São Paulo

| Informação Prestada:   |       |
|--|-------|
| Número de representações e peças de informação processados nos últimos cinco anos, só na capital | 4.670 |

| Informação Prestada:   |       |
|--|-------|
| Número de inquéritos civis instaurados nos últimos cinco anos, só na capital | 53    |
| Número de procedimentos arquivados nos últimos cinco anos, só na capital     | 2.915 |
| Número de inquéritos civis arquivados nos últimos cinco anos, só na capital  | 34    |
| Número de termos de ajustamento de conduta em 2005 e 2006, só na capital     | 2     |
| Número de ações civis públicas efetivamente ajuizadas, só na capital         | 247   |
| Número de ações civis públicas ajuizadas nas PRMs, interior                  | 593   |

Fonte: Dados fornecidos pela Procuradoria da República em São Paulo

Gráfico XIV: Ações de Autoria do MPF, propostas nos últimos cinco anos, pela PR/SP



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pelo Ministério Público Federal.

Tabela XXV: Ações de Autoria do MPF propostas nos últimos cinco anos pela PR/SP, analisadas por ano.

|      |    |
|------|----|
| 2002 | 37 |
| 2003 | 43 |
| 2004 | 61 |
| 2005 | 62 |
| 2006 | 71 |

Fonte: Informações fornecidas pelo Ministério Público Federal.

Tabela XXVI: Ações de Autoria do MPF propostas nos últimos cinco anos pelas PRM's, analisadas por ano.

|      |     |
|------|-----|
| 2002 | 105 |
| 2003 | 94  |
| 2004 | 133 |
| 2005 | 145 |
| 2006 | 116 |

Fonte: Informações fornecidas pelo Ministério Público Federal.

## 4. Dados relativos à Justiça Federal

No âmbito da Justiça Federal, foram encaminhados pedidos de informação aos Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 4ª Regiões, solicitando resposta às questões formuladas tanto em relação à Justiça Federal nos Estados de Mato Grosso, São Paulo e Rio Grande do Sul, respectivamente, como em relação a todo o território compreendido na jurisdição administrativa dos respectivos tribunais. As respostas apresentadas pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região deram conta, apenas, do número total de ações civis públicas ajuizadas nos últimos 5 anos, bem como de sua participação no acervo geral de distribuições, tanto para a Seção Judiciária de São Paulo quanto para a 3ª Região inteira (respectivamente, 998 ações – 0,16% - e 1156 ações – 0,17%). Em relação aos outros dois tribunais, foram obtidas respostas também parciais, mas um pouco mais completas, ao questionário encaminhado.

Analisadas as informações fornecidas pelos TRFs da 1ª e 4ª Região, referentes, no caso do primeiro, tanto à Justiça Federal do Mato Grosso como à somatória dos dados atinentes a toda a jurisdição administrativa do TRF1, e, no segundo caso, apenas à Justiça Federal do Rio Grande do Sul, foi possível perceber, desde logo, que o volume de ações civis públicas ajuizadas revelou-se bastante inferior àquele verificado nas Justiças Estaduais. Ao passo em que, nos últimos 5 anos, teriam sido ajuizadas 5157 ACPs na Justiça Estadual gaúcha, a informação relativa à Justiça Federal do mesmo Estado revelou números 85,98% menores, apontando 723 ajuizamentos. No Mato Grosso, foi verificada uma proporção

semelhante, com um volume de ajuizamentos 88,81% menor na Justiça Federal (137 ações ajuizadas nos últimos 5 anos, contra 1225 na Justiça Estadual).

A mesma proporção se manteve em relação às ações julgadas em primeiro grau nos últimos 5 anos. No caso da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, os números encontrados (762 ações julgadas) foram 65,93% menores que os da Justiça Estadual (2237 ações julgadas), ao passo em que, no Mato Grosso, foram 77,24% menores (81 ações julgadas na Justiça Federal contra 356 na Justiça Estadual).

No caso do Mato Grosso, foi possível comparar os tempos médios de tramitação das ACPs em primeiro grau nas Justiças Estadual e Federal. Essa comparação revelou um trâmite algo mais célere no âmbito federal, em que as ações foram sentenciadas, em média, depois de 24,6 meses, contra 31 meses na Justiça Estadual. Em relação à participação do volume de ACPs no acervo geral de distribuições, a Justiça Federal do Rio Grande do Sul apresentou uma concentração de ACPs oito vezes maior que a Justiça Estadual, revelando um percentil de 0,08%, contra 0,01% no âmbito Estadual. Já no Mato Grosso, os percentis foram mais próximos, com uma participação de 0,20% no âmbito federal, contra 0,15% no âmbito estadual (números parecidos, como registrado acima, aos do TRF da 3ª Região).

Derradeiramente, foi informada pelo TRF da 4ª Região a distribuição das sentenças de primeiro grau prolatadas no período por resultado final do processo, informação essa que permite interessante comparação em relação aos dados aferidos no âmbito da Justiça Estadual desse mesmo Estado. Assim, enquanto que na Justiça Federal gaúcha a taxa de procedência total foi de 10%, no âmbito estadual havia sido de 32,04%. A taxa de procedência parcial foi de 14%, contra 20,40% no âmbito estadual. As extinções sem julgamento de mérito atingiram 14% no âmbito federal, contra 4,80% no estadual. A taxa de improcedência foi de 9% no âmbito federal, contra 7,96% no âmbito estadual. Por último as taxas de homologação de acordo (as que mais variaram na comparação) foram de apenas 1% no âmbito federal, contra 20,4% no âmbito estadual.<sup>27</sup>

Confiram-se, abaixo, os dados supra comentados:

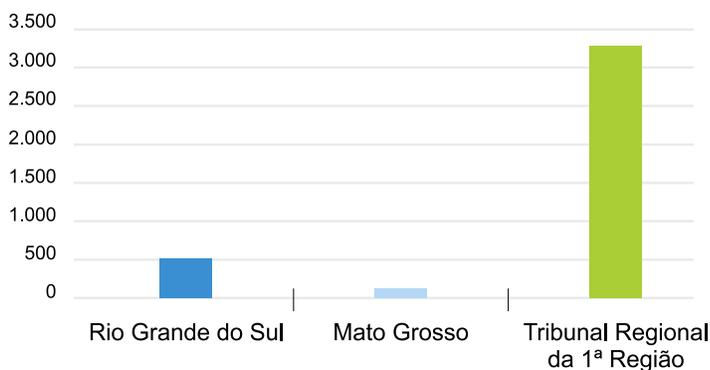
Tabela XXVII: Número de ações civis públicas ajuizadas nos últimos 5 anos

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| Rio Grande do Sul              | 723  |
| Mato Grosso                    | 137  |
| Tribunal Regional da 1ª Região | 3360 |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região e da 4ª Região.

.....  
<sup>27</sup> Note-se, todavia, que o número de resultados enquadrados na categoria “outros”, no caso da Justiça Federal do RS, foi altíssimo, englobando 52% dos casos. Esse dado compromete, evidente, boa parte da precisão dos dados supra referidos, tornando a comparação feita aqui precária e meramente indicativa.

Gráfico XV: Número de ações civis públicas ajuizadas nos últimos 5 anos



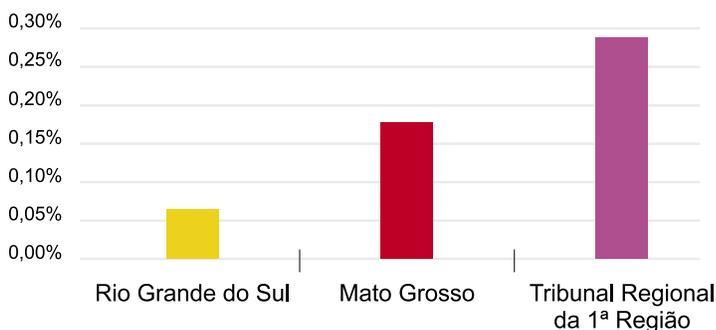
Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região e da 4ª Região.

Tabela XXVIII: Participação do número de Ações Civis Públicas no acervo geral de distribuições cíveis relativo ao mesmo período

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| Rio Grande do Sul              | 0,08% |
| Mato Grosso                    | 0,20% |
| Tribunal Regional da 1ª Região | 0,30% |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região e da 4ª Região.

Gráfico XVI: Participação do número de Ações Civis Públicas no acervo geral de distribuições cíveis relativo ao mesmo período



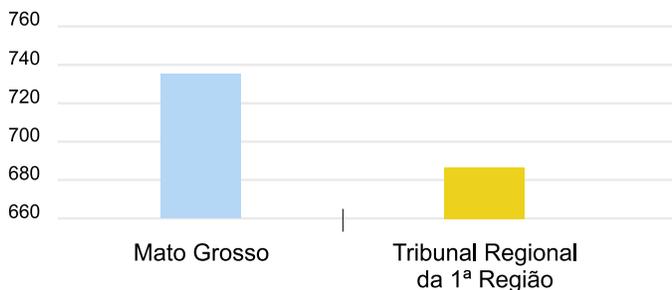
Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região.

Tabela XIX: Tempo médio de tramitação em primeiro grau das Ações Civis Públicas sentenciadas nos último cinco anos

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Mato Grosso                    | 743 dias |
| Tribunal Regional da 1ª Região | 688 dias |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região.

Gráfico XVII: Tempo médio de tramitação em primeiro grau das Ações Civas Públicas sentenciadas nos último cinco anos (em dias)



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região.

Tabela XXX: Tempo médio de tramitação em segundo grau das Ações Civas Públicas julgadas nos últimos cinco anos

|                                |          |
|--------------------------------|----------|
| Tribunal Regional da 1ª Região | 299 dias |
|--------------------------------|----------|

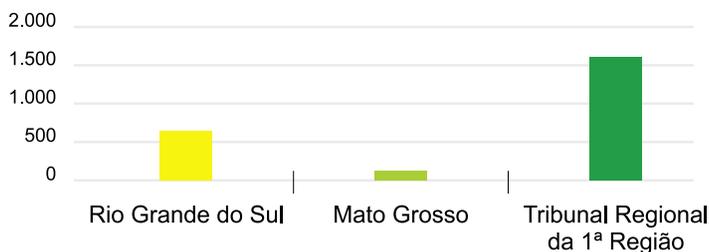
Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região.

Tabela XXXI: Número de Ações Civas Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos cinco anos

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| Rio Grande do Sul              | 762  |
| Mato Grosso                    | 81   |
| Tribunal Regional da 1ª Região | 1632 |

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região e da 4ª Região.

Gráfico XVIII: Número de Ações Civas Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos cinco anos



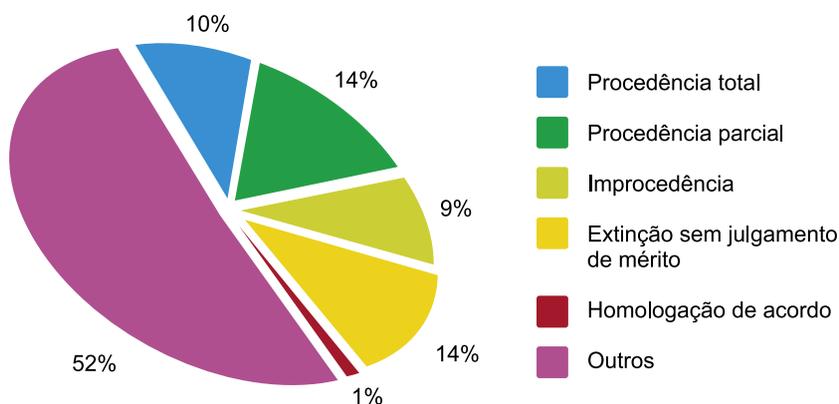
Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 1ª Região e da 4ª Região.

Tabela XXXII: Conteúdo da sentença das Ações Civis Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos cinco anos

|                                   | Rio Grande do Sul |
|-----------------------------------|-------------------|
| Procedência total                 | 75                |
| Procedência parcial               | 107               |
| Improcedência                     | 70                |
| Extinção sem julgamento de mérito | 107               |
| Homologação de acordo             | 7                 |
| Outros                            | 396               |

Fonte: Informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 4ª Região.

Gráfico XIX: Conteúdo da sentença das Ações Civis Públicas julgadas em primeiro grau nos últimos cinco anos, dados em porcentagem (Rio Grande do Sul)



Fonte: Elaboração própria, a partir das informações fornecidas pela Corregedoria do TRF da 4ª Região.



## **VI. Conclusão e encerramento da primeira parte do relatório**

Consoante ressaltado anteriormente, as informações constantes desta primeira parte do relatório de pesquisa referem-se a um conjunto de dados obtido a partir das respostas encaminhadas por cada um dos órgãos públicos consultados aos questionários que lhes foram encaminhados, o que torna os resultados aqui expostos sujeitos a todas as possíveis inconsistências e contradições eventualmente constantes das próprias respostas originais.

Adicionalmente, é de se recordar que a abrangência dos dados aqui divulgados também resultou diretamente dependente do volume, organização e acuidade das informações fornecidas pelos órgãos consultados, de sorte que a falta de resposta a várias das questões originalmente formuladas ocasionou, necessariamente, lacunas que não puderam aqui ser completadas.

Nos termos referidos no início deste documento, todavia, procurou-se complementar essas informações fornecidas pelos órgãos consultados por meio do estudo de caso que segue, adiante, como segunda e última parte integrante do presente relatório. Esse estudo de caso teve por objetivo empreender uma análise de cunho algo mais qualitativo em relação ao objeto pesquisado, tomando por ponto de partida um caso exemplar e recente relativo a um contencioso coletivo de amplo impacto nacional.



# VII. Estudo de Caso: O contencioso das Tarifas Básicas de Assinatura de Telefonia no Estado de São Paulo

## 1. Introdução e contexto geral em que se insere o caso analisado

Entre o início e meados do ano de 2004, tomou corpo perante o judiciário paulista (e também perante outras justiças por todo o país) um movimento generalizado de contestação das tarifas de assinatura residencial cobradas, de um modo geral, pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) atuantes no país. Esse movimento se desdobra, posteriormente, em duas grandes frentes.

Por um lado, consubstancia-se no ajuizamento de um sem número de ações individuais, cujo objetivo consiste em obter a declaração, com efeitos restritos ao autor da ação, de invalidade de referida tarifa. A maior parte dessas ações acaba por tramitar perante Juizados Especiais Cíveis, não infreqüentemente gerando, em virtude de seu número impressionantemente expressivo, uma quase falência operacional dos cartórios respectivos.

Por outro lado, tal movimento provoca o ajuizamento de diversas ações coletivas, iniciadas tanto pelo Ministério Público em níveis estadual e federal quanto por associações legitimadas para tanto. Nessas ações coletivas, são concedidas e posteriormente revogadas diversas decisões liminares, cujo objetivo é o de impedir as concessionárias de cobrarem de seus clientes a tarifa de assinatura, tendo havido, ademais, em relação a essas ações coletivas, importantes discussões no que respeita à abrangência territorial de suas decisões, à participação da Anatel como parte legitimada para os processos, à competência para seu conhecimento, à possibilidade de sua reunião em um único juízo e, finalmente, ao regime jurídico que disciplinaria os efeitos de suas decisões vis-a-vis as ações individuais que já haviam sido ajuizadas.

Tal processo de contestação judicial das tarifas de assinatura do STFC insere-se, ainda, em um contexto mais amplo de judicialização da regulação tarifária no

âmbito das telecomunicações, cujo evento anterior mais expressivo poderia ser localizado no processo de contestação judicial dos reajustes de tarifas em geral ocorrido em junho de 2003, que traduziu-se, também, no surgimento de diversas ações judiciais, sobretudo coletivas, cujo efeito final foi o de retardar, por praticamente um ano, a aplicação dos índices aprovados pela Anatel em 2003, com ampla repercussão na mídia.<sup>28</sup>

Esse processo de contestação judicial das tarifas de assinatura, iniciado em 2004, insere-se, finalmente, dentro de uma moldura mais ampla de rediscussão e redefinição do modelo de remuneração e estruturação tarifária do serviço de telecomunicações resultante da reorganização geral promovida previamente à própria privatização.<sup>29</sup>

Especificamente em relação às assinaturas de telefonia, esse processo de rediscussão do modelo implementado a partir das privatizações (modelo que resultou, grosso modo, em um aumento expressivo das tarifas de assinatura a partir, sobretudo, de 1997) gerou questionamentos importantes em diversos planos, incluindo o do Ministério das Comunicações<sup>30</sup>, o do Congresso Nacional<sup>31</sup> e o da própria agência de regulação, que acabou editando, em dezembro de 2005, sua Resolução n. 427, destinada a regulamentar um novo plano de acesso ao serviço

.....  
28 Ver, a propósito, as decisões do Superior Tribunal de Justiça tomadas no julgamento dos seguintes recursos: Conflito de Competência n. 39.590-RJ e AgRg na SL Nº 57-DF. Ver, ainda, João Mellão Neto. Até futebol tem regra (jornal O Estado de São Paulo, edição de 18 de julho de 2003). Em São Paulo, foi possível colher informações demonstrando que os primeiros movimentos de contestação judicial de tarifas de telefonia, por intermédio de ações coletivas, remontam a período bem anterior a esse, coincidindo mesmo com os primeiros anos de exploração do serviço pós-privatizações. Nesse sentido, teria havido, já em junho de 1999, ação coletiva proposta pelo IDEC com o mesmo objetivo de questionar reajustes tarifários aprovados na época pelo órgão de regulação, na qual teria sido concedida, inclusive, medida liminar para esse mesmo fim.

29 Ver, sobre a reorganização dos patamares tarifários no período anterior às privatizações, Folha de São Paulo. Assinatura residencial vai subir de R\$ 2,70 para R\$ 10 a partir de maio (edição de 4 de abril de 1997), e Folha de São Paulo. Tarifa já subiu 2.170% (edição de 5 de abril de 1997).

30 Do relatório de atividades do Ministério das Comunicações para o ano de 2004, editado em dezembro, constou, por exemplo, crítica expressa ao modelo tarifário vigente, o qual, segundo o documento, “dificulta a universalização” ao prever “um excessivo grau de liberdade dos prestadores de serviços de telecomunicações sobre os itens da cesta tarifária (assinatura básica/pulso/habilitação), permitindo com isso uma forte manipulação do item da assinatura, item esse que tem grande impacto na fatura mensal dos usuários de baixa renda.” Ver: BRASIL. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. SECRETARIA DAS TELECOMUNICAÇÕES. Relatório de Atividades 2004. Disponível em [http://www.mc.gov.br/sites/600/695/00001403.pdf]. Acesso em 19 de maio de 2006. p. 23.

31 Um dos primeiros, senão o primeiro projeto de lei a ser apresentado na Câmara com o objetivo de extinguir ou alterar o regime de cobrança de assinatura nas tarifas de telefonia foi o Projeto de Lei n. 5476/2001, de autoria do Dep. Marcelo Teixeira. A esse projeto de lei estão apensados, por tratarem de matéria semelhante, os Projetos de Lei n. 5559/2001, 6064/2002, 6774/2002, 6865/2002, 7113/2002, 363/2003, 2691/2003, 2743/2003, 2973/2004, 5388/2005, 5731/2005 e 6144/2005. Ver, ainda, o seguinte press release divulgado pela Anatel: BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Anatel recebe de parlamentares da Bahia abaixo-assinado pelo fim da tarifa de assinatura. Brasília, 11 de agosto de 2005. Disponível em [http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2005/release\_11\_08\_2005.pdf]. Acesso em 20 de maio de 2006.

de STFC local denominado AICE (Acesso Individual de Classe Especial), cuja característica fundamental é a de ser um plano pré-pago, com tarifa de assinatura mais barata que a tarifa de assinatura normalmente praticada pelas concessionárias (o desconto em relação à tarifa de assinatura normal é de, no mínimo, 40%).<sup>32</sup>

No contexto dessas discussões, o processo de questionamento judicial das tarifas de assinatura, iniciado em 2004 e ainda não terminado, parece ter sido um capítulo especialmente importante. Pela relevância do tema tratado, pela quantidade de ações individuais ajuizadas, pelo número expressivo de ações coletivas correspondentes e pelos problemas práticos gerados a partir desse contencioso, tal caso foi entendido como capaz de gerar informações importantes sobre a tutela de interesses difusos no Brasil, tendo sido escolhido, por isso, para análise no contexto do presente relatório.

## 2. Metodologia e fontes consultadas

A análise do caso envolvendo o questionamento judicial das tarifas de assinatura de STFC local foi empreendida a partir de dois cortes temáticos principais. Em primeiro lugar, buscou-se concentrar a análise do caso apenas em seus desdobramentos judiciais, focando-se o estudo, ainda, apenas nas ações coletivas a ele relacionadas. Além disso, buscou-se concentrar a análise apenas nos casos originados no Estado de São Paulo, uma vez que a análise das ações promovidas nos demais estados tornaria substancialmente mais trabalhosa, custosa e demorada a pesquisa, sem que esses custos adicionais de tempo e complexidade fossem compensados por um incremento significativo nas informações passíveis de serem obtidas a partir da análise do caso em contexto mais amplo que aquele efetivamente empreendido.

Objetivando analisar o contencioso coletivo instaurado dentro de seu contexto real, a análise foi orientada por objetivos não apenas exploratório-descritivos como

.....

32 Note-se que, não obstante tenha editado tal regulamentação, a posição fundamental da Anatel no âmbito desse debate foi sempre a de ressaltar a importância da tarifa de assinatura no contexto da estrutura tarifária do setor. Para detalhes a esse respeito, ver a apresentação feita à Câmara dos Deputados pelo conselheiro da agência, Sr. Marcos Bafuto, em junho de 2005, no contexto do seminário denominado "Assinatura Básica de Telefonia". Essa apresentação está disponível em [[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2005/release\\_03\\_06\\_2005.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2005/release_03_06_2005.pdf)] (Acesso em 20 de maio de 2007) e ressalta que: (i) a assinatura destina-se a cobrir custos fixos ligados à disponibilidade individual do acesso ao serviço, que não são remunerados por outros componentes da tarifa e que respondem por mais de 70% dos custos totais de prestação do STFC local, (ii) é prática comum no plano mundial, não sendo praticada por apenas dois entre 182 países analisados e (iii) sua extinção implicaria a necessidade de revisar toda a estrutura tarifária do serviço, gerando a necessidade de promover compensações em itens como o valor dos pulsos, das tarifas de interconexão e das fichas e créditos de telefones de uso público. Ver, também, BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Anatel participa de debate sobre telefonia fixa na Câmara dos Deputados. Brasília, 3 de junho de 2005. Disponível em [[http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2005/release\\_03\\_06\\_2005.pdf](http://www.anatel.gov.br/Tools/frame.asp?link=/biblioteca/releases/2005/release_03_06_2005.pdf)]. Acesso em 20 de maio de 2007.

também explanatório-causais, buscando, em suma, entender como se desenvolveram os principais problemas jurídicos percebidos no caso pelos diversos atores envolvidos nele e buscando, ainda, entender as principais causas que levaram à eclosão desses problemas.

Para atingimento desses objetivos de análise, buscamos informações em fontes diversas, que incluíram, sobretudo, as seguintes: (i) entrevistas com atores relevantes, entre os quais representantes dos órgãos de defesa do consumidor engajados no caso, da concessionária de STFC Local atuante em São Paulo, do próprio Poder Judiciário e, finalmente, dos escritórios de advocacia empresarial envolvidos nas defesas das concessionárias, (ii) pesquisa em jornal atinente aos eventos abordados pela análise, (iii) pesquisa em documentos oficiais do Ministério das Comunicações, da Anatel e da Câmara dos Deputados e, principalmente, (iv) análise direta das peças processuais e decisões judiciais atinentes às várias ações coletivas analisadas.

### **3. Fatos fundamentais atinentes ao caso**

Em 31 de maio de 2004, perante a Comarca de Bauru, foi ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Contribuinte uma ação coletiva, cujo pedido consistia na suspensão da cobrança de tarifa de assinatura por parte da ré naquele processo, a empresa Telecomunicações de São Paulo S/A (Telesp). Essa foi a primeira de uma série de outras 25 ações de idêntico objeto a serem propostas contra a mesma empresa em virtude da cobrança de tarifas de assinatura na telefonia local, sendo a última dessas ações proposta em São Paulo em 1o de janeiro de 2006.

A segunda ação civil pública de conteúdo idêntico foi ajuizada aproximadamente dez dias depois dessa ação de Bauru, na Comarca de São Carlos, pelo Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania (CDCON). Seu pedido consistia na declaração de nulidade da cobrança da tarifa de assinatura pela Telesp em relação aos usuários do Estado de São Paulo ou, alternativamente, em relação apenas aos usuários de São Carlos.

Foi requerida, nessa ação, a concessão de medida liminar, indeferida pelo juízo de São Carlos no mesmo dia do ajuizamento. Outra ação seria proposta pelo mesmo autor em Mauá, cinco dias depois, com nova medida liminar indeferida. Uma semana depois disso, em 20 de junho de 2004, nova ação é ajuizada pelo mesmo CDCON em Catanduva. Nesta ação, foi concedida a primeira medida liminar deferida contra a ré, determinando a ela que se abstinhasse de cobrar a tarifa de assinatura “conforme requerido na inicial”. Tal decisão subsistiu até 14 de julho, quando foi suspensa por decisão do então vice-presidente do (hoje extinto) 1o Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo.

Nessa mesma data de 14 de julho de 2004, nova ação foi ajuizada em São Paulo, desta vez pelo próprio Ministério Público Estadual, que ajuizaria ainda, dois dias depois, mais uma ação, desta vez perante a comarca de Pinto Ferreira.

Além de Bauru, São Carlos, Mauá, Catanduva, São Paulo e Pinto Ferreira, foram ajuizadas ações coletivas com o mesmo objeto, contra a Telesp, entre os anos de 2004 e 2006, também nas comarcas de Campinas (3 ações), Distrito Federal (1 ação), Dracena (1 ação), Marília (1 ação), Santo André (2 ações), São José dos Campos (3 ações) e Sorocaba (1 ação). O total de ações ajuizadas em São Paulo foi de 10 (dez). Essas ações foram promovidas pelos seguintes autores: Acontesp - Associação de Defesa dos Contribuintes do Estado de São Paulo (São Paulo), ASSIVIC Internacional DHPV Associação Internacional de Vigilância da Cidadania, Direitos Humanos e Proteção à Vida (Sorocaba), Associação de Defesa e Proteção do Consumidor do Grande ABC - ADPCON-ABC (Santo André), Associação de Pessoal da Caixa Econômica Federal de São Paulo - APCEF/SP (São Paulo), Associação Nacional de Defesa da Cidadania - ANADEC e Instituto Barão de Mauá (São Paulo), Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON (Santo André), Conceito - Contribuintes e Consultores Associados (Marília), Coopermam - Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos em Transportes de São Paulo (São Paulo), ICDEC - Instituto Campineiro de Defesa do Consumidor (Campinas), IDC - Instituto de Defesa do Consumidor (Campinas), IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (São Paulo), Instituto Brasileiro de Defesa de Lojistas de Shopping Centers - IDELOS (São Paulo), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Contribuinte (Bauru), Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON (São Carlos, Mauá, Catanduva, Santo André e São Paulo), Instituto Nacional de Defesa do Consumidor - INADEC (Distrito Federal), Ministério Público do Estado de São Paulo (São Paulo e Porto Ferreira), Procon de Dracena - SP (Dracena), Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários e Anexos do Vale do Paraíba (São José dos Campos), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São José dos Campos e Região (São José dos Campos), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas de São José dos Campos e Região (São José dos Campos), SISSTESP - Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos da Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo (Campinas) e Transcooper - Cooperativa de Trabalho dos Profissionais no Transporte de Passageiros em Geral da Região Sudeste (São Paulo).

Houve deferimento de medida liminar em sete dessas 26 ações, em todos os casos com revogação subsequente. O tempo médio de vigência dessas liminares, considerando a data de sua concessão e a data da respectiva revogação, independentemente de efetivação da ordem ou da data de intimação da ré a seu respeito, foi de 7,33 dias.

Uma das questões processuais mais importantes em todos esses processos disse

respeito à competência. Originalmente, cinco dessas ações foram propostas perante a Justiça Federal e as 21 restantes perante a Justiça Estadual. Todavia, em virtude (i) das alegações de conexão de causas feitas pela ré e da avocação das causas pelo juízo da 32ª Vara Cível da Justiça Estadual de São Paulo, (ii) da manifestação de interesse da Anatel quanto aos casos, (iii) de liminar concedida nos autos de conflito de competência instaurado perante o Superior Tribunal de Justiça, (iv) do julgamento desse conflito de competência e (v) de declaração subsequente de incompetência pela 9ª Vara da Justiça Federal de São Paulo, tais processos foram, em muitos casos, encaminhados de um juízo para outro por até quatro vezes.

Realmente, por força de decisão tomada pela 32ª Vara da Justiça Estadual nos autos da ação ajuizada pela ANADEC e pelo Instituto Barão de Mauá, foi reconhecida a competência desse juízo para conhecer de todas as ações civis públicas propostas contra a Telesp tendo por objeto as tarifas de assinatura. Em cumprimento dessa decisão, foram expedidos ofícios a diversos outros juízos, requisitando a remessa dos autos, o que foi atendido no mais das vezes. Contudo, a manifestação de interesse da Anatel acerca dos casos e a existência de ações em curso perante a 2ª Vara Federal do Distrito Federal e perante a 9ª Vara Federal de São Paulo gerou a instauração de conflito de competência perante o Superior Tribunal de Justiça, com pedido liminar deferido pelo Min. Francisco Falcão para determinar o sobrestamento das ações coletivas ajuizadas perante os diversos juízos e designar, em caráter provisório, o juízo da 2ª Vara Federal de Brasília como competente para o conhecimento de medidas urgentes. Não obstante essa decisão liminar, o resultado final do conflito de competência foi no sentido de reconhecer a possibilidade de julgamentos contraditórios apenas em três ações, quais sejam, aquelas ajuizadas pela ANADEC (32ª Vara Estadual de São Paulo), pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (5ª Vara Cível de São Paulo) e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (9ª Vara Federal de São Paulo), ordenando a reunião destas no último juízo e deixando de conhecer o conflito de competência em relação a todas as demais ações. Apesar dessa decisão, várias das ações em curso acabaram sendo efetivamente enviadas para a 9ª Vara Federal, que, todavia, proferiu, depois, decisão em todos os casos que lhe foram enviados reconhecendo a ilegitimidade de parte da Anatel para figurar nos processos. Deixando de haver razão para a manutenção dos casos na Justiça Federal, em virtude da exclusão da Anatel, foi ordenada nova remessa dos processos à Justiça Estadual. Como resultado desses desdobramentos todos, das 26 ações propostas, uma chegou a ser remetida de um juízo para outro quatro vezes, tendo sido determinada, mas ainda não cumprida, mais uma remessa. Dois casos foram remetidos três vezes e três casos foram remetidos duas vezes. Em cinco casos houve duas remessas e há, pendente de cumprimento, decisão ordenando mais uma remessa. Em dois casos houve uma remessa, estando penden-

te de cumprimento decisão ordenando mais uma remessa. Em dois casos ainda não houve remessa alguma mas já há decisão determinando nesse sentido. Finalmente, em apenas 11 dos casos analisados, o juízo atualmente encarregado do feito é o mesmo ao qual ele foi originalmente distribuído, sem qualquer remessa a juízo distinto.

Até a data de fechamento do presente relatório, haviam sido proferidas sentenças em quatro dos casos, sendo três sentenças de improcedência e uma sentença de extinção do processo sem julgamento de mérito, em virtude, neste caso, do reconhecimento da ilegitimidade ativa do Instituto Brasileiro de Defesa de Lojistas de Shopping Centers – IDELOS.

Segundo pudemos apurar, estaria ocorrendo, na semana de fechamento deste relatório, o primeiro julgamento de mérito sobre o tema das tarifas de assinatura perante o Superior Tribunal de Justiça, julgamento esse que, contudo, ainda não tem resultado definido, e que também não se refere a qualquer das ações analisadas, mas sim a uma ação proposta em outro estado contra a empresa Brasil Telecom.

Referimos, abaixo, uma tabela contendo a relação de todas as ACPs ajuizadas, além de uma relação com toda a cronologia dos principais eventos processuais pertinentes a essas ações coletivas.

#### AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS

|   | DATA       | Local de ajuizamento | AUTOR DA AÇÃO COLETIVA  |
|---|------------|----------------------|---|
| 1 | 31.05.2004 | Bauru                | Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Contribuinte                |
| 2 | 09.06.2004 | São Carlos           | Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON                            |
| 3 | 14.06.2004 | Mauá                 | Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON                            |
| 4 | 20.06.2004 | Catanduva            | Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON                            |
| 5 | 01.07.2004 | São Paulo            | Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON                            |
| 6 | 01.07.2004 | São Paulo            | Associação Nacional de Defesa da Cidadania - ANADEC e Instituto Barão de Mauá |
| 7 | 07.07.2004 | Santo André          | Centro de Defesa do Consumidor e Cidadania - CDCON                            |
| 8 | 14.07.2004 | São Paulo            | Ministério Público do Estado de São Paulo                                     |

|    | DATA       | Local de ajuizamento | AUTOR DA AÇÃO COLETIVA  |
|----|------------|----------------------|---|
| 9  | 15.07.2004 | Campinas             | IDC - Instituto de Defesa do Consumidor   |
| 10 | 16.07.2004 | São Paulo            | Ministério Público do Estado de São Paulo Ministério Público Federal  |
| 11 | 23.07.2004 | São Paulo            | IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor   |
| 12 | 28.07.2004 | Campinas             | ICDEC - Instituto Campineiro de Defesa do Consumidor  |
| 13 | 19.08.2004 | São José dos Campos  | Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São José dos Campos e Região |
| 14 | 15.09.2004 | Campinas             | SISSTESP - Sindicato dos Servidores e Empregados Públicos da Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo            |
| 15 | 18.10.2004 | São Paulo            | Acontesp - Associação de Defesa dos Contribuintes do Estado de São Paulo  |
| 16 | 18.10.2004 | São Paulo            | Instituto Brasileiro de Defesa de Lojistas de Shopping Centers - IDELOS   |
| 17 | 10.11.2004 | Dracena              | Procon de Dracena - SP  |
| 18 | 16.11.2004 | Santo André          | Associação de Defesa e Proteção do Consumidor do Grande ABC - ADPCON-ABC  |
| 19 | 15.03.2005 | São Paulo            | Associação de Pessoal da Caixa Econômica Federal de São Paulo - APCEF/SP  |
| 20 | 28.03.2005 | São José dos Campos  | Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas de São José dos Campos e Região                       |
| 21 | 26.04.2005 | São José dos Campos  | Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários e Anexos do Vale do Paraíba  |
| 22 | 18.05.2005 | Marília              | Conceito - Contribuintes e Consultores Associados   |
| 23 | 28.06.2005 | Distrito Federal     | Instituto Nacional de Defesa do Consumidor - INADEC   |

|    | DATA       | Local de ajuizamento | AUTOR DA AÇÃO COLETIVA   |
|----|------------|----------------------|--|
| 24 | 24.08.2005 | São Paulo            | Coopermam - Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos em Transportes de São Paulo                                    |
| 25 | 29.09.2005 | Sorocaba             | ASSIVIC Internacional DHPV Associação Internacional de Vigilância da Cidadania, Direitos Humanos e Proteção à Vida |
| 26 | 01.01.2006 | São Paulo            | Transcooper - Cooperativa de Trabalho dos Profissionais no Transporte de Passageiros em Geral da Região Sudeste    |

## CRONOLOGIA DE EVENTOS

| Data      | Processo        | Fato ou evento  |
|-----------|-----------------|---|
|           |                 |   |
| 31/5/2004 | 934/04          | Ajuizada ACP 934/04 pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e do Contribuinte em Bauru. |
| 9/6/2004  | 892/2004        | Ajuizada ACP 892/2004 pela CDCON em São Carlos.   |
| 9/6/2004  | 892/2004        | Foi indeferida liminar.   |
| 14/6/2004 | 830/2004        | Ajuizada ACP 830/2004 pela CDCON em Mauá.   |
| 16/6/2004 | 830/2004        | Liminar foi indeferida.   |
| 20/6/2004 | 1597/2004       | Ajuizada ACP 1597/2004 pela ADCON em Catanduva.   |
| 20/6/2004 | 000.04.073695-4 | Liminar foi indeferida.   |
| 25/6/2004 | 1597/2004       | Liminar concedida para a ACP 1597/2004.   |
| 1/7/2004  | 04.072065-9     | Ajuizada ACP 04.072065-9 pela CDCON em São Paulo.   |
| 1/7/2004  | 04.071521-3     | Ajuizada ACP 04.071521-3 pela ANADEC e Instituto Barão de Mauá em São Paulo.                      |
| 7/7/2004  | 1323/2004       | Ajuizada ACP 1323/2004 pela CDCON em Santo André.   |
| 13/7/2004 | 1597/2004       | Distribuído agravo interposto pela TELESP em face da CDCON.                                       |
| 13/7/2004 | 04.071521-3     | Liminar foi indeferida pelo juiz substituto.  |

| Data       | Processo            | Fato ou evento  |
|------------|---------------------|---|
| 14/7/2004  | 1597/2004           | Concedido efeito suspensivo ao agravo de instrumento interposto.  |
| 14/7/2004  | 04.072065-9         | Decisão determinando a apreciação da liminar depois da apresentação de contestação.   |
| 14/7/2004  | 000.04.073695-4     | Ajuizada ACP 000.04.073695-4 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em São Paulo.   |
| 15/7/2004  | 1844/2004           | Ajuizada ACP 1844/2004 pelo IDC em Campinas.  |
| 15/7/2004  | 1844/2004           | Liminar foi indeferida.   |
| 16/7/2004  | 697/04              | Ajuizada ACP 697/04 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em Porto Ferreira.   |
| 19/7/2004  | 892/2004            | Distribuído agravo interposto pela CDCON em face da TELESP tendo como objeto a reforma da decisão que negou a liminar.  |
| 23/7/2004  | 2004.61.00.0206022  | Ajuizada ACP 2004.61.00.0206022 pelo IDEC em São Paulo.   |
| 28/7/2004  | 1972/2004           | Ajuizada ACP 05.001540-0 pelo ICDEC em Campinas.  |
| 19/8/2004  | 2004.61.03.006143-5 | Ajuizada ACP 2004.61.03.006143-5 pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de São José dos Campos e Região em São José dos Campos. |
| 19/8/2004  | 2004.61.03.006143-5 | Liminar foi indeferida.   |
| 15/9/2004  | 000.04.082071-8     | Ajuizada ACP 000.04.082071-8 pelo Sindicato dos Servidores de Empregados Públicos da Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo- SISSTESP em Campinas.                           |
| 4/10/2004  | 2004.61.00.0206022  | Liminar foi indeferida.   |
| 5/10/2004  | 04.071521-3         | Foi negado provimento ao agravo de instrumento interposto pela ANADEC.  |
| 18/10/2004 | 000.04.098091-0     | Ajuizada ACP 000.04.098091-0 pela ACONTESP - Associação de Defesa dos Contribuintes do Estado de São Paulo em São Paulo.  |
| 18/10/2004 | 000.05.006575-0     | Ajuizada ACP 000.05.006575-0 pelo IDELOS – Instituto Brasileiro de Defesa dos Lojistas de Shopping Centers em São Paulo, com liminar concedida.   |
| 10/11/2004 | 1290/04             | Ajuizada ACP 1290/04 pelo PROCON em Dracena, sem concessão de liminar. Aguarda resolução do conflito de competência.  |
| 16/11/2004 | 2030/04             | Ajuizada ACP 2030/04 pela Associação de Defesa e Proteção do Consumidor do Grande ABC - ADPCON-ABC em Santo André.  |
| 17/11/2004 | 000.04.082071-8     | Proferida decisão determinando a remessa dos autos à Justiça Federal.   |

| Data       | Processo            | Fato ou evento  |
|------------|---------------------|---|
| 17/11/2004 | 2030/04             | Liminar foi indeferida.   |
| 1/12/2004  | 2004.61.00.0206022  | O juízo da 32ª Vara Cível de São Paulo encaminhou ofício solicitando a remessa do caso à Justiça Estadual. Esse ofício foi respondido negativamente pelo Juízo da 9ª Vara Federal, em 13.01.2005. |
| 15/12/2004 | 000.04.073695-4     | Negado provimento ao agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público.  |
| 30/12/2004 | 04.071521-3         | A Juíza Titular concedeu a liminar, cujos efeitos foram suspensos, no dia seguinte, por meio de agravo de instrumento interposto em nome da TELESP  |
| 31/12/2004 | 04.071521-3         | Distribuído agravo interposto pela TELESP com efeito suspensivo concedido.  |
| 14/1/2005  | 04.071521-3         | Manifestação da ANATEL  |
| 1/2/2005   | 1972/2004           | Liminar concedida e suspensa em 15.02.2005 por meio de agravo de instrumento interposto em nome da TELESP.  |
| 2/2/2005   | 2004.61.00.0206022  | A ANATEL iniciou um conflito de competência na esfera federal que provocou a suspensão do processo.   |
| 9/2/2005   | 04.072065-9         | Distribuído agravo interposto pela TELESP em face da CDCON pleiteando efeito suspensivo ao agravo de instrumento concedido.   |
| 16/2/2005  | 1844/2004           | Manifestação da ANATEL  |
| 16/2/2005  | 000.04.082071-8     | Apesar de o SISSTESP não ter formulado nenhum pedido de liminar, o Juízo concedeu liminar para a suspensão da cobrança da tarifa de assinatura. A liminar foi suspensa em 25.2.2005.              |
| 16/2/2005  | 000.04.082071-8     | Manifestação da ANATEL  |
| 17/2/2005  | 1323/2004           | Foi certificado o trânsito em julgado da ação.  |
| 22/2/2005  | 1597/2004           | Foi dado provimento ao agravo mantendo-se a cobrança da assinatura.   |
| 22/2/2005  | 04.071521-3         | Despacho nos autos reconhecendo o juízo da 32ª Vara Cível de São Paulo como competente para o julgamento de todas as ações individuais propostas contra a TELESP.                                 |
| 15/3/2005  | 000.05.006575-0     | Efeito suspensivo foi concedido ao agravo contra a liminar.   |
| 15/3/2005  | 05.025493-6         | Ajuizada ACP 05.025493-6 pela Associação do Pessoal da Caixa Econômica de São Paulo - APCEF em São Paulo.   |
| 28/3/2005  | 2005.61.03.000972-7 | Ajuizada ACP 2005.61.03.000972-7 pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas de São José dos Campos e Região em São José dos Campos.                                 |

| Data       | Processo            | Fato ou evento   |
|------------|---------------------|--|
| 29/3/2005  | 04.071521-3         | Proferido despacho suspendendo o julgamento do agravo por conta do sobrestamento geral determinado pelo STJ.   |
| 8/4/2005   | 04.072065-9         | Distribuído agravo interposto pela CDCON em face da TELESP tendo como objeto a reforma da decisão em que o Juízo reconsiderou a liminar, retirando-lhe o efeito erga omnes.  |
| 26/4/2005  | 2005.61.03.001280-5 | Ajuizada ACP 2005.61.03.001280-5 pelo Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário e Anexos do Vale do Paraíba em São José dos Campos, com liminar indeferida.   |
| 9/5/2005   | 04.072065-9         | Acórdão publicado dando o efeito suspensivo pleiteado.   |
| 16/5/2005  | 000.04.098091-0     | Processo sobrestado por força de decisão liminar proferida pelo STJ nos autos do conflito de competência nº48.177/SP.  |
| 18/5/2005  | 2005.61.11.001870-8 | Ajuizada ACP 2005.61.11.001870-8 pelo Conceito – Contribuintes e Consultores Associados em Marília, com liminar indeferida. Posteriormente, houve decisão determinando remessa dos autos à 9ª Vara Federal de São Paulo. |
| 28/6/2005  | 2005.34.00.019217-5 | Ajuizada ACP 2005.34.00.019217-5 pelo Instituto Nacional de Defesa do Consumidor - INADEC em Brasília, concedida liminar pelo juiz substituto e posteriormente reconsiderada pela juíza titular.                         |
| 5/8/2005   | 2005.34.00.019217-5 | Interposto agravo de instrumento pela INADEC, no qual o efeito suspensivo ainda não foi decidido.  |
| 24/8/2005  | 05.093542-9         | Ajuizada ACP 05.093542-9 pela Cooperativa dos Trabalhadores em Transportes de São Paulo – Coopermam, em São Paulo, sem pedido de liminar.  |
| 25/8/2005  | 05.025493-6         | Houve sentença julgando todos os pedidos da Autora como improcedentes.   |
| 23/9/2005  | 2005.61.03.000972-7 | Encaminhado para a Justiça Federal.  |
| 29/9/2005  | 1644/04             | Ajuizada ACP 1644/04 pela Associação Internacional de Vigilância da Cidadania, Direitos Humanos e Proteção à Vida em Sorocaba, com liminar indeferida.   |
| 24/10/2005 | 2005.61.03.000972-7 | Autos redistribuídos para a 9ª Vara Federal.   |
| 21/11/2005 | 000.04.073695-4     | Autos remetidos à Justiça Federal.   |
| 22/11/2005 | 1972/2004           | Proferido despacho no sentido de encaminhar os autos à Justiça Federal.  |
| 23/11/2005 | 000.04.098091-0     | Manifestação da ANATEL   |
| 23/11/2005 | 000.05.006575-0     | Manifestação da ANATEL   |

| Data       | Processo             | Fato ou evento   |
|------------|----------------------|--|
| 24/11/2005 | 2030/04              | Manifestação da ANATEL   |
| 13/12/2005 | 2004.61.03.006143-5  | Autos foram remetidos para Brasília por força da liminar de sobrestamento dos feitos obtida no Conflito de Competência da ANATEL e retornaram para a vara de origem.                             |
| 27/12/2005 | 1323/2004            | Foi proferida sentença julgando improcedentes os pedidos formulados pela CDCON.  |
| 2/1/2006   | 583.00.2005.101709-6 | Ajuizada ACP 583.00.2005.101709-6 pela Transcooper - Cooperativa de Trabalho dos Profissionais no Transporte de Passageiros em Geral da Região Sudeste em São Paulo, sem pedido liminar.         |
| 6/2/2006   | 2005.34.00.019217-5  | Decisão excluindo a ANATEL da lide e determinando os autos à Justiça Comum.  |
| 17/2/2006  | 2005.34.00.019217-5  | Foi interposto agravo de instrumento pela INADEC e Brasil Telecom, com efeito suspensivo concedido. Em 08/08/2006, o Ministério Público ofereceu parecer opinando pelo desprovimento do recurso. |
| 22/2/2006  | 04.071521-3          | Autos foram distribuídos à 9ª Vara Federal.  |
| 23/2/2006  | 000.05.006575-0      | Sentença extinguindo o processo, sem julgamento de mérito, por ilegitimidade do IDELOS.  |
| 17/3/2006  | 2030/04              | Despacho aceitando a inclusão da ANATEL na lide.   |
| 27/3/2006  | 2005.34.00.019217-5  | Foi interposto agravo de instrumento pela TELESP, com efeito suspensivo concedido. Em 22/05/2006, foi proferido parecer pelo Ministério Público opinando pelo provimento do recurso.             |
| 28/3/2006  | 934/04               | Remessa dos autos à Justiça Federal.   |
| 3/4/2006   | 1323/2004            | Caso arquivado.  |
| 10/4/2006  | 1597/2004            | ACP 1597/2004 encaminhado à 9ª Vara Federal  |
| 10/5/2006  | 000.05.006575-0      | Foram apresentadas contra-razões pela TELESP ao Recurso Especial interposto pelo IDELOS acerca do acórdão que indeferiu a liminar.   |
| 17/5/2006  | 2030/04              | Autos remetidos à Justiça Federal de Santo André.  |
| 13/6/2006  | 934/04               | Remessa dos autos à Justiça Estadual.  |
| 16/6/2006  | 000.04.073695-4      | Foi proferida decisão reconhecendo a incompetência da Justiça Federal e determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual  |
| 20/6/2006  | 2005.34.00.019217-5  | Despacho determinando a suspensão do processo até o julgamento da impugnação ao valor da causa.  |
| 21/6/2006  | 04.071521-3          | Foi publicado despacho reconhecendo a incompetência da Justiça Federal e determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual.  |

| Data      | Processo            | Fato ou evento   |
|-----------|---------------------|--|
| 21/6/2006 | 000.04.082071-8     | Com o processo já na Justiça Federal, foi proferido despacho determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual.  |
| 26/6/2006 | 2030/04             | Publicada decisão do Juízo Federal de Santo André reconhecendo a incompetência da Justiça Federal e determinando o retorno dos autos a Santo André. Foi interposto agravo de instrumento pela TELESP, que está pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região  |
| 27/6/2006 | 000.05.006575-0     | As partes foram intimadas da decisão que não conheceu do recurso especial. A decisão transitou em julgado.   |
| 28/6/2006 | 934/04              | Interposto agravo de instrumento pela TELESP acerca da competência, com liminar deferida.  |
| 3/7/2006  | 04.072065-9         | Distribuído agravo interposto pela TELESP em face da CDCON tendo como objeto a competência.  |
| 3/7/2006  | 000.04.082071-8     | Interposto agravo de instrumento pela TELESP acerca da competência, com liminar indeferida.  |
| 4/7/2006  | 1597/2004           | O Juízo da 9ª Vara na ACP 1597/2004 proferiu decisão reconhecendo a incompetência da Justiça Federal e determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual   |
| 5/7/2006  | 697/04              | Publicado despacho noticiando as partes da redistribuição do processo à Justiça Federal.   |
| 7/7/2006  | 2004.61.00.0206022  | Foi publicada sentença determinado a extinção do processo, sem julgamento de mérito, com relação à ANATEL e determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual.   |
| 7/7/2006  | 2005.61.03.000972-7 | Foi publicada sentença que extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, em relação à ANATEL e determinou a remessa dos autos à Justiça Estadual. Foi interposto agravo de instrumento pela TELESP, que está pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Por estarem apensos aos autos da ação civil pública proposta pelo IDEC, os autos foram encaminhados ao TRF em 17.10.2006. |
| 11/7/2006 | 1972/2004           | O processo foi apensado à ação civil pública nº 2004.61.00.020602-2.   |
| 14/7/2006 | 1972/2004           | Foi proferida decisão reconhecendo a incompetência da Justiça Federal e determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual  |
| 14/7/2006 | 1972/2004           | Foi interposto agravo de instrumento pela TELESP, que está pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.   |
| 18/7/2006 | 1644/04             | Despacho determinando a remessa dos autos à Justiça Estadual.  |
| 19/7/2006 | 2004.61.00.0206022  | Distribuído agravo de instrumento interposto pela TELESP acerca da competência, tendo sua liminar sido indeferida.   |
| 19/7/2006 | 2005.61.03.000972-7 | Agravo de instrumento interposto pela TELESP teve sua liminar indeferida.  |

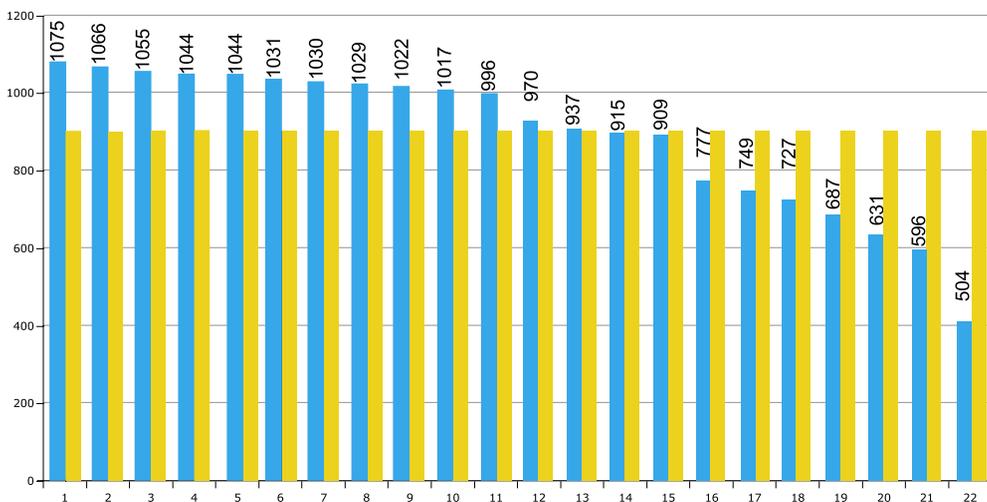
| Data       | Processo             | Fato ou evento  |
|------------|----------------------|---|
| 2/8/2006   | 000.04.073695-4      | Liminar indeferida para o agravo de instrumento interposto pela TELESP acerca da competência.                   |
| 4/8/2006   | 1597/2004            | Distribuído agravo interposto pela TELESP em face da CDCON tendo como objeto a competência.                     |
| 15/8/2006  | 04.071521-3          | Sobrestamento solicitado pela TELESP devido ao conflito de competência foi concedido.                           |
| 3/10/2006  | 934/04               | Despacho dando ciência da redistribuição dos autos à 9ª Vara Federal.   |
| 18/10/2006 | 000.04.082071-8      | Autos remetidos à Justiça Estadual.   |
| 25/10/2006 | 830/2004             | Foi proferida sentença julgando improcedentes os pedidos formulados pela CDCON.                                 |
| 26/10/2006 | 000.04.073695-4      | Autos remetidos à Justiça Estadual.   |
| 26/10/2006 | 697/04               | Proferido despacho determinando a remessa dos autos à 9ª Vara Federal   |
| 10/11/2006 | 1644/04              | Autos remetidos à Justiça Federal.  |
| 5/12/2006  | 697/04               | Decisão declarando extinta a ação em relação à ANATEL e determinando o envio dos autos para a Justiça Estadual. |
| 21/12/2006 | 892/2004             | Distribuído agravo interposto pela TELESP em face da CDCON tendo como objeto a competência.                     |
| 4/1/2007   | 583.00.2005.101709-6 | Após audiência de conciliação, despacho abrindo prazo para réplica e especificação de provas.                   |
| 31/1/2007  | 1597/2004            | Foi negado provimento ao agravo tendo como objeto a competência.  |
| 9/2/2007   | 2005.61.03.001280-5  | Publicado despacho abrindo vista para réplica.  |
| 14/2/2007  | 934/04               | Decisão ratificando o entendimento pela incompetência da Justiça Federal.                                       |
| 18/10/2006 | 04.071521-3          | Autos remetidos à Justiça Estadual.   |

A complexidade desse contencioso pode ser aferida a partir da descrição feita acima, da análise das tabelas supra referidas e, também, da observação do volume de incidentes processuais produzidos. Houve interposição de pelo menos um agravo de instrumento em metade (13) das ações, com uma média de 1,92 agravos em cada caso que gerou esse tipo de recurso e de 0,96 agravos por ação ajuizada. O número total de agravos foi de 25, sendo que, destes, 14 referiam-se a temas ligados à competência para apreciação da ação (56%) e 11 (44%) referiam-se à decisão de primeiro grau que concedeu ou negou a medida liminar pleiteada pelo autor.

O número de incidentes parece resultar alto especialmente quando se tem em consideração que, do ponto de vista do itinerário processual, essas são ações relativamente simples, em que a matéria discutida é basicamente ligada à interpretação do direito e que, por isso, não demandam a produção de provas complexas, como perícias, nem a colheita de depoimentos de testemunhas em audiências, por exemplo.

Em princípio, processos desse tipo podem ser julgados imediatamente após a apresentação das defesas por todas as partes, ou seja, após a prática de um conjunto de atos relativamente simples e conciso. Não obstante isso, e ainda que os primeiros casos datem de meados de 2004, como foi ressaltado acima, houve sentença em apenas quatro (15,38%) dos casos, sendo que, em relação aos demais, o tempo de duração dos processos em primeiro grau já atinge, em média, 901 dias. Esse tempo foi consumido, principalmente, pelas discussões relativas à competência para análise dos casos e por paralisações decorrentes dessas mesmas discussões, conforme ressaltado anteriormente.

**Tempo médio de tramitação dos casos não sentenciados (em dias - corte em 25/05/07)**



Outro dado importante do caso consiste no fato de ter ocorrido, paralelamente ao ajuizamento de todas essas ações coletivas e apesar de sua própria existência, intensa litigância no plano individual.

Segundo notícia publicada na Folha de São Paulo, tramitavam, no início de 2005, apenas no Estado de São Paulo e contra a Telesp, nada menos que 95 mil ações individuais com objeto idêntico ao das ações coletivas acima descritas. Essas ações estariam concentradas principalmente nos Juizados Especiais Cíveis, sendo que, apenas no Juizado Especial Cível Central, correriam nada menos que 52 mil ações.<sup>33</sup> Comparados

<sup>33</sup> Ver jornal Folha de São Paulo. Processos podem se sobrepor, edição de 13 de janeiro de 2005. Vale registrar que, nessa mesma edição, o jornal noticiava a concessão de uma liminar na Justiça Federal de Santa

esses dados com aquelas contidos no Comunicado CG 108/05 da Corregedoria Geral de Justiça de São Paulo, é possível ter uma idéia mais clara da dimensão desses números. Segundo referido comunicado, tramitavam pelos Juizados Especiais Cíveis de São Paulo em janeiro de 2005, ao todo, 1.004.234 processos, o que significa que, de todo o acervo existente, as ações discutindo tarifas de telefonia responderiam por mais de 9,45%.

O transtorno causado por esse volume expressivo de ações individuais foi confirmado pelas entrevistas realizadas com um representante do Poder Judiciário envolvido na administração dos Juizados Especiais Cíveis de São Paulo. Segundo ele, uma das medidas tomadas no plano legislativo para resolver situações como essa consistiu na edição da Lei n. 11.277/06, originada de Projeto (PL 4.728/04 na Câmara dos Deputados) de iniciativa do próprio Poder Executivo. Tal lei alterou o Código de Processo Civil para incluir em seu texto um novo artigo (285-A), permitindo ao juiz proferir sentença de improcedência, independentemente de citação da parte contrária, em casos nos quais a tese jurídica seja conhecida, repetitiva e já tenha sido julgada por aquele magistrado. O novo artigo, acrescido ao código, teve a seguinte redação:

Art. 285-A. Quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, poderá ser dispensada a citação e proferida sentença, reproduzindo-se o teor da anteriormente prolatada. (Incluído pela Lei nº 11.277, de 2006)

§ 1º Se o autor apelar, é facultado ao juiz decidir, no prazo de 5 (cinco) dias, não manter a sentença e determinar o prosseguimento da ação. (Incluído pela Lei nº 11.277, de 2006)

§ 2º Caso seja mantida a sentença, será ordenada a citação do réu para responder ao recurso. (Incluído pela Lei nº 11.277, de 2006)

Ocorre, contudo, que, segundo nos foi informado, tal providência não foi capaz por si só de dar vazão ao expressivo número de processos ligados ao questionamento das tarifas de assinatura em São Paulo, uma vez que a inovação legislativa não dispensa os trabalhos burocráticos de autuação das ações e processamento inicial, nem evita que, no caso de recurso, torne-se necessário citar o réu para oferecimento de defesa e acompanhamento do julgamento respectivo. Em razão disso, foi verificada junto à Telesp, pela própria administração dos Juizados, a possibilidade de dispensar-se a juntada, numeração e autuação em ficha de suas milhares de contra-razões de recurso repetitivas, ficando os documentos respectivos disponíveis para consulta no sítio da empresa e em

.....  
Catarina determinando à Brasil Telecom, concessionária de telefonia em vários Estados das regiões sul, centro e centro-oeste do país, que se abstinhasse de promover de seus clientes, residentes neste Estado, a cobrança de tarifa de assinatura. Essa liminar foi concedida em uma ação coletiva proposta pelo Ministério Público Federal, tendo sido posteriormente revogada.

arquivo na Corregedoria de Justiça. No Juizado de Santo Amaro, um dos mais afetados pelo volume de ações desse tipo, foi emitido comunicado recomendando a adoção de procedimentos informatizados de catalogação dos processos, ficando recomendada, bem assim, a dispensa de realização das audiências de conciliação e de instrução e julgamento, nos termos dos Enunciados 4 e 5 do Encontro de Juizes de Juizados Especiais e Colégios Recursais realizado na Escola Paulista de Magistratura em 26 de agosto de 2005. Ademais, permitiu-se que as sentenças relativas aos casos de tarifas de assinatura fossem proferidas por meio de relação, com anotação do número do livro e folha do registro no verso de cada pedido inicial. Sem prejuízo dessas providências, e de mutirão realizado no Juizado Especial de Santo Amaro, com o objetivo de processar as milhares de petições iniciais represadas naquele órgão, estima-se que ainda existam 35 mil ações pendentes de processamento naquele local.

Segundo o mesmo representante do Poder Judiciário, esse volume expressivo de ações seria explicado, entre outros fatores, pela intensa propaganda feita por certos advogados envolvidos nesse contencioso concernente às perspectivas de sucesso afirmadamente elevadas das ações respectivas, perspectivas essas que, todavia, não viriam sendo correspondidas pelos julgamentos ocorridos no âmbito dos Juizados Especiais. Além disso, segundo a opinião desse entrevistado, poderia haver, em muitos casos, falta de confiança das pessoas na idoneidade da associação que ajuizou uma determinada ação coletiva.

A informação relativa à publicidade dada a esse contencioso, inclusive quanto às chances de sucesso das ações individuais, foi confirmada, também, em entrevista realizada com um dos advogados envolvidos na defesa das ações coletivas, segundo o qual teria ocorrido esse tipo de veiculação até mesmo no rádio. Além disso, segundo a mesma fonte, o estímulo ao ajuizamento de ações individuais, aliado ao próprio ajuizamento de certas ações civis públicas por determinadas associações, poderia ser interpretado, em determinados casos, como mecanismo de reforço para ações políticas paralelas destinadas a extinguir, por via legislativa ou regulatória, a tarifa de assinatura. Tal expediente teria sido usado ou estimulado, v.g., por parlamentares interessados nos projetos de lei elaborados com esse objetivo, ligados a algumas das associações autoras, projetos esses já referidos no preâmbulo deste relatório.

Perguntado sobre as razões principais que teriam levado à multiplicidade de ações individuais e coletivas ajuizadas com o idêntico objetivo de questionar as tarifas de telefonia, o mesmo advogado ressaltou a existência de um julgamento datado de 2004 no qual teria sido considerada ilegal a referida tarifa. Esse julgamento teria sido oriundo de Juizado Especial Cível e, uma vez interposto Recurso Extraordinário contra a decisão correspondente, tal recurso teria deixado de ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em virtude de razões processuais. Esse julgamento pro-

cessual, todavia, teria sido interpretado como uma “decisão favorável do STF em relação à ilegalidade das assinaturas”, estimulando, então, o surgimento de um intenso contencioso nesse sentido, com uma média de ajuizamentos individuais que chegou, entre meados e o final de 2004, a algo em torno de 600 a 1000 ações novas por mês.

O mesmo advogado ressalta que existiriam, hoje, na justiça comum paulista, aproximadamente 13 mil ações em curso em primeiro grau questionando a mesma matéria, além de aproximadamente 16 mil em trâmite perante o Tribunal de Justiça. Neste mesmo tribunal já teriam sido proferidos aproximadamente 5 mil julgamentos finais, todos favoráveis à legalidade da tarifa de assinatura. Em Juizados Especiais Cíveis, o advogado estima terem sido ajuizadas, desde 2004 até hoje, algo em torno de 160 mil ações.

Perguntado sobre as principais dificuldades envolvidas em seu trabalho desenvolvido junto a esse contencioso no plano coletivo, o entrevistado ressaltou que essas dificuldades seriam de ordem fundamentalmente processual, uma vez que, em relação ao mérito da questão, haveria jurisprudência bastante consolidada, no âmbito paulista, acerca da legalidade da tarifa de assinatura. Contudo, em virtude, sobretudo, da falta de legislação específica, ou da falta de clareza na legislação, não haveria certeza quanto à regulação jurídica de temas como competência, conexão e abrangência dos julgamentos em sede coletiva. Isso colaboraria para a existência de visões diferentes quanto a esses fenômenos por parte dos vários juízos chamados a decidir, impedindo a reunião dos processos e gerando dúvidas quanto à abrangência e limites de cada ação coletiva. Nesse contexto, todas as defesas acabam precisando ser apresentadas de modo idêntico inúmeras vezes diante de inúmeros juízos, gerando decisões contraditórias e liminares que, apesar de serem rapidamente revogadas, sucedem-se no tempo, consumindo recursos importantes tanto da empresa obrigada a defender-se quando do próprio Poder Judiciário. A sugestão apresentada para esse problema seria no sentido de consolidarem-se mudanças legislativas capazes de permitir a reunião de processos coletivos repetitivos e idênticos em um mesmo juízo claramente determinável, para defesa única, instrução única e decisão única, com efeitos erga omnes, sem limitação de abrangência.

A conveniência dessa solução foi, todavia, questionada em entrevista realizada com representante de uma das associações autoras, para quem os inconvenientes decorrentes da possibilidade de coexistirem múltiplas ações coletivas seriam menores que as vantagens decorrentes da manutenção do chamado “foro concorrente” para seu ajuizamento e processamento, ou seja, da possibilidade de ajuizamento da ação coletiva em vários foros diferentes por cada autor legitimado pela lei. Segundo esse representante, os inconvenientes oriundos da convivência de ações com objetos

semelhantes seriam comuns também no processo individual e poderiam ser resolvidos com as regras do Código de Processo Civil relativas à conexão, litispendência, conflito de competência e unificação de jurisprudência. Nesse contexto, a pretensão de reunião dos casos em uma única ação coletiva, com efeitos para todos, seria largamente utópica e trabalharia com uma expectativa de perfeição que não se poderia exigir da tutela coletiva.

Para o mesmo entrevistado, contudo, teria havido um problema importante no julgamento do conflito de competência instaurado junto ao Superior Tribunal de Justiça, consistente no fato de se ter sobreposto, naquele julgamento, os problemas da eficácia subjetiva das sentenças e da determinação da competência para o conhecimento das causas, problemas esses que deveriam ser tratados, na opinião do entrevistado, separadamente.<sup>34</sup>

Na opinião do entrevistado, contudo, o resultado desse conflito de competência deveria ser tratado como exceção e não como regra, uma vez que haveria outros casos em que o Superior Tribunal de Justiça teria determinado a reunião de ações coletivas concomitantes em um único juízo, com decisão válida para todas as ações com o mesmo objeto, solução essa que resolveria boa parte dos problemas de concorrência de ações identificados no contencioso coletivo da tarifa de assinatura.

Esse mesmo entrevistado manifestou, ainda, preocupação em relação aos projetos de reforma legislativa que pretendem estabelecer a competência originária do Superior Tribunal de Justiça para o conhecimento de ações coletivas de impacto nacional. Segundo ele, essa alteração representaria “uma sentença de morte” para o processo coletivo.

Finalmente, perguntado sobre as principais dificuldades enfrentadas por sua associação no contencioso em questão, o entrevistado também identificou tais problemas nas questões processuais, uma vez que, para ele, a questão de mérito seria de simples resolução. Questionado sobre quais questões processuais gerariam as dificuldades enfrentadas, ele apontou a falta de clareza quanto à legitimidade da Anatel para figurar no pólo passivo das ações.

.....  
34 Essa sobreposição está ligada, por sua vez, à alteração empreendida no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública por parte da Lei n. 9.494/97, que alterou o dispositivo em questão para estabelecer que, nessa ação, a coisa julgada operaria erga omnes apenas “nos limites da competência territorial do órgão prolator”.

## 4. Análise geral dos dados e apontamento dos principais problemas evidenciados

O contencioso judicial narrado acima parece inserir-se, como dito inicialmente, dentro de um contexto mais amplo de judicialização da ação regulatória no campo das telecomunicações, representando hipótese em que uma mesma questão jurídica afeta à regulação tarifária produz um número expressivo de ações coletivas concorrentes, ao qual acaba por somar-se um número ainda mais expressivo de ações individuais, com trâmite, sobretudo, perante Juizados Especiais Cíveis.

De fato, conforme informações que pudemos obter, tais casos envolvendo tarifas de assinatura acabaram, no Estado de São Paulo, por congestionar completamente o sistema dos Juizados Especiais Cíveis, acrescentando ao acervo de processos existente um número de novos casos tão grande a ponto de poder comprometer, ao menos parcialmente, a própria operacionalidade do sistema.

No plano coletivo, foram 26 ações civis públicas com trâmite em diversos juízos distintos, nas quais as questões processuais mostraram-se significativamente mais complexas que a própria análise do mérito, gerando uma multiplicação de atos processuais repetitivos e de decisões relativas, principalmente, à participação do órgão de regulação nos processos e à concessão ou não de medidas liminares.

Do ponto de vista da regulação jurídico-processual incidente sobre o caso, esse resultado foi apontado por alguns de nossos entrevistados como decorrente da inexistência de mecanismos processuais claramente expressos na legislação que fossem capazes de regular temas como (i) o curso das ações individuais durante a pendência de ação coletiva ligada ao mesmo tema, (ii) a concomitância de diversas ações coletivas em trâmite perante inúmeros juízos diferentes, com decisões liminares diferentes e sobrepostas.

Especificamente no que diz respeito a esta última situação, a análise do caso em apreço parece demonstrar que ela é propiciada, basicamente, pela soma de quatro fatores interconectados e sobrepostos, a saber:

1. legitimidade concorrente para o ajuizamento das ações coletivas, aliada à inexistência de tratamento expresso pela lei quando aos critérios de litispendência no plano coletivo, o que permite que vários atores coletivos proponham, concorrentemente, sua própria ação, ainda que de conteúdo idêntico a outra ação coletiva já proposta;
2. existência de dúvida quanto à interpretação das regras de competência para ações no plano coletivo, especialmente no que se refere às ações com abrangência estadual ou nacional e aos casos de competência concorrente,

regras essas consubstanciadas, sobretudo, no artigo 93 do CDC, que vem recebendo interpretação divergente pela jurisprudência;

3. existência de dúvida quanto à abrangência territorial das sentenças em cada caso concreto, ocasionada pela existência de interpretações divergentes do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, o que gera, por sua vez, o ajuizamento de ações multiplicadas em diversas localidades, aumentando ainda o grau de complexidade das discussões sobre fixação da competência, determinação das hipóteses de conexão de causas e prevenção de juízos, já que, indiretamente, tais questões, em princípio distintas, acabaram sendo misturadas pela própria alteração no artigo supra-referido;
4. como resultado da soma dos fatores anteriores, e da dificuldade de sumulação e uniformização de jurisprudência a respeito dessas questões processuais, existência de dúvida na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto aos critérios e hipóteses de reunião de ações coletivas com objeto semelhante, em casos como o analisado.

A dúvida mencionada no item 4 acima pode ser evidenciada pela própria análise do Conflito de Competência interposto pela Telesp perante o Superior Tribunal de Justiça, lá registrado sob o número 48.177/SP.

Na decisão liminar proferida pelo Relator, Min. Francisco Falcão, publicada em 21 de março de 2005, resolveu-se determinar a suspensão tanto das ações coletivas concorrentes quanto das próprias ações individuais que versavam matéria idêntica, designando-se como competente para apreciar matérias urgentes o juízo da 2ª Vara Federal do Distrito Federal.

Considerado o caráter superficial da cognição em sede liminar, não foram declinados pelo Ministro Falcão os fundamentos jurídicos que suportariam a suspensão dessas ações (especialmente no que se refere às ações individuais), tendo sido a decisão proferida nos seguintes termos:

“Tendo em vista as circunstâncias factuais inerentes à hipótese versada, envolvendo cerca de 66 mil ações individuais, o risco de decisões contraditórias e, ainda, considerando o princípio da segurança jurídica, defiro o pleito da requerente para determinar o sobrestamento das ações coletivas acima indicadas, bem como das ações individuais nos juízos federal e estadual, em conformidade com a relação de processos constantes do doc. nº 2 da petição protocolizada sob o nº 28202.

Determino ainda a suspensão das tutelas urgentes concedidas e designo para resolver as medidas urgentes, em caráter provisório, o MM. Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Devem ser expedidos ofícios diretamente aos Juízos onde estão sendo processadas as ações coletivas suso mencionadas e, quanto aos demais Juízos, determino a expedição de ofícios, juntamente com a relação dos processos constantes da lista anexada à presente petição, aos Presidentes dos Tribunais onde se encontram as Varas e Juizados mencionados no documento referido.”

Quando do julgamento colegiado do incidente, as razões de decidir do Min. Relator restaram explicitadas, tendo caminhado no sentido de reconhecer o interesse da Anatel nessas ações e a necessidade de sua reunião para julgamento conjunto em um só juízo da Justiça Federal do Distrito Federal, em razão do âmbito nacional das ações e do art. 93, inciso II, do CDC, e tendo em conta a necessidade de evitar julgamentos conflitantes. Seu voto recebeu a seguinte ementa:

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. COBRANÇA DE TARIFA BÁSICA DE ASSINATURA MENSAL DE TELEFONIA. INTERESSE JURÍDICO DA ANATEL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

- I - Nas lides que tratam da legalidade da cobrança de assinatura básica mensal de telefonia, postuladas contra empresas concessionárias de serviço público, é necessária a intervenção da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, como litisconsorte passiva necessária, ante à repercussão do tema à referida agência reguladora, porquanto ela é responsável pela regulamentação e disciplina dos serviços de telefonia dentro do território nacional, inclusive definindo a política tarifária, conforme disciplina dos arts. 21, inciso XI, e 175 da Constituição Federal e da Lei nº 9.472/97.
- II - Sendo a ANATEL parte no processo, é competente o Juízo Federal para o seu julgamento, em face da natureza autárquica de tal entidade, a teor do art. 109, inciso I, da Carta Magna. Precedente: REsp nº 573.475/RS, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, DJ de 16/08/04.
- III - Para as ações coletivas, correto o julgamento dos feitos no foro do Distrito Federal, porquanto se verifica, na espécie, a abrangência nacional da questão em debate, eis que todos os consumidores, de uma forma genérica, serão atingidos pelas sentenças proferidas sobre a matéria em foco, conforme o disposto no art. 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.
- IV - Em razão de a sede da ANATEL encontrar-se no Distrito Federal, é nessa Unidade da Federação que deverão ser julgados os feitos coletivos em comento, de acordo com o art. 100, inciso IV, alínea “a”, da CF/88.
- V - Em sede liminar, tendo sido reunidos todos os feitos no MM. Juízo da 2ª

Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, para a adoção de medidas urgentes, prudente a manutenção de tal Juízo, para julgar as causas coletivas, em atendimento ao princípio da economia processual.

VII - De acordo com a previsão dos arts. 6º, incisos VII e VIII, e 101, inciso I, do CDC, e a fim de permitir um livre acesso ao Poder Judiciário e de facilitar a defesa dos interesses dos consumidores, partes hipossuficientes na causa, justifica-se a competência do foro do domicílio dos autores, para o processamento e o julgamento das ações individuais.

VIII - Sendo absoluta a competência dos Juizados Especiais Federais, deverão ser processados e julgados nesses os feitos individuais que se enquadrarem nos ditames da Lei nº 10.259/2001, quando houver Varas instaladas.

IX - Conflito de competência conhecido, para declarar competente: o MM. Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, para os feitos coletivos; a respectiva Vara da Justiça Federal do domicílio do autor, para as ações individuais e o Juizado Especial Federal, para as causas individuais que se adequarem à Lei nº 10.259/2001.

Essa posição, relativa à necessidade de reunião de todas as ações, foi reforçada pelo voto do Min. Luiz Fux, que propunha, inclusive, a reunião também das ações individuais em conjunto com as ações coletivas, para um só julgamento único e unitário, de modo a manter a uniformidade de todas as decisões sobre o tema, tanto no plano individual como coletivo. Segundo o voto do ministro, “ações individuais recorrentes nos juizados especiais têm a finalidade de transformar aqueles resultados individuais em resultados transindividuais. Essas ações repetidas nos juizados especiais estão fazendo as vezes de ações coletivas de altíssima complexidade (...) nos juizados especiais, que não têm a menor competência para julgar tais causas. Na verdade, é um simulacro de uma ação individual”.

Não obstante essas razões, o voto-vista do Min. Teori Zavascky entendeu que somente seria possível falar em conflito de competência quando dois ou mais juízos afirmassem explicitamente sua competência para o julgamento de uma mesma causa, não sendo possível fugir desse critério legal formal por eventuais razões de conveniência, ou simplesmente para evitar decisões conflitantes. Para esses casos, segundo o ministro, haveria outros remédios processuais, próprios também às ações individuais, como os incidentes de uniformização de competência, as exceções e objeções de incompetência, o controle de conflitos de competência pelos próprios tribunais estaduais e pelo juízo envolvido e assim por diante.

Em razão disso, foi conhecido o conflito pelo Min. Zavascky apenas em relação a três das ações, que seriam, na visão do ministro, as únicas em que teria ocorrido conflito positivo expresso, e nas quais a abrangência das decisões envolveria todo o

Estado de São Paulo. Todas as demais deveriam receber tratamento em separado, assim como todas as ações individuais, inclusive porque sua abrangência seria distinta. Além disso, não seria possível, em sede de conflito de competência, analisar a questão relativa à necessidade ou não de participação da Anatel nos processos. A ementa desse voto foi a seguinte:

PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. DEMANDAS COLETIVAS E INDIVIDUAIS PROMOVIDAS CONTRA A ANATEL E EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TELEFONIA. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA LEGITIMIDADE DA COBRANÇA DE TARIFA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE TELEFONIA FIXA.

1. A competência originária dos Tribunais é para julgar de conflitos de competência. E, no que se refere ao STJ, é para julgar conflitos de competência entre tribunais ou entre tribunal e juízes a ele não vinculados ou entre juízes vinculados a tribunais diversos (CF, art. 105, I, d).
2. Não se pode confundir conexão de causas ou incompetência de juízo com conflito de competência. A incompetência, inclusive a que porventura possa decorrer da conexão, é controlável, em cada caso, pelo próprio juiz de primeiro grau, mediante exceção, em se tratando de incompetência relativa (CPC, art. 112), ou mediante simples arguição incidental, em se tratando de incompetência absoluta (CPC, art. 113).
3. Ocorre conflito de competência nos casos do art. 115 do CPC, a saber: “I - quando dois ou mais juízes se declaram competentes; II - quando dois ou mais juízes se consideram incompetentes; III - quando entre dois ou mais juízes surge controvérsia acerca da reunião ou separação de processos “. No caso dos autos, nenhuma dessas situações está configurada. Não foi demonstrada, nem sequer alegada, a existência de manifestação de juízes disputando a competência ou afirmando a incompetência em relação às demandas elencadas na petição.
4. A simples possibilidade de sentenças divergentes sobre a mesma questão jurídica não configura, por si só, conflito de competência. Não existe, em nosso sistema, um instrumento de controle, com eficácia erga omnes, da legitimidade (ou da interpretação), em face da lei, de atos normativos secundários (v.g., resoluções) ou de cláusulas padronizadas de contratos de adesão. Também não existe, nem mesmo em matéria constitucional, o instrumento da avocação, que permita concentrar o julgamento de múltiplos processos a respeito da mesma questão jurídica perante um mesmo tribunal e, muito menos, perante juiz de primeiro grau. Assim, a possibilidade de decisões divergentes a respeito da interpretação de atos

normativos, primários ou secundários, ou a respeito de cláusulas de contrato de adesão, embora indesejável, é evento previsível, cujos efeitos o sistema busca minimizar com os instrumentos da uniformização de jurisprudência (CPC, art. 476), dos embargos de divergência (CPC, art. 546) e da afetação do julgamento a órgão colegiado uniformizador (CPC, art. 555, § 1º), dando ensejo, inclusive, à edição de súmulas (CPC, art. 479) e à fixação de precedente destinado a dar tratamento jurídico uniforme aos casos semelhantes. Mas a possibilidade de sentenças com diferente compreensão sobre a mesma tese jurídica não configura, por si só, um conflito de competência.

5. Considera-se existente, porém, conflito positivo de competência ante a possibilidade de decisões antagônicas nos casos em que há processos correndo em separado, envolvendo as mesmas partes e tratando da mesma causa. É o que ocorre, freqüentemente, com a propositura de ações populares e ações civis públicas relacionadas a idênticos direitos transindividuais (= indivisíveis e sem titular determinado), fenômeno que é resolvido pela aplicação do art. 5º, § 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) e do art. 2º, parágrafo único, da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), na redação dada pela Medida Provisória 2.180-35/2001.
6. No caso dos autos, porém, o objeto das demandas são direitos individuais homogêneos (= direitos divisíveis, individualizáveis, pertencentes a diferentes titulares). Ao contrário do que ocorre com os direitos transindividuais — invariavelmente tutelados por regime de substituição processual (em ação civil pública ou ação popular) —, os direitos individuais homogêneos podem ser tutelados tanto por ação coletiva (proposta por substituto processual), quanto por ação individual (proposta pelo próprio titular do direito, a quem é facultado vincular-se ou não à ação coletiva). Do sistema da tutela coletiva, disciplinado na Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC, nomeadamente em seus arts. 103, III, combinado com os §§ 2º e 3º, e 104), resulta (a) que a ação individual pode ter curso independente da ação coletiva; (b) que a ação individual só se suspende por iniciativa do seu autor; e (c) que, não havendo pedido de suspensão, a ação individual não sofre efeito algum do resultado da ação coletiva, ainda que julgada procedente. Se a própria lei admite a convivência autônoma e harmônica das duas formas de tutela, fica afastada a possibilidade de decisões antagônicas e, portanto, o conflito.
7. Por outro lado, também a existência de várias ações coletivas a respeito da mesma questão jurídica não representa, por si só, a possibilidade de ocorrer decisões antagônicas envolvendo as mesmas pessoas. É que os substituídos processuais (= titulares do direito individual em benefício de quem se pede tutela coletiva) não são, necessariamente, os mesmos em todas as ações. Pelo contrário: o normal é que sejam pessoas diferentes, e, para isso, concorrem pelo menos três fatores:

(a) a limitação da representatividade do órgão ou entidade autor da demanda coletiva (= substituto processual), (b) o âmbito do pedido formulado na demanda e (c) a eficácia subjetiva da sentença imposta por lei, que “abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito de competência territorial do órgão prolator” (Lei 9.494/97, art. 2º-A, introduzido pela Medida Provisória 2.180-35/2001).

8. No que se refere às ações coletivas indicadas pelo Suscitante, umas foram propostas por órgãos municipais de defesa do consumidor, a significar que os substituídos processuais (= beneficiados) são apenas os consumidores do respectivo município; quanto às demais — nomeadamente as propostas pelo Ministério Público —, a eficácia subjetiva da sentença está limitada, pelo próprio pedido ou por força de lei, aos titulares domiciliados no âmbito territorial do órgão prolator. Não se evidencia, portanto, na grande maioria dos casos, a superposição de ações envolvendo os mesmos substituídos. Cumpre anotar, de qualquer modo, que eventual conflito dessa natureza — de improvável ocorrência —, estabelecido em face da existência de mais de uma demanda sobre a mesma base territorial, deverá ser dirimido não pelo STJ, mas pelo Tribunal a que estejam vinculados os juízes porventura conflitantes.
9. Não se pode confundir incompetência de juízo com ilegitimidade das partes. É absolutamente inviável que, a pretexto de julgar conflito de competência, o Tribunal faça, em caráter originário, sem o crivo das instâncias ordinárias, um julgamento a respeito da legitimidade das partes, determinando a inclusão ou a exclusão de figurantes da relação processual. Conforme já assentado nessa Corte, “a competência para a causa é fixada levando em consideração a situação da demanda, tal como objetivamente proposta. Em se tratando de competência em razão da pessoa, o que se considera são os entes que efetivamente figuram na relação processual, e não os que dela poderiam ou deveriam figurar, cuja participação é fato futuro e incerto, dependente do que vier a ser decidido no curso do processo. A competência federal prevista no art. 109, I, da CF, tem como pressuposto a efetiva presença, no processo, de um dos entes federais ali discriminados” (AgRg no CC 47.497/PB, DJ de 09.05.2005). Essa orientação vem sendo reiteradamente adotada pela Seção, em precedentes sobre demandas a respeito da cobrança dos serviços de telefonia (v.g.: CC 48.447/SC, DJ de 13.06.2005; CC 47.032/SC, DJ de 16.05.2005; CC 47.016/SC, DJ de 18.04.2005; CC 47.878/PB, DJ de 23.05.2005).
10. No caso concreto, estão presentes os requisitos cumulativos (a) da superposição de ações com mesmos substituídos, a indicar o risco de decisões conflitantes e inexequíveis e (b) da tramitação dessas ações perante juízes submetidos a Tribunais diversos apenas com relação às ações coletivas ajuizadas pela Associação

Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na Justiça Estadual (respectivamente, 32ª e 5ª Varas Cíveis) e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, perante a Justiça Federal (9ª Vara Federal da Capital). Somente quanto a essas, portanto, pode ser reconhecido o conflito de competência a ser solucionado por esta Corte.

11. A competência da Justiça Federal, prevista no art. 109, I, da Constituição, tem por base um critério subjetivo, levando em conta não a natureza da relação jurídica litigiosa, e sim a identidade dos figurantes da relação processual. Presente, no processo, um dos entes ali relacionados, a competência será da Justiça Federal, a quem caberá decidir, se for o caso, sobre sua legitimidade para a causa.
12. É da natureza do federalismo a supremacia da União sobre Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências da União sobre a dos Estados. Decorre do princípio federativo que a União não está sujeita à jurisdição de um Estado-membro, podendo o inverso ocorrer.
13. Em ação proposta em face da ANATEL, autarquia federal, somente a Justiça Federal está constitucionalmente habilitada a proferir sentença, ainda que seja sentença negando a sua legitimação passiva. Cabe à Justiça Federal, se for o caso, decidir a respeito do interesse da demandada (Súmula 150/STJ).
14. O pedido de suspensão das ações individuais até o julgamento das ações coletivas, além de estranho aos limites do conflito de competência, não pode ser acolhido, não apenas pela autonomia de cada uma dessas demandas, mas também pela circunstância de que as ações individuais, na maioria dos casos, foram propostas por quem não figura como substituído processual em qualquer das ações coletivas.
15. Conflito conhecido em parte, apenas com relação às ações coletivas propostas perante a 32ª e a 5ª Varas Cíveis da Justiça Estadual de São Paulo, SP, e perante a 9ª Vara Federal de São Paulo, SP, para declarar a competência da Justiça Federal.

Essa posição foi acompanhada, substancialmente, pelo voto do Ministro Castro Meira, que consignou que, apesar de ser efetivamente conveniente reunir as ações para evitar julgamentos díspares, de forma inclusive a prestigiar o princípio da igualdade, não haveria, no caso, suporte legislativo para fazer isso em sede de conflito de competência, tratando-se de situação que “tem que ser entregue ao legislador, que poderá resolvê-la pela advocatória”. Impossibilitado de resolver essa questão sem lei que assim determine, o Min. Castro Meira se disse obrigado a acompanhar o voto do Min. Zavasky, o que foi feito também pelos Min. Denise Arruda, Francisco Peçanha Martins e Franciulli Netto, resultando esse o resultado, majoritário, do julgamento.

Percebe-se, desse modo, que, no próprio âmbito do julgamento, houve divergência

de interpretação entre os ministros, em um cenário no qual os julgadores acima referidos entenderam ser impossível a utilização do conflito de competência de modo a resolver todos os problemas de dispersão das ações coletivas verificados no caso, ao passo que os Ministros Francisco Falcão, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Eliana Calmon entendiam que isso seria possível. Claramente, esse situação é possibilitada e potencializada pela inexistência de uma interpretação uniforme no tribunal quanto às regras processuais incidentes, aliada, também, a inexistência de solução legislativa mais explícita para esses casos de ajuizamento e trâmite concorrente de uma multiplicidade de ações coletivas e individuais versando sobre um mesmo assunto.

Em uma análise mais detida, todos os demais problemas processuais verificados no caso, apontados unanimemente por todos os atores entrevistados (tanto de um lado como de outro do litígio) como os mais relevantes, parecem decorrer e relacionar-se a esse mesmo problema fundamental, relativo à ausência de previsão legislativa expressa para o tratamento uniforme de questões processuais surgidas em ações coletivas repetitivas. Isso parece ser verdade tanto para a questão relativa à legitimidade da Anatel para figurar nos vários litígios (e à possibilidade de resolver essa questão com uma só decisão válida para todos os processos) como para a questão relativa à abrangência dos julgamentos, que também carece, ainda, de uma orientação legal ou jurisprudencial mais precisa, sobretudo após a alteração empreendida em 1997 no artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública. Parece ser verdade, inclusive, para o problema de concorrência de medidas liminares incidentes sobre o mesmo tema e, também, para o próprio tempo considerável de duração dos processos, consumido, como visto, principalmente com a resolução desse tipo de questão processual.

Nos limites dos propósitos deste relatório, acreditamos que os problemas processuais referidos acima possam ser considerados como os principais problemas evidenciados pelo estudo do caso em apreço no que respeita a seus aspectos ligados à regulação do processo coletivo brasileiro.

Foge ao escopo deste trabalho apresentar propostas de solução específicas para esses problemas. Não obstante, é possível ressaltar o diagnóstico, feito por alguns de nossos entrevistados, acerca da falta de explicitude na legislação quanto aos pontos referidos acima e, também, quanto à possibilidade de reunião e solução conjunta de ações coletivas concorrentes versando sobre um mesmo objeto. Para alguns desses entrevistados, os problemas verificados no caso ora analisado poderiam ter sido mitigados ou mesmo resolvidos por meio de reformas legislativas destinadas a regular, explicitamente, situações de concorrência de ações coletivas, tais como essa aqui descrita.

