
**A EFETIVIDADE DAS AÇÕES COLETIVAS NA COMARCA
DE ITUMBIARA/GO (1998/2008)**

**The Effectiveness Of Collective Action At The Judicial District
Of Itumbiara / Go (1998/2008)**

José Querino Tavares Neto*
Maria Carolina Carvalho Motta**

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo investigar sobre a efetividade das Ações Coletivas na Comarca de Itumbiara/Goiás no período compreendido entre 1999 a 2008. Para tanto além da pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre a temática, realizou-se também uma pesquisa de campo que investigou arquivos do Ministério Público Local bem como do Fórum Local. O levantamento dos dados possibilitou responder a problemática colocada no início do trabalho, quais sejam: se houve iniciativas, nesta última década, pela busca da tutela jurisdicional coletiva; se os legitimados legais têm cumprido seu papel, agindo na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; se o judiciário tem correspondido positivamente no que tange às ações coletivas processadas em âmbito local; se há efetividade das iniciativas jurisdicionais, resultando nos benefícios almejados. Os resultados colocam em xeque a questão da acessibilidade à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional.

PALAVRAS-CHAVE: Ações Coletivas; Direitos Coletivos; Efetividade.

ABSTRACT: This research job intends to investigate the effectiveness of class actions at Itumbiara-GO judicial district in Brazil during the years of 1999 to 2008. It has been done both a doctrinaire and jurisprudential research and a research at the archives of the local Public Ministry, as well as at the archives of the local judiciary court. The data overview made possible to answer the problem indicated at the beginning of the job. If there were initiatives at the last decade, in order to look for the collective judiciary protection; if the legal legitimated organs have accomplished their role acting in defense of the diffuses, collectives and homogeneous interests; if the judiciary has corresponded positively in what matters class actions managed locally; if there have been effectiveness in judiciaries initiatives and this results in benefits desired. The results question the issue of accessibility to justice and effective judicial protection.

KEYS-WORD: Class Actions. Collective rights. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

As ações coletivas têm o intuito de abarcar direitos que atingem a sociedade como um todo ou ainda determinados grupos devidamente organizados. E por este motivo, tutelar estes direitos têm sido ao mesmo tempo um desafio e uma missão, já que a legislação outorga legitimidade para estas ações a determinados órgãos específicos. São eles: o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios bem como o Distrito Federal, entidades e órgãos da administração pública, direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à tutela dos interesses e direitos que se quer proteger e associações constituídas há mais de ano, que incluam entre seus fins institucionais, a defesa dos interesses e direitos que se quer proteger.

Tornar a proteção dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos mais eficaz através do processo coletivo é uma preocupação que se inicia com o advento da Lei 7347/85 que disciplinou os procedimentos pertinentes à Ação Civil Pública para proteger o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico

* Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás; do Mestrado em Direito da UNAERP e do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades ALFA. Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra, com bolsa da CAPES. Bolsista da FUNADESP.

** Advogada, professora do curso de Direito do ILES/ULBRA – Itumbiara/GO, mestranda do programa de mestrado em Direito da UNAERP/SP.

e paisagístico. A constituição de 1988, por sua vez, colocou a Ação Popular no rol dos direitos fundamentais e, ainda ampliou sua abrangência para alcançar, ao lado da defesa do patrimônio público, também a defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural (art. 5º, inciso LXXIII). Deu status constitucional à Ação Civil Pública ao elencá-la entre atribuições do Ministério Público (art. 129, inciso III). Quanto à defesa do consumidor esta foi colocada como fundamento da ordem econômica (art. 170, inciso V) e também como dever do Estado e Direito Fundamental (art. 5º, inciso XXXII). Mas foi com a Lei 8078/90, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que se consolidou a ideia de eficácia desses direitos em seu Título III tratando da defesa do consumidor em juízo e autorizando, portanto as ações coletivas, bem como definindo o que viriam a ser os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Da completa interação entre o Código de Defesa do Consumidor (art. 90) e a Lei da Ação Civil Pública (art. 21) surgiu na doutrina o reconhecimento da existência de um microsistema integrado para a tutela jurisdicional coletiva.

Os diplomas legais foram surgindo para regulamentar uma preocupação antiga de que determinadas categorias de direitos não poderiam ficar relegadas a procedimentos comuns que tanto abarrotam o judiciário. O velho brocardo “A Justiça tarda, mas não falha” amplamente divulgado, não mais surte efeito nos meios jurídicos e atualmente está em descrédito. O que se assiste no cenário jurídico nacional é a falta de celeridade do processo, causando assim retardo exagerado das decisões que, muitas vezes, inviabilizam a concretização do direito levado a juízo.

Neste diapasão, nasceu a necessidade de investigar se a sociedade itumbiarensense tem gozado das benesses legais ou se tem sido relegada ao esquecimento. Para tanto, necessário se fez responder aos seguintes questionamentos: Houve iniciativas, nesta última década, pela busca da tutela jurisdicional coletiva? Os legitimados legais têm cumprido seu papel, agindo na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos? O judiciário tem correspondido positivamente no que tange às ações coletivas processadas em âmbito local? Há efetividade das iniciativas jurisdicionais, resultando nos benefícios almejados?

A relevância destes questionamentos nos conduziu ao efetivo estudo dos interesses legitimados pelas ações coletivas. O debate em torno do assunto tem se acentuado nas últimas décadas, visto que há no Congresso Nacional um projeto de lei que visa estabelecer na ordem jurídica brasileira um Sistema Único de Processo Coletivo para imprimir à tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos mais efetividade.

O problema do acesso à justiça para efetivação dos direitos violados do cidadão no Brasil é crônico. Vivemos numa sociedade capitalista que atualmente demonstra seu lado mais cruel exibindo-se sob o manto do neoliberalismo. A consequência direta deste “estilo” de vida sob a tutela dos direitos é exatamente a desigualdade das partes que em última análise leva a parte economicamente mais frágil da relação jurídica ficar às margens do sistema jurisdicional.

A panorâmica do arcabouço legislativo brasileiro nos indica que a violação aos direitos metaindividuais não se dá por falta de lei em tese. Por outro lado, é lugar comum e fato notório que as violações aos interesses metaindividuais são inúmeras, havendo uma sensação de que poucos têm sido os avanços no combate a tais violações. Este panorama é nacional e não só do Município de Itumbiara.

Surgem as hipóteses de que, ou não está havendo atuação na defesa de tais interesses ou os legitimados a defender tais interesses não têm obtido os resultados esperados. O que nos leva a buscar saber também as principais causas para a ausência de resultados.

A nossa pesquisa, buscou dentro do recorte de tempo e espaço escolhido, responder aos questionamentos acima. Sua importância transcende a Comarca de Itumbiara, eis que as conclusões aqui obtidas podem bem espelhar a situação de inúmeras Comarcas no País, cujas causas de falta de efetividade das ações podem ser as mesmas ou assemelhadas.

Assim, o que se buscou com a presente pesquisa foi a verificação, a confrontação de que os mecanismos legais postos a disposição para a efetivação dos direitos coletivos estão cumprindo a sua função social, resolvendo o problema global do acesso à justiça, garantia essa, que como já dito anteriormente, tem guarita constitucional.

1 A PROBLEMÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA

O problema do acesso à justiça para efetivação dos direitos violados do cidadão no Brasil é crônico. Vivemos numa sociedade capitalista que atualmente demonstra seu lado mais cruel exibindo-se sob o manto do neoliberalismo. A consequência direta deste “estilo” de vida sob a tutela dos direitos é exatamente a desigualdade das partes que em última análise leva a parte economicamente mais frágil da relação jurídica ficar às margens do sistema jurisdicional.

Para resgatar tais circunstâncias nasceu a necessidade de imprimir ao sistema jurisdicional mecanismos mais enérgicos que colocassem o cidadão comum ao menos em posição de reclamar os direitos fundamentais que lhe foi reconhecido constitucionalmente. Para tanto necessário se faz que este cidadão tenha a sua disposição caminhos de acesso à justiça a fim de efetivar tais direitos.

São ensinamentos de Mauro Cappelletti:

Embora o acesso efetivo à justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de ‘efetividade’ é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa ‘igualdade de armas’ – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas. A questão é saber até onde avançar na direção do objetivo utópico e a que custo.

E mais adiante completa:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira ‘onda’ desse movimento novo – foi a ‘assistência judiciária’; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os ‘interesses difusos’, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘ênfase de acesso a justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo. (CAPELETTI; GARTH, 1988, p.31)

Dessa forma, é de se verificar que não há como se falar em acesso à justiça sem refletir sobre os princípios e garantias do processo que têm como objetivo último a efetividade dos direitos. Muitas vezes o acesso à justiça se confunde com a garantia de ingresso em juízo, mas

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 1, p. 139-151, jan. / jun. 2009

se assim o fosse, estaríamos a imprimir-lhe um significado simplista. A garantia de ingresso em juízo deve ser somada à necessidade de universalidade do processo e da jurisdição, bem como à garantia do devido processo legal.

Várias tentativas têm sido empregadas pelo legislador em prol da universalidade do processo e da jurisdição quais sejam: a busca da inclusão de pequenos conflitos ou de pessoas menos favorecidas no Poder judiciário e a legitimação de pessoas e entidades à postulação judicial, como ocorre com os interesses difusos. Neste sentido o legislador também dá a sua contribuição no direito material ao dar-lhe modificações que diminuam o campo de incidência da impossibilidade jurídica de determinado pedido que, anteriormente, era disciplinado por normas restritivas.

Soma-se a isto o fato da necessidade de aprimoramento do instrumento estatal destinado a fornecer tutela jurisdicional através do implemento de princípios que tenham por objetivo a segurança do processo. É neste sentido que se afirma que o processo deve ser o meio apto atingir a pacificação social e isto somente se torna possível quando se assegura o correto desenvolvimento da relação processual, possibilitando às partes condições rigorosamente iguais de participação efetiva na formação do convencimento do juiz.

Neste diapasão, Cândido Rangel Dinamarco assim se posiciona:

Nem a garantia do contraditório tem valor próprio, todavia apesar de tão intimamente ligada à ideia do processo, a ponto de hoje dizer-se que é parte essencial deste. Ela e mais as garantias de ingresso em juízo, do devido processo legal, do juiz natural, da igualdade entre as partes – todas elas somadas visam a um único fim, que é a síntese de todas e dos propósitos integrados no direito processual constitucional: *o acesso à justiça*. Uma vez que o processo tem por escopo magno a pacificação com justiça, é indispensável que todo ele se estruture e seja praticado segundo essas regras voltadas a fazer dele um canal de condução *à ordem jurídica justa*.

Tal é o significado substancial das garantias e princípios constitucionais e legais do processo. Falar da *efetividade do processo*, ou da sua instrumentalidade em sentido positivo, é falar da sua aptidão, mediante a observância racional desses princípios e garantias, a pacificar segundo critérios de justiça. (DINAMARCO, 2005, p.375)

Ocorre que é preciso encontrar a justa medida da aplicação da técnica processual sem transformá-la num formalismo excessivo que acaba por impedir o ingresso em juízo e, por consequência a aplicação da jurisdição em prol da efetividade dos direitos. Sem a busca do bom senso processual, surgirá a problemática da morosidade como obstáculo à sua efetividade, causando inevitáveis prejuízos às partes.

José Roberto dos Santos Bedaque assim sintetiza esta questão:

O caminho mais seguro é a simplificação do procedimento, com a flexibilização das exigências formais, a fim de que possam ser adequadas aos fins pretendidos ou até ignoradas, quando não se revelarem imprescindíveis em determinadas situações. O sistema processual não deve ser concebido como uma camisa de força, retirando do juiz a possibilidade de adoção de soluções compatíveis com as especificidades de cada processo. As regras do procedimento devem ser simples, regulando o mínimo necessário à garantia do contraditório mas, na medida do possível, sem sacrifício da cognição exauriente. (BEDAQUE, 2007, p.51)

2 OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE DO DIREITO COLETIVO

É notório que os conflitos sociais que surgem no âmbito da tutela coletiva dos direitos transcendem a esfera do indivíduo atingindo uma coletividade cada vez maior de pessoas. Ne-

cessário se faz que haja, então, uma mudança de paradigma processual para viabilizar a adoção de um sistema que privilegia o tratamento coletivo dos problemas enfrentados por um número considerável de pessoas tutelando direitos relevantes ou até mesmo aqueles considerados como de “bagatela”, mas com alto valor se coletivamente considerados.

Com o intuito de dar efetividade a esse novel processo coletivo surgiram inúmeros institutos jurídicos (Ação Popular, Ação Civil Pública, Ação Popular Ambiental, Mandado de Segurança Coletivo entre outros) além de normas específicas para a aplicação dos direitos coletivos (Lei da Ação Popular – Lei 4717/65 –, Lei da Ação Civil Pública – Lei 7347/85-, Código de Defesa do Consumidor – Lei 8078/90-, Lei da Improbidade Administrativa – Lei 8429/92-, Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8069/90 –, Lei da Pessoa portadora de deficiências – Lei 7853/89-, Lei protetiva dos investidores de Mercado de Valores Imobiliários – Lei 7913/89-e Lei de prevenção e repressão às Infrações contra a Ordem Econômica/Antitruste – Lei 8884/94) que formam um único sistema interligado de proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A justificativa para que estes diversos textos legais formem todo um sistema interligado se dá pelo fato de que havendo lacuna ou ausência de disciplina normativa em um texto legal, aplica-se primeiramente a norma de outra lei pertencente ao sistema único coletivo e só depois dispositivo do Código de Processo Civil. Isto porque as leis esparsas guardam entre si características afetas aos direitos coletivos em contrapartida ao Código de Processo Civil que guarda características próprias a direitos individuais.

A existência deste sistema único coletivo, apesar de não ser expressamente reconhecido na legislação, encontra respaldo em algumas jurisprudências, senão vejamos:

Processual Civil. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Ressarcimento De Danos Ao Patrimônio Público. Prazo Prescricional Da Ação Popular. Analogia (Ubi Eadem Ratio Ibi Eadem Legis Dispositio). Prescrição Reconhecida.

1. A Ação Civil Pública e a Ação Popular veiculam pretensões relevantes para a coletividade.
2. Destarte, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microsistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia legis, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio. Precedentes do STJ: REsp 890552/MG, Relator Ministro José Delgado, DJ de 22.03.2007 e REsp 406.545/SP, Relator Ministro Luiz Fux, DJ 09.12.2002.(...) (STJ – Resp No. 727.131-SP, REL. Luiz Fux, j. 11.3.2008 – DJU 23.04.2008)

Processo Civil. Ação Civil Pública. Defesa Da Moralidade. Improbidade Administrativa. Declaração De Nulidade De Contratos Temporários. Litisconsortes Passivos. Quase 300. Citação Por Edital. Possibilidade. Art. 94 Da Lei 8.078/90, Aplicada Por Força Do Art. 21 Da Lei 7.347/85. Art. 7, li, Da Lei 4.717/65. Recurso Desprovido.

1. É possível citar litisconsortes passivos por edital, em ação civil pública visando à defesa da moralidade pública, considerando a existência de quase 300 réus.
 2. Agravo desprovido.
- Decisão: A Turma, por unanimidade, NEGOU PROVIMENTO ao agravo de instrumento, nos termos do voto do Juiz Relator (TRF 1ª. REGIÃO Processo: AG 2000.01.00.046939-7/DF; Agravo de Instrumento Relator: Des. Federal P'talo Fioravanti Sabo Mendes Convocado: Juiz Federal Glaucio Maciel Gonçalves Órgão Julgador: Quarta Turma Pub. : 07/02/2006 DJ p.37 Decisão: 12/12/2005)

Processo Civil. Agravo De Instrumento. Ação Civil Pública. Litisconsorte Passivo Necessário. Citação Por Edital. Possibilidade.

1. Na Ação Civil Pública, quando expressivo o número de litisconsortes passivos, aplica-se, por analogia, o disposto no art. 94 do Código de Defesa do consumidor e no art. 7º, II, da Lei de Ação Popular, que prescrevem citação por edital. Precedentes esta Corte.

2. Agravo de instrumento improvido.

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo de instrumento. (TRF 1ª. REGIÃO- Processo: AG 2000.01.00.046922-/DF; Agravo de Instrumento, Relator: Juiz Federal Carlos Augusto Pires Brandão Órgão Julgador: Segunda Turma Suplementar Pub: 23/09/2005 DJ p.151 Decisão:31/08/2005)

No entanto, ocorre que apesar de reconhecida uma relativa integração entre estes dispositivos legais, verifica-se que os mesmos carecem de uma readequação, visto que a diversidade de textos normativos deixam algumas dúvidas de ordem técnica atingindo a própria atuação dos legitimados ativos. Entraves à efetividade do processo podem surgir aqui, já que os aspectos estruturais atinentes ao Poder Judiciário bem como à legislação podem acabar por emperrar a contraprestação jurisdicional.

No que concerne ao Poder Judiciário, a diversidade de legislações abrindo uma discussão ampla sobre técnicas processuais adequadas pode ensejar interpretações múltiplas de uma mesma regra acabando por ocasionar insegurança jurídica. Soma-se a isto o fato de que as interpretações divergentes podem refletir no resultado da demanda, vez que a demora na entrega da prestação da tutela jurisdicional coletiva pode ensejar o aprofundamento da gravidade dos danos ocasionados em função da destacada importância dos objetos por ela tutelados como, por exemplo, o meio ambiente.

Aurélio Wander Bastos analisando a situação assim se posiciona:

[...] no quadro de crise política, o que o Poder Judiciário precisa é reconhecer seus próprios limites e programar as suas reformulações, tendo em vista as suas tradicionais competências, os efeitos residuais dos fatos sociais novos, os fatos consuetudinários que necessitam de proteção legal, as próprias relações sociais juridicamente desprezadas, o envolvimento judicial nos conflitos em processo de complexificação e, especialmente, o seu papel nos conflitos de poderes. (BASTOS, 2001, p.240).

Por outro lado, a elaboração legislativa da técnica processual revela a necessidade de uma formação mais precisa e harmoniosa com a realidade brasileira, o que por si só acarretaria menor número de dúvidas e cederia menos espaço para tantas e tamanhas controvérsias acerca de normas e institutos integrantes da legislação relativa aos direitos ou interesses metaindividuais.

A melhoria da técnica processual no sentido da unificação dos institutos postos a disposição dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos contribuiria também para que o processo alcançasse os resultados desejados pelo direito material, daí decorrendo a maior efetividade atingindo as garantias básicas de economia e celeridade do processo. Isto porque há uma tendência da interpretação de dispositivos e institutos afetos à legislação e aos princípios relativos à direitos metaindividuais exclusivamente à luz da caracterização desses institutos segundo a sistemática individualista do Código de Processo Civil. Neste sentido, merece aplauso a iniciativa da propositura do Projeto de Lei 5139/2009 para dar nova redação à Lei da Ação civil Pública revogando todos os dispositivos processuais conflitantes até então vigentes.

Há que ressaltar ainda que não é suficiente a existência de uma boa legislação para a efetividade dos direitos, necessário se faz que, paralelamente a ela surja uma nova mentalida-

de e atitude dos operadores do direito no sentido da conscientização dos fenômenos conflituosos da sociedade de massas.

3 QUADRO GERAL DAS AÇÕES COLETIVAS EM ITUMBIARA/GOIÁS (1999/2008)

Na defesa de direitos difusos e individuais homogêneos na comarca de Itumbiara - Goiás existem duas promotorias especializadas, qual sejam: a terceira promotoria que tem competência para atuar na defesa do patrimônio público, do consumidor, das fundações e do cidadão e a quarta promotoria que atua também na defesa do patrimônio público e do meio ambiente. Tais promotorias também atuam perante as varas cíveis da comarca (duas), bem como a de fazendas públicas e juizado cível.

A atuação do Ministério Público na defesa destes direitos, cumprindo função constitucional, é notória. O banco de dados, bem como os arquivos das promotorias acima elencadas demonstram que a partir do ano de 1999 há atuação para a propositura de Ações Cíveis Públicas, sendo que o número de protocolo destas ações tem um aumento considerável a partir do ano de 2004, chegando em seu ponto máximo em 2006 e mantendo uma regularidade em 2007 e 2008.

Não se pode deixar de registrar aqui que no intuito de colher provas para uma instrução processual satisfatória, a lei dá ao Ministério Público a prerrogativa da instalação de Inquéritos Cíveis. Assim, no decorrer das investigações que o membro do Ministério Público instaura pode-se constatar a fragilidade dos argumentos ou a falta de provas que evidenciem a desnecessidade da defesa em juízo dos direitos difusos e individuais homogêneos. Acresce-se a isto o fato que em alguns casos é permitido ao Ministério Público no âmbito das suas funções estabelecer acordos com as partes indiciadas, evitando assim o ingresso em juízo de uma demanda.

Ademais, a atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público e do meio ambiente ensejou, no caso de Itumbiara, diversas ações penais que acabaram por requerer dedicação dos membros do Ministério Público.

Dessa forma, como o foco do trabalho se reveste da função jurisdicional efetivamente aplicada na condução das Ações Coletivas, a atuação do Ministério Público nos inquéritos cíveis e seus respectivos acordos bem como nas ações penais resultantes de danos coletivos não foram objeto de análise no presente trabalho, mas nem por isso podem deixar de serem lembrados como forma de atuação na defesa dos interesses difusos e individuais homogêneos na comarca de Itumbiara/Goiás.

No levantamento dos dados encontrou-se o seguinte resultado: nos anos de 1999, 2000 apenas uma Ação Civil Pública foi ajuizada; no ano de 2001 há o ajuizamento de uma Ação Civil Pública e uma Ação popular, no ano de 2002 o número de Ações Cíveis Públicas sobe para duas; em 2003 para três ; em 2004 para nove ; em 2005 para onze ; em 2006 para trinta e duas ações; em 2007 o número cai para vinte e seis e em 2008 para dezenove. O número total de Ações Cíveis Públicas efetivamente ajuizadas no Poder Judiciário da comarca de Itumbiara/Goiás em que o Ministério Público é o legitimado ativo, nos últimos dez anos, é cento e cinco.

Verifica-se, ainda, que de autoria do Ministério Público local há registro de um Mandado de Injunção no ano de 2008. E ainda a propositura por particulares de duas Ações Populares uma em 2001 e outra em 2004. Não há nenhum registro de qualquer mecanismo processual coletivo utilizado por Associações ou qualquer outro órgão legitimado nos últimos dez anos na comarca de Itumbiara/Goiás.

Dessas ações propostas a sua grande maioria versa sobre defesa do patrimônio público, sendo que a maior parte delas se traduz em Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa. Pudemos observar que nos anos de 1999 e 2000, as ações registradas na ordem de duas, uma para cada ano, versam sobre defesa do patrimônio público. Já em 2002, uma das duas ações

propostas também se refere a defesa do patrimônio público. Em 2003, este número sobe para três; em 2004 e 2005 para oito em cada ano num total de dezesseis; em 2006 para dezenove; em 2007 e 2008 para quinze em cada ano num total de trinta. Totalizando o número de setenta e uma Ações Cíveis Públicas em defesa do patrimônio público na comarca de Itumbiara/Goiás.

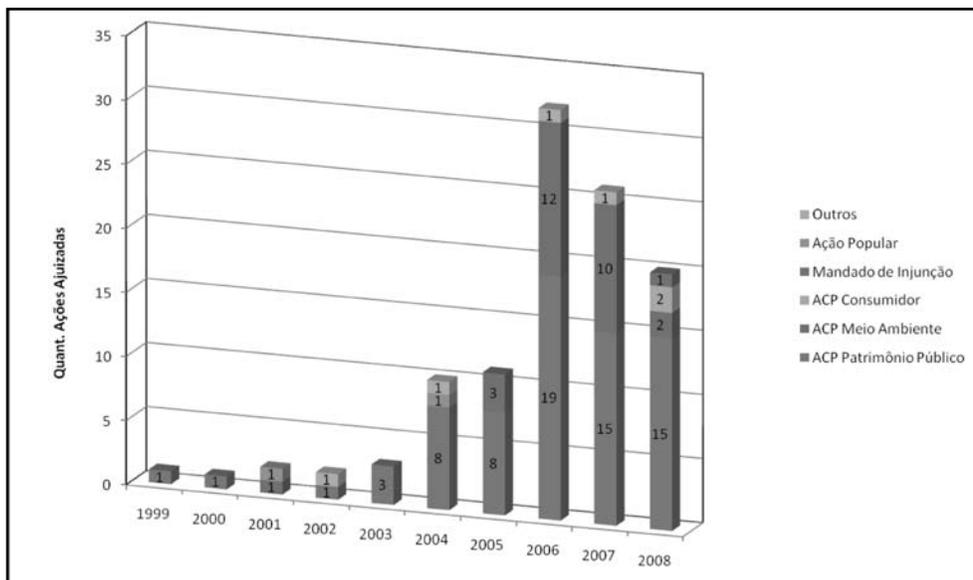
Há um grande destaque para a defesa do Meio Ambiente na comarca de Itumbiara/Goiás a partir do ano de 2005. Anterior a esta data registra-se apenas uma ação ambiental no ano de 2001. Assim em 2005 são três Ações Cíveis Públicas ambientais, doze em 2006; dez em 2007 e duas em 2008. Totalizando o número de vinte e oito ações afetas a esta área.

As áreas afetas a direitos do consumidor e matérias afins aos direitos coletivos têm uma atuação diminuta em relação às duas outras áreas já analisadas. Assim, registra-se a propositura de Ações Cíveis Públicas neste âmbito: uma em 2002, outra em 2004, outra em 2006 e mais uma em 2007 num total de quatro. Nota-se a presença de mais duas na área do consumidor no ano de 2008, totalizando o número de seis ações durante esses anos. Há, portanto, um total geral de cento e oito ações coletivas ajuizadas na comarca de Itumbiara/Goiás entre os anos de 1999 a 2008.

No que tange à parte passiva destas ações, é de se observar que são demandados na área da proteção ao patrimônio público o município, o agente público e o particular, normalmente, prestador de serviços ao poder público ou algum beneficiário do ato danoso. No âmbito do meio ambiente, bem como nas áreas afins à proteção dos direitos difusos são demandados de uma maneira geral o município, o agente público e o particular, destaca-se, apenas a área do consumidor em que os demandados são apenas particulares.

4 SITUAÇÃO ATUAL DAS AÇÕES PROPOSTAS

AÇÕES COLETIVAS AJUIZADAS DAS COMARCAS DE ITUMBIARA-GO 1999-2008



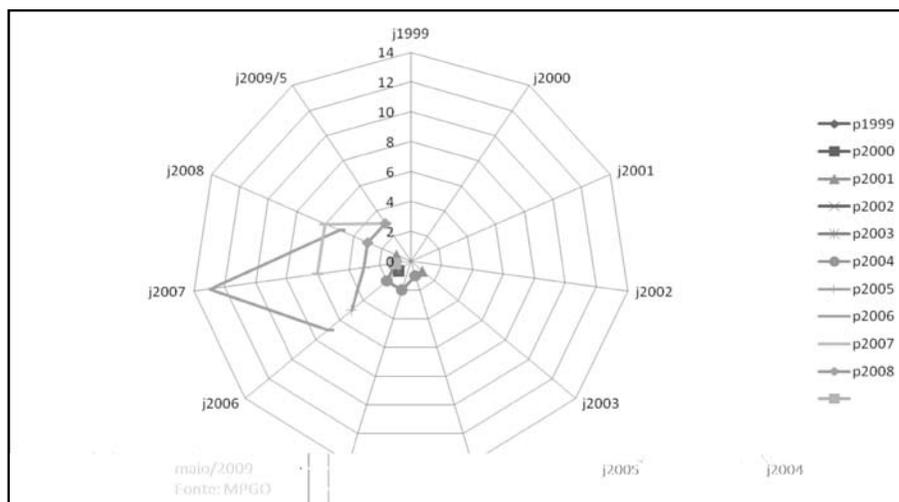
A análise do resultado das Ações efetivamente propostas na comarca de Itumbiara/ Goiás se torna interessante, visto que será a partir deste exame será possível dimensionar qual tem sido o impacto destas demandadas seja em caráter institucional, seja em caráter social.

As ações propostas em 1999 e 2000 no total de duas obtiveram uma sentença em primeiro grau no ano de 2007. A Ação Civil Pública proposta no ano de 2001 se finda sem julgamento do mérito em 2003 e a Ação Popular tem sentença de mérito em 2008. Das duas ações propostas em 2002, uma se finda com sentença de mérito que julga procedente o pedido inicial em 2006 e outra se extingue sem julgamento de mérito em 2007. Das duas propostas em 2003, uma tem o pedido julgado procedente em 2006, em outra o pedido é julgado improcedente no ano de 2007 e há ainda uma pendente de julgamento em primeira instância. Seis ações interpostas em 2004 tiveram os pedidos julgados procedentes: uma em 2004, duas em 2005, duas em 2006, uma em 2007 e três ainda carecem de decisão no juízo de primeiro grau. Das onze ajuizadas em 2005 quatro tiveram os pedidos julgados procedentes em 2006, três em 2007, três em 2008 e uma teve o pedido julgado improcedente em 2006.

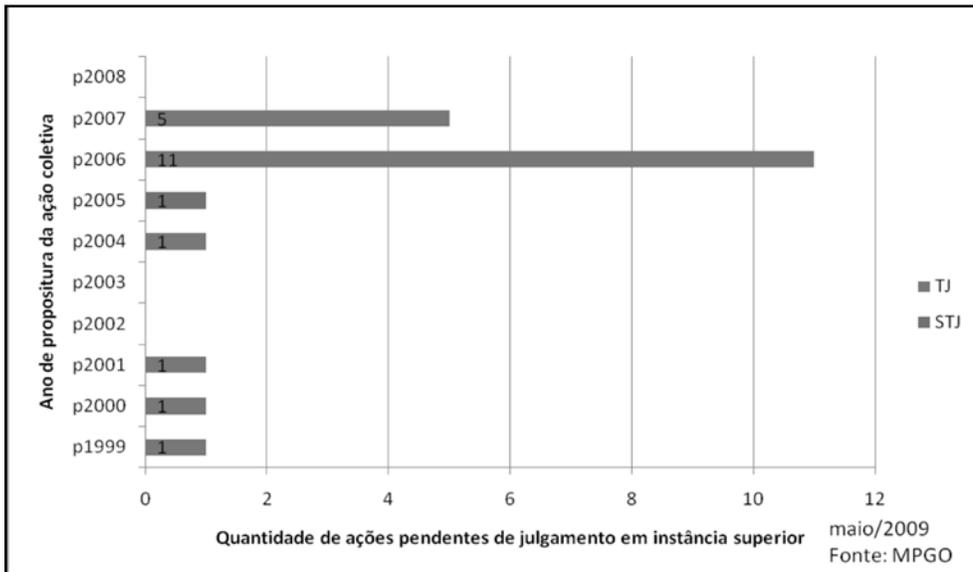
O ano de 2006 é atípico, pois há a proposição de trinta e duas ações, dessas vinte e duas têm os pedidos julgados procedentes, sendo que sete em 2006, doze em 2007 e três em 2008. Três têm os pedidos julgados improcedentes: um em 2007 e dois em 2008. Há ainda uma ação extinta sem julgamento do mérito em 2008 e seis que padecem de julgamento de primeiro grau. Já no ano de 2007, das vinte e seis ações que foram propostas, onze tiveram os pedidos julgados procedentes por sentença de primeiro grau, sendo que cinco foram julgados em 2007, seis em 2008 e três em 2009. Uma teve seu pedido julgado improcedente e onze ainda não foram julgadas pelo juiz de primeiro grau. O ano de 2008 tem apenas quatro das suas dezanove ações com pedidos julgados procedentes, uma com pedido julgado improcedente e onze sem julgamento de primeiro grau.

Existem ainda alguns processos pendentes de recurso no Tribunal de Justiça do estado de Goiás e no Superior Tribunal de Justiça. Estão para julgamento em segundo grau vinte processos: um com origem em 1999, um em 2000, um em 2001, outro em 2004, onze em 2006, cinco em 2007 e apenas um aguarda julgamento de Agravo de Instrumento no Superior Tribunal de Justiça.

ANÁLISE ANO PROPOSITIVA AÇÃO COLETIVA X ANOS SENTENÇA DE ITUMBIARA-GO 1999-2008



ACÇÕES COLETIVAS EM INSTÂNCIAS SUPERIORES X ANO DE PROPOSITURA -
COMARCA DE ITUMBIARA 1999/2008



5 PROBLEMAS LEVANTADOS PELA PESQUISA PARA A EFETIVIDADE DAS AÇÕES COLETIVAS EM ITUMBIARA/GOIÁS

Conforme se pode comprovar, diante dos dados colhidos que as ações coletivas, apesar de contar com um rol de legitimados para a sua propositura, são intentadas na sua ampla maioria pelo Ministério Público. Registramos, apenas, duas Ações Populares em que a parte autora era outra que não o membro do Ministério Público.

As Ações Cíveis Públicas, conforme salientado no primeiro capítulo, podem ser propostas pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; pelas autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista, bem como por associações que, concomitantemente estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

No âmbito da Comarca de Itumbiara/Goiás, o que se pode constatar é que o Ministério Público cumpre tal função, ainda que apresente falhas. Não há atuação da Defensoria Pública porque o Estado de Goiás não conta com esta instituição sistematizada, sendo tal função cumprida por advogados dativos e pelo próprio Município que mantém um diminuto quadro de advogados que prestam serviços para o público carente. No que tange aos entes federados e suas entidades de administração direta ou indireta a atuação também é nula. No entanto, não se pode deixar de registrar que na grande maioria dos casos são eles os entes passivos daquelas ações propostas pelo Ministério Público. Nem mesmo o PROCON, órgão criado para a prote-

ção do consumidor, assume tal função, priorizando atividades meramente administrativas.

O fato mais agravante deste quadro é a apatia das Associações locais que, quando muito, encaminham uma problemática ao membro do Ministério Público. Não há registro, no período analisado (1999-2008), sequer de propositura de Mandado de Segurança Coletivo quicá de Ação Civil Pública por estes entes legitimados.

Apenas em dois momentos (2001 e 2004) tem-se o registro da propositura de Ação Popular por cidadãos que as intentaram em desfavor do poder público local visando anulações de atos administrativos lesivos à coletividade.

Tendo em vista a concentração destes trabalhos no órgão do Ministério Público surgiu a necessidade de avaliar qual a visão que seus profissionais têm sobre a efetividade das ações por eles interpostas. Através de entrevista direcionada ao titular da terceira Promotoria de Justiça da Comarca de Itumbiara/Goiás verificou-se que a falta de atuação das Associações locais na defesa dos interesses coletivos foi atribuída à desestruturação destas Associações que não contam sequer com uma assessoria jurídica adequada. Tais fatores impediriam o acesso à justiça por estes entes legitimados. Observou-se, também, que no tocante aos entes federados e seus órgãos de administração direta e indireta o problema se concentra na falta de prioridade política em defender os direitos coletivos.

A ideia de efetividade deve, forçosamente, perpassar pela retribuição da tutela jurisdicional em tempo hábil. Dessa forma, o fato da demora no provimento final das ações coletivas é interpretada pelo membro do Ministério Público local como fato impeditivo de efetividade destas ações. Acresce-se a isto a interpretação de que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás ainda mantém posição conservadora, mormente no que tange à proteção do patrimônio público, visto que as liminares concedidas em primeiro grau são em sua grande maioria cassadas em segundo grau, estendendo o dano coletivo no tempo de forma a reduzir sua reparação.

Ainda, em sua avaliação, tal fato não traz prevenção geral, capaz de inibir outras condutas violadoras desses interesses. Soma-se a isto a convicção de que faltam ações institucionais do próprio Ministério Público no intuito de aproximar-se da sociedade civil demonstrando suas atuações e conquistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que existem algumas hipóteses que impedem a efetividade das Ações Coletivas. A que mais chama a atenção, depois da realização da pesquisa de campo local, é a forma com a qual o Poder Judiciário do Estado de Goiás tem se posicionado frente aos casos que lhe são entregues via Ações Coletivas, principalmente no que tange à segunda instância, como no exemplo de Itumbiara/GO em que a maioria dos casos referem-se à matéria de improbidade administrativa.

A sociedade jurídica brasileira, de uma maneira geral, tem assimilado com indiferença o posicionamento tradicionalista dos Tribunais Estaduais nas questões relacionadas à defesa do patrimônio público. Isto é fato facilmente comprovado em todo país nas ações em que, não obstante haverem provas irrefutáveis de malversação do dinheiro público, são os agentes públicos afastados de seus cargos por decisões de primeira instância e reconduzidos por decisões de segunda instância. Um desses casos mais emblemáticos tratou-se do ex-prefeito de São Paulo Celso Pitta.

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 1, p. 139-151, jan. / jun. 2009

No Brasil, como um todo, tem-se assistido inúmeras Ações Coletivas serem interpostas em desfavor de agentes públicos. Em Itumbiara/Goiás não há exceção a esta regra. Na grande maioria das vezes que uma Ação Coletiva é interposta o poder público aparece como ente passivo, seja através de atos de seus agentes ou de seus prestadores de serviços. Ou seja, sempre haverá uma decisão que interferirá na gestão pública, o que divide opiniões na atuação do Poder Judiciário.

Existem aqueles que afirmam que decisões que afetam a gerência do Poder Executivo são decisões que põem em perigo a separação dos poderes. Há aqueles que afirmam que o Poder Judiciário tem o dever constitucional de aplicar a Justiça e que não pode se furtar a este dever diante de atos de ilegalidade evidentes. O fato é que a postura atual tem criado um quadro de insegurança no tocante a ações inibidoras da violação dos direitos coletivos. Trata-se, sem dúvida, de uma crise política.

Diante disto, podemos afirmar que a efetividade das Ações Coletivas na Comarca de Itumbiara/Goiás é deficitária. Como podemos verificar nos dados colhidos, há um grande contingente de ações propostas com pedidos julgados procedentes em primeira instância com a confirmação em segundo grau, porém tal constatação não nos conduz a uma visão otimista do quadro.

Em todas as ações analisadas há pedido liminar seja em ações cautelares seja como pedidos incidentais e na grande maioria delas este pedido antecipatório é atendido em decisões de primeiro grau, havendo, portanto um reconhecimento do *Periculum in mora*. E em todos estes casos, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás cassou estas liminares, relegando a segundo plano o perigo de agravamento do dano pelo decurso do tempo.

Segundo informações colhidas na entrevista ao membro do Ministério Público local constatou-se que as ações quando chegam ao resultado final com o julgamento em segunda instância, o dano já ocorreu e só resta requerer sua reparação. Ademais, forçoso se faz lembrar que em média os julgamentos das demandas demoram de dois a seis anos para se efetivarem e que alguns estão pendentes de julgamento há mais de sete anos.

No entanto, verifica-se que a partir de 2004 o tempo médio de julgamento das ações em primeira instância diminuiu, tendo registrado que algumas ações foram finalizadas em primeiro grau no mesmo ano de sua proposição ou no ano seguinte. A interpretação que se faz deste fato é a de que houve um amadurecimento do Magistrado na instrução e julgamento dessas ações, viabilizando uma maior efetividade em suas decisões e cumprindo sua função na tutela jurisdicional local.

É de se verificar, assim, que o intuito da pesquisa se cumpriu, conseguindo responder a problemática inicial e estabelecendo um panorama geral da efetividade das Ações Coletivas na Comarca de Itumbiara/Goiás no período entre 1999 e 2008.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Material Coletivo: Superação da Summa Divisio* Direito Público e Direito Privado por uma Summa Divisio Constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- _____. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um novo ramo do direito processual* (princípios, regras interpretativas e problemática da sua interpretação e aplicação). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- BASTOS, Aurélio Wander. *Conflitos Sociais e Limites do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p.240.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo E Técnica Processual*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática da Monografia para Cursos de Direito*. 7. ed. São Paulo:Saraiva, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. *Dicionário de Política*. Trad. Carmem C. Varriale (et al). 8. ed. Brasília:Editora Universitária de Brasília, 1995.
- CAPPELETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- CHERUBINI, Kátia Gomes; LOUSADO, Ediene dos Santos. *A Relação entre Inércia Judicial e Falta de Efetividade das Ações Cíveis Públicas na Área de Improbidade Administrativa: Estudo de Caso na Comarca de Ilhéus/Bahia*. Anais do XVII Congresso Nacional do Ministério Público, 2007, p.256-265.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A Instrumentalidade do Processo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- GARCIA, Emerson (coord.). *A Efetividade dos Direitos Sociais*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2004.
- GOUVÊA, Marcos Masselli. *O Controle Judicial das Omissões Administrativas: novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais*, Rio de Janeiro: Forense, 2003
- JÚNIOR, Fredie Didier. *Ações Constitucionais*. 3. ed. Salvador: Jus Podium, 2008.
- LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações Coletivas: História, Teoria E Prática*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MARINONI, Luiz Guilherme (coord.). *Estudos De Direito Processual Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 29. ed. São Paulo: Malheiros,2006.
- MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa em Direito*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- NETO, Cláudio Pereira de Souza & SARMENTO, Daniel (coord.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Artigo recebido dia 12 de maio de 2009 e aceito dia 23 de junho de 2009
