

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023.

São Paulo - SP, 12 de abril 2023.

Tema: Estabelecimento de medidas preventivas no recebimento das petições iniciais, redação de dispositivos e construção de fluxos diferenciados na fase de conhecimento e na fase de cumprimento de sentença no âmbito das ações coletivas.

Relatores: Carolina Martins Clemencio Duprat Cardoso, Alexandra Fuchs de Araújo, Cynthia Thomé, Kenichi Koyama e Thiago Henrique Teles Lopes.

1. Contexto das Ações Coletivas

1.1. Relatório

Trata-se de nota técnica cujo objetivo é propiciar o manejo endoprocessual relativo à tramitação das ações coletivas, tanto na fase de conhecimento, quanto nos cumprimentos de sentença (individuais, ou não), visando o aperfeiçoamento dos provimentos jurisdicionais daí resultantes.

O gerenciamento das ações coletivas, em todas as suas etapas, é

potencialmente apto a otimizar, qualitativamente e quantitativamente, o acesso a justiça relacionando-o, inclusive, as facetas da isonomia e eficiência da prestação jurisdicional.

1.2. Contextualização, justificativa e análise do tema

Na contemporaneidade, a tradicional estruturação do processo civil, de caráter individualista e patrimonial, originalmente de preocupações nitidamente liberais vem paulatinamente perdendo espaço em decorrência de diversos fenômenos sociais, jurídicos, políticos e econômicos como, por exemplo, a ampliação do acesso à justiça proporcionado pela constituinte de 1988, aliada a um vertiginoso aumento da litigiosidade própria da sociedade de consumo¹.

Esse universo fenomênico não é unicamente brasileiro, porquanto é uma circunstância ocorrente em diversas outras comunidades e países, cada qual com suas particularidades e propostas visando a resolução dessa nova realidade. Nessa ótica, dentro do que é pragmaticamente viável e calcado nos mecanismos previstos na legislação de regência, pretende-se propiciar uma reflexão acerca do uso das demandas coletivas como um eficiente instrumento processual voltado a efetividade dos direitos.

¹ A propósito, sobre o tema, vale destacar as judiciosas justificativas expostas pelo Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, a saber: “Apesar do relativo consenso no que se refere à existência da morosidade de, pouco, se sabe sobre as causas dessa situação, sobre o peso relativo de diferentes fatores ou mesmo se, de fato, um ganho em um determinado aspecto pode contribuir para melhor o tempo médio da duração de um processo. (...) São certamente, várias as causas do número cada vez maior de demandas e da conseqüente morosidade da justiça, podendo ser mencionadas, entre elas, as de natureza econômica (inflação atual ou residual, que tem gerado inúmeros processos, principalmente a respeito dos índices de atualização; as crises econômicas que geram demandas à inadimplência); as de natureza política (utilização do direito como instrumento de governo, como ocorre na implementação de planos econômicos, o que tem gerado demandas repetitivas; expansão do direito, fenômeno que vem sendo constatado pelos cientistas políticos em todo o mundo); as de natureza processual (inadequação e formalismo exagerado dos processos e procedimentos; excesso de recursos); as de natureza sociopolítica (inexistência na sociedade de sistemas eficazes de solução extrajudicial de conflitos, urbanização da população, massificação das relações de consumo etc); as de natureza organizacional (insuficiência da infraestrutura pessoal e material em relação ao volume e às exigências dos serviços judiciais) e várias outras.” (WATANABE, Kazuo. Prefácio. GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Orgs.), Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no judiciário: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 11-12. (Direito desenvolvimento e justiça: série científica).

Aliás, à luz do direito comparado, mais especificamente o estadunidense, urge destacar que as ações de classe (*class actions*) encontram-se disciplinadas pela *Rule 23* da *Federal Rules of Civil Procedure* desde o ano de 1966, notadamente após o julgamento do *leading case* pela Suprema Corte norte-americana na no ano de 1954 no caso *Brown vs. Board of Education I* que, na oportunidade, e a despeito de vários outros importantes aspectos, permitiu que uma pessoa representasse em Juízo os interesses de uma coletividade quando inviável a divisão das pretensões (individual e coletiva)².

Não por outra razão que, nos últimos 30 (trinta) anos, as demandas “molecularizadas” (ou coletivas) tem ganhado especial relevância em detrimento das “demandas-átomo” (individuais) próprias das controvérsias individuais em solo nacional, sobretudo pelas vantagens de toda ordem auferidas pela utilização das demandas coletivas, sobretudo a eficiência, qualidade e economia, ao invés da fragmentação das controvérsias.³

Surgiu, assim, um microssistema voltado a regência dos processos coletivos formado por diversos regramentos legislativos como a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), dentre outros⁴, pois o método processual tradicional não atendia adequadamente estes instrumentos.

² JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. “Medidas Estruturantes: Origem em Brown v. Board of Education.” *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coord.). *Processos Estruturais*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, pp. 858-862.

³ WATANABE, Kazuo. II – Do processo individual de defesa do consumidor. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 11ª ed. São Paulo: Forense, 2017, p. 810.

⁴ Sobre a evolução legislativa, consoante Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, o primeiro diploma concebido no direito nacional para a tutela de interesses coletivos foi a Lei nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), editada para a proteção do patrimônio público. Em seguida, adveio a Lei nº 7.347/1985, que originariamente regulamentou apenas as ações tendentes à tutela do meio ambiente, do consumidor e de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Todavia, as diversas alterações introduzidas no art. 1º da Lei 7.347/1985 permitiram a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo por meio da ação civil pública, agregando-se o instituto ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990). Em continuidade, a proteção dos direitos transindividuais foi complementada por leis esparsas, como a Lei de Abuso do Poder Econômico (Lei nº 12.529/2011, notadamente o artigo 47) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990, especialmente o artigo 208 e seguintes), sendo possível afirmar, também, que a tutela adequada dos direitos coletivos lato sensu numa sociedade de massa está abarcada no artigo 91 e seguintes da legislação consumerista, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos. (Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. V. 3, pp. 407-408).

Entretanto, este microsistema não veio acompanhado de uma eficiente gestão processual pelos Tribunais, o que tem ocasionado significativa ampliação do acervo processual inerente as ações coletivas nas unidades judiciais em que tramitam, além de obstaculizar a efetividade da prestação jurisdicional.

Aliás, a importância da temática é tão inequívoca que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público editaram a Resolução Conjunta n. 2, de 21 de junho de 2011, implementando o CACOL (Cadastro Nacional de Ações Coletivas) a fim de permitir a integração de dados dos órgãos com o intuito de apresentar estatísticas referentes as ações coletivas, ação popular, mandado de segurança coletivo, inquérito civil público e termo de ajustamento de conduta.

E, segundo se infere dos dados extraídos junto ao CACOL, tramitam 287.896 ações coletivas em todo o Poder Judiciário nacional, sendo que 182.605 demandas somente na Justiça Estadual, das quais 33.451 na Justiça Estadual Bandeirante. Deste total, há 102.535 demandas em tramitação referentes a temas de Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público, sendo 19.539 somente no Estado de São Paulo⁵.

Frente a esse panorama, há pronta necessidade de um *juiz estratégico*, proposta já formulada por Susana Henriques da Costa, nos processos que envolvem conflitos de interesse público:

“A definição judicial sobre políticas públicas implica mudança de rumos na gestão da administração e realocação de recursos públicos que podem vir a prejudicar outros direitos sociais. Tudo isso deve ser levado em conta pelo juiz quando da decisão, de forma a equilibrar os valores em jogo e buscar um equacionamento mais adequado do conflito.

A função judicial deve, também, nesse novo contexto, ser estratégica. Essa característica se refere, em especial, à postura adotada pelo magistrado na execução de decisões envolvendo a

⁵ Disponível em <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>>. Acessado em 04 de Jun/2022.

implementação de políticas públicas, em especial em demandas coletivas. O cumprimento desta espécie de decisão é complexo e desloca para a fase satisfativa do processo um alto grau de atividade cognitiva”⁶.

A postura estratégica, nas ações coletivas, é uma necessidade para que o processo atinja o seu fim maior, buscando-se garantir, desde o início do processo, um título viável a ser executado num prazo adequado, porque desde o início se preparou para absorver a futura execução.

É importante destacar que a postura do juiz estratégico não viola o princípio do juiz natural, porquanto não se busca a modificação da competência, e sim a instrumentalização mais eficaz da condução dos processos judiciais pelo Estado-Juiz nas ações coletivas, sem que isto, repita-se, implique na alteração competencial dos Juízos.

Também é importante mencionar que é da essência do *case management*, aqui circunscrito a esta postura ativa de um juiz estratégico na condução dos processos judiciais inerentes as ações civis públicas, não tem relação com o ativismo judicial, na medida em que não importa em extrapolação dos limites constitucionais atribuídos ao Poder Judiciário em detrimento das partes e/ou de outros poderes da República⁷.

Dito de outro modo, o gerenciamento processual das ações civis públicas pelo Juiz deve observar todos os parâmetros legislativos previstos no ordenamento jurídico pátrio, até porque, conforme mais a frente se verá com maior propriedade, as técnicas gerenciais ora explicitadas estão resguardadas em orientações jurisprudenciais e legais, de modo a evitar qualquer conotação de que postura ativa do Estado-Juiz na condução dos processos que estejam sob a sua responsabilidade permita a prolação de decisões sem amparo normativo, já que o gerenciamento pretende exclusivamente conferir efetividade a jurisdição em favor da

⁶ COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017, pp. 397-422. p.404.

⁷ Sobre o tema, conferir: MOTTA, Francisco José Borges; TASSINARI, Clarissa. *Ativismo judicial e decisões por princípio: uma proposta de fixação dos limites da atuação do Poder Judiciário*. Revista de Processo, São Paulo, RT, vol. 283, set/2018, pp. 481-499.

sociedade, sobretudo dada a relevância dos efeitos decisórios provenientes das demandas coletivas.

Nesse desiderato, esse é o escopo da presente nota técnica, que embasada na agregação de decisões já padronizadas pelos Tribunais Superiores sobre o tema e na experiência obtida por Juízes majoritariamente atuantes nas Varas da Fazenda Pública do Estado de São Paulo quanto ao processamento das ações coletivas, propõe, fase por fase do processo, o estabelecimento de estratégias de gestão processual e procedimental dessas demandas que possam colaborar com o bom andamento desses processos em prol da efetividade.

1.3. Diferenciação das ações

Um primeiro ponto a ser ressaltado, com base no entendimento dos Tribunais Superiores, se dá *quanto à legitimidade ativa das associações*, cuja natureza e instrumento processual definem a dimensão subjetiva nos beneficiários do futuro título executivo:

- a. **ação coletiva substitutiva**, extraídas do art. 5º, XXI, da Constituição Federal, em que as entidades associativas agem na qualidade de **substituto processual**, (conforme previsto nos arts. 81, 82 e 91 do CDC, Ação Coletiva de Consumo, e art. 5º da Lei 7.347/85, Ação Civil Pública). São ações civis públicas ou mandados de segurança ajuizados por entidade associativa de caráter civil na qualidade de substituto processual, independentemente de autorização expressa ou relação nominal dos substituídos.
- b. **Ação ordinária coletiva por representação**: ação ordinária ajuizada pelo sindicato ou associação, quando age sem ser na condição de representante processual, ou seja, apenas em nome de alguns dos associados, para defesa dos interesses de alguns associados.

Um segundo ponto se dá quanto a natureza da providência jurídica, ou seja, no modo de concretizar o cumprimento do título. Ao se examinar a natureza da condenação, os títulos formados podem ser abordados quanto a sua divisibilidade:

- a. **Títulos envolvendo direitos individuais homogêneos ou coletivos *strictu sensu*, com destaque às diferenças remuneratórias de servidores públicos ou direitos de**

grupo(s) de consumidores em uma dada relação concreta: pela sua feição podem ser veiculados na modalidade de *ação coletiva substitutiva* (mandado de segurança coletivo) ou *ação ordinária coletiva*, e caracterizam-se por i) tutelarem interesses ou direitos divisíveis no momento da liquidação e execução da sentença; ii) suporem titulares determinados ou determináveis no momento da execução da liquidação e execução da sentença, possuindo uma expressão econômica individualizável. Esse tipo de título executivo exige futura habilitação individual.

b. **Título envolvendo direitos difusos:** direitos cuja natureza transindividual não comportam uma expressão econômica individualizável. Nesse caso, a fase de execução não é compatível com o incidente de habilitação individual. Os eventuais titulares do direito que pretendam destacar materialmente o seu direito em relação aos demais beneficiários, provavelmente por circunstâncias acidentais, circunstanciais ou mediatas, somente poderão pleitear sua situação em ação individual autônoma. Ao Juízo Coletivo, pois, caberá exclusivamente conduzir a concretização de um título de providências gerais.

Note-se que na situação de títulos difusos, quando se pleiteia uma prestação relacionada com direitos difusos, estar-se-á diante do debate de uma política pública, ou de um direito mais amplo e não individualizável, por exemplo, *um programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*⁸. São providências diversas daquelas que se busca nos títulos coletivos ou individuais homogêneos, cuja natureza tem índole preponderantemente subjetiva. A atenção a esse ponto é fundamental para que o juiz estrategista possa definir contornos que permitam a exequibilidade do título.

Todavia, não se deve confundir o título executivo coletivo ou individual

⁸ (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

homogêneo com as ações de direito individual. É preciso firmar que apesar da natureza individualizável, tratamos de ação de impacto coletivo. Enquanto coletivo, requisito essencial para compreender política pública é a **escala** do provimento do direito. Essa muitas vezes implica na incompatibilidade com a situação ou pedidos individuais dos habilitantes individuais. Arrisca-se uma incoerência lógica entre a execução do título coletivo e do título individual.

Cabe salientar a existência de um quadro sinóptico (roteiro) em anexo que, por sua vez, constitui-se como parte integrante da presente e que visa a conferir mais pragmatismo estruturante ao gerenciamento das ações coletivas, inclusive com proposições analíticas divididas por cada fase do processo/procedimento.

2. Processo de Conhecimento

2.1. Fase postulatória

A cautela com as ações se dá desde o primeiro contato. Ao despachar a petição inicial, o magistrado deve observar o seguinte roteiro: analisar a competência territorial, a legitimidade ativa e passiva para o pedido, a existência de litispendência e a delimitação do pedido. Deverá ainda orientar as partes sobre as hipóteses de suspensão de habilitações individuais, tendo em vista a natureza do direito em disputa.

Seguem, assim, análise em separado por tema.

2.1.1 Competência Territorial

Para a ação civil ordinária, a questão já foi consolidada no C. STF, com o julgamento do RE 612.043/PR (Tema 499 do STF): A eficácia subjetiva da coisa julgada formada a partir de **ação coletiva, de rito ordinário, ajuizada por associação civil na defesa de interesses dos associados**, somente alcança *os filiados*, que o fossem em momento



anterior ou até a data da propositura da demanda, constantes da relação jurídica juntada à inicial do processo de conhecimento.

A ressalva anterior a respeito da competência territorial existente na legislação foi pronunciada inconstitucional, conforme Tema 1.075 do C. Supremo Tribunal Federal:

I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original

II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.

Em razão disso é possível dizer que houve maior racionalização do procedimento, unificando a incidência de uma ação civil pública independente da jurisdição do órgão julgador.

Desse modo, para além da competência territorial, nos casos de *ação coletiva por representação processual*, conveniente que a petição inicial seja acompanhada da lista de associados e autorização de assembleia. Também conveniente que a lista de associados figure como documento sigiloso no processo a fim de que tal informação não seja utilizada de forma espúria. E quanto a autorização de assembleia deve ser observada se houve representatividade adequada, conforme orienta o Tema 82 do C. STF:

RE 573.232/SC, julgado em regime de repercussão geral (Tema 82 STF): REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL –

ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Já quando se trata de ação coletiva substitutiva, a eficácia da sentença atinge toda a coletividade. Transcreve-se:

Tema 948 STJ: Em ação civil pública proposta por Associação, na condição de substituta processual de consumidores, possuem legitimidade para a liquidação e execução da sentença todos os beneficiados pela procedência do pedido, independentemente de serem filiados à Associação promovente, tendo o Tema 848 do STF (ARE 901963) consagrado que essa discussão, quando transitada em julgado, não tem estatura constitucional⁹.

Sumula 629 STF: A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.

2.1.2 Controle da Representação Ativa

Como já foi visto, na ação coletiva substitutiva, a eficácia da sentença atinge toda a coletividade. Porém, apenas possuem legitimidade para a liquidação e execução da sentença os beneficiados pela procedência do pedido. Assim, podem executar os credores, diretamente, e os Sindicatos e Associações, na condição de substitutos processuais, mas não o Ministério Público, pois na fase de cumprimento de sentença, sua representação processual é

⁹ Ementa e trecho do voto: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA GENÉRICA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. LIMITES DA COISA JULGADA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Destaca-se o seguinte trecho do voto: No recurso extraordinário, a CEF requer a aplicação do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 573.232 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Rel. p/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 19/9/2014, Tema 82). 3. A hipótese dos autos é inteiramente diferente da versada no precedente invocado. Conforme consignaram as instâncias ordinárias, constou expressamente do dispositivo do título executivo judicial sua aplicabilidade a todos os poupadores do Estado de Santa Catarina. Assim, a presente controvérsia não tem relação, propriamente, com a necessidade de autorização das associações para a representação de seus associados em juízo, dizendo respeito, na verdade, aos limites da coisa julgada, matéria de natureza infraconstitucional cuja repercussão geral, inclusive, já foi rejeitada por esta Corte em outra oportunidade.

subsidiária.

Neste sentido, seguem duas decisões paradigmáticas:

REsp 1.758.708-MS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 20/04/2022: A liquidação da sentença coletiva, promovida pelo Ministério Público, não tem o condão de interromper o prazo prescricional para o exercício da pretensão individual de liquidação e execução pelas vítimas e seus sucessores. Não cabe ao Ministério Público promover a liquidação da sentença coletiva para satisfazer, um a um, os interesses individuais disponíveis das vítimas ou seus sucessores, por se tratar de pretensão não amparada no CDC e que foge às atribuições institucionais do Parquet. Logo, o requerimento de liquidação da sentença coletiva, acaso seja feito pelo MP, não é apto a interromper a prescrição para o exercício da respectiva pretensão pelos verdadeiros titulares do direito tutelado. Em homenagem à segurança jurídica e ao interesse social que envolve a questão, e diante da existência de julgados anteriores desta Corte, nos quais se reconheceu a interrupção da prescrição em hipóteses análogas à destes autos, gerando nos jurisdicionados uma expectativa legítima nesse sentido, faz-se a modulação dos efeitos desta decisão, com base no § 3º do art. 927 do CPC/2015, para decretar a eficácia prospectiva do novo entendimento, atingindo apenas as situações futuras, ou seja, as ações civil públicas cuja sentença seja posterior à publicação deste acórdão. Convém alertar que a liquidação das futuras sentenças coletivas, exaradas nas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público e relativas a direitos individuais homogêneos, deverão ser promovidas pelas respectivas vítimas e seus sucessores, independentemente da eventual atuação do Parquet, sob pena de se sujeitarem os beneficiados à decretação da prescrição¹⁰.

¹⁰ É fundamento do voto: A ilegitimidade do Ministério Público se revela porque: (i) a liquidação da sentença coletiva visa a transformar a condenação pelos prejuízos globalmente causados em indenizações pelos danos particularmente sofridos, tendo, pois, por objeto os direitos individuais disponíveis dos eventuais beneficiados; (ii) a legitimidade das vítimas e seus sucessores prefere à dos elencados no rol do art. 82 do CDC, conforme prevê o art. 99 do CDC; (iii) a legitimação para promover a liquidação coletiva é subsidiária, na forma do art. 100 do CDC, e os valores correspondentes reverterão em favor do Fundo Federal de Direitos Difusos, ou de seus equivalentes em nível estadual e/ou municipal. 6. **Ainda que se admita a possibilidade de o Ministério Público promover a execução coletiva, esta execução coletiva a que se refere o art. 98 diz respeito aos danos individuais já liquidados.**7. Uma vez concluída a fase de conhecimento, o interesse coletivo, que autoriza o Ministério Público a propor a ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos, enquanto legitimado extraordinário, cede lugar, num primeiro momento, ao interesse estritamente individual e

Tema n. 823 STF: os "sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos".

A nova orientação que se extrai do C. Superior Tribunal de Justiça aparentemente encontra amparo na natureza da atuação entre os legitimados. Enquanto se reconhecia a legitimidade de Sindicatos e Associações para execução, norteava-se pelo perfil parcial, ou seja, ínsito à relação jurídica, o que, em tese, distingue-se da atuação do Ministério Público, que enquanto fiscal da Lei ou guardião social, não se arvora diretamente para defesa de direitos patrimoniais disponíveis.

No tocante ao prazo de constituição das associações a Lei 7.347/85, deve ser observado o prazo de constituição anual, embora o Código de Defesa do Consumidor e os Tribunais admitam a relativização, considerados a característica do dano e a relevância do bem jurídico tutelado desde que preenchidos os requisitos estabelecidos.

Contudo, tal relativização não alcança o mandado de segurança coletivo visto que o prazo exigido está previsto na Constituição Federal.

Também importante observar a pertinência temática. O interesse de agir deve estar relacionado aos fins institucionais do substituto.

Imprescindível que seja verificada a idoneidade da Associação em razão das demandas abusivas e fabricadas, que não visam o interesse do substituído.

Três julgados paradigmáticos:

disponível, cuja liquidação não pode ser perseguida pela instituição, senão pelos próprios titulares. Num segundo momento, depois de passado um ano sem a habilitação dos interessados em número compatível com a gravidade do dano, a legislação autoriza a liquidação coletiva – e, em consequência, a respectiva execução – pelo Parquet, voltada à quantificação da reparação fluida, porque desse cenário exsurge, novamente, o interesse público na perseguição do efetivo ressarcimento dos prejuízos globalmente causados pelo réu, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do fornecedor que atentou contra as normas jurídicas de caráter público, lesando os consumidores. REsp n. 1.758.708/MS, relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 20/4/2022, DJe de 11/5/2022



1 Superior Tribunal de Justiça, Resp 1.213.614/RJ – atuação ex officio e legitimidade utilizada de forma indevida ou abusiva:

“RECONHECIMENTO PELO MAGISTRADO, DE OFÍCIO, DE INIDONEIDADE DE ASSOCIAÇÃO, PARA AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO LEGAL DE LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. É PODER-DEVER DO JUIZ, NA DIREÇÃO DO PROCESSO, PREVENIR OU REPRIMIR QUALQUER ATO CONTRÁRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ADEMAIS, O OUTRO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA NÃO RECONHECIMENTO DA LEGITIMAÇÃO, POR SER O ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DESMESURADAMENTE GENÉRICO, POSSUINDO REFERÊNCIA GENÉRICA A MEIO AMBIENTE, CONSUMIDOR, PATRIMÔNIO HISTÓRICO, TAMBÉM PATENTEIA A AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA AUTORA PARA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES.”

2. Superior Tribunal de Justiça, AI no REsp 1.719.820/MG:

“16. Contudo, em *obiter dictum*, pertinente salientar, em tese, que o julgador deve estar alerta para a camuflagem de escritórios de advocacia em associações de tutela de interesses coletivos, sobretudo quando membros do corpo diretivo da entidade compõem ou são parentes dos Advogados. Importa, pois, analisar, caso a caso, a realidade de Ações Coletivas propostas por “associações de fachada”, para que tal patologia não venha a se confundir com o escopo virtuoso da Lei 7.347/1985 e do Código de Defesa do Consumidor. Ora, ainda que desnecessária a autorização expressa dos associados para legitimar a propositura da Ação Coletiva em apreço, impende considerar o poder-dever do Magistrado de prevenir, ou reprimir, atos contrários à dignidade da Justiça.”

3. Superior Tribunal de Justiça, AgRg no REsp 901.936/RJ:

“PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. DECRETAÇÃO DE NULIDADE, SEM QUE TENHA HAVIDO PREJUÍZO. DESCABIMENTO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. AÇÃO COLETIVA. RECONHECIMENTO PELO MAGISTRADO, DE OFÍCIO, DE INIDONEIDADE DE ASSOCIAÇÃO, PARA

AFASTAMENTO DA PRESUNÇÃO LEGAL DE LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. É PODER-DEVER DO JUIZ, NA DIREÇÃO DO PROCESSO, PREVENIR OU REPRIMIR QUALQUER ATO CONTRÁRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA. ADEMAIS, O OUTRO FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA NÃO RECONHECIMENTO DA LEGITIMAÇÃO, POR SER O ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO DESMESURADAMENTE GENÉRICO, POSSUINDO REFERÊNCIA GENÉRICA A MEIO AMBIENTE, CONSUMIDOR, PATRIMÔNIO HISTÓRICO, TAMBÉM PATENTEIA A AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA AUTORA PARA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES. 1. As ações coletivas, em sintonia com o disposto no artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, ao propiciar a facilitação da tutela dos direitos individuais homogêneos dos consumidores, viabilizam otimização da prestação jurisdicional, abrangendo toda uma coletividade atingida em seus direitos. 2. Dessarte, como sabido, a Carta Magna (art. 5º, XXI) trouxe apreciável normativo de prestígio e estímulo às ações coletivas ao estabelecer que as entidades associativas detêm legitimidade para representar judicial e extrajudicialmente seus filiados, sendo que, no tocante à legitimação, "[...] um limite de atuação fica desde logo patenteadado: o objeto material da demanda deve ficar circunscrito aos direitos e interesses desses filiados. Um outro limite é imposto pelo interesse de agir da instituição legitimada: sua atuação deve guardar relação com seus fins institucionais" (ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: RT, 2014, p. 162). 3. É digno de realce que, muito embora o anteprojeto da Lei n. 7.347/1985, com inspiração no direito norte-americano, previa a verificação da representatividade adequada das associações (adequacy of representation), propondo que sua legitimação seria verificada no caso concreto pelo juiz, todavia, essa proposta não prevaleceu, pois o legislador optou por indicar apenas quesitos objetivos (estar constituída há pelo menos 1 (um) ano e incluir, 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). Com efeito, o legislador instituiu referidas ações visando tutelar interesses metaindividuais, partindo da premissa de que são, presumivelmente, propostas em prol de interesses sociais relevantes ou, ao menos, de interesse coletivo, por legitimado ativo que se apresenta, ope legis, como representante idôneo do interesse tutelado (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos

consumidores - Lei 7.347/1985 e legislação complementar. 12 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2011, p. 430). 4. Por um lado, é bem de ver que, muito embora a presunção iuris et de iure seja inatacável - nenhuma prova em contrário é admitida -, no caso das presunções legais relativas ordinárias se admite prova em contrário. Por outro lado, o art. 125, III, do CPC [correspondente ao art. 139, III, do novo CPC] estabelece que é poder-dever do juiz, na direção do processo, prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da Justiça. Com efeito, contanto que não seja exercido de modo a ferir a necessária imparcialidade inerente à magistratura, e sem que decorra de análise eminentemente subjetiva do juiz, ou mesmo de óbice meramente procedimental, é plenamente possível que, excepcionalmente, de modo devidamente fundamentado, o magistrado exerça, mesmo que de ofício, o controle de idoneidade (adequação da representatividade) para aferir/afastar a legitimação ad causam de associação. 5. No caso, a Corte de origem inicialmente alinhavou que "não se quer é a montagem de associações de gaveta, que não floresçam da sociedade civil, apenas para poder litigar em todos os campos com o benefício do artigo 18 da Lei de Ação Civil Pública"; "associações, várias vezes, surgem como máscaras para a criação de fontes arrecadoras, que, sem perigo da sucumbência, buscam indenizações com somatório milionário, mas sem autorização do interessado, que depois é cobrado de honorários". Dessarte, o Tribunal de origem não reconheceu a legitimidade ad causam da recorrente, apurando que "há dado revelador: supostamente, essa associação autora é composta por muitas pessoas famosas (fls. 21), mas todas com domicílio em um único local. Apenas isso já mostra indícios de algo que deve ser apurado. Ou tudo é falso, ou se conseguiu autorização verbal dos interessados, que entretanto nem sabem para que lado os interesses de tais entidades voam". 6. Ademais, o outro fundamento autônomo adotado pela Corte de origem para não reconhecer a legitimação ad causam da demandante, anotando que o estatuto da associação, ora recorrente, é desmesuradamente genérico, possuindo "referência genérica a tudo: meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, e é uma repetição do teor do art. 5º, inciso II, da Lei 7.347/85" tem respaldo em precedente do STJ, assentando que as associações civis necessitam ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Embora essa finalidade possa ser razoavelmente genérica, "não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade

adequada do grupo lesado". (AgRg no REsp 901.936/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/10/2008, DJe 16/03/2009) 7. Recurso especial não provido.

2.1.3 Litispendência

Deve-se ainda atentar que a litispendência coletiva é mais ampla que a litispendência classicamente manejada pelo processo civil individual.

A primeira cautela se dá já em nível de competência, porque a perspectiva local, regional ou nacional pode induzir litispendência entre várias competências, tanto estaduais, quanto estadual e federal, a depender de como o proponente da ação considera a dimensão subjetiva ou objetiva da causa de pedir.

Nessa situação, aplica-se a Súmula 489 do C. STJ:

“Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual”.

Também deve ser considerado o precedente do CC 164.362/MG, que reconheceu, em caso envolvendo grave dano ambiental, como competente o local do dano:

“Recentemente, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ainda que ainda que em precedente baseado nas especificidades do caso concreto que envolvia grave dano ambiental de elevada magnitude, reconheceu a aplicação subsidiária da Lei de Ação Civil Pública, que prevê a competência absoluta do foro do local do dano (artigo 2, Lei 7.348/85), para determinar a competência para o julgamento de Ação Popular (CC 164.362/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/06/2019, DJe 19/12/2019).

Além disso, um ponto que chama a atenção quando estamos diante de múltiplas ações coletivas propostas por legitimados concorrentes se dá quanto a escolha de qual a ação prevalente. A questão já foi consolidada no sentido de que a competência e

prevenção para as ações civis públicas propriamente ditas, ou seja, as ações civis públicas coletivas substitutivas e representativas, com o julgamento do Tema 1075, no RE 1.101.937:

Tese Firmada: I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo repristinada sua redação original.

II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e, fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas (Trânsito em Julgado: 01/09/2021).

Nesse caso, portanto, a prevenção se dá de acordo com a primeira distribuição do processo.

Último aspecto em relação a litispendência se refere a identidade ou não do legitimado concorrente. A análise clássica individual de litispendência exige que haja coincidência dos polos. Chamamos aqui atenção que na situação das ações coletivas existe especial importância ao legitimado coletivo, que se apresenta em nome próprio, mas substituindo ou representando, um titular de direito difuso ou coletivo. A melhor interpretação, portanto, deve caminhar no sentido de que a IDENTIDADE das ações deve ser analisada da perspectiva das partes materiais e não apenas formais quando presente o fenômeno da legitimidade coletiva concorrente.

Afinal, ainda que diversas as partes, haveria mesma relação jurídica.

Confirmando essa premissa, a d. Quarta Turma do C. Superior Tribunal de Justiça por oportunidade do julgamento do REsp 1.726.147 reafirmou o entendimento de que, nas ações coletivas, pelo fato de existir substituição processual por legitimado extraordinário, não é necessária a presença das mesmas partes para a configuração de litispendência, devendo apenas ser observada a identidade dos possíveis beneficiários do resultado das sentenças, dos

pedidos e da causa de pedir.

2.1.4 Precisão do Pedido

Ainda por oportunidade do recebimento da petição inicial, o pedido deve ser examinado com especial cautela, pois imprescindível a máxima delimitação objetiva a fim de que todas as questões sejam abordadas na sentença e não relegadas à fase de execução. A experiência mostra ser comum pedidos deduzidos a partir de abstrações que mais tarde dificultam a concretização do título executivo, e nalguns casos podem frustrar a própria expectativa dos beneficiados.

Por isso se recomenda que o juiz estrategista deve criar condições no processo para definir com precisão o pedido que está a ser julgado, exigindo-se inclusive que a parte aponte a causa de pedir jurídica que objetivamente fundamenta sua pretensão. A medida é determinante para que se alinhem as expectativas não apenas das partes, mas para se controlar a efetividade do futuro cumprimento. Isso porque não se pode inclusive deixar de lado a sucessão de normas e regimes jurídicos que o Direito Brasileiro rotineiramente cria. A introdução de novas normas muito razoavelmente induz insegurança jurídica sobre a continuidade da coisa julgada no tempo. Ao definir desde a inicial uma base normativa e jurídica objetiva, eventual discussão futura sobre a coisa julgada no tempo se tornará mais clara para todos os envolvidos.

Quanto a isso, é recomendável que questões envolvendo servidores e políticas públicas venham fundamentadas na legislação já vigente, ou na sua ausência, que o magistrado que estimule a indicação, pelas partes, da legislação, da forma mais precisa possível, evitando pedidos amplos e desacompanhados de dados concretos, que mais a frente se prestará a todo tipo de reclamo, não raras vezes alheio ao próprio título executivo.

2.1.5 Suspensão de Ações Individuais

A propositura de ação coletiva gera efeitos não apenas entre as partes formais do processo. Sua dimensão coletiva acarreta efeitos extraprocessuais e transobjetivos.

A jurisprudência tem amadurecido no sentido da eficácia da providência

coletiva. Exemplo disso é a determinação do C. STJ para suspensão de ações individuais conexas à ação coletiva que comporte uma expressão individual do direito em jogo, conforme os resultados dos seguintes temas, valendo notar que, quando instado, o C. STF indicou que se trata de matéria de competência infraconstitucional, o que reforça a orientação do C. STJ nessas questões:

1. Superior Tribunal de Justiça. TEMA 60 – REsp 1110549: Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva.
2. Superior Tribunal de Justiça. TEMA 589 – REsp 1353801: Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva.
3. Supremo Tribunal Federal. Tema 675 – ARE 738109: A questão da suspensão de ação individual pelo ajuizamento de ação civil pública com a mesma finalidade tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009.

Mesmo quando se questiona se a suspensão viola os artigos 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor, o C. Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo entendeu que a suspensão das ações individuais nestes casos se presta a garantir o acesso a justiça, a eficiência das decisões, e sobretudo à isonomia e segurança jurídica¹¹. É

¹¹ DIREITO PROCESSUAL CIVIL. SUSPENSÃO DE PROCESSOS INDIVIDUAIS EM FACE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO COLETIVA. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ). É possível determinar a suspensão do andamento de processos individuais até o julgamento, no âmbito de ação coletiva, da questão jurídica de fundo neles discutida relativa à obrigação de estado federado de implementar, nos termos da Lei 11.738/2008, piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica do respectivo ente. Deve ser aplicado, nessa situação, o mesmo entendimento adotado pela Segunda Seção do STJ no julgamento do REsp 1.110.549-RS, de acordo com o qual, "ajuizada ação coletiva atinente a macrolide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva" (DJe de 14/12/2009). Cabe ressaltar, a propósito, que esse entendimento não nega vigência aos arts. 103 e 104 do CDC – com os quais se harmoniza –, mas apenas atualiza a interpretação dos mencionados artigos ante a diretriz legal resultante do disposto no art. 543-C do CPC. Deve-se considerar, ademais, que as ações coletivas implicam redução de atos processuais, configurando-se, assim, um meio de concretização dos princípios da celeridade e economia processual. Reafirma-se, portanto, que a coletivização da demanda, seja no polo ativo seja no polo passivo, é um dos meios mais eficazes para o acesso à justiça, porquanto, além de reduzir os custos, consubstancia-se em instrumento para a concentração de litigantes em um polo, evitando-se, assim, os problemas decorrentes de inúmeras causas semelhantes. REsp 1.353.801-RS, Rel.

ferramenta essencial, portanto, do juiz estrategista.

2.2. Fase de saneamento

Nas ações coletivas, superada a fase postulatória, tem lugar o saneamento.

O saneamento do feito deve ter em mente a eventual futura execução.

Sem prejuízo das eventuais necessidades de provas para comprovação da causa de pedir, o juiz deve estar atento aos elementos que constituem a relação jurídica, devendo adotar a estratégia que melhor aproveite os atos para delimitar o objeto discutido.

De toda forma, é sempre provável sentenciar desde já o processo, pois normalmente a natureza transindividual do direito se apresenta como causa de pedir provavelmente de direito.

Mesmo quando se discutem direitos individuais homogêneos, o título executivo a ser formado se caracteriza por definir um gênero jurídico amplo, cuja especificação, se necessária ou compatível, somente ocorrerá em fase de habilitação.

2.2.1 Audiência com o Poder Público

Mesmo nos casos em que é possível sentenciar, é conveniente designar uma audiência com o Poder Público, antes da sentença ou do saneador. Nessa audiência, o Poder Público deve ser intimado para comparecer acompanhado do gestor público responsável pelo futuro cumprimento de sentença, a fim de que o magistrado e a parte autora conheçam, antecipadamente, dos obstáculos para a implementação do futuro título, tome ciência de eventuais políticas públicas já aprovadas contrárias ao entendimento defendido no pedido formulado pelo autor *e tenha um panorama obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.*

Trata-se de uma audiência de conciliação e saneamento do processo, com

fundamento no art. 357, § 3º do CPC, que permite o saneamento por cooperação, servindo-se simultaneamente a possibilidade de negócio jurídico processual, cuja eficiência poderá ser notável para o próprio êxito da pretensão.

Mesmo que nessa audiência não seja possível conciliar as partes ou formar Juízo definitivo de Direito, nela ao menos o juiz poderá colher informações sobre a instituição, determinar a juntada de documentos e informações complementares e depois decidir ou sentenciar, já amparado em informações relevantes, fornecidas pelas próprias partes, para garantir que sua decisão seja exequível.

2.2.2 O Negócio Jurídico Processual

Ainda na fase do saneador, é importante que o juiz estrategista estimule o diálogo entre as partes visando firmar negócio jurídico processual, recomendando-se a designação de audiências, por vezes mesmo com a participação de sujeitos externos que possam vir a prestar esclarecimentos ou auxílio para informação das partes e Juízo (artigo 139, inciso V e 357, §3º, do Código de Processo Civil).

Mesmo na hipótese de direitos indisponíveis, como no caso do regime de direito público, ou seja, nos casos em que não se pode transigir quanto ao pedido propriamente dito, a vedação não é absoluta. Admite-se a negociação de aspectos relativos da demanda naquilo que não comprometer o regime indisponível.

Tome-se por ilustração que se poderia conciliar as partes sobre a expectativa real da pretensão no sentido de que sem negociar o objeto pretendido, a parte autora tome conhecimento da realidade fática, (muitas vezes desconhecida no momento da formulação jurídica do pedido), aceitando realinhar o pedido ou acessórios, talvez procurando a reunião de processos conflitantes, ou ainda instados a pesquisar demandas conexas para futura reunião, delimitando, junto com o magistrado e a outra parte, os limites objetivos e subjetivos da lide.

Ao conduzir ações coletivas, em especial aquelas que envolvem políticas públicas, o juiz deve partir do pressuposto da possibilidade de conciliação parcial em

qualquer fase do processo. Note-se que ainda que o objeto possa ser entendido como indisponível, é sempre possível buscar a prova mais sintética e a cognição mais ampla em conjunto com as partes. Ainda é absolutamente possível que ao conciliar as partes, seja diagnosticada a fase do desenvolvimento da política pública¹², para que a decisão seja coerente com a realidade.

É, por assim dizer, sempre conveniente formular negócio jurídico processual quanto aos pontos incontroversos, assim como fixar com a participação dos envolvidos, quais os pontos controversos e prazos possíveis para o cumprimento de decisões, juntada de documentos e informações (Art. 190 do CPC).

De toda sorte, o diálogo em audiência nem sempre será exitoso. Pode, contudo, semear a possibilidade futura de eventual negócio, ainda que num primeiro momento os litigantes habituais possuam limitações institucionais para fazer acordo, em razão da escala de repercussão da decisão coletiva.

Ainda que assim seja, é do interesse das partes que o juiz compreenda seus conflitos e dificuldades, de sorte que se pode ao menos, sempre que as informações forem muito volumosas, estimular as partes a apresentar tabelas indexadas, que facilitem a análise de dados.

2.2.3 Análise de preliminares

2.2.3.1 Legitimidade

Apesar de ser tema observado pelo juiz desde o recebimento, a legitimidade é um tema sempre provocado pela defesa. Ainda que não seja, recomenda-se ao juiz que pontue claramente as consequências da legitimidade para objetividade futura do título. Em saneamento do processo, declara-se as partes a serem beneficiadas pela futura execução, esclarecendo se se trata de ação civil pública por substituição, por representação ou se se trata

¹² (1) Construção de agenda; (2) Formulação da política; (3) Processo decisório; (4) Implementação; (5) Avaliação.

de ação ordinária coletiva.

Nas ações envolvendo servidores, o Poder Público deverá informar ao Poder Judiciário, de modo confidencial, o número de possíveis beneficiários pelo título, com sua individualização em sigilo, se for o caso, a fim de preservar os interessados, pois ele será um elemento a influenciar na forma de produção da prova na fase de conhecimento e pode repercutir na escolha do método de cumprimento do título.

Caso não seja possível exigir do futuro executado uma lista dos possíveis beneficiários pela natureza do direito, sua dimensão econômica deverá ser apresentada ao juiz. Neste caso, a informação não estará coberta pela confidencialidade, já que os estudos de impacto econômico deverão ser submetidos ao contraditório com os eventuais futuros interessados e suas associações representativas.

2.2.3.2 Prevenção

A reunião de ações conexas com o juiz prevento dentro do território de abrangência do futuro título deve ser um dos objetivos do saneador, observando os critérios já estabelecidos no item 2.1.3.

Caso ainda não tenha sido identificado no processo, pode ser investigado, pelo juiz de ofício ou pelas partes, os casos de litispendência, sob pena de ato atentatório à dignidade da justiça. Enquanto não existem ferramentas adequadas no sistema com essa finalidade, os juízes podem impor ao eventual devedor do futuro título o ônus de proceder à investigação necessária.

As partes, quase sempre, têm condições de identificar outras ações conexas para reunião de forma mais eficiente do que o Poder Judiciário (art. 69, §§ 2º e 3º e 55, § 3º do CPC). O saneador é o momento mais adequado para que as partes apresentem a lista de processos eventualmente conexos, justificando os fundamentos para eventual reunião dessas ações.

2.2.4 Fase instrutória & Provas

No saneador, devem ainda ser definidas as provas a serem produzidas.

No processo civil clássico, de índole individual, o juiz se atém a causa de pedir, e se o caso, a delimitação do pedido a ser acolhido. É o an e o quantum debeat. Entendendo suficientes os elementos já produzidos na fase postulatória, por medida de celeridade e tempo razoável do processo, prossegue para o julgamento antecipado da lide.

Aqui chamamos atenção para um aspecto muito relevante.

Apesar da possibilidade de sentença, o julgamento pode não ser conveniente, pois a natureza coletiva da demanda excede os limites do processo. Significa dizer: as consequências práticas do título não podem ser ignoradas, por conta da dimensão da execução futura (art. 20 da LINDB). O consequencialismo é relevante em processos cuja decisão pode gerar uma *execução com escala*, e o Poder Judiciário necessita desenvolver uma política institucional de execução de decisões, notadamente nas hipóteses de título individualizável com ampla escala de beneficiários que atenda a critérios de EFICIÊNCIA E CELERIDADE, sem o que não há que se falar em acesso à justiça.

Daí a importância de o juiz conhecer de fato a questão.

A atitude, aqui, deve ser *estratégica*, ativa.

O juiz poderá apontar neste momento, aliás, a ausência de informações suficientes para o julgamento nos termos da LINDB, incitando as partes a juntarem dados e informações contemporâneos à época do ajuizamento da ação. Se o processo envolver o Poder Público, o juiz pode cobrar deste que informe sobre o processo administrativo que antecedeu as escolhas públicas, a ser disponibilizado para as partes (Art. 5º do CPC).

Caso haja perícia, pode ser interessante dividir em duas partes a prova a ser produzida. Primeiro, as partes apresentam seus documentos para serem analisados pela equipe técnica da parte contrária. Apenas em relação aos pontos não esclarecidos incidirá a perícia. Decidida a perícia, é conveniente também negociar em audiência os quesitos, a fim de evitar

perícias infundáveis e que fogem ao objeto do processo.

Pode ser realizada uma perícia propositiva¹³, determinando-se ao perito que não apenas analise os dados, mas faça um levantamento das alternativas técnicas para a execução futura da demanda.

Na mesma linha, pode ser necessário mais de um saneador, um após a superação de cada etapa da documentação a ser produzida, de modo a garantir o título mais preciso possível.

Nessa mesma linha, pode ser conveniente proferir decisões parciais (arts. 190 e 191, c.c. e 356 do CPC), proferindo-se sentenças parciais de mérito a cada etapa, e com um novo saneador, especialmente em ações envolvendo políticas públicas, o que garantirá eventual acompanhamento da Instância Recursal, dando cadência e solidez a continuidade da estratégia.

Também – do ponto de vista contrário – pode ser conveniente suspender o processo enquanto não há uma definição política mais precisa sobre determinado tema (Art. 313, I, “b” e 313, V, “a” do CPC), ou quando um decreto regulamentador está para ser emitido, quando o próprio Poder Público anuncia que o tema está prestes a ser regulamentado, ou quando se verifica, na audiência, que há chance de conciliação entre as partes em relação a algum ponto, desde que haja tempo para consulta a instância decisória superior.

A prova testemunhal pode ser eventualmente deferida, para a oitiva de especialistas que possam contribuir para a solução técnica da demanda (Arts. 357, §§ 3º e 139, V, do CPC).

¹³ No processo 1009667-15.2014.8.26.0127, da Comarca de Carapicuíba, a pedido do desembargador que conduz o julgamento em segundo grau de jurisdição, foi determinada perícia para a análise do risco, mas, também, de relatório técnico-social para analisar as condições da população e possíveis soluções para o núcleo habitacional envolvido.

3. Sentença & Dispositivo

Encerradas as providências postulatorias e instrutórias, o juiz deve avaliar se maduro o processo para sentença. Comumente, a sentença se dá antecipadamente, dispensando a fase instrutória.

Por oportunidade da fundamentação, o juiz deve retomar todas as preocupações que antecipadamente trabalhou com as partes. A esse respeito, de se lembrar do artigo 20 da LINDB, que estabelece que:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Ainda, é vigente o artigo 22 da LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Referidos artigos apontam para a necessidade de o magistrado considerar que, quando são discutidos no processo direitos fundamentais, estão em jogo questões de políticas públicas, e nesses casos o juiz deverá considerar, *além do direito fundamental dos administrados*, a realidade concreta da gestão pública. É aqui o desfecho da especificação do pedido que originalmente se exigiu quando do recebimento da petição inicial.

Também se reputa recomendável que por ocasião da sentença, em observância às particularidades do caso concreto, o juiz dê o máximo de concretude ao título judicial a ser formado, de sorte a já definir todos os contornos e diretrizes de aplicabilidade da decisão. Tal medida se justifica para que se relegue para a fase executiva o menor número possível de questões pendentes de definição, possibilitando, por ocasião já do julgamento em Primeiro e Segundo Graus, a definição exata da obrigação imposta, com claros limites de abrangência

objetiva e subjetiva.

A coisa julgada formada garantirá segurança para a futura execução.

Em qualquer hipótese, é conveniente que o juiz atente com especial cuidado ao dispositivo. Aliás, é nesse momento que o juiz pode firmar categoricamente os contornos da obrigação, de sorte a minimizar o número de obstáculos a serem enfrentados nas fases processuais que se seguirem.

Ao mesmo tempo, é na sentença que a visão estratégica do juiz poderá se impor inteligentemente. Não raras vezes a abordagem das partes em torno do problema se dá dentro do paradigma individual. O juiz deve permanecer atento porque nalguns casos de título individualizável é possível impor obrigações de fazer em lugar de obrigações de pagar com resultados muitíssimo mais destacados que a simples procedência formal. Considerando a natureza coletiva da demanda, por exemplo, é possível se adotar um modelo de condenação que prioriza a compensação de valores ou pagamento diretamente em folha em substituição à execução individual simples, providência que prestigia a solução coletiva, a segurança, a isonomia, e sobretudo eficiência e celeridade.

Com base nesses cuidados devem ser cristalizados alguns dos aspectos essenciais do título: a) UNIVERSO SUBJETIVO difuso ou individualizável beneficiado pelo título, especialmente cotejando em caso de direitos de categorias o tipo de ação e, se o caso, a legitimidade de sindicatos e associações que costumam polemizar na fase de execução; b) OBJETO exato de condenação coletiva; c) termo a quo de execução e prazo de PRESCRIÇÃO¹⁴, observando-se em caso de direitos pecuniários, as diferenças de rito e período de cobrança; d) Ainda em caso de direitos pecuniários, índices de correção monetária e juros de mora (ver item 5.2), se disponíveis; e eventuais descontos. O juiz, quando a questão envolver uma expressão econômica individual facilmente identificável, deverá evitar a

¹⁴ Aqui merecem destaque os temas 515 (REsp 1273643/PR) e 877 do STJ (REsp 1388000/PR), que trataram da questão. De acordo com o Tema 515: No âmbito do Direito Privado, é de cinco anos o prazo prescricional para ajuizamento da execução individual em pedido de cumprimento de sentença proferida em Ação Civil Pública. Prevê o Tema 877: O prazo prescricional para a execução individual é contado do trânsito em julgado da sentença coletiva, sendo desnecessária a providência de que trata o art. 94 da Lei n. 8.078/90.

sentença ilíquida, tendo em vista a conclusão do Tema 482 do Superior Tribunal de Justiça, que firmou a seguinte tese:

“A sentença genérica prolatada no âmbito da ação civil coletiva, por si, não confere ao vencido o atributo de devedor de 'quantia certa ou já fixada em liquidação' (art. 475-J do CPC), porquanto, 'em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica', apenas 'fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados' (art. 95 do CDC). A condenação, pois, não se reveste de liquidez necessária ao cumprimento espontâneo do comando sentencial, não sendo aplicável a reprimenda prevista no art. 475-J do CPC.”

Pondera-se, seguindo a mesma linha de atuação, que nesta fase processual a decisão a ser proferida deve impor com a máxima clareza a obrigação de fazer imposta aos réus, evitando-se comandos genéricos ou demasiadamente abertos, que certamente levarão à fase de cumprimento de sentença excessivamente morosa e prolongada, em detrimento da boa gestão processual e da razoável duração do processo.

Ao mesmo tempo, notadamente nas hipóteses de ação coletiva que discuta política pública, embora aparente alguma incoerência com a precisão que se recomenda na redação da sentença, o juiz deve procurar um equilíbrio sutil em não descer a detalhes de execução que impeçam ajustes futuros à realidade de seu ambiente e da própria relação jurídica. A medida, ademais, a evitar qualquer questionamento sobre usurpação de competência entre os Poderes. Ao definir política pública sem exatos moldes de execução o juiz sinaliza que o título possui natureza de decisão estrutural, e portanto, pode sofrer mudanças no decorrer do tempo, em razão da evolução da política pública e a mudança de fase em que essa se encontra. A sentença coletiva de política pública é naturalmente uma realidade em movimento, refletindo o próprio estágio político e social de seu tempo.

“As decisões estruturais permitem ao magistrado: (1) adequar a decisão ao maior adensamento normativo decorrente da primeira intervenção judicial; (2) direcionar a intervenção judicial para a prevalência da tutela coletiva, ao invés da tutela individual; (3) não se substituir ao Poder Legislativo, mas ser um agente estimulador do adensamento legislativo da política pública; e (4) impedir a utilização do Poder Judiciário como forma de imposição

de agendas de determinados grupos de atores sociais que não obtiveram sucesso na esfera política, e que veem o processo judicial como um último recurso para imposição de suas escolhas, o que, por sua vez, pode acabar por subverter o jogo democrático; (5) permitir a alteração dos objetivos da execução, conforme a evolução da política pública em questão.”¹⁵

De certo modo, o que a doutrina vem indicando é que as sentenças que decidem temas relacionados a uma política pública carregam consigo a cláusula *rebus sic stantibus*¹⁶, uma vez que seus efeitos são compatíveis apenas com uma determinada realidade. Não se pode tomar a política pública como mero trato sucessivo, contudo, um estado de coisas que se amolda ao tempo, local e realidade. Assim, na sentença, preferencialmente deve ser definida a fase de desenvolvimento em que se encontra essa política pública, e serem estabelecidos os parâmetros de validade do título, levando em conta esse elemento. Diga-se inclusive, de passagem, compreendendo que a política pública pode representar necessidade temporária, a ser eventualmente assumida ou substituída pelo Poder Político em dado momento. Nesse tipo de situação, o título executivo focar-se-á mais no objetivo que propriamente na execução, justamente porque os atos de concretização serão objeto de ajustes no tempo, preferencialmente por diálogo e negócios jurídicos processuais.

4. Cumprimento de Sentença Coletiva

4.1. O Desafio da Execução Coletiva

Uma vez transitado em julgado decisão favorável em ação coletiva, inicia-se a

¹⁵ GOTTI, Alessandra; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; MARCELINO, Jéssica Fernanda Luís. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. Revista Eletrônica do CNJ, v. 3, n. 2, 2019, p. 8. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/53>. Acesso em: 16 dez. 2020

¹⁶ VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. Processos Estruturais / organizadores, Sergio Cruz Arenhart, Marco Felix Jobim. Salvador: Juspodvm, 2017, p. 408.

fase de cumprimento de sentença. É nesta fase que todo conjunto de cuidados do Juiz Estratégico encontram seu ápice.

O passo inicial é revisitar a natureza do título: difuso ou individualizável.

Na experiência que se tem na matéria administrativa, o ápice do reconhecimento da relação jurídica coletiva se dá no momento da implementação concreta do direito, cuja dimensão e características concretas, desafiam a estrutura processual e político-administrativa. A resposta para tal desafio é a racionalização e a mudança de paradigma, sempre alinhando as circunstâncias concretas da prestação processual que se busca implementar.

Por essa razão, pela singularidade específica que as execuções coletivas apresentam, as estratégias tendem ser particularizadas, sendo inviável que se discipline uma estrutura geral.

Embora não seja possível antecipar uma estrutura geral para toda e qualquer execução coletiva em razão da singularidade de cada relação jurídica, tomamos por ilustração estruturas e preocupações comuns que podem orientar o juiz em cada caso.

Os exemplos devem ser ajustados para cada realidade processual. Aqui tomaremos o cumprimento de sentença sem expressão individual e o cumprimento individualizável como gêneros. Mais a frente, detalharemos a execução contra a Fazenda Pública que tem por objeto exequendo direitos pecuniários de servidores. Projetaremos a partir do exemplo concreto, contornos da dinâmica que deve orientar o juiz da execução, uma vez que supomos que a estratégia aqui lançada colabora com o amadurecimento do pensamento coletivo.

4.2. A Execução Coletiva sem Expressão Individual

A necessidade do *juiz estratégico*, mediador, que estimula negócios jurídicos processuais com o Poder Público, também se faz sentir nos processos em que se discute direitos difusos. Os dispositivos da sentença formada nesta situação comumente são abertos, ou seja, compreendidos na sua acepção estrutural de política pública.

Como já esclarecido no item 1.3, a demanda em que se discute a implementação de políticas públicas e meio ambiente não comportam a discussão, concomitante, da eventual expressão econômica individual desse direito. Embora exista um direito individual equivalente, o pedido individual pode não ser compatível com os comandos necessários para se garantir a escala de beneficiários essencial para o desenvolvimento de uma política pública.

Então voltada a implementação ampla da política, o juiz se depara com o maior desafio desta classe de ações coletivas: enfrenta-se questões não apenas jurídicas, mas muitas vezes aspectos sociais, administrativas e políticas, cuja natureza não se alinha facilmente ao modelo do processo individual.

Um recurso interessante na execução desses processos é a busca pela participação de outros atores sociais, controladores institucionais da política pública em debate, iniciando um CUMPRIMENTO ARTICULADO INTERINSTITUCIONAL.

Assim, com a intermediação do juiz da execução, as partes podem formar Comitês de acompanhamento da implementação de políticas públicas, como ocorreu no caso das creches em São Paulo, em que após uma audiência pública, os atores sociais envolvidos se comprometeram com a formação e participação em um Comitê de Assessoramento à Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça de São Paulo, que realiza reuniões a cada 6 meses com a Secretaria Municipal de Educação para avaliar os avanços e obstáculos ao cumprimento da decisão¹⁷.

Na esfera da articulação judiciária interinstitucional destacam-se outras duas experiências do início do século XXI: o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP)¹⁸, de São Paulo, e o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e

¹⁷ GOTTI, Alessandra; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; MARCELINO, Jéssica Fernanda Luís. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. *Revista Eletrônica do CNJ*, v. 3, n. 2, 2019, p. 15. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/53>. Acesso em: 16 dez. 2020

¹⁸criado pela Portaria nº 9.102/2014, de 11/11/2014, e depois alterado pela Portaria nº 9.138/2015, de 24/03/2015, tem atuação estadual e está vinculado à Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo.



Cidadania (CEJUSC), de Porto Alegre, no RS.

O objetivo institucional do GAORP é auxiliar o juiz do processo em conflitos fundiários, urbanos e rurais de “alta complexidade”¹⁹, quer pela grande área ocupada, pela expressiva quantidade de ocupantes ou pela característica da área ou de seus ocupantes, etc.

A experiência do CEJUSC, de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, com vistas a estudar a criação de uma vara especializada em conflitos fundiários urbanos ou agrários na justiça gaúcha. O grupo de trabalho foi composto inicialmente por representante do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado, conforme aponta a Portaria 02/2015 da Corregedoria do Tribunal de Justiça, normativa responsável pela instauração do GT, e foram reunidos 13 processos, “todos em fase de cumprimento de ordem de reintegração de posse e relacionados com situações identificadas como de litígios coletivos, próprios de conflitos fundiários urbanos”, para o regime de exceção do projeto piloto²⁰. O resultado final foi positivo do ponto de vista da solução processual na medida em que todos os processos encaminhados foram finalizados²¹.

Fazendo uso da articulação interinstitucional e revisitando o objeto em execução, capacita-se o juiz a dialogar permanentemente com a realidade que desafia o título coletivo. O diálogo e acompanhamento se dão não apenas para alcançar sua execução, mas em uma acepção mais ampla. O juiz deve compreender a própria vida daquela dada política pública que se executa, do nascimento, amadurecimento, mas até seu encerramento. O que pouco costuma ser lembrado embora essencial é que “(...) a coisa julgada pode se mostrar defasada em relação a outras opções que se tornem disponíveis posteriormente, em virtude do avanço tecnológico. Ou pode ser tornar indesejável, em decorrência de avanços da sociedade na qual ela se insere”²². Daí porque se resgata a cláusula rebus sic stantibus como fundamento

¹⁹ ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; DI PIETRO, Mariana de Araújo. *The social role of property in Brazil: the long path from the legislative amendment to the modification of social reality* (Congress, at the delta: belonging, place and visions of law and social change). New Orleans: Law and Society Association, 2016.

²⁰ TROMBINI, Maria Eugênia (Org.). *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2017, p. 30.

²¹ ARAÚJO, Alexandra Fuchs de; DI PIETRO, Mariana de Araújo. *Op. cit.*

²² VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela

ínsito a esse tipo de demanda, cujo êxito dependerá muito da sensibilidade do juiz em conduzir às partes na direção do objetivo.

4.3. A Execução Coletiva com Expressão Individual

Nas execuções coletivas individualizáveis, por consequência da própria feição do Direito Material, aquilo que então daria vazão a um número elevado de cumprimentos individuais que atomizariam o volume de atos processuais em desestímulo e desprestígio ao próprio direito, devem ser trabalhados racionalmente, alcançando este momento tão uniformizados, molecularizados quanto possível.

A uniformização, aliás, não é objetivo exclusivo do Juízo, porém, sobretudo das partes, tanto exequente, quanto executada, a medida em que a dimensão subjetiva e objetiva em disputa pode vir a frustrar a todos os envolvidos.

É neste tipo de execução coletiva que um novo paradigma se impõe de maneira mais contundente. Em tempos atuais de demandas de massa, exige-se do juiz novos PARADIGMA e LÓGICA PROCESSUAL.

Por isso, fixar desde logo as diretrizes jurídicas gerais para as execuções individuais pode evitar discussão em larga escala das mesmas questões, como demonstra o histórico das liquidações individuais de diversas ações coletivas de expurgos inflacionários.

A lógica do processo individual não pode ser migrada para o processo coletivo sem que haja um duro golpe a valores constitucionais de elevado quilate. Enquanto o processo individual corre pelo princípio da inércia, do interesse da parte e do impulso oficial, o processo coletivo deve tramitar pela ótica dos princípios do planejamento, concentração, escala e eficiência.

São lógicas distintas, com execução diferenciada.

Sem dúvida que da perspectiva pragmática dentro do paradigma individual, o interesse parcial dos habilitantes é legítimo, mas é importante que o juiz estimule as partes a se conscientizarem que o direito reconhecido coletivamente está compreendido dentro do título que está a ser amadurecido. Note-se que raramente, mesmo com todo cuidado do juiz estrategista, o título alcança a fase de cumprimento de sentença completamente maduro. Quanto mais avança o procedimento, a generalidade do título coletivo tende a ser confundida com títulos individuais.

E aqui o risco de tornar o coletivo individualizável em processo individual.

4.3.1 Direito Coletivo com Execução Coletiva

Apesar de se compreender a expectativa, não cabe aos beneficiados dentro do PARADIGMA COLETIVO simplesmente tomar o trânsito em julgado como autorização para desdobrar sua pretensão individual. Permitir que se habilitem pelo simples desejo de antecipar o quinhão gerará apenas e tão somente uma explosão de litigiosidade, sobretudo quanto aos aspectos ainda pendentes. A pulverização da demanda em milhares de cumprimentos individuais alonga a discussão de alguns dos temas, abarrotando a estrutura cartorária em desfavor dos próprios interesses.

O autor do processo, que até então tem trabalhado com sucesso o processo, representando corporativa e/ou coletivamente os beneficiados, inclusive levando a êxito a pretensão, deve ser prestigiado, porque além de se sagrar vencedor, protagonizou o feito dentro do esperado e razoável, motivo pelo qual inexistente motivo suficiente para desfigurar a coletivização.

A tese já foi também objeto de exame pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo, ficando reconhecido o protagonismo do substituto processual na condução concentrada da fase de cumprimento²³, assim como foi também incidentalmente reconhecido pelo C. Superior

²³ PROCESSO CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO DE TÍTULO JUDICIAL nos autos da Ação Coletiva Nº 0002361-16.2009.8.26.0053 - Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde do Estado de São Paulo – Prêmio de Incentivo à Produtividade e Qualidade (PIPQ) – **Insurgência contra decisão que**

Tribunal de Justiça que os beneficiários se submetem à autoridade do título principal, por oportunidade do Tema 589, daquela Corte, que ao versar sobre os beneficiários, também consagrou a coisa julgada objetiva e subjetiva²⁴.

Além disso, a percepção da iliquidez do título como impeditivo de execuções individuais foi categoricamente reconhecida pelo C. Superior Tribunal de Justiça, por oportunidade do Tema 482, que de maneira emblemática firmou TESE na qual o simples trânsito em julgado não justifica início da execução individual:

“A sentença genérica prolatada no âmbito da ação civil coletiva, por si, não confere ao vencido o atributo de devedor de 'quantia certa ou já fixada em liquidação' (art. 475-J do CPC), porquanto, 'em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica', apenas 'fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados' (art. 95 do CDC). A condenação, pois, não se reveste de liquidez necessária ao cumprimento espontâneo do comando sentencial, não sendo aplicável a reprimenda prevista no art. 475-J do CPC.”

4.3.2 Organização Coletiva Racional

Para evitar esse cenário da “individualização coletiva”, cujos efeitos deletérios emperram todo funcionamento das unidades judiciárias, recomenda-se que o cumprimento de execução coletiva com expressão individual deve ser objeto de especial PLANEJAMENTO e RACIONALIZAÇÃO em toda e qualquer fase do processo, tomando sempre por norte a natureza do direito.

determinou que os agravantes aguardassem o integral cumprimento da obrigação de fazer, para posterior distribuição de cumprimentos de sentença que visem a execução da obrigação de pagar – Manutenção do decisum – Execução da Obrigação de fazer que já está sendo efetivada, para toda a categoria, nos autos da Ação Coletiva - Caráter meramente ordinatório da decisão recorrida – Decisão mantida – Recurso improvido. (TJSP. 2227148-75.2017.8.26.0000 Classe/Assunto: Agravo de Instrumento / Gratificação de Incentivo Relator(a): Rebouças de Carvalho Comarca: São Paulo Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Público Data do julgamento: 12/12/2017 Data de publicação: 12/12/2017 Data de registro: 12/12/2017). Grifos.

²⁴ Ali se fixou a seguinte tese, que incidentalmente reconheceu os LIMITES OBJETIVOS E SUBJETIVOS do que foi decidido nos autos principais: “A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, **mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido**, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)”. Grifos.

Medida que surte bons resultado é zelar por etapas bem claras e com objetos definidos dentro de um fluxo coletivo maior. Com comunicação clara, o juiz garante que a execução coletiva seja cumprida coletivamente, ou seja, enfrenta-se a expectativa legítima dos beneficiados com PREVISIBILIDADE e ESCALA.

Ao estabelecer etapas nas fases de cumprimento, o juiz deve cuidar para que sejam efetivamente razoáveis, porque o êxito do planejamento e a racionalização do procedimento dependem da CONFIANÇA dos beneficiados na presidência do Juízo. Sem a confiança, o procedimento será atacado e vitimado pela ansiedade da “individualização” dos beneficiados. Ao estabelecer bases sólidas, de outra sorte, o juiz assegurará princípios constitucionais caros, notadamente IGUALDADE e IMPESSOALIDADE, na vertente horizontal dos beneficiados, e com isso o TEMPO RAZOÁVEL do processo.

Ao planejar e racionalizar os esforços, mais um aspecto desse cuidado também deve estar em mente. Para eficiência do fluxo elaborado, recomenda-se que o juiz zele por ETAPAS ESTANQUES e INCOMUNICÁVEIS, ou seja, cada fase não se confunde ou se sobrepõe com a seguinte, iniciando-se apenas quando encerrada a etapa anterior. Com tal medida priorizam-se esforços pontuais e específicos, inclusive repetitivos, com evidente ganho de resultado.

A experiência tem demonstrado que essa técnica de condução desestimula investidas individuais que, na busca do direito reconhecido, causam a pulverização e confusão das providências jurisdicionais e administrativas. A medida, inclusive, prestigia valores caros como a MORALIDADE e a EFETIVIDADE de um resultado concreto para um maior número de beneficiados. Muito porque a ação coletiva não se descaracteriza simplesmente pelo trânsito em julgado. Ao contrário. Sua essência se mantém hígida para alcance o propósito.

4.3.3 Tramitação Faseada. Roteirização

Em nosso sentir, da perspectiva jurídico-coletiva, a tramitação do processo, ainda que em representação ou substituição de uma pluralidade subjetiva, é execução una e merece andamento harmônico, o que atende não apenas aos interesses individuais, mas a

primados maiores, como a igualdade, a própria eficiência e celeridade.

Afinal, o que hoje parece aos habilitantes celeridade (execução individualizada), a rigor se revela em pouco tempo açodamento, que se presta de boa-fé a confundir e duplicar atos processuais, ignorando alguns e insistindo pluralmente em outros, que mais tarde se embaraçam em rotina de complexa satisfação. Basta-se conferir às milhares de execução em tramitação nas Varas de Fazenda Pública da Capital e o efeito deletério na mora processual disso decorrente. Essa preocupação, aliás, já foi submetida ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tendo sido confirmada a possibilidade de EXECUÇÃO FASEADA e CONCENTRADA em sede de Agravo de Instrumento, nº 2154861-17.2017.8.26.0000²⁵.

Para defesa da(s) etapa(s), recomenda-se ao juiz que as trace um ROTEIRO lógico, previsível e exposto no processo principal, sempre com DIÁLOGO e ORALIDADE junto das partes da ação coletiva, se possível em audiência(s) e mediante negócio(s) jurídico(s) processual(is) (artigo 190 do Código de Processo Civil²⁶), garantindo com isso legitimidade do fluxo e confiança dos beneficiados. A legitimação dada pelo substituto processual ou representante reforça a razoabilidade do planejamento e da racionalização. Uniformização procedimental nesse sentido não é mais inédita entre nós, tendo sido

²⁵ AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO COLETIVA EM FASE DE EXECUÇÃO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA ENCETADO PELO SINDICATO. Pretensão do agravante de ver excluído advogado admitido no feito, para patrocinar interesse de substituída. Admissibilidade. **Sindicato que possui legitimidade para executar a sentença, sobretudo se já atuou como substituto no processo de conhecimento.** Legitimidade dúplici para execução do título emanado de ação coletiva, quando já liquidada a sentença condenatória: a individual, a qual continua legitimado o prejudicado; e a coletiva, na qual os legitimados agem na qualidade de representantes dos interessados e sucessores. **Impossibilidade de litisconsórcio entre os servidores, os beneficiários e o Sindicato, porque a presença daqueles desconfiguraria a ação coletiva, o que não se admite, em especial porque em ação como a do presente jaez não podem litigar no polo passivo pessoas consideradas na sua individualidade.** Inadmissão da parte para evitar tumulto processual. Decisão reformada. Recurso provido (TJSP. Agravo de Instrumento nº 2154861-17.2017.8.26.0000 Agravante: SINDSAÚDE – Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no estado de São Paulo. Agravados: Instituto de Pagamentos Especiais do Estado de São Paulo – IPESP e Fazenda do Estado de São Paulo) Grifos.

²⁶ Art. 190 do CPC. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

prestigiada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do agravo 3000533-44.2019.8.26.0000, de Relatoria do Desembargador Ponte Neto, julgado em 2 de março de 2019, que confirmou a validade do procedimento como mecanismo justo de obter o resultado coletivo²⁷.

4.4. Detalhamento de Procedimento com Expressão Individual

A fim de exemplificar a aplicação das premissas que abordamos anteriormente, detalhamos a seguir como vislumbramos uma abordagem possível em execução contra a Fazenda Pública na qual se discutem direitos pecuniários individualizáveis cuja dimensão deve ser repensada com um novo paradigma de execução.

4.4.1 Direitos Pecuniários de Servidores

Tomando então essas orientações e aplicando por base na execução de direitos pecuniários de servidores enquanto classe comum de execução coletiva com expressão individual, a experiência tem mostrado que deve ser tratada em duas fases distintas e autônomas: obrigação de fazer e obrigação de pagar. Na primeira fase de cumprimento, fase de obrigação de fazer, concentram-se duas espécies distintas de providências: a) especificação do título; e b) apostilamento; providências essas que podem ser conduzidas de maneira simultânea. A segunda fase, cumprimento da obrigação de pagar, estabelece-se o fluxo de atos que permitem pagamento: a) recebimento da habilitação; b) formação do incidente de pagamento.

²⁷ AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO INDIVIDUAL EM AÇÃO COLETIVA AJUIZADA PELO SINDSAÚDE – RECÁLCULO DE QUINQUÊNIO (ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO) – O MM. Juiz de Direito da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital proferiu nos autos da ação coletiva decisão detalhada, por meio da qual objetivou-se a **organização e racionalização da liquidação e execução, sendo fixadas fases, formas e parâmetros para a liquidação e o consequente cumprimento da ação coletiva, abrindo-se, inclusive, espaço para que as partes envolvidas (FESP e SINDSAÚDE) se manifestassem sobre as verbas a serem apostiladas, de modo a evitar descompasso no cumprimento da condenação** – Existência de procedimento de liquidação e cumprimento coletivo, envolvendo esforços do SINDSAÚDE, Fazenda do Estado de São Paulo e do MM. Juízo de Direito da 11ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, para alcançar o cumprimento de obrigação de fazer e de pagar da forma mais célere e eficiente possíveis – **Deve ser privilegiada a fixação uniformizada da abrangência do título executivo decorrente da Ação Coletiva** – Necessária a suspensão da ação pelo prazo de 60 dias – Não há perigo de dano ou de difícil reparação ao determinar a suspensão do feito pelo prazo de 60 dias - Recurso parcialmente provido (Grifos).

A divisão por fases decorre da natureza diversa dos atos que compõem a formalização dos direitos pecuniários inerentes ao servidor público dentro do regime de legalidade estrita que marca as normas de Direito Público. Sem que haja tal divisão de maneira clara, o resultado muitas vezes é o desperdício de atos processuais e materiais que implicarão revisão ou ajuste posterior, o que impacta negativamente a eficiência e a celeridade. A compreensão do equilíbrio dessas regras é particularmente sensível porque o cumprimento de sentença é um momento de grande expectativa dos beneficiados que não raras vezes aguardam por anos o reconhecimento de sua pretensão.

Mas, se de um lado existem dificuldades administrativa e jurídica decorrentes da simples sobreposição de fases, de outro, os desafios inerentes à execução coletiva são ainda maiores em razão de sua DIMENSÃO da execução, entendida essa pelo UNIVERSO SUBJETIVO de beneficiados.

Não se identifica na prática um órgão administrativo maduro pronto para receber e cumprir espontânea ou diretamente o título jurídico. A dimensão da execução, por isso, impacta diretamente o TEMPO de cumprimento dos atos pertinentes. Isto é: o volume de providências jurídicas e administrativas é diretamente proporcional ao número de beneficiados, e considerando que cada ato tem seu tempo próprio, experimenta-se uma explosão de atos simultâneos, o que pode num tempo apertado paralisar uma unidade judiciária. Como se sabe, a depender do direito em questão, ações coletivas podem alcançar milhares de beneficiários simultâneos.

Essa quantidade de processos e petições diretamente consequente se acumula em PREJUÍZO não apenas do processo, mas de toda ESTRUTURA jurisdicional (gabinetes e cartórios) e administrativa (órgãos e departamentos), que sem conseguir dar vazão à execução, se vê limitada em dar continuidade nos demais processos sob sua responsabilidade. Nesse estado de coisas, o cenário e a queda de produtividade se ampliam pela desmotivação e cobranças, a medida em que, sem estrutura jurisdicional compatível com a dimensão da ação coletiva, a frustração dos beneficiados se traduz em provocações processuais individuais e peticionamento mais reiterados, em ciclo cada vez mais prejudicial a todos os envolvidos, acirrando um quadro que já é grave, porque pretendem apressar direitos individuais à revelia

das soluções coletivas.

A experiência atual sugere que a ampliação da estrutura judicial não encontrará paralelo com o crescimento dessa classe de processos. As relações jurídicas atuais são cada dia mais coletivas e transindividuais. Inclusive, na realidade do momento, o papel do juiz nas ações coletivas é menos jurisdicional e mais se volta a conferência documental, o que representa um enorme custo social sem razoável aproveitamento do Poder Judiciário pelo próprio jurisdicionado. Pensamos que o contexto, pois, exige que se repense o modelo individual para uma noção mais ampla de efetivação do direito.

Por isso a necessidade de um novo PARADIGMA processual.

4.4.1.1 Cumprimento Coletivo de Obrigação de Fazer Concentrado

O primeiro ponto a ser estabelecido é que a EXECUÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER seja realizada de forma concentrada, ou seja, que tal e qual a fase de conhecimento, o juiz mantenha a fase de cumprimento de obrigação de fazer restrita às partes do processo e dentro dos autos principais. O Juízo deve ficar especialmente atento, porque o trânsito em julgado da fase de conhecimento é muitas vezes catalisador de habilitações individuais, que se veem patrocinadas dentro da lógica individual em prejuízo do coletivo. Insistimos que a concentração nos autos principais visa evitar a propositura de habilitações individuais para realização pulverizada da obrigação de fazer, que causa sobreposição de providências jurisdicionais e administrativas. O enfoque deve ser dado no diálogo com as partes que formaram o título coletivo, para que o feito tenda ao planejamento, racionalização e eficiência na elaboração em escala de etapas do resultado.

4.4.1.2 A Especificação do Título Executivo.

Definida que a execução coletiva de fazer será concentrada, o juiz deve preparar e providenciar todos os pressupostos legais do regime jurídico-administrativo que permitem pagamento da condenação, assim como especificar dados necessários para elaboração do cálculo ou valor de pagamento/condenação.

Costumeiramente a decisão formada se dá com ênfase no *AN DEBEATUR*. Natural que assim seja, porque se tratou de uma situação coletiva, cujas nuances na realidade aplicada não eram acessíveis desde logo. Além disso, divergências ou evolução na jurisprudência podem colocar sombra sobre aspecto do decidido, o que chamará o juiz a solucionar um novo impasse. Existirá por isso um déficit decisório que impacta o *QUANTUM DEBEATUR* a ser ajustado pela relação jurídica e situação individual.

É isso que chamamos de **ESPECIFICAÇÃO DO TÍTULO**.

A providência de “especificação do título” se presta a alinhar todas as questões circunstanciais, acessórias, antecedentes ou posteriores que incidem coletiva ou abstratamente no cálculo da futura obrigação de pagar. Busca-se nesse momento resgatar todos os contornos do título transitado em julgado, complementando-o com todos os demais parâmetros ainda não especificados, porém necessários para o futuro cálculo, mediante participação direta das partes.

Vários dos elementos da execução já devem ser claros para o processo:

- a. **UNIVERSO SUBJETIVO** beneficiado pelo título. A natureza da ação e da parte interferem no alcance do título (STF, RMS 21.514). Vide tipos de ação e legitimidade, notadamente de **SINDICATOS** e **ASSOCIAÇÕES**²⁸;
- b. **OBJETO** exato de condenação coletiva;
- c. Termo a quo de execução e prazo de Prescrição, observando-se as diferenças de rito e período de cobrança;

²⁸ No caso específico, se **SINDICATO**, substituto processual da categoria, inclusive para fins de liquidação de sentença (RE 883.642, Tema 823, RE 555.720), independente de lista ou autorização (RE 555.720 e RE 217.566). Nesse caso, refletir, inclusive, se servidores ingressos posteriormente ao ajuizamento e ao trânsito podem ser admitidos, a medida em que o aspecto temporal seria irrelevante para determinação do conceito de categoria. A seu turno, **ASSOCIAÇÃO**, então representante dos associados constantes da lista oferecida com a propositura (RE 612.043), exceção feita ao Mandado de Segurança Coletivo (Súmula 629 do C. STF). Nessa hipótese, o título ficaria circunscrito aqueles que detinham, antes do ajuizamento, a condição de filiados e constaram da lista apresentada com a peça inicial. Juiz ainda deve avaliar se suficiente a autorização genérica em cláusula estatutária, a teor da jurisprudência do C. STF, corroborada pelo parágrafo único do art. 2º-A da Lei 9.494/1997 (RE 573.232, Tema 82 e RE 612.043, Tema 499).

- d. Índices de Correção Monetária e Juros de Mora
- e. Data do TRÂNSITO EM JULGADO;

O que nem sempre está maduro seriam:

- a. TEMPO SUBJETIVO dos beneficiados que deixaram de sê-lo antes ou depois da propositura, mas dentro do prazo prescricional; a situação dos beneficiados ingressos na carreira ou associados posteriormente à propositura; impactos indiretos sobre o direito do título decorrente de alteração de plano de carreira, de reestruturações administrativas e/ou remuneratórias; alteração de status do servidor, como ativos ou inativos; efeitos aplicáveis ou não às pensões por morte, repercussão de óbito sobre o direito reconhecido e a legitimidade de herdeiros; assim como quaisquer outros eventos individuais e a (in)direta consequência disso no direito reconhecido;
- b. FÓRMULA ESPECÍFICA ou GERAL de implementação da condenação, recomendando-se, desde que possível, priorizar uma fórmula ou valor geral, talvez fixo, tudo a depender do objeto exequendo, em lugar de valores individuais; assim como parametrização definitiva da aplicação de índices ou percentuais, compensação de valores e a incidência respectiva sobre determinada base de cálculo, com ou sem exclusão de verbas específicas para cálculo;
- c. Aplicação de eventuais DESCONTOS, como por exemplo imposto de renda, previdência, saúde, examinando a natureza da condenação, em especial se remuneratória ou indenizatória da verba em execução;
- d. Firmar o TERMO FINAL do período exequendo, como mês seguinte ao apostilamento ou da data da comprovação do pagamento em folha quando não ocorrer no mês seguinte ao apostilamento.
- e. Elaboração de lista de DOCUMENTAÇÃO mínima suficiente para futura execução, notadamente necessidade individualizada ou não de cálculo, procuração e poderes do mandato;

f. Eventuais obrigações de fazer específicas.

4.4.1.3 Diálogo e Bilateralidade. Mecanismo de Coletivização.

Assim, considerando a provável maior ou menor imprecisão do título, recomenda-se que o juiz resgate todos os aspectos decididos em torno da condenação coletiva, trazendo lume sobre cada aspecto com o máximo de precisão possível, a fim de que se dê oportunidade de manifestação para as partes.

Nesse tocante, a legitimidade do universo subjetivo ou o período exequendo costumam mais frequentemente desafiar a coisa julgada, porque não é incomum que sejam incompreendidos os alcances de rito e de natureza jurídica do substituto processual. Ao mesmo tempo, o juiz deve provocar contraditório em torno das dúvidas e imprecisões que desde logo identificar, a fim de que as partes do título possam finalmente se manifestar ou mesmo trazerem a conhecimento do Juízo detalhamento concreto da relação jurídica que exigirá especificação para cumprimento.

É comum que as dúvidas sobre extensão e precisão do objeto exequendo surjam com mais frequência nessa fase de obrigação de fazer, ou mesmo por oportunidade de, se o caso, apostilar o título formado. Após submeter a dúvida às partes, recomenda-se mais uma vez que o juiz priorize a oralidade e a conciliação em torno do título, em especial designando audiência.

Na esteira do que se disse sobre o negócio jurídico processual, a experiência demonstra que a parte exequente é muitas vezes receptiva em compreender a execução, empenhando-se em planejar e racionalizar os esforços possíveis para alcançar o tão desejado direito. Por vezes, inclusive, a conciliação em audiência demonstra que a busca pelo resultado útil e célere do processo permite que os envolvidos façam concessões para operacionalizar alguma dificuldade maior, o que em alguns casos se dá pela homogeneização/generalização da providência condenatória, convindo às partes alinhar entendimento comum sobre a fórmula ou base de cálculo do objeto da condenação, em tudo automatizando a próxima fase de cumprimento de obrigação de pagar. Por isso, a realização de AUDIÊNCIAS é prática fundamental.

Ainda no âmbito da imprecisão do título, recomenda-se atenção às questões individuais que seguidamente vem ao processo. A tendência comum é que se decida caso a caso, ainda em esteira com os paradigmas processuais individuais. Esse contexto ocorre quando o juiz é provocado sobre questões pontuais de determinados servidores ou grupos de servidores. Ao se deparar com essas situações, recomenda-se ao juiz que reflita se tais questões são especificamente individuais, ou seja, inerentes e exclusivas ao requerente, ou se, apesar de individuais, são questões homogêneas ou homogeneizáveis, com potencial repetitivo. Nesse último caso, a solução que melhor se amolda é levar o tema abstratamente aos autos principais evitando o POTENCIAL MULTIPLICADOR, com vista a garantir a concentração dos atos diretamente no processo coletivo. A ideia é que ao levar o tema ao feito principal, as partes podem discutir, conciliar ou eventualmente se decidir. Essa decisão ampla, negociada ou judicial, será impessoal e geral, e dela, então, espraia-se para todas as situações homogêneas, passadas e futuras, resguardada a preclusão e a coisa julgada, garantindo escala.

4.4.1.4 Servidores e o Apostilamento.

Em caso de execução de direitos de servidores públicos, ao mesmo tempo, ocorre o APOSTILAMENTO. Apostilamento é o ato formal que assenta o direito judicialmente conhecido em favor do servidor público, sendo representado pela anotação em prontuário pessoal. Na prática das execuções de paradigma individual é feita com anotação individual em cada prontuário. No caso de ações coletivas, a tendência é que se tratem os beneficiados como litisconsortes, pulverizando a execução.

A realidade das ações coletivas dessa espécie, contudo, demonstra a insuficiência do modelo.

Existem feitos que dada a dimensão de apostilamentos, na casa de dezenas ou até centenas de milhares, torna-se impossível a condução ARTESANAL da anotação individual, a conferência de cada apostilamento, da fórmula anotada, da base de cálculo inerente, e mais tarde, das planilhas e dos cálculos individuais, e por consequência omite-se a implementação do direito por anos, e talvez o tempo aponte décadas. Reconhecendo essa fragilidade, tem-se buscado um modelo coletivo de apostilamento de maneira a substituir a anotação individualizada. É imprescindível que se discuta com as partes a dimensão subjetiva

da execução coletiva, e com isso definir como a estrutura administrativa enfrentará a demanda de anotações gerada para cumprimento do título.

Uma das tentativas que pode ser objeto de negócio jurídico processual é substituir a anotação formal por PUBLICAÇÃO GERAL, ou se inviável pelas regras de controle daquela Administração, PUBLICAÇÃO ESPECIAL de listas ou categorias, por órgãos, setores ou Secretarias, ou mesmo por ATO GERAL administrativo. Isso porque a implementação do direito judicialmente reconhecido na especial situação das ações coletivas se assemelha aos atos gerais e abstratos, por exemplo, majoração de vencimentos, que depende apenas de declaração pública e impessoal.

Apesar disso, é preciso registrar. O estado atual de coisas nem sempre permite estabelecer diálogo de alto nível quando se toca em apostilamento. O juiz deve tentar diálogo ativo com a Administração Executada, a medida em que a lógica do processo individual está impregnada em grande parte dos processos.

É preciso que se conscientizem e sensibilizem as executadas que a lealdade e a moralidade impõem uma solução geral, porque do contrário, o título será desigual e ineficientemente executado, o que tomará anos de serviço público jurisdicional e administrativo, com um enorme custo aos cofres públicos, especialmente na forma de juros de mora e honorários sucumbenciais.

4.4.1.5 A Prescrição Intercorrente Executiva.

Um aspecto que costuma trazer apreensão e jogar sombra sobre o planejamento por etapas é a PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EXECUTIVA. Existe legítima insegurança dos beneficiados que o alongamento das etapas, sobretudo se não foram planejadas com previsão de tempo razoáveis que haja futura dúvida sobre prescrição intercorrente executiva. Teme-se inclusive que o prazo prescricional seja contado das datas do apostilamento individual, fragilizando o planejamento por etapas da execução coletiva.

O temor vem justificado pelos Temas 515, 877 e 880, ambos do C. Superior Tribunal de Justiça²⁹, que admitiram a prescrição de crédito na fase executiva pelo decurso do tempo. Esse receio junto da ansiedade em promover a habilitação individual de crédito poderá se converter também em causa de pulverização da execução coletiva se não enfrentado de forma transparente.

Recomenda-se nesse ponto que desde o início da fase de cumprimento de obrigação de fazer, a fim de garantir a confiança e segurança dos beneficiados e das partes, o juízo expressamente pronuncie que inexistente termo a quo da prescrição executiva nos autos enquanto não se estabelecidos parâmetros exatos para cumprimento. Observa-se que notadamente na ótica do Recurso Especial 1.604.412, precedente firmado no C. Superior Tribunal de Justiça, que a prescrição executiva diz respeito às hipóteses em que existem elementos para cumprimento.

Não é a situação das execuções coletivas nesta etapa.

Assim, na situação em análise, a prescrição intercorrente executiva somente terá curso quando for possível o cumprimento preciso da obrigação de pagar. Ela se dará exclusivamente quando for encerrada formalmente a etapa e o fluxo completo do cumprimento da obrigação de fazer, o que dependerá de sentença terminativa pronunciando o encerramento das providências de fazer e início do prazo para cumprimento da obrigação de

²⁹ Tema nº 515 do C. STJ, já com trânsito em julgado, no qual se firmou que “No âmbito do Direito Privado, é de cinco anos o prazo prescricional para ajuizamento da execução individual em pedido de cumprimento de sentença proferida em Ação Civil Pública”.

Tema nº 877 do C. STJ, já com trânsito em julgado, no qual se firmou que “O prazo prescricional para a execução individual é contado do trânsito em julgado da sentença coletiva, sendo desnecessária a providência de que trata o art. 94 da Lei n.8.078/90”.

Tema nº 880 do C. STJ, já com trânsito em julgado, no qual se firmou que "A partir da vigência da Lei n. 10.444/2002, que incluiu o § 1º ao art. 604, dispositivo que foi sucedido, conforme Lei n. 11.232/2005, pelo art. 475-B, §§ 1º e 2º, todos do CPC/1973, não é mais imprescindível, para acerto da conta exequenda, a juntada de documentos pela parte executada, ainda que esteja pendente de envio eventual documentação requisitada pelo juízo ao devedor, que não tenha havido dita requisição, por qualquer motivo, ou mesmo que a documentação tenha sido encaminhada de forma incompleta pelo executado. Assim, sob a égide do diploma legal citado e para as decisões transitadas em julgado sob a vigência do CPC/1973, a demora, independentemente do seu motivo, para juntada das fichas financeiras ou outros documentos correlatos aos autos da execução, ainda que sob a responsabilidade do devedor ente público, não obsta o transcurso do lapso prescricional executório, nos termos da Súmula 150/STF".

pagar. Significa dizer, apenas com o ENCERRAMENTO FORMAL das providências de especificação do título e conseqüente apostilamento será proferida decisão judicial específica para início da contagem do prazo de propositura das habilitações, decisão da qual se poderá contar a prescrição intercorrente executiva.

Dizendo de outro modo, o objeto dos Temas 515, 877 e 880, ambos do C. Superior Tribunal de Justiça, incide sobre o trânsito em julgado da sentença terminativa de encerramento formal da especificação do título, interpretação que se dá pela inteligência dessas teses em alinhamento com o Tema 482³⁰, da mesma corte, que pronunciou a natureza genérica e ilíquida do julgado de conhecimento.

Antes disso, ou seja, antes da especificação do título e do apostilamento, e antes do encerramento formal da fase de cumprimento da obrigação de fazer, qualquer tentativa de pagamento é mera circunstância ainda imatura ao processo coletivo. Aqui, ILÍQUIDO e INCERTO o título, por isso não iniciado o prazo de cinco anos objeto do Tema 877 e 880 do C. STJ, tese essa já sedimentada na jurisprudência desta E. Corte de Justiça³¹.

4.4.1.6 Encerramento de Fase.

Cumprida a obrigação de fazer, e se o caso, o apostilamento, e ausentes imprecisões do título exequendo ainda eventualmente pendentes, caberá ao juiz pronunciar em SENTENÇA TERMINATIVA o encerramento formal da fase de cumprimento coletivo de

³⁰ “A sentença genérica prolatada no âmbito da ação civil coletiva, por si, não confere ao vencido o atributo de devedor de 'quantia certa ou já fixada em liquidação' (art. 475-J do CPC), porquanto, 'em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica', apenas 'fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados' (art. 95 do CDC). A condenação, pois, não se reveste de liquidez necessária ao cumprimento espontâneo do comando sentencial, não sendo aplicável a reprimenda prevista no art. 475-J do CPC”.

³¹ Agravo de Instrumento – Cumprimento individual de sentença coletiva – Impugnação fazendária em que se alega prescrição da execução – Inaplicabilidade à espécie do entendimento firmado nos Temas 877 e 880 do A. STJ – **Contagem do prazo de prescrição da obrigação de pagar que somente se inicia com o cumprimento prévio da obrigação de fazer relativa aos apostilamentos – Providência indispensável à liquidação das prestações pecuniárias objeto de execução – Determinação expressa exarada nos autos da ação civil pública, relativamente à habilitação em blocos de trinta indivíduos, para fins de execução da obrigação pecuniária - Precedentes deste E. Tribunal** – Rejeição da arguição de prescrição confirmada - Recurso desprovido (TJSP. 3001397-82.2019.8.26.0000 Classe/Assunto: Agravo de Instrumento / Gratificações Estaduais Específicas Relator(a): Souza Meirelles Comarca: São Paulo Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público Data do julgamento: 15/08/2019 Data de publicação: 19/08/2019). Grifos.

obrigação de fazer.

Boa prática para o ato é fazer constar na sentença todos os elementos já definidos para a execução coletiva, resgatando tanto aqueles definidos na fase de conhecimento, quanto os agora definidos durante a especificação de título, o que permitirá às partes elaborar e conferir o cálculo com objetividade.

Ao pronunciar o ENCERRAMENTO FORMAL das providências de cumprimento coletivo da obrigação de fazer, o juiz dá início à contagem da prescrição intercorrente, ao mesmo tempo que convida os beneficiados finalmente a ser habilitarem.

Note-se que é neste momento que o autor da ação deixa o protagonismo do feito, porque o título está enfim maduro, líquido e certo, ao menos até onde juízo e partes foram capazes de vislumbrar.

O novo impulso do processo dependerá agora dos beneficiados.

Para tanto, recomenda-se que a sentença terminativa seja clara também em relação às futuras etapas, agora do cumprimento da obrigação de pagar, que se traduz nas HABILITAÇÕES INDIVIDUAIS. A sentença deve discorrer além dos elementos definitivamente decididos de cálculo, e preocupar-se em arrolar a DOCUMENTAÇÃO que deverá instruir o pedido de habilitação, o que já deve ter sido estabelecido de comum acordo entre as partes.

É nesse momento que caberá aos beneficiados então diligenciarem a documentação.

4.4.1.7 O Entre Fases. Informes e Cálculos

Se definido que os CÁLCULOS seriam INDIVIDUALIZADOS para cada beneficiado, abre-se uma entre fase como período que medeia a obrigação de fazer e a obrigação de pagar.

Essa fase ocorre fora dos autos do processo. Ao juiz caberá acompanhar apenas eventual ruído entre as partes, que se presentes, não tardarão vir a processo principal.

Para cálculos individualizados, as partes devem diligenciar. Consumidores, desde que possível, devem empreender diretamente com o fornecedor elementos que justifiquem seus cálculos. Em sendo execução de direitos pecuniários de servidores públicos, buscam-se informes ou históricos de pagamento diretamente junto à Administração Pública³².

A providência caberá aos beneficiados diretamente. A experiência nestes casos tem mostrado que os resultados são bastante superiores quando a medida é implementada diretamente pela parte.

Em caso de omissão ou inércia, ou mesmo diante de pedido de prazo insuficiente ou injustificado, é possível que o juiz venha a ser provocado, seja pelo autor, seja pelos beneficiados, situação em que denunciam as dificuldades de obter a documentação que instruirá a habilitação.

Uma possível solução é novamente dialogar com a executada, provocando um negócio jurídico processual específico para obtenção da documentação, tal e qual já se firmou na fase anterior.

Em última hipótese, poderá ser autorizado CÁLCULO DIRETO pelos habilitantes independentemente de informes/planilhas, a teor do recurso repetitivo tirado a partir do RESP nº 1.336.026/PE:

³² Na situação especial da executada ser a Fazenda do Estado de São Paulo, o Decreto 61.782/2016 autoriza diligência direta:

Artigo 10 - Após o cumprimento da decisão exequenda, fica facultado à parte interessada ou seus representantes legais, requerer diretamente aos órgãos responsáveis pelo processamento da folha de pagamento respectiva, os informes necessários à elaboração do cálculo para a obrigação de pagar, os quais serão encaminhados diretamente ao juízo competente, com os dados do processo, remetendo-se cópia do ofício ao órgão de execução da Procuradoria Geral do Estado, observando-se a vinculação dos beneficiários aos respectivos órgãos pagadores, na seguinte conformidade:

I - servidores civis ativos da administração direta, perante a Coordenadoria da Administração Financeira, da Secretaria da Fazenda;

II - militares ativos, perante a Polícia Militar;

III - servidores militares inativos e pensionistas, à São Paulo Previdência - SPPREV;

IV - servidores de Autarquias estaduais, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais, perante os órgãos de pessoal de cada entidade.

"A partir da vigência da Lei n. 10.444/2002, que incluiu o § 1º ao art. 604, dispositivo que foi sucedido, conforme Lei n. 11.232/2005, pelo art. 475-B, §§ 1º e 2º, todos do CPC/1973, não é mais imprescindível, para acertamento de cálculos, a juntada de documentos pela parte executada ou por terceiros, reputando-se correta a conta apresentada pelo exequente, quando a requisição judicial de tais documentos deixar de ser atendida, injustificadamente, depois de transcorrido o prazo legal. Assim, sob a égide do diploma legal citado, incide o lapso prescricional, pelo prazo respectivo da demanda de conhecimento (Súmula 150/STF), sem interrupção ou suspensão, não se podendo invocar qualquer demora na diligência para obtenção de fichas financeiras ou outros documentos perante a administração ou junto a terceiros". (REsp 1336026/PE, Rel. Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 28/06/2017, DJe 30/06/2017).

Deste modo, em caso de ausência ou discordância com as planilhas apresentada, os beneficiários poderão prosseguir com a habilitação individual apresentando os cálculos diretos que reputam corretos, o que não representa qualquer nulidade³³.

Adverta-se que os cálculos basear-se-ão dentro dos parâmetros que dispuserem, ainda que sejam projetados ou inexatos, desde que razoáveis, observando-se a lealdade e a boa-fé, e deverão ser acompanhados de EXPLICAÇÃO clara de quais foram os dados em que se basearam, a fim de permitir controle judicial. Devem também conter expressamente na explicação, qual o índice de correção monetária e juros aplicados. O cálculo meramente contábil, despido de explicação, cuja insegurança não sustente o prosseguimento causará maior retardamento processual.

Como sanção da falta de colaboração, o juiz poderá avaliar se à Executada

³³ RECURSO DE APELAÇÃO EM EMBARGOS À EXECUÇÃO. APRESENTAÇÃO DOS CÁLCULOS. 1. CUMPRIMENTO DE MEDIDA ADMINISTRATIVA. Adoção de medida administrativa pela Fazenda Pública que não se revela condição imprescindível ao início da execução nos termos do art. 730 do Código de Processo Civil então vigente. 2. AUSÊNCIA DE INFORMES OFICIAIS. A apuração da correção dos cálculos apresentados em consonância com as informações do órgão pagador incumbe à própria Administração Pública, como fonte pagadora e detentora das informações. Ausência de apresentação pela exequente que não caracteriza nulidade. 3. Sentença mantida. Recurso desprovido. (Apelação nº 1001741-26.2015.8.26.0457 Relator(a): Marcelo Berthe; Comarca: Pirassununga; Órgão julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 12/12/2016; Data de registro: 16/12/2016).

cabará apenas, se e quando quiser, comprovar o equívoco mediante conta completa do valor a ser requisitado, incluindo-se aí correção monetária e juros de mora, situação em que será dado vista ao exequente, ou seja, o custo de sua omissão exigirá conta completa.

Registre-se que no caso de Fazenda Pública, a defesa da executada não fica elidida, porque ainda poderá em caráter final impugnar o que entender pertinente em sede de **IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE PAGAR**, mas que a indisponibilidade e o cuidado com o patrimônio público não o eximem de se desincumbir do ônus de prestar a documentação necessária que decorre da condenação judicial.

Havendo outras questões de impacto coletivo, recomenda-se designação de **AUDIÊNCIA**, especialmente para que as partes compartilhem quais as dificuldades e razões, muitas vezes extrajurídicas, que tem impedido a perfeita execução.

4.5 Cumprimento Coletivo da Obrigação de Pagar

4.5.1 O Foro Competente.

O encerramento do cumprimento coletivo da obrigação de fazer, e da eventual entre fases, abre o processo para a chegada dos beneficiários. Propõem-se **HABILITAÇÕES INDIVIDUAIS**, que nem sempre são patrocinadas pelos representantes da ação principal, ou seja, são créditos patrocinados por profissionais e partes até então externos ao processo.

Entretanto, aqui na execução coletiva, o paradigma individual de competência funcional do processo de execução vinculado à competência do processo de conhecimento cede em face de previsão específica para as ações coletivas.

A jurisprudência tem amadurecido que o acesso e a facilitação à justiça justificam deslocamento do foro, notadamente para liquidação e execução individual de valores, em especial quando existe grande difusão espacial de beneficiados. Há, inclusive, entendimentos nos quais a habilitação individual não está adstrita ao Juízo Coletivo, devendo ser distribuído sem qualquer prevenção, o que em muito auxilia para diluir o impacto que tais ações causam numa mesma unidade judiciária.

Dentro das várias experimentações, o que temos atualmente de mais sólido advém do C. Superior Tribunal de Justiça, que por oportunidade do Tema 480 e Tema 589, tirado em recurso repetitivo, foi claro em assentar que

“A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)”.

Com base nisso, a competência plural de execução deve ser reconhecida, estimulando-se especial acesso à justiça pela competência do domicílio do beneficiário. Tal competência, inclusive, é mais ampla do que se supunha. O C. Supremo Tribunal Federal, em linha com o que se apontou sobre a competência territorial, deu interpretação mais ampla ao Tema 715³⁴, adotando no Tema 1.075 o entendimento de que é inconstitucional a limitação territorial do art. 16 da Lei 7.347/1985:

“I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.”

Admitida a competência territorial ampla, a solução, contudo, não vem sem dilemas. Talvez o maior dos desafios esteja na insegurança que se traz à UNIFORMIDADE.

Em face disso, entendemos que ao JUÍZO EXECUTOR, ou seja, aquele de

³⁴ Tese: “A questão da limitação territorial da eficácia da decisão proferida em ação coletiva tem natureza infraconstitucional, e a ela se atribuem os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE n. 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009”.

domicílio do beneficiário, cabe tão somente deliberar sobre questões individuais não homogêneas ou não homogeneizáveis, de particularidade do habilitante. Todas as demais em que se vislumbrar imprecisão, e que o desfecho jurídico foi necessariamente replicável para os demais beneficiários, deve ser competência do JUÍZO DA EXECUÇÃO.

Ao se deparar com esse tipo de situação que exija uniformização, o Juízo Executor deverá oficiar o Juízo da Execução, solicitando definição do impasse, privilegiando a concentração das decisões.

Note-se, ademais, que as competências decisórias do Juízo da Execução são distintas do Juízo Executor, mas ao mesmo tempo podem se sobrepor quando o juízo da execução for também juízo executor dos beneficiários domiciliados em sua área territorial. São aspectos de competência funcional distintas, porém que podem coincidir no Juízo de Origem.

4.5.2 O “Despacho-Orientações”.

Definida a competência de foro, os habilitantes individuais ingressam simultânea e nem sempre coordenadamente no feito. Por vezes em petições individuais diretamente nos autos principais, o que deve ser repellido, porém, normalmente por incidentes próprios de HABILITAÇÃO.

Ocorre que nem sempre vislumbram claras as especificações do título.

Uma prática que se mostrou muito exitosa foi estabelecer um “DESPACHO-ORIENTAÇÕES”, cujo texto novamente especifica todos os elementos que compõem o cálculo do *an debeatur*, e todos os demais fatores diretos ou indiretos que possa impactar o valor. Esse despacho visa orientar/esclarecer o novo entrante, propondo que o cálculo seja revisado, ratificado ou retificado, adequando-se aos exatos limites do título executivo. Se ratificado ou omissivo o habilitante, só então, intima-se a executada para cumprimento da obrigação de pagar.

Representa uma oportunidade de “re-conferência” expressa.

A providência se mostra pertinente, porque não é incomum que o patrono atuante esteja em descompasso com a complexidade do feito e com o detalhamento do título amadurecido na fase de cumprimento de obrigação de fazer. Ao ser instado a re-conferir, promove ajustes diretos nesse cálculo, já se alinhando nos outros futuros que poderá propor. Com isso, a tendência é que a autocensura do habilitante pela simples orientação reduza futuras impugnações na habilitação, permitindo uma tramitação com menos fricção em prestígio a eficiência, celeridade e ao efetivo resultado do processo.

A providência não toma mais que prazo judicial, mas seu impacto é perceptível na qualidade dos trabalhos e na celeridade de andamento.

Além da correção de cálculo, o número de habilitações é aspecto central da preocupação desta fase. Para racionalidade do feito, o juiz deve estimular que os habilitantes se organizem em litisconsórcios mais numerosos. A providência já está autorizada pela jurisprudência do C. Superior Tribunal de Justiça, que no REsp 1.213.710/RS, de Relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques decidiu que “Nas ações coletivas é possível a limitação do número de substituídos em cada cumprimento de sentença, por aplicação extensiva do art. 113, § 1º, do Código de Processo Civil”.

A medida é de bom tom, porque permite ao Juízo que uma mesma providência (judicial ou cartorária) valha indistintamente para todos aqueles habilitantes em litisconsórcio, maximizando um novo paradigma de protagonismo e responsabilidade dos beneficiados. Em situações que o cálculo seja geral ou de valor fixo, talvez seja possível definir litisconsórcios de 500 habilitantes, reforçando o caráter coletivo da demanda. Numa situação hipotética, mesmo um universo de 5.000 beneficiados poderia ser presidido através de 10 habilitações. Quando houver situação que assim recomende, auxilia a celeridade que o(s) beneficiados(s) formulem o pedido de informes/planilhas dividido por PESSOA JURÍDICA, ÓRGÃO, DEPARTAMENTO, em tudo a uniformizar a conta, e em caso de Fazenda Pública, organizem-se por SECRETARIAS, AUTARQUIAS, E/OU DEMAIS ENTES, a fim de permitir mais simples compreensão dos cálculos, e com isso, menos fricção com a executada.

Sem dúvida que quanto maior o número de LITISCONSORTES, maior a possibilidade de surgimento de questões individuais diversas. O planejamento do juiz para

essa etapa deve refletir sobre o delicado equilíbrio entre a complexidade que o litisconsórcio multitudinário pode trazer consigo e a quantidade de atos jurisdicionais e cartorários que poderão ser cumpridos se houver maior pulverização. É um dilema que somente o caso concreto poderá aconselhar. Seja qual for a escolha, recomenda-se que o juiz mantenha atenção redobrada sobre a natureza das questões que estão lhe sendo submetidas, se individuais propriamente ditas, ou se homogêneas ou homogeneizáveis, caso em que, poderá suspender a tramitação individual e remeter o tema novamente para escrutínio da **CONCENTRAÇÃO** nos AUTOS COLETIVOS.

4.5.3 O Procedimento.

Todas essas medidas foram tomadas para que se chegasse maduro a esse ponto: **PAGAMENTO**. O detalhamento e precisão do título serão testados pela fase de cumprimento da obrigação de pagar. Espera-se que se bem trabalhados os detalhes, o fluxo do procedimento de pagamentos seja linear, sem qualquer provocação, impulsionado por despachos de mero expediente. Signo dessa maturidade é justamente a habilitação que não merece qualquer impugnação da executada, por vezes sequer peticionamento, correndo tão somente por provocação do beneficiado, certidões de decurso de prazo, e finalmente incidente de pagamento.

Da perspectiva puramente procedimental, diante de todos os elementos especificados do título, devem os habilitantes **RATIFICAR** ou **COMPLEMENTAR** os cálculos dentro dessas premissas estabelecidas. Qualquer caso, ratificação, emenda ou silêncio, seguir-se-á ao final procedimento de cumprimento de pagamento de quantia certa, inclusive observando-se o regime especial contra a Fazenda Pública (artigos 534/5 do CPC).

Se todos os elementos de cálculo tiverem sido trabalhados suficientemente, intimada a Executada não apresentará **IMPUGNAÇÃO**. Nesse tocante, a depender da dimensão da causa, a complexidade dos cálculos, assim como do fluxo estabelecido, excepcionalmente se pondere sobre a concessão de prazo mais dilatado para impugnação, permitindo que a executada tenha tempo razoável para conferir os cálculos. Em caso de resistência da executada, o que se tenta evitar com o “despacho-orientações”, intimar-se-á o(a) habilitante para apresentação de resposta no mesmo prazo, seguindo-se de decisão, tal e

qual as impugnações em cumprimento de sentença de direito individual.

Em caso de CONCORDÂNCIA ou SILÊNCIO da EXECUTADA, expirado o prazo de impugnação, certificar-se-á e procederão os habilitantes diretamente ao incidente de pagamento.

4.5.4 O Futuro da Habilitação

Apesar de todo procedimento atual estar descrito, é momento de se pensar o futuro.

Ponderamos que especialmente a fase de habilitação é bastante carente de jurisdição em sentido estrito. A rigor, compõe uma série de atos materiais, que tramita sem maior fricção a depender da precisão trabalhada nas fases anteriores.

A experiência demonstra que as dúvidas verdadeiramente individuais são reduzidas. Por isso o novo paradigma que se propõe é que o Poder Judiciário Bandeirante busque no futuro duas soluções distintas e independentes, medidas essas alinhadas ao ideal de justiça, eficiência e celeridade que serão bastiões da igualdade e impessoalidade.

A primeira: EXECUÇÃO INVERTIDA.

Tem-se já na jurisprudência experiências muito exitosas na realização de execução invertida, cuja premissa básica parte da ideia de que o DEVEDOR desde logo elabora o cálculo com base nos dados que efetivamente dispõe. Ao CREDOR caberá no momento seguinte analisá-los, e se concordar, será desde logo tal crédito satisfeito. Com parâmetros bem definidos, a aceitação do cálculo é alta.

A lógica invertida é essencial para macrolídes, porque de um lado facilita ao credor e seu patrono, de outro assegura o devedor da certeza dos dados que embasaram a execução, ao mesmo tempo que representa uma enorme economia de tempo, signos caros do processo. O modelo, inclusive, não é incompatível com o regime constitucional de precatórios, que poderão ser expedidos pelo valor estabelecido entre as partes, limitando nesse caso, a função jurisdicional apenas ao mínimo necessário, o que alivia a difícil rotina de



conduzir as demandas de massa.

Atualmente, entre nós, considerando as Fazendas Públicas Estadual e Municipal, as iniciativas para execução invertida são demasiadamente tímidas. Aqui seria hipótese de envolvimento da Corte em tratativas políticas e legislativas, por vezes intermediando em alto nível ao Juízo da Execução, a fim de sensibilizar e com isso estabelecer, senão um fluxo completo de execução invertida, ao menos um canal eficiente de diálogo com a Administração Pública.

Ademais, note-se que a estratégia já é atualmente encampada pelas Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça deste E. Tribunal de Justiça, ao estabelecer que nas ações que tramitam pelas Varas de Acidentes do Trabalho admite-se procedimento invertido com conta primeiro apresentada pelo devedor.

“Art. 361-A. Nos cumprimentos de sentenças proferidas nas ações por acidente do trabalho, o cálculo do valor da condenação será, salvo determinação judicial em contrário, apresentado pelo INSS. Em seguida abrir-se-á vista ao credor e, havendo concordância, o juiz determinará a expedição do necessário. Discordando o credor do cálculo do INSS e apresentando aquele que entender devido, observado o disposto no art. 534 do CPC, intimar-se-á o INSS para impugnar a execução, nos termos do art. 535 do CPC.”

E se alcançado tal ponto de lealdade e moralidade processual, a segunda solução pode complementar a primeira, ou mesmo, ser desenvolvida independentemente.

Trata-se de um automatizado INCIDENTE DIGITAL.

Partindo dos pressupostos de que a fase de habilitação individual tem conotação bastante administrativa e material, é possível pensar no desenvolvimento de ferramentas informatizadas para uso de robôs e/ou inteligência artificial que dariam impulso em substituição ao cartório, especialmente se nada for impugnado pelas partes.

O robô manteria certidões e ofícios pré-definidos, talvez a requisição e o MLE. Para tanto, bastaria um conjunto de despachos que atribui ao silêncio a próxima



consequência do procedimento.

Tomando por exemplo o que se sustentou nos itens anteriores, seria hipótese de um automático “Despacho-Orientação” a partir da propositura de habilitação. Publicado o despacho, a ferramenta aguardaria “ratificação” ou eventual silêncio do habilitante. Nesse caso, intimar-se-ia automaticamente a Fazenda Pública, que se omissa, autorizaria oferecimento ou mesmo processamento automático do incidente de pagamento. Havendo quebra desse fluxo automático, só então viria à conclusão, cabendo ao juiz identificar se a fricção é individual ou homogênea, conforme visto anteriormente.

Ao se amadurecer ferramentas dessa natureza, poder-se-ia ainda pensar em habilitações completamente digitais, talvez por formulário em página do CNJ, deste E. Tribunal, quiçá da própria Administração Executada (em caso de execução invertida), na rede mundial de computadores.

Vislumbrar esse futuro parece o caminho provável para que se enfrente MACRO-LIDES, que se tornam cada vez mais comuns no DIREITO CONTEMPORÂNEO. É o uso das ferramentas inteligentes que permitirá ao Poder Judiciário prestar sua missão constitucional em tempos de tamanho desafio.

5. Encaminhamentos

Diante da importância do tema tratado, da necessidade de aprimoramento da gestão processual aplicada às ações coletivas e em prol da efetividade da prestação jurisdicional, propõe-se, após votação através da Nota Técnica, e de seu anexo (quadro sinóptico/roteiro), pelo Centro de Inteligência, a saber:

1) Seja oficiado à Corregedoria Geral de Justiça e à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, comunicando o teor da presente Nota Técnica para a devida publicização, além das seguintes proposições: (a) o estabelecimento de instrumentos e regras junto ao SAJ que facilitem a agregação de demandas coletivas; (b) a recomendação de criação



de um mecanismo de institucionalização de comitês interinstitucionais, para as execuções envolvendo políticas públicas; (c) que o artigo 361-A das normas de Serviço da Corregedoria seja aplicado para as execuções coletivas, iniciando uma transição para uma execução invertida nas coletivas; e (d) a institucionalização de tabelas de cálculo por título de ação coletiva formado, que viabilize a conferência de cálculos pelos credores.

2) Seja providenciado encaminhamento da Nota Técnica a todos os juízes, desembargadores, assistentes jurídicos e Coordenadores das unidades judiciais paulista;

3) O encaminhamento da presente Nota Técnica ao NUGEPNAC;

4) O encaminhamento da Nota Técnica a todos os juízes, desembargadores, assistentes jurídicos e Coordenadores das unidades judiciais paulista;

5) O envio da Nota à Egrégia Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a fim de avaliar a conveniência de propor a inclusão nas Normas de Serviços da obrigatoriedade de comunicação, via e-mail institucional, ao NUGEPNAC quando da distribuição da ação coletiva, com cópia da petição inicial, e de ulterior sentença, sem prejuízo de até a implementação, se o caso, haja a elaboração de recomendação com este teor;

6) Ampla divulgação da presente Nota Técnica, inclusive com o encaminhamento aos demais atores envolvidos na relação jurídica de direito processual, notadamente ao Ministério Público Estadual, Defensoria pública e OAB/SP.

São Paulo, 12 de abril de 2023.

Carolina Martins Clemêncio Duprat Cardoso

Alexandra Fuchs de Araújo

Cynthia Thomé

Kenichi Koyama

Thiago Henrique Teles Lopes

6. Sumário

NOTA TÉCNICA N° 01/2023.	1
1. Contexto das Ações Coletivas	1
1.1. Relatório.....	1
1.2. Contextualização, justificativa e análise do tema	2
1.3. Diferenciação das ações	6
2. Processo de Conhecimento	8
2.1. Fase postulatória	8
2.1.1 Competência Territorial.....	8
2.1.2 Controle da Representação Ativa	10
2.1.3 Litispendência.....	16
2.1.4 Precisão do Pedido	18
2.1.5 Suspensão de Ações Individuais	18
2.2. Fase de saneamento	20
2.2.1 Audiência com o Poder Público	20
2.2.2 O Negócio Jurídico Processual.....	21
2.2.3 Análise de preliminares	22
2.2.3.1 Legitimidade.....	22
2.2.3.2 Prevenção	23

2.2.4 Fase instrutória & Provas	24
3. Sentença & Dispositivo	26
4. Cumprimento de Sentença Coletiva	29
4.1. O Desafio da Execução Coletiva	29
4.2. A Execução Coletiva sem Expressão Individual	30
4.3. A Execução Coletiva com Expressão Individual.....	33
4.3.1 Direito Coletivo com Execução Coletiva	34
4.3.2 Organização Coletiva Racional	35
4.3.3 Tramitação Faseada. Roteirização	36
4.4. Detalhamento de Procedimento com Expressão Individual	38
4.4.1 Direitos Pecuniários de Servidores.....	38
4.4.1.1 Cumprimento Coletivo de Obrigação de Fazer Concentrado.....	40
4.4.1.2 A Especificação do Título Executivo.	40
4.4.1.3 Diálogo e Bilateralidade. Mecanismo de Coletivização.....	43
4.4.1.4 Servidores e o Apostilamento.....	44
4.4.1.5 A Prescrição Intercorrente Executiva.	45
4.4.1.6 Encerramento de Fase.....	47
4.4.1.7 O Entre Fases. Informes e Cálculos.....	48
4.5 Cumprimento Coletivo da Obrigação de Pagar.....	51
4.5.1 O Foro Competente.	51



4.5.2 O “Despacho-Orientações”.....	53
4.5.3 O Procedimento.....	55
4.5.4 O Futuro da Habilitação	56
5. Encaminhamentos.....	58
6. Sumário.....	60
7. Quadros Sinópticos (Roteiro)	63

7. Quadros Sinópticos (Roteiro)

1. Etapas para análise da inicial e condições de procedibilidade		
1º Modalidades	<p><u>Ação coletiva por substituição:</u></p> <p>Não há necessidade de filiação à associação promovente.</p> <p>Tema 948 STJ.</p> <p>Súmula 629 STF.</p>	<p><u>Ação coletiva por representação:</u></p> <p>STF: filiação necessária para legitimação posterior na execução.</p> <p>RE 573.232/SC; Eresp 113957/SP; Tema 499 STF</p> <p>Inicial com lista de associados (documento sigiloso) e autorização de assembleia (representatividade adequada).</p>
2º Competência territorial		
3º Litispendência	<p><u>Regra geral:</u></p> <p>Tema 1075 (RE 1101937) - prevenção do juiz que primeiro conheceu de uma das ações</p>	<p><u>Casos específicos importantes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevalência da competência Federal - Súmula 489 do STJ: “Reconhecida a continência, devem ser reunidas na Justiça Federal as ações civis públicas propostas nesta e na Justiça estadual - Dano ambiental - local do dano (CC 164.362/MG)
4º Controle da representação ativa adequada	<p><u>Associações Lei 7.347/85:</u></p> <p>Regra prazo: 1 ano</p> <p>Admite flexibilização: - considerar a característica do dano + a relevância do bem jurídico tutelado + interesse de agir relacionado aos fins</p> <p>Observar idoneidade da associação</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resp 1.213.614/RJ atuação ex officio e legitimidade utilizada de forma abusiva ou indevida 	<p><u>Mandado de Segurança Coletivo:</u></p> <p>Prazo determinado na CF.</p> <p>Sem flexibilização.</p>

1. Etapas para análise da inicial e condições de procedibilidade

	- AI no REsp 1.719.820/MG - AgRg no REsp 901.936/RJ
5º Pedido	Verificar: <u>Precisão</u> de pedidos e fundamentos. <u>Delimitação</u> no tempo. Objetivo: evitar pedidos genéricos e iexequíveis e a pulverização de incidentes de cumprimento de sentença.
6º Suspensão das ações individuais conexas	<u>Tema 60</u> (REsp 1110549) e <u>Tema 589</u> (REsp 1353801) do STJ: ações individuais que tratam da dimensão individual de um direito coletivo discutido em macro-lide

2. Saneamento do processo

Momento que antecede saneamento ou sentença	Art. 20 e 22 LINDB: partes devem trazer informações concretas. Apontar necessidade para as partes - realizar audiência. Art. 357, §3º CPC: Audiência - saneamento em audiência por cooperação <u>Objetivo:</u> Obter panorama dos obstáculos do gestor conhecer exigências das políticas públicas do gestor garantir decisão exequível; -Investigar as dificuldades de cumprimento da futura sentença; - Informações da instituição; - Determinar juntada de documentos; - Buscar informações relevantes; Realizar ou buscar elementos para futuro negócio jurídico processual em relação a prazos, entrega de documentos, etc. - Solicitar auxílio para investigar eventual litispendência
Decisão saneadora	<u>2. Análise da prescrição</u> Tema 877 REsp 1388000 - contado do TJD da sentença coletiva <u>2.1 Definição da legitimidade</u> Classificar explicitamente se o caso se trata de ação civil pública por substituição ou representação e suas consequências;

	<p><u>2.2 Definir categoria dos beneficiários</u></p> <p>Poder Público informa- beneficiários, individualizados (com confidencialidade) OU apresentar dimensão econômica (sem confidencialidade) e alcance territorial da futura sentença</p> <hr/> <p><u>3. Litispendência</u></p> <p>Decidir sobre litispendência - art. 69§§ 2º e 3º; art. 55, §3º CPC.</p> <hr/> <p><u>4. Negócio Jurídico Processual</u></p> <p>Fazenda pode transigir sobre tramitação do processo;</p> <p>Acordo quanto aos pontos a serem definidos como incontroversos e controversos, prazos, juntada de documentos, informações - Art. 190 CPC</p> <p>Informações volumosas: tabelas indexadas</p>
--	---

<p>3. Fase Instrutória - Postura estratégica do Juiz</p>	
<p>Cobrar do poder público o processo administrativo</p>	<p>Motivo: conferir os fundamentos da escolha pública</p> <p>- Art. 5º do CPC</p>
<p>Perícia</p>	<p>Dividir em partes a prova a ser produzida, partindo de elementos mais sintéticos e abrindo a cognição apenas na medida do necessário.</p> <p>1º apresentar documentos para análise técnica da contraparte,</p> <p>2º audiência para negociar requisitos da perícia, se necessário;</p> <p>3º apenas autorizar o perito a iniciar aos trabalhos após o fechamento com as partes dos critérios da perícia (por exemplo, se disser respeito a cálculos, fixar termo inicial, final, juros, etc) e da necessidade de cada quesito;</p> <p>(Negociar os quesitos entre as partes, após apresentação de documentos.)</p> <hr/> <p><u>Perícia Propositiva</u></p> <p>Com indicações de possíveis soluções para os entraves colocados pelas partes</p> <p>- sugestão para execução futura - Referência: 1009667-15.2014.8.26.0127, da Comarca de Carapicuíba</p>

Atitude estratégica	<p>O juiz necessita conhecer de fato a questão em jogo, pois conhecendo a dimensão da questão pública (ou privada) em jogo, pode ser evitado o transtorno da execução de um processo com fundamento jurídico relevante, mas sem repercussão no mundo fático – atitude ATIVA, e que pode envolver:</p> <ul style="list-style-type: none"> - uma decisão saneadora para cada etapa superada; - decisões parciais de mérito; - suspensão do processo quando não há definição política precisa sobre determinado tema - prova testemunhal com oitiva de especialistas, quando se tratar de políticas públicas
---------------------	---

4. Sentença

Orientações de execução	<p>a) UNIVERSO SUBJETIVO beneficiado pelo título. Apesar de coletiva, a natureza da ação e da parte interferem no alcance do título (STF, RMS 21.514). Dilemas: SINDICATOS e ASSOCIAÇÕES;</p> <p>b) OBJETO exato de condenação coletiva;</p> <p>c) Termo <i>a quo</i> de execução e prazo de prescrição, observando-se as diferenças de rito e período de cobrança;</p> <p>d) Índices de Correção Monetária e Juros de Mora</p>
Servidores e temas com expressão individual do direito diretamente decorrente do título	<p>- Evitar a sentença ilíquida – tema 482</p> <p>- Identificar desde já o órgão que irá ser responsável pelas informações necessárias</p>
Políticas públicas	Sentença com cláusula <i>rebus sic stantibus</i> – estabelecer parâmetros de validade do título

5. Cumprimento de sentença - Servidores

	Antigo	Novo
Paradigma	INÉRCIA	Princípios:

	de INTERESSE DA PARTE e de IMPULSO OFICIAL (base do processo individual)	PLANEJAMENTO; CONCENTRAÇÃO; ESCALA e EFICIÊNCIA
Modelo	habilitação individual “INDIVIDUALIZAÇÃO COLETIVA”,	EXECUÇÃO COLETIVA - cumprida COLETIVAMENTE <u>enfrentar os temas com:</u> PREVISIBILIDADE e ESCALA <u>desenvolver:</u> CONFIANÇA na exequibilidade do título
Procedimento	PERMISSÃO DE VÁRIAS IDAS E VINDAS do processo. (discussão de cada ponto controverso em cada incidente individual de execução.)	ETAPAS ESTANQUES e INCOMUNICÁVEIS com ROTEIRO lógico, previsível e expresso no processo principal; DIÁLOGO e ORALIDADE junto das partes

Direitos fundamentais sem expressão passível de individualização no título

Estratégias de execução	<ul style="list-style-type: none"> - Impossibilidade de habilitação individual - Participação de outros atores sociais de controle, numa ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL, com a formação de comitês - PLANEJAMENTO, CONCENTRAÇÃO, ESCALA e EFICIÊNCIA - Prevalência do DIÁLOGO e ORALIDADE junto das partes da ação, através de audiências e negócios jurídicos processuais
-------------------------	--

**Comparação: Obrigação de fazer
tradicional vs. coletiva**

Tradicional	Coletiva
Especificação do título forma individual	Especificação do título nos autos principais, de forma concentrada, impessoal e geral
Apostilamento realizados de forma artesanal	Apostilamento coletivo, por ato geral administrativo
Encerramento da fase de obrigação de fazer –	Sentença terminativa que resuma os elementos já

momento em que o substituto deixa o protagonismo do processo	definidos para a execução coletiva resgatando tanto aqueles definidos na fase de conhecimento, quanto os agora definidos durante a especificação de título
--	--

Prescrição Intercorrente	
Tema 877	Tema 880
“O prazo prescricional para a execução individual é contado do trânsito em julgado da sentença coletiva, sendo desnecessária a providência de que trata o art. 94 da Lei n.8.078/90”.	A demora, independentemente do seu motivo, para juntada das fichas financeiras ou outros documentos correlatos aos autos da execução, ainda que sob a responsabilidade do devedor ente público, não obsta o transcurso do lapso prescricional executório, nos termos da Súmula 150/STF" - <i>diz respeito às hipóteses em que existem elementos para cumprimento.</i>

Entre fases (de obrigação de fazer e pagar)	
Obter os informes	Modo de cálculo
<ul style="list-style-type: none"> - Diretamente pelo credor à Adm. Pública = RAPIDEZ - Pelo juízo = forma individual - Executado é a Fazenda do Estado de SP? - diligência direta (Decreto 61.782/2016) 	<p>TRANSPARÊNCIA nos critérios, seja pelo devedor, seja pelo credor</p> <p><u>Objetivo:</u> evitar incidentes na fase de cumprimento da obrigação de pagar</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Através de negócio jurídico processual 	<p>Autoriza o CÁLCULO DIRETO pelos habilitantes (RESP nº 1.336.026/PE)</p> <p>Obs: quando realizado, a Fazenda pode interpor IMPUGNAÇÃO ao cumprimento</p>

Cumprimento da obrigação de pagar	
1º Competente	<p>Foro</p> <ul style="list-style-type: none"> - formação do título OU domicílio do beneficiário (Temas 480, 589 do STJ e 1075 do STF)
	<p><u>Juízo EXECUTOR</u> (domicílio do beneficiário) -></p> <ul style="list-style-type: none"> - questões individuais não homogêneas ou homogeneizáveis de

	particularidade do habilitante	
	<ul style="list-style-type: none"> - Identificada situação que necessita uniformização = Oficiar Juízo da EXECUÇÃO 	
	<u>Juízo da EXECUÇÃO</u>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Oficiado pelo EXECUTOR - Vislumbrada imprecisão + Desfecho jurídico necessariamente replicável aos demais beneficiários 	
2º Despacho orientações	<ul style="list-style-type: none"> - Resumo das orientações do processo - Correção do cálculo número de habilitações - REsp 1.213.710/RS → evitando muito incidentes (incentivo litisconsórcios, observando homogeneidade) - honorários advocatícios - súmula 345 e Repetitivo 973 STJ <p><u>Objetivo:</u> ORIENTAR - ADEQUAR limites - CELERIDADE - EFETIVIDADE</p>	
3º Procedimento	Postura estratégica	Consequências
	<ul style="list-style-type: none"> - Fase anterior bem sucedida - habilitantes: RATIFICAR ou COMPLEMENTAR os cálculos dentro das premissas estabelecidas 	<p>Não haverá incidentes</p> <p>Seguir o processo de pagamento (art. 534 e 535 CPC)</p>
	Cálculos com observação de todos os critérios	<p>NÃO haverá IMPUGNAÇÃO</p> <p>exceção: <u>ponderar</u> para conceder prazo maior de impugnação</p>
	APRESENTOU IMPUGNAÇÃO	RESPOSTA da habilitante no mesmo prazo
	CONCORDÂNCIA ou SILÊNCIO da EXECUTADA E expirado o prazo de impugnação	PROCEDE diretamente ao incidente de PAGAMENTO
Futuro: Soluções	Execução invertida	Incidente Digital
		Inteligência artificial

Alternativas	<ol style="list-style-type: none"> 1. DEVEDOR elabora cálculo 2. CREDOR analisa cálculos 3. concordância = pagamento <p>- essencial em macro-lides</p> <p>- compatível com a</p> <p>Constituição</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Faz manejo de certidões e ofícios pré-definidos com conjunto de despachos 2. Despacho-orientação 3. Publicação do despacho 4. Aguardo de ratificação ou silêncio 5. Intimar Fazenda Pública 6. Omissa = automático pagamento 7. Juiz analisa ficção individual ou homogênea
--------------	---	--