DEMANDAS ESTRUTURAIS E LITÍGIOS DE ALTA COMPLEXIDADE

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

Coordenador
Antônio César Bochenek

Autores

Leonardo Resende Martins
Sílvio Neves Baptista Filho
Sandra Maria Correia da Silva
Luciana Assad Luppi Ballalai
Renata Bolzan Jauris
Leticia Daniele Bossonario
Emiliano Zapata de Miranda Leitão
Pablo Enrique Carneiro Baldivieso
Silvia Regina Salau Brollo
Márcio Teixeira Bittencourt
Juliana Mendes Pedrosa
Adriana Sant'Anna Coningham
Cintia Walker Beltrão Gomes
Fabricio de Lima Borges
Antonio Francisco Gomes de Oliveira

ENFAM

Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

ENFAM | Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

Conselho Superior da Enfam

Ministro Og Fernandes (Presidente)
Diretor-Geral da Enfam

Ministro Benedito Gonçalves
Vice-Diretor da Enfam

Ministro Jorge Mussi
Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal

Ministro Raul Araújo
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Ministro Paulo de Tarso Sanseverino
Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta
Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3)

Desembargadora Katia Maria Amaral Jangutta
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ)

Juiz Federal Roberto Carvalho Veloso
Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe)

Juiz Jayme Martins de Oliveira Neto
Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)

Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta
Secretária-Geral

Jaqueline Aparecida Correia de Mello
Secretária Executiva

Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – Mestrado

Professor Antonio Herman Benjamin (Ministro do STJ)
Coordenador-Geral do Programa de Pós-Graduação da Enfam

Professora Cíntia Menezes Brunetta (Juíza Federal e Secretária-Geral da Enfam)
Vice-Coordenadora-Geral do Programa de Pós-Graduação da Enfam

Professor Samuel Meira Brasil Júnior (Desembargador TJES)
Coordenador Acadêmico

Professora Taís Schilling Ferraz (Desembargadora Federal TRF4)
Vice-Coordenadora Acadêmica

Coordenador
Antônio César Bochenek

Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade

Casos práticos analisados no Mestrado da Enfam

Autores

Leonardo Resende Martins
Sílvio Neves Baptista Filho
Sandra Maria Correia da Silva
Luciana Assad Luppi Ballalai
Renata Bolzan Jauris
Leticia Daniele Bossonario
Emiliano Zapata de Miranda Leitão
Pablo Enrique Carneiro Baldivieso
Silvia Regina Salau Brollo
Márcio Teixeira Bittencourt
Juliana Mendes Pedrosa
Adriana Sant'Anna Coningham
Cintia Walker Beltrão da Silva
Fabricio de Lima Borges
Antonio Francisco Gomes de Oliveira

2022

ENFAM
Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

Editoria
Jaqueline Aparecida Correia de Mello
Cyva Regattieri de Abreu
Tatiana Barroso de Albuquerque Lins
Maria Fernanda Pereira Neves Leite Silva

Revisão Ortográfica
Luciana Silva Cantanhede Lobo
Mariana Ribeiro Reino da Silva

Revisão bibliográfica
Biblioteca Ministro Oscar Saraiva

Projeto Gráfico
Mayume Melo Kanegae
Wanderson Oliveira dos Reis

Créditos Institucionais
Biblioteca Ministro Oscar Saraiva – SED/STJ

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.

Esta publicação foi produzida de acordo com a política de sustentabilidade e está disponível apenas em versão eletrônica. Para reduzir o impacto de consumo de papel, impressão e transporte, não foram produzidas cópias impressas.

Endereço:
Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam
SCES – Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar
Brasília-DF, Brasil. CEP 70.200-003
www.enfam.jus.br

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – PPGPD. Os conceitos e as opiniões expressos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D371e

Demandas estruturais e litígios de alta complexidade [recurso eletrônico] : casos práticos analisados no mestrado da Enfam / coordenador: Antônio César Bochenek ; autores: Leonardo Resende Martins ... [et al.]. — Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022.
Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF 310 páginas).

Vários autores.
Disponível em: https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/
eISBN 978-65-88022-14-6
DOI: https://doi.org/10.54795/eISBN978-65-88022-14-6

1. Processo estrutural, coletânea, Brasil. 2. Execução (processo civil), Brasil. 3. Processo coletivo, Brasil. I. Bocheneck, Antônio César. II. Martins, Leonardo Resende.

CDU 347.9(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Oscar Saraiva

SUMÁRIO

Apresentação

1. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana 13
Leonardo Resende Martins

2. Coletivização de demandas e tratamento estrutural. Negócio jurídico processual e cooperação judiciária: o caso da Fundação Casa da Esperança 29
Sílvio Neves Baptista Filho

3. *Amicus curiae* e o princípio do contraditório nas demandas estruturais 47
Sandra Maria Correia da Silva

4. As audiências concentradas nas varas da infância e da juventude como instrumento de realização de negócios jurídicos processuais 63
Luciana Assad Luppi Ballalai

5. A presença de elementos estruturais na ação civil pública de implantação da defensoria pública de Apucarana 85
Renata Bolzan Jauris

6. A relevância do processo dialógico na concretização do direito fundamental à duração razoável do processo: estudo da ACP dos prazos para análise administrativa de pedidos de benefícios previdenciários – ACP N. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC 99
Leticia Daniele Bossonario

7. Demanda estrutural: estudo de caso da Praia do Jacaré em João Pessoa − PB 121
Emiliano Zapata de Miranda Leitão

8. O processo estrutural e sua implementação em políticas públicas: reflexões sobre o caso da Serra da Capivara 143
Pablo Enrique Carneiro Baldivieso

9. Conciliação e mediação em processos estruturais 167
Silvia Regina Salau Brollo

10. As demandas estruturais e o novo marco do saneamento: o aterro sanitário de Marituba como um litígio de alta complexidade 183
Márcio Teixeira Bittencourt

11. As demandas estruturais no âmbito do Cejusc: estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social na Comarca de Itabira – Projeto Mãos Dadas do TJMG 211
Juliana Mendes Pedrosa

12. Reflexões sobre o processo coletivo e estrutural a partir do litígio possessório coletivo: uma análise de caso – Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim – Rio Branco-AC 233
Adriana Sant'Anna Coningham

13. Demandas estruturais: uma análise das ações possessórias da Vara Agrária da região de Castanhal − PA 251
Cintia Walker Beltrão Gomes

14. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da Ação Civil Pública sobre a fila de espera do hospital do Coração do Cariri 269
Fabricio de Lima Borges

15. Demandas estruturais e o direito à saúde: o caso da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico 293
Antonio Francisco Gomes de Oliveira

Apresentação

A presente obra é o resultado das pesquisas empíricas do primeiro ciclo de estudos realizado por magistrados e magistradas, estaduais e federais brasileiros, na disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, do Programa de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados − Enfam. O programa evidencia os alunos, juízes e juízas, no centro do palco, com objetivo de propiciar conclusões e teses inovadoras e propositivas, de utilidade prática e aplicabilidade na sociedade e no Judiciário.

O livro é composto por 15 artigos e é fruto do intenso debate democrático de ideias e casos práticos, bem como de estudos teóricos e de pesquisas realizadas e apresentadas pela comunidade jurídica. É relevante destacar que o tema ainda é incipiente no debate acadêmico e judicial, principalmente sob os olhares e do ponto de vista de magistrados e magistradas brasileiros. A finalidade das pesquisas, ora apresentadas, foi buscar − nas trajetórias e experiências de cada integrante − os problemas reais e concretos vivenciados por magistrados e magistradas, para pensar em estratégias e soluções de alto impacto para outras pesquisas, mas principalmente para a efetividade dos direitos e da prestação jurisdicional.

Neste campo de ideias e ações, as demandas estruturais e os litígios de alta complexidade são instrumentos de pesquisa com grande relevância em face das novas possibilidades e oportunidades, da evolução das normas processuais e da complexidade crescente dos litígios direcionados ao Judiciário.

As demandas estruturais, originadas dos litígios estruturais e conduzidas por meio dos processos estruturais, ainda que as definições conceituais não sejam precisas no meio acadêmico e jurídico, são novos instrumentos do processo civil e da administração da justiça e dos tribunais, para serem estudados, desenvolvidos e aperfeiçoados. Há um caminho longo a ser percorrido, mas os sinais dos últimos cinco anos revelam uma considerável evolução, principalmente após o início da vigência do novo Código de Processo Civil. Os direcionamentos dos estudiosos do processo civil e o aumento de artigos, mais recentemente de livros, que abordam as demandas e os litígios estruturais são sinais visíveis de que há uma tendência irreversível nas investigações de novas formas, mais flexíveis, dos procedimentos. As experiências práticas são cada vez mais pesquisadas e deste contexto são extraídos novos aportes

teóricos para o desenvolvimento e a formação de bases de uma teoria, essencialmente prática, dos processos estruturais.

Neste cenário, em ampla transformação das ferramentas utilizadas para atender notadamente as desconformidades práticas dos direitos fundamentais e constitucionais, por meio de políticas públicas, mas não necessariamente somente delas, despontam instrumentos processuais adaptáveis e mutáveis que estão sendo construídos pelos operadores jurídicos, como formas de atender de modo satisfatório e eficiente os direitos por meio da prestação jurisdicional.

No meio acadêmico, aumentou consideravelmente o número de artigos e livros que examinam litígios e demandas estruturais, mas ainda são incipientes as iniciativas de pesquisas empíricas e, em menor intensidade, aquelas realizadas por magistrados e magistradas. A carência é constatada principalmente em relação ao exame de atividades práticas e das funções judiciais na condução de demandas estruturais e litígios de alta complexidade.

A Enfam, atenta às necessidades teóricas e práticas, optou por ofertar aos magistrados e magistradas integrantes do programa de mestrado profissional a disciplina Demandas Estruturais com objetivos de fomentar e incentivar o desenvolvimento do debate a respeito das funções do juiz nos processos estruturais, bem como das novas ferramentas processuais disponíveis e em construção para processar de forma eficiente os litígios denominados estruturais. E a disciplina Demandas Estruturais, após muitos debates entre os participantes do grupo de estudos, optou por preencher as lacunas e desenvolver as pesquisas, principalmente direcionadas às atividades de magistrados e magistradas nos processos estruturais, consoante pode ser percebido na leitura dos artigos produzidos neste livro.

É inegável que o magistrado e a magistrada, na função de condutores do processo, são peças fundamentais para o processamento de demandas estruturais e litígios de alta complexidade. Na prática, dois caminhos são possíveis. Primeiro, magistrados e magistradas que aplicam, no caso concreto, a letra da lei, sem maiores esforços ou reflexões, nem preocupações com outros fatores sociais, econômicos, culturais, tampouco com a efetividade do processo. Neste caso, as decisões apenas cumprem um papel burocrático de aplicação da lei, mas muitas vezes desconectadas da realidade, dos efeitos práticos, da eficácia ou efetividade dos direitos, das normas, da prestação jurisdicional. Segundo, magistrados e magistradas que percebem que

uma decisão burocrática não produzirá efeitos ou os efeitos são mínimos, mas as decisões apenas transferem os problemas para outras instâncias judiciais, carentes de efetividade e resultados. Nos últimos anos, é exponencialmente maior o número dessas demandas que aportam ao sistema de justiça e os operadores do Direito, assim como os legisladores, necessitam estar atentos às transformações, para que as normas processuais não sejam obsoletas e inaplicáveis, com descrédito para o próprio Judiciário. Não foi proposto aqui, nem nos textos produzidos nesta obra, jogar fora todo o sistema processual construído ao longo dos anos, mas incentivar o debate a respeito das reflexões necessárias para uma justiça multiportas, que disponibilize várias ferramentas e alternativas para tratar os litígios de diversas formas, de acordo com as suas características, peculiaridades, especificidades e necessidades, ou seja, para cada tipo de litígio o operador jurídico poderá contar com os melhores instrumentos, para melhor solucionar os conflitos, desde a construção participativa, dialogada e negociada, até por meio de ferramentas coercitivas.

Os aportes e as premissas acima descritos foram utilizados para o início dos debates realizados na disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, do Programa de Mestrado Profissional da Enfam, com o objetivo de avançar em estudos de casos específicos de experiências práticas para analisar a participação dos atores jurídicos, as novas e adaptadas ferramentas processuais, bem como para tentar sistematizar de alguma forma preceitos, valores, dicas para a melhor utilização dos conceitos teóricos e das experiências práticas que envolvem litígios, demandas e processos estruturais.

Outro ponto que destaco nesta apresentação é a diversidade representativa e a localização geográfica de magistrados e magistradas que integram o presente projeto. Os autores e as autoras das pesquisas são juízes e juízas, estaduais ou federais, residentes nas cinco regiões brasileiras, com experiências nas mais diversas áreas de conhecimento e de atuações em unidades judiciárias mais variadas. Estes fatos são riquíssimos, principalmente na construção coletiva e cooperativa de conhecimentos, com aportes teóricos para os processos estruturais, especialmente derivados de experiências profissionais práticas, como se observa nos textos produzidos, após a realização das pesquisas.

Por outro lado, a carência de estudos empíricos na área das demandas estruturais foi um ponto motivador para a elaboração e a construção do presente ensaio. Como referido anteriormente, temos artigos, livros e teses que abordam as origens e os efeitos dos processos estruturais, principalmente no meio acadêmico.

Contudo, são poucas as experiências práticas estudadas e relatadas. No estudo e na pesquisa desenvolvidos na disciplina do Mestrado Profissional da Enfam, foi possível identificar a necessidade da realização de pesquisas empíricas e estudos de casos para fortalecer as teorias e dar suporte técnico e profissionalizado para os operadores jurídicos, com objetivo de operacionalizar com eficiência os litígios estruturais e, se for o caso, para judicializá-los de forma mais adequada e com mais potencialidades de resultados. Por outro lado, também se destinam os estudos a magistrados e magistradas que conduzem as demandas estruturais, para facilitar e aproveitar ótimas experiências, ainda esparsas e não conhecidas, mas que podem ser replicadas e produzir transformações concretas na prestação jurisdicional.

Para além destas relevantes justificativas apresentadas, é possível acrescentar outras. Todavia, o espaço aqui reservado é para a apresentação das ideias e dos valores que nortearam a disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, além das pesquisas que culminaram na produção dos artigos produzidos no decorrer do primeiro semestre do Programa de Mestrado Profissional da Enfam.

Os capítulos do livro perpassam por três grandes elementos de direito material de alta potencialidade para as demandas estruturais: ambiental, regularização fundiária e saúde. Em regra, os temas são complexos na essência e na forma de processamento das demandas. Os artigos afloram pistas de que os métodos e as ferramentas tradicionais não atendem às necessidades nem comportam soluções satisfatórias desses litígios complexos, tampouco produzem resultados efetivos. É preciso avançar e flexibilizar os instrumentos processuais, bem como adaptar os procedimentos para fazer cessar estados de desconformidade constitucionais e garantir os direitos fundamentais. É possível citar vários exemplos pesquisados como alternativas para as demandas estruturais, como: a transformação de demandas originariamente individuais em estruturantes; ampliação dos interessados e partes no processo estrutural; o incentivo à participação social, sobretudo democrática, por meio do diálogo e de medidas consensuais, como a mediação e a conciliação; a transformação dos limites objetivos e subjetivos da demanda; ampliação dos agentes e auxiliares do juízo no cumprimento das decisões; e transparência fortalecida.

Na estruturação dos capítulos, a linha mestra está centrada na efetividade das adequações e adaptações das normas processuais existentes, visto que não há legislação especial sobre o tema. O objetivo foi tratar as demandas estruturais e investigar as melhores ferramentas e os instrumentos processuais a serem utilizados pelos operadores do Direito.

Neste livro, podem ser observadas várias pistas e reflexões de como os amigos da corte (*amicus curiae*, por Sandra Silva) intervêm nos processos estruturais; nos fatores que influenciam as audiências públicas; e na definição de processos estruturais (caso do Aterro de Marituba, por Márcio Bittencourt); transformações no entendimento do princípio da congruência, não mais restrito aos postulados limitantes das exposições e dos pedidos das partes (caso Praia do Jacaré, por Emiliano Leitão); formas dialogadas, negociadas, mediadas ou consensuais de exercício do múnus público (caso de Vara Ambiental, por Silvia Brollo), e a participação efetiva e fundamental dos terceiros privados, na celebração de acordos mediados e no cumprimento deles ou das decisões judiciais (caso Mãos Dadas do TJMG, por Juliana Pedrosa); utilização de instrumentos de governança e gestão judicial (caso Urbana, por Leonardo Resende), tanto para o processamento da demanda (caso das varas agrárias, por Cintia Gomes) quanto para envolver e engajar os mais diversos representantes e terceiros interessados, por exemplo, o "consultor judicial externo", na construção cooperativa de soluções, ainda que parciais, de políticas públicas (caso da defensoria pública, por Renata Jauris), por meio de *town meeting* (ACP benefícios previdenciários, por Leticia Bossonario); flexibilização (caso do Hospital do Cariri, por Fabricio Borges) e adaptação dos procedimentos (caso Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim, por Adriana Coningham), com especificidades para cada tipo de litígio (caso da migração populacional, por Antonio Oliveira), especialmente as medidas executivas atípicas (caso da Serra da Capivara, por Pablo Baldivieso); coletivização de demandas e cooperação judiciária (caso Fundação Casa da Esperança, por Silvio Neves Baptista Filho); e, ainda, negócios jurídicos processuais e audiências concentradas (varas de infância e juventude, por Luciana Ballalai).

Ainda mais uma nota a respeito dos 11 encontros, por mais de quatro horas, que nortearam os debates coletivos dos integrantes da disciplina Demandas Estruturais, todos autores da presente obra. A construção do conhecimento pela simbiose entre teoria e prática, numa espiral cooperativa e coletiva. Conhecimento transformado em oportunidades de desformatar as noções ultrapassadas que não se adéquam a determinados tipos de litígios, para abrir espaços para as novas ferramentas que fortaleçam o papel estratégico dos processos estruturais na solução dos litígios estruturais e de alta complexidade.

As páginas seguintes são luzes que iluminam os primeiros caminhos a serem percorridos. As pistas aqui trilhadas não são fechadas, exaustivas ou terminadas, mas ótimas premissas a serem desenvolvidas noutras pesquisas, investigações e estudos, principalmente empíricos, com alta potencialidade de impacto positivo na

sociedade e de efetividade da prestação jurisdicional, das políticas públicas e dos direitos fundamentais.

Quiçá, estes estudos de magistrados e magistradas brasileiros sejam os primeiros de muitos a respeito dos processos estruturais e, sobretudo, sejam objetos de transformações processuais e mudanças sociais. O convite provocativo está apresentado, o convite a novas jornadas também. Boa leitura.

Primavera de 2021
Antônio César Bochenek

EXECUÇÃO FISCAL ESTRUTURAL: O CASO URBANA

STRUCTURAL REFORM AND TAX ENFORCEMENT: THE CASE URBANA

LEONARDO RESENDE MARTINS*

RESUMO

O artigo examina a possibilidade de aplicação de estratégias e instrumentos de processo estrutural em execução fiscal, numa situação em que a solução executiva tradicional provocaria graves impactos em interesses públicos. A partir do estudo de caso envolvendo a execução de créditos tributários da Fazenda Nacional em desfavor de uma sociedade de economia mista municipal em Natal – RN, em trâmite na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, analisam-se seis elementos característicos de processos estruturais utilizados, com vistas à reestruturação da referida entidade e ao gradual equacionamento, de forma negociada, da dívida. São eles: 1) instituição de uma "governança judicial"; 2) cooperação judiciária e institucional; 3) caráter participativo e democrático do processo; 4) uso de elementos visuais na comunicação; 5) designação de "consultor judicial externo"; 6) gestão da transição de juízes. O artigo analisa as providências utilizadas na referida ação, avaliando-lhes a efetividade e apontando possibilidades futuras de desenvolvimento.

Palavras-chave: processo estrutural; execução fiscal; governança judicial.

ABSTRACT

The article examines the possibility of applying strategies and instruments of structural process in tax enforcement, in a situation in which the traditional executive solution would cause serious impacts on public interests. Through a case study involving judicial enforcement of federal tax credits against a mixed-capital company in the city of Natal/RN, pending in the Federal Court of Rio Grande do Norte State, six characteristic elements of structural reform – taken in the case to restructure the company and gradually resolve the debt in a negotiated manner – are analysed. They are: 1) institution of a "judicial governance"; 2) judicial and institutional cooperation; 3) participatory and democratic process; 4) use of visual elements in communication; 5) designation of "external judicial advisor"; 6) managing the transition of judges. The

* Juiz federal titular da 6ª Vara do Ceará. Mestrando do PPGPD/Enfam. Pós-graduado em Poder Judiciário pela Fundação Getulio Vargas – MBA. Diretor do foro da Seção Judiciária do Ceará nos biênios 2011-2013 e 2013-2015. Juiz auxiliar da presidência do TRF da 5ª Região no biênio 2015-2017. Professor do Centro Universitário Farias Brito – FBUNI, em Fortaleza. Formador da Enfam e da Esmafe. Coordenador do Laboratório de Inovação da Justiça Federal no Ceará – Inovajus.

article analyzes the measures used in that lawsuit, evaluating their effectiveness and pointing out future development possibilities.

Keywords: structural reform; tax enforcement; judicial governance.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Desenvolvimento; 2.1 Breves noções sobre processos estruturais; 2.2 O caso Urbana: contextualização; 2.3 Elementos de processo estrutural no caso Urbana; 2.3.1 Instituição de uma "governança judicial"; 2.3.2 Caráter participativo e democrático do processo; 2.3.3 Cooperação judiciária e institucional; 2.3.4 Uso de elementos visuais na comunicação; 2.3.5 Designação de "consultor judicial externo"; 2.3.6 Gestão da transição de juízes. 3 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O estudo dos chamados processos (ou ações) estruturais (ou estruturantes) tem ganhado corpo nos últimos anos no Brasil, com a publicação de uma série de trabalhos doutrinários[1]. O presente artigo se insere dentro dos esforços de registro de experiências concretas em que se puseram em prática, no cotidiano forense, estratégias com abordagem estrutural de litígios de alta complexidade.

O *locus* dos processos estruturais costuma ser a Ação Civil Pública – ACP, em relação a conflitos levados ao primeiro grau de jurisdição[2], ou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, quando a disputa se dá originariamente no Supremo Tribunal Federal – STF[3].

O caso que se examina aqui, contudo, se dá numa ação de execução fiscal. Algo, em certa medida, inusitado, visto que o rito da execução fiscal é bem definido por lei especial (Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980), não parecendo, à primeira vista, campo mais propício para a adoção de ferramentas estruturais.

[1] Dentre diversas obras, merecem destaque VITORELLI (2020), ARENHART e JOBIM (2020) e ARENHART, OSNA e JOBIM (2021).

[2] Sobre o potencial da ação civil pública para o tratamento de litígios estruturais no campo da judicialização da saúde, confira-se CALIXTO (2020).

[3] Sobre o uso da ADPF para a implementação de medidas estruturais, confira-se VITORELLI (2020).

Diante disso, formula-se a seguinte pergunta: é possível aplicar estratégias e instrumentos de processo estrutural em execução fiscal, numa situação em que a solução executiva tradicional provocaria graves impactos em interesses públicos?

O ponto de partida para a problematização se dá a partir do estudo do caso Urbana, em trâmite na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, especializada em ações executivas fiscais. Nessa ação, a Fazenda Nacional busca a satisfação de créditos tributários de elevado valor contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN, sociedade de economia mista municipal responsável pela regulação e fiscalização do serviço de limpeza urbana e pela execução direta de parcela desse serviço.

Para tanto, foi desenvolvida pesquisa de natureza qualitativa, valendo-se de duas fontes: (a) documentação constante nos autos (virtuais) da ação; e (b) observação mediante participação das audiências.

Ao longo da pesquisa, foram identificados seis elementos característicos de processos estruturais utilizados na referida ação, com vistas à reestruturação da referida entidade e ao gradual equacionamento, de forma negociada, da dívida. São eles: 1) instituição de uma "governança judicial"; 2) cooperação judiciária e institucional; 3) caráter participativo e democrático do processo; 4) uso de elementos visuais na comunicação; 5) designação de consultor judicial externo; e 6) gestão da transição de juízes. Tais estratégias são avaliadas quanto à sua efetividade e a possibilidades futuras de desenvolvimento.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Breves noções sobre processos estruturais

Litígios estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, que exigem a reorganização de uma instituição, pública ou privada, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e de mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir adequadamente sua função em sintonia com os valores públicos afirmados pela decisão (VITORELLI, 2021).

Dito de outro modo, litígios estruturais são aqueles de natureza coletiva em que se evidenciam violações sistemáticas de direitos causadas pelo funcionamento impróprio ou insuficiente da máquina burocrático-administrativa e que exigem, para

o seu adequado tratamento, uma remodelagem do funcionamento dessa estrutura, com alteração de processos de trabalho e da própria cultura institucional, com vistas a garantir a efetividade dos direitos.

Dentre as características dos litígios ou problemas estruturais, destacam-se: a) a complexidade, a exigir abordagens mais elaboradas, e não apenas soluções pontuais; b) a multipolaridade, dados os diversos polos de conflitos a serem considerados; c) a recomposição institucional, entendida como a necessidade de rearranjo ou recomposição de alguma estrutura responsável pela violação de direitos; e d) a prospectividade, pois as soluções devem estar focadas para o futuro (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021).

Para atender ao propósito de tratar adequadamente esses litígios, é preciso reformular as bases tradicionais do processo civil, trilhando caminhos que propiciem a adaptação dos ritos procedimentais e dos institutos processuais às necessidades ditadas pelo caso concreto. Erige-se aí um processo de caráter eminentemente dialógico, participativo e flexível. Redimensiona-se também o papel do juiz, que, em vez de mero responsável pela tomada de decisões, passa a assumir funções de articulação, mediando a comunicação entre as partes, de desbloqueio, identificando e desobstruindo os gargalos burocráticos que dão origem ao conflito, e de supervisão, monitorando a execução dos planos de ação elaborados em conjunto com as partes.

Feitas essas brevíssimas considerações, passa-se à análise do caso Urbana, para verificar a viabilidade de utilização das estratégias de processo estrutural no âmbito de uma ação de execução fiscal.

2.2 O caso Urbana: contextualização

O caso examinado refere-se à Ação n. 003973-21.2011.4.05.8400, em trâmite no juízo da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. Trata-se de execução fiscal movida pela Fazenda Nacional contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN, sociedade de economia mista municipal, criada pela Lei Municipal n. 2.659/1979 e regulada pelo Decreto Municipal n. 2.260/1979. Tais normas lhe atribuem a missão de regular e fiscalizar o serviço de limpeza urbana na capital norte-rio-grandense, bem como de executar diretamente parcela desse serviço.

A dívida em questão supera atualmente a cifra de R$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), o equivalente a 16% (dezesseis por cento) do total das receitas

arrecadadas pelo Município de Natal – RN no ano de 2020. O mais grave é que tal dívida continua a crescer, indicando uma situação de inadimplência crônica e de falta de sustentabilidade financeira da estrutura ora em operação. Cumpre anotar ainda que, paralelamente à dívida fiscal, há também passivo trabalhista em execução na Justiça do Trabalho.

Dado o elevado valor da dívida, a adoção dos mecanismos tradicionais da execução forçada poderia conduzir à liquidação da referida empresa ou ao comprometimento de percentual significativo do orçamento do município, responsável subsidiário, com risco de impactar a continuidade de serviços públicos essenciais.

Em face desse contexto, por iniciativa do juiz titular da vara e com a concordância das partes envolvidas, além de diversos interessados, algumas estratégias próprias dos processos estruturais vêm sendo adotadas, em caráter cooperativo e por meio de flexibilização procedimental, com vistas a realizar uma reestruturação da Urbana, capaz de conferir as condições de pagamento negociado da dívida.

Tal estratégia pode ser compreendida a partir do exame de seis elementos:

1) Instituição de uma “governança judicial”;

2) Cooperação judiciária e institucional;

3) Caráter participativo e democrático do processo;

4) Uso de elementos visuais na comunicação;

5) Designação de “consultor judicial externo”;

6) Gestão da transição de juízes.

Nos tópicos abaixo, examinam-se sucintamente cada um deles.

2.3 Elementos de processo estrutural no caso Urbana

2.3.1 Instituição de uma “governança judicial”

A caracterização do caso Urbana como processo estrutural deriva de uma série de fatores, que serão devidamente abordados nos tópicos subsequentes. O elemento

central, contudo, reside na instituição daquilo que foi denominado pelo juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte de regime de “governança judicial”.

A expressão “governança judicial” indica uma modalidade de execução que, em vez de se limitar a arrecadar o máximo de patrimônio do devedor com o intuito de satisfazer o crédito exequendo, visa à reestruturação da empresa Urbana, com o objetivo de alcançar o equilíbrio de suas contas e o gradual pagamento das dívidas fiscais, de forma negociada e com o menor impacto social possível. Trata-se, pois, de uma reestruturação de uma entidade pública, em sede judicial, por meio de uma relação essencialmente dialógica mediada pelo juízo, mas que não exclui o protagonismo das partes e demais interessados.

Nas palavras do próprio magistrado titular da vara, por ocasião da audiência pública realizada na ação (ver item a seguir), o objetivo da “governança judicial” é evitar que a execução fiscal se transforme em uma “metralhadora giratória”, destruindo tudo que está à frente.

Com efeito, o tratamento executivo tradicional resultaria em consideráveis riscos ao Poder Público municipal e à sociedade natalense. Uma solução possível seria a liquidação da empresa Urbana, em virtude de uma situação de insolvência irremediável. Tal medida conduziria ao imediato desemprego de todos os seus funcionários, além de pôr em risco a continuidade dos serviços de regulação, fiscalização e execução da coleta de resíduos na cidade desempenhados pela empresa. Por outro lado, o redirecionamento da dívida para o Município de Natal agravaria o quadro de comprometimento fiscal, com possível impacto no pagamento da folha do funcionalismo público municipal e na prestação de serviços essenciais.

Portanto, diante dos valores públicos em jogo, a conveniência de uma solução negociada para o caso levou as partes – inclusive a própria Fazenda Nacional, entidade credora – a aceitarem a abordagem estrutural na condução da ação executiva, flexibilizando-se o procedimento e acolhendo a metodologia proposta pelo magistrado para o enfrentamento do problema.

2.3.2 Caráter participativo e democrático do processo

O processo estrutural tem, dentre suas características nucleares, a abertura maior à participação não apenas às partes, na acepção mais técnica, como também dos diversos sujeitos que, direta ou indiretamente, possam ser afetados pelas deliberações ali tomadas. É preciso, portanto, que “o Judiciário, nessa particular

seara, procure sempre ampliar seus canais de debate" (ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021, p. 116).

No caso Urbana, dada a multiplicidade dos interesses em jogo, houve especial atenção do juízo para com o estabelecimento de diálogo interinstitucional entre os integrantes dos poderes executivos federal, estadual e municipal, assim como com mandatários dos poderes legislativos estadual e municipal, e ainda com representantes de entidades sindicais dos trabalhadores da empresa.

Também merece destaque, nesse contexto, a realização de audiência pública, no formato de *workshop*, cujo objetivo era propiciar uma imersão no problema e a sensibilização para a necessidade de diálogo com vistas a encontrar as soluções mais adequadas para tais dificuldades.

Em virtude das restrições a atos presenciais decorrentes da pandemia de Covid-19, esse evento foi realizado por meio do aplicativo Zoom e transmitido pelo canal oficial da Justiça Federal no Rio Grande do Norte no YouTube[4].

Essa iniciativa revela a disposição do juízo de permitir o acompanhamento do processo por toda a sociedade, viabilizando o legítimo exercício do controle social. Vale lembrar que a responsividade às demandas sociais é elemento-chave para o êxito de ações estruturais, considerado o impacto social das medidas judiciais e a importância do apoio da população em geral e impactada.

2.3.3 Cooperação judiciária e institucional

Com base no dever de recíproca cooperação entre os órgãos jurisdicionais, instituído pelo art. 67 do CPC e pela Resolução n. 350 do CNJ, de 27 de outubro de 2020, o juízo da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte promoveu, no caso Urbana, uma série de tratativas interinstitucionais visando à eficiência das medidas tomadas.

Nesse sentido, foram realizados atos concertados com a Justiça do Trabalho (Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região) para a equalização do passivo trabalhista, de forma sustentável, evitando bloqueios das contas da Urbana e do

[4] A íntegra da audiência está disponível em: WORKSHOP Governança Judicial Urbana. Rio Grande do Norte: JFRN, 2021. 1 vídeo (177 min). Publicado pelo canal Justiça Federal de Primeiro Grau Rio Grande do Norte. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7hHEKGaqmnM. Acesso em: 24 jul. 2021. Até essa data, o vídeo contava com 1.850 visualizações.

Município de Natal que vinham comprometendo o pagamento dos compromissos correntes e a continuidade dos serviços públicos municipais.

A cooperação não se limita à seara judiciária. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE-RN comprometeu-se a realizar auditoria da dívida da Urbana, bem como da receita arrecadada com taxa municipal de limpeza urbana, a qual deveria ser destinada para fazer frente às despesas da Urbana. Durante as audiências, há frequentes queixas, sobretudo dos representantes dos trabalhadores da empresa, quanto à inexatidão desses valores, razão pela qual a auditoria por técnicos do TCE-RN configura relevante colaboração para a definição do montante exato da dívida.

Na mesma linha, existem tratativas com a Caixa Econômica Federal para, por meio de seu quadro de engenheiros, promover a avaliação de bens do patrimônio municipal suscetíveis de serem alienados para fins de amortização parcial da dívida. Tal necessidade surgiu em virtude da ausência de profissionais habilitados para essa atividade no âmbito do Município de Natal, bem como da necessidade de se realizar uma avaliação mais pormenorizada dos bens públicos, evitando-se, assim, desonerar os oficiais de justiça avaliadores desse encargo de maior complexidade.

Por fim, também dentro do escopo cooperativo, a Secretaria Municipal de Tributação de Natal firmou compromisso de efetuar o repasse de toda a arrecadação da taxa de limpeza urbana direto para conta judicial, de modo a viabilizar a amortização parcial da dívida.

2.3.4 Uso de elementos visuais na comunicação

Outro aspecto que merece destaque na condução do caso Urbana é o uso de elementos visuais para aperfeiçoar a comunicação entre os participantes do processo e a sociedade. A iniciativa revela-se afinada com o crescente movimento denominado Visual Law, que busca facilitar a compreensão de peças processuais e documentos jurídicos em geral, por meio de linguagem simples e de componentes visuais, como gráficos, tabelas, fluxogramas, linhas do tempo, vídeos, animações etc.

Hagan ([2013?]) destaca a importância do uso da linguagem simples, com emprego de expressões livres de jargões jurídicos e compreensíveis ao público leigo, bem como de composições visuais, com disposição das informações de modo claro, em formato assimilável e equilíbrio entre texto e elementos visuais. Discorrendo também sobre o tema, Granja e Reis (2021, p. 71) afirmam que “a centralidade nos

usuários, reforçada pelos recursos tecnológicos da cultura visual, oferece um ganho ao desenvolvimento de práticas mais cooperativas entre os sujeitos processuais".

No caso, durante o *workshop* referido em tópico anterior, o juiz titular da 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte utilizou-se bastante de ícones, pictogramas e fluxogramas para apresentar aos participantes o contexto dentro do qual a ação se inseria, buscando sensibilizá-los sobre como a estratégia estrutural poderia contribuir para uma melhor solução dos problemas.

Para iniciar, o juiz adotou, nos *slides* de sua apresentação, um padrão de identidade visual da "governança judicial", que se valeu das cores verde e azul, que são as cores institucionais da Justiça Federal (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2018):

Figura 1 - Logo Governança Judicial Urbana

A ideia de instituir uma identidade visual confere um destaque especial àquela ação judicial, tratada como processo estratégico, além de gerar uma percepção de maior cuidado e profissionalismo.

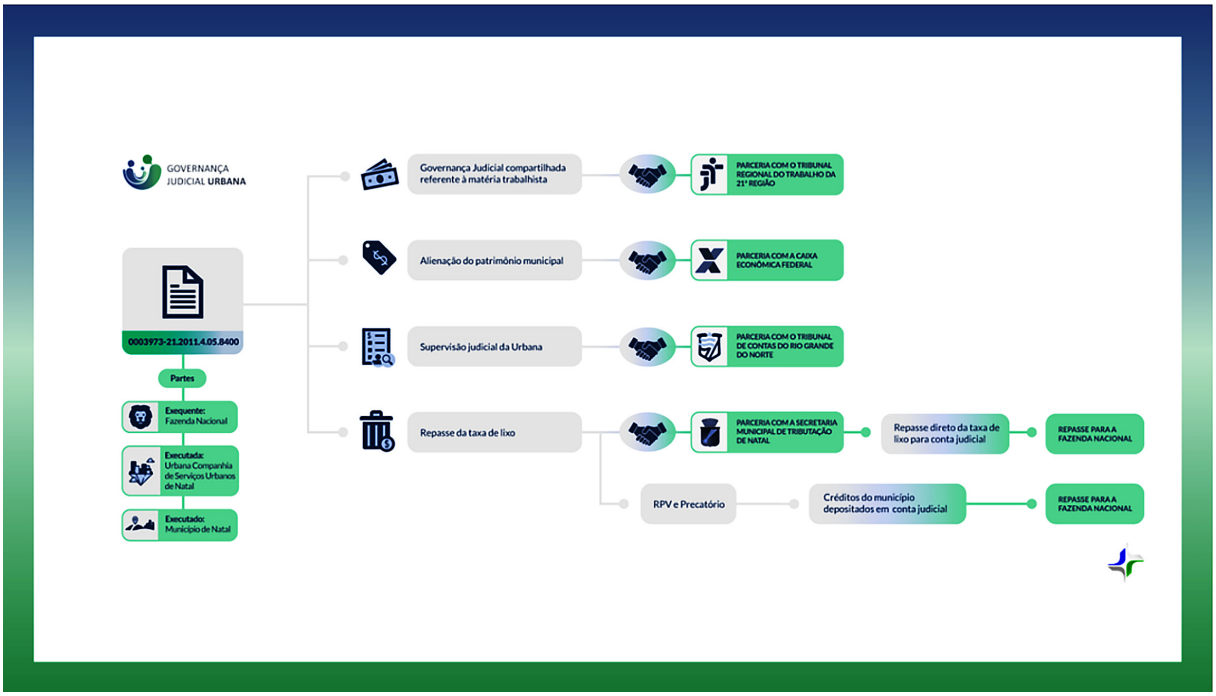
Em seguida, em dois *slides*, o juiz utilizou elementos visuais para identificar os problemas enfrentados na ação, a partir de falas registradas em audiências anteriores, bem como para expor os aspectos do tratamento estrutural para o caso:

Figura 2 - Problemas no caso

Figura 3 - Aspectos da solução estrutural

Os eixos da estratégia estrutural para a resolução do caso também foram didaticamente expostos por meio de ícones e fluxogramas:

Fluxograma 1 - Eixos da ação



Percebe-se que o recurso a componentes visuais pode favorecer uma maior compreensão de todos os envolvidos acerca dos elementos discutidos na ação. Embora não seja propriamente uma ferramenta exclusiva dos processos estruturais, o Visual Law ganha relevo nessas ações de maior complexidade, em que se exige uma comunicação mais fluída entre os diversos sujeitos processuais, entre os colaboradores e a sociedade como um todo.

2.3.5 Designação de “consultor judicial externo”

Uma estratégia inovadora utilizada no caso Urbana foi a designação de um magistrado, lotado em outra seção judiciária, para atuar como “consultor judicial externo” na ação. A legislação processual civil não prevê tal figura. Com efeito, a função judicante, no primeiro grau de jurisdição, é exercida por um(a) único(a) juiz(íza), o trabalho essencialmente solitário, o que, por outro lado, não impede que magistrados(as) busquem aconselhamento informal com seus pares.

A inédita solução de designar um juiz como “consultor externo” institucionaliza e dá transparência a essa prática, permitindo que um segundo magistrado, sem

função jurisdicional no caso, colabore para a construção de soluções para os desafios tratados na ação.

Ao menos três benefícios podem ser identificados com a utilização do juiz "consultor externo".

Em primeiro lugar, um "consultor judicial externo" propicia uma visão de fora. Estando mais distanciado do problema e dos diversos interesses em jogo, é possível que esse magistrado perceba oportunidades que o juiz titular, por estar inserido no ambiente do conflito, não consiga identificar com facilidade. Esse relativo afastamento pode viabilizar uma análise mais objetiva e racional dos cenários, contribuindo para a elaboração de alternativas para a solução da lide.

Em segundo lugar, o "consultor judicial externo" pode compartilhar experiências extraídas de casos semelhantes. Em uma das audiências do caso Urbana, o magistrado que atua nessa função revelou que conduz, em sua vara, uma ação com características de processo estrutural e explicitou as estratégias ali utilizadas para reestruturar a gestão e as finanças de uma instituição filantrópica prestadora de serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, que estava impedida de renovar o convênio com o município em virtude de elevadas dívidas fiscais e trabalhistas.

Por fim, uma terceira virtude do "consultor externo" é sua utilização como "juiz de contenção". Como tratado anteriormente, a condução de ações estruturais é marcada por uma maior flexibilidade procedimental, admitindo-se ao juiz que amolde as regras processuais às necessidades específicas do conflito. Essa expansão da discricionariedade judicial, contudo, não é ilimitada[5]. A participação de um "consultor externo", acompanhando os atos processuais e dialogando permanentemente com o juiz da ação, pode servir para conter soluções arbitrárias, reforçando o caráter democrático do processo.

2.3.6 Gestão da transição de juízes

No decorrer do caso Urbana, o juiz titular da 6ª Vara do Rio Grande do Norte, responsável pela condução da ação, foi convocado para atuar como juiz auxiliar da presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por um período de dois anos.

Em situações como essa, envolvendo demandas de alta complexidade, em tramitação durante alguns anos, o afastamento do magistrado por lapsos temporais mais longos pode configurar ameaça à continuidade da ação. Afinal, o sucesso do

[5] Sobre os limites da discricionariedade judicial na tutela estrutural, confira-se DANTAS (2019).

processo estrutural está profundamente atrelado à capacidade de o juiz construir soluções articuladas entre os diversos interessados no processo, algo que envolve uma relação de mútua confiança entre os participantes. Vitorelli (2020, p. 473), inclusive, assinala que uma das desvantagens do processo estrutural é que ele "é profundamente dependente, em termos de efetividade, do perfil do juiz e do seu interesse em realizar a condução do processo sob essas premissas". Assim, a abrupta substituição do juiz pode comprometer esse equilíbrio e frustrar as expectativas que vinham sendo edificadas ao longo do processo.

Além disso, é natural que o magistrado que assume a condução de uma ação estrutural em curso necessite de certo tempo para se familiarizar com todas as questões fáticas e jurídicas ali discutidas e de todas as tratativas alinhavadas pelos participantes. O problema é que nem sempre é possível esperar por esse tempo, visto que comumente há temas urgentes que carecem de solução imediata.

Para amenizar essas dificuldades, convém realizar a gestão da transição. Tal como se dá na mudança de gestores dos órgãos públicos[6], é preciso que também na atividade jurisdicional a alteração de magistrados responsáveis por ações de elevada complexidade seja planejada a partir de protocolos que garantam a estabilidade das providências adotadas no processo e acelerem a curva de aprendizado do juiz que assume o feito. Diminui-se, assim, o risco de solução de continuidade, seja pela quebra da confiança entre o juízo e as partes, seja em função da demora natural de o novo magistrado se apropriar de tudo que foi discutido ao longo da ação[7].

No caso Urbana, atenta a essa necessidade, quando da convocação do juiz titular da vara para auxiliar a presidência do TRF da 5ª Região, a Corregedoria Regional designou juiz substituto para atuar especificamente na ação, enquanto que o restante do acervo da vara ficou a cargo de outra magistrada. Vale salientar que o juiz designado havia participado de curso de formação inicial que contemplava, em sua programação, tópicos relativos ao estudo dos processos estruturais, estando, pois, devidamente familiarizado com seus princípios, suas metodologias e técnicas procedimentais.

Além disso, foi instituído um grupo para a troca de mensagens instantâneas, por meio do aplicativo WhatsApp, integrado pelo juiz titular da vara, pelo juiz designado para responder pela ação durante o período de convocação e pelo juiz "consultor

[6] No Poder Judiciário, a matéria é regulada pela Resolução n. 95, de 29 de outubro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece procedimentos sobre a transição de cargos de direção nos tribunais brasileiros.

[7] A gestão da transição de juízes foi objeto da prática "Passando o martelo adiante: sucessão de juízes em litígios de alta complexidade e gestão de transição", vencedora de menção honrosa da 16ª edição do Prêmio Innovare, no ano de 2019.

externo", servindo como canal de permanente diálogo entre os magistrados, para esclarecimento de dúvidas sobre aspectos específicos da ação e para que todos se mantenham atualizados sobre as tratativas em curso.

3 CONCLUSÃO

O estudo do caso Urbana permite concluir que estratégias relacionadas a processos estruturais podem ser utilizadas em ações de execução fiscal quando, por razões associadas a valores públicos, a adoção da abordagem executiva tradicional possa levar a resultados deletérios ao interesse público e social. Assim, em vez de uma "metralhadora giratória" capaz de destruir tudo à frente, a execução pode assumir o objetivo de reestruturar o funcionamento da entidade, para, por meio de um processo de caráter dialógico, buscar a sustentabilidade financeira capaz de propiciar o pagamento gradual das dívidas, com o menor impacto social possível.

Para tanto, é necessário que o juiz responsável pela condução da ação sensibilize as partes e os demais interessados para a necessidade de o conflito ser dirimido em ambiente cooperativo, inclusive se valendo do apoio de outras instituições, seja por meio da cooperação judiciária (com a Justiça do Trabalho, em especial, quando da concorrência com débitos trabalhistas), seja por meio de entidades públicas e privadas capazes de prestar auxílio.

Tratando-se de litígio que envolve relevantes valores públicos, é fundamental prestigiar a ampla publicidade, permitindo-se o acompanhamento da sociedade civil. A audiência pública revela-se, nesse contexto, como ferramenta de participação e democratização do processo, propiciando o controle social.

Nesse diálogo com as partes, com os interessados e com a sociedade em geral, recomenda-se o uso de linguagem simples e de elementos visuais que possam aprimorar a comunicação e tornar a mensagem mais assimilável pelos diversos públicos destinatários.

Cumpre registrar ainda, no caso Urbana, a utilização inovadora da figura do "consultor judicial externo", um magistrado de outra unidade convidado para acompanhar a ação e prestar aconselhamento ao juiz do feito.

Por fim, como costuma ocorrer com ações estruturais, não se pode fazer estimativa segura se as estratégias utilizadas no caso Urbana resultarão na equalização do quadro financeiro da empresa e se levarão à quitação integral de suas dívidas.

Apenas o tempo – bastante tempo, frise-se – dirá se os esforços empreendidos surtirão os desejados efeitos. De todo modo, as lições extraídas do caso poderão ser bastante úteis em outros contextos, dado o caráter inovador com que a ação vem sendo conduzida nos múltiplos aspectos examinados.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CALIXTO, Lucas Fernandes. **Ação civil pública colaborativa e direito à saúde**: uma proposta de instrumento alternativo à judicialização individual da saúde. Curitiba: Juruá, 2020.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Manual de identidade visual da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 2018. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/identidade-visual-1. Acesso em: 23 jul. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público. Curitiba: Juruá, 2019.

GRANJA, Gustavo Borges Pereira; REIS, Lisete Teixeira de Vasconcelos. Como o design jurídico e o direito visual podem contribuir para a eficiência da jurisdição. *In*: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). **Visual Law**: como os elementos visuais podem transformar o direito. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021. p. 69-80.

HAGAN, Margaret. **Law by design**. Califórnia: [*s. n.*], [2013?]. Disponível em: https://www.lawbydesign.co/. Acesso em: 30 mar. 2021.

VITORELLLI, Edilson. **Processo civil e estrutural**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384.

WORKSHOP Governança Judicial Urbana. Rio Grande do Norte: JFRN, 2021. 1 vídeo (177 min). Publicado pelo canal Justiça Federal de Primeiro Grau Rio Grande do Norte. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=7hHEKGaqmnM. Acesso em: 24 jul. 2021.

COLETIVIZAÇÃO DE DEMANDAS E TRATAMENTO ESTRUTURAL. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL E COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA: O CASO DA FUNDAÇÃO CASA DA ESPERANÇA

COLLECTIVIZATION OF DEMANDS AND STRUCTURAL INJUNCTION. PROCEDURAL LEGAL BUSINESS AND JUDICIAL COOPERATION: THE CASE OF FUNDAÇÃO CASA DA ESPERANÇA

SÍLVIO NEVES BAPTISTA FILHO *

RESUMO

Nas últimas décadas, a Justiça vem se deparando com demandas complexas, relacionadas a direitos constitucionalmente protegidos, que visam alterar o estado de desconformidade de coisas. Essas ações, muitas vezes repetitivas, têm como pano de fundo o estabelecimento de um direito fundamental. Todavia, a proliferação de processos individualizados e de natureza bipolar não atinge a gênesis do problema nem tem a capacidade de modificar o mencionado estado de desconformidade. A partir do estudo do caso do processo judicial envolvendo a Fundação Especial Permanente Casa da Esperança, que tramitou perante a 6ª Vara Federal de Fortaleza, investigou-se se a coletivização contribui para uma maior eficiência e segurança jurídica na adjudicação da tutela jurisdicional dos processos estruturais. O resultado da pesquisa concluiu que o método utilizado pelo magistrado, de realização de negócio jurídico processual e uso da cooperação judiciária com vistas à coletivização e centralização de processos repetitivos, atendeu ao princípio da eficiência na medida em que otimizou a

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, integrante da 3ª Câmara de Direito Público. Presidente do Comitê Gestor do Processo Judicial Eletrônico do TJPE desde 2017. Presidente da Comissão do Processo Judicial Eletrônico do 2º Grau desde fevereiro de 2018. Coordenador do Núcleo de Cooperação Judiciária do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Coordenador do Grupo de Trabalho para planejamento e acompanhamento da reabertura do Judiciário de Pernambucano durante a pandemia de Covid-19. Presidente do Comitê Gestor para acompanhamento das ações previstas na Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ do TJPE, desde outubro de 2021. Coordenador do Grupo de Trabalho para a Cooperação Enfam/Unesco com o objetivo de efetuar treinamento de magistrados de países africanos de língua portuguesa sobre liberdade de expressão, acesso à informação pública e segurança de jornalistas, desde julho de 2021. Mestrando em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Membro do Grupo de Pesquisa Centros de Inteligência e Formação Judicial em Prevenção de Conflitos e Gestão de Precedentes, do programa de pós-graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Membro da Comissão Nacional de Altos Estudos sobre a magistratura e as mídias sociais da Enfam. Membro da Comissão da Aplicação de Soluções de Inteligência Artificial do TJPE. Selecionado pelo critério da produtividade dentre os desembargadores TJPE, participou de dois cursos no exterior: International Judicial Research and Training Programme, na Goethe Universitat, na cidade de Frankfurt, Alemanha (maio 2019), e no International Judicial Training, no Dean Rusk International Law Center of the School of Law and the Institute for Continuing Judicial Education da University of Georgia, Estados Unidos da América (dezembro 2019).

gestão dos processos, tornou mais célere a prática de atos com economia de custos, bem como deu tratamento isonômico a todos os envolvidos no litígio estrutural.

Palavras-chave: processos estruturais; negócios jurídicos processuais; cooperação judiciária nacional.

ABSTRACT

In the last decades, the Judicial system has been facing complex cases, related to constitutionally protected rights, which aim to change the non-conformity state of things. These lawsuits, often repetitive, have as a background the establishment of a fundamental right. However, the proliferation of individual trials does not reach the genesis of the problem, nor do they can modify the state of nonconformity. From the study case of the lawsuit involving the Fundação Especial Permanente Casa da Esperança, which proceeded at the 6th Federal Court of Fortaleza, it was researched whether collectivization contributes to improve efficiency and legal certainty in the adjudication of judicial protection of structural injunctions. The research concluded that the method used by the judge, of carrying out procedural legal business and use of judicial cooperation providing collectivization and centralization of repetitive cases, reached the principle of efficiency insofar as it optimized the case management, giving equal treatment to all those involved in the structural litigation.

Keywords: structural injunction; procedural legal business; judicial cooperation.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O caso. 3 Do tratamento estrutural dado às demandas coletivizadas. 4 O negócio jurídico processual como principal instrumento de coletivização das demandas envolvendo a Casa da Esperança. 5 Cooperação judiciária – centralização de processos repetitivos – art. 69, § 2º, VI. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o último Relatório Justiça em Números, publicado em setembro de 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça (2021, p. 102), o Poder Judiciário conta atualmente com 75,4 milhões de processos em tramitação, ou seja, os pendentes de julgamento, ou ainda não baixados, correspondendo a uma diminuição em relação ao ano anterior de aproximadamente dois milhões de processos. No mesmo ano, foram distribuídos 25,8 milhões de demandas originárias (CONSELHO NACIONAL

DE JUSTIÇA, 2021, p. 103). Embora haja uma diminuição de casos desde 2017, essa redução não importa numa melhoria efetiva da qualidade do serviço, e provavelmente não é percebida pelo cidadão comum, haja vista que os índices de conciliação permanecem baixos, e o Judiciário está, de um modo geral, longe de atender às exigências da sociedade, acostumada a obter respostas quase que instantaneamente em suas relações privadas, em decorrência dos avanços tecnológicos.

Nesse cenário, algumas ferramentas inseridas no Código de Processo Civil, como os padrões decisórios, o Sistema Multiportas, os negócios jurídicos processuais, a cooperação judiciária, dentre outras, precisam se tornar realidade na cultura de quem atua no Judiciário.

Por sua vez, nas últimas décadas, a Justiça vem se deparando com demandas complexas, relacionadas a direitos constitucionalmente protegidos, que visam alterar o estado de desconformidade de coisas. Essas ações buscam não apenas remediar ou compensar algo ocorrido no passado, mas intervir em órgãos responsáveis pela gestão de políticas públicas (DIDIER JR.; ZANETTI; OLIVEIRA, 2021, p. 426).

Todavia, é comum a propositura de muitas demandas individuais repetitivas que, não obstante o pedido não almejar uma decisão estrutural, tem como pano de fundo a desconformidade ou um estado inconstitucional de coisas.

Essa situação ocorreu na subseção da Justiça Federal de Fortaleza, Estado do Ceará, quando mais de duzentas ações individuais foram propostas contra a União, o estado e o município, visando restabelecer o tratamento fornecido pela Fundação Permanente Casa da Esperança, que desde 1993 atende pacientes com Transtorno do Espectro Autista – TEA.

Perante a 6ª Vara Federal de Fortaleza, foram distribuídas dezenove ações. Ao perceber a necessidade do tratamento estrutural, o magistrado titular, Leonardo Rezende, provocou as partes para celebrar um negócio jurídico processual com vistas a reunir os dezenove processos e realizar a coletivização das demandas. Em seguida, oficiou os demais magistrados daquela subsecção, com vistas a reunir as duas centenas de ações judiciais.

O presente trabalho visa investigar se a coletivização de demandas individuais para a defesa de direitos fundamentais, associada à centralização de processos repetitivos, contribui para uma maior eficiência e segurança jurídica na adjudicação da tutela jurisdicional.

A metodologia adotada na pesquisa foi o estudo de caso da Casa da Esperança, que analisou todo o processo, bem como a realização de entrevistas com o magistrado e leitura de outros documentos referentes a ações paralelas.

Em razão do corte epistemológico, não serão abordados neste trabalho as diversas demandas propostas pela Fundação Especial Permanente Casa da Esperança, que embora interligadas, não contribuem para a resposta ao problema da pesquisa.

2 O CASO

O caso se refere a uma demanda proposta por uma criança autista, representada por seus pais, paralelamente a uma quantidade significativa de outras demandas propostas com o mesmo objeto.

A Fundação Especial Permanente Casa da Esperança atendia, por ocasião da propositura da ação, em torno de 450 crianças com Transtorno do Espectro Autista na cidade de Fortaleza – CE, dispondo de acompanhamento multidisciplinar e contínuo com fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, psicopedagogos e psicólogos (psicoterapia comportamental – ABA), neuropediatras e psiquiatras.

Os pacientes eram, em sua grande maioria, crianças que não dispunham de recursos financeiros para arcar com o custo do tratamento, necessitando dos serviços ofertados pelo Estado, em suas próprias clínicas ou em instituições conveniadas ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Segundo consta das informações inseridas no processo, a fundação sempre foi mantida por verbas encaminhadas pelo SUS ao Município de Fortaleza, que, por meio de convênios ou contratos administrativos, repassava os valores recebidos de acordo com os procedimentos aplicados. Na prática, a Casa da Esperança encaminhava a relação das crianças e adolescentes atendidos e dos procedimentos realizados, o município encaminhava para o SUS, e quando recebia o pagamento da União repassava para a clínica.

Ao longo do tempo, devido a problemas de gestão, seja da própria instituição, que possuía um controle gerencial dos serviços de atendimento e contábil deficientes, seja da União, que demorava a repassar os valores ao município, seja do Município de Fortaleza, que não realizou o devido controle e um trabalho de acompanhamento preventivo, a entidade acumulou dívidas tributárias, previdenciárias e trabalhistas

em valores milionários. Essas dívidas geraram entraves no repasse dos valores provenientes do SUS, aumentando ainda mais as dívidas e o agravamento da crise.

A instituição está em funcionamento desde 1993, mas em 28 de dezembro de 2018, os pais da criança autora foram informados que o Município de Fortaleza não havia repassado os recursos provenientes do SUS para a manutenção do atendimento, estando esses recursos atrasados por mais de quatro meses, e que os valores não sofriam reajustes havia mais de dez anos.

O Município de Fortaleza justificou a falta de repasse em razão da impossibilidade legal de manutenção do contrato por conta do não cumprimento da exigência contida na Lei n. 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam a ausência de regularidade fiscal e de débitos trabalhistas.[1]

Ainda no início de 2018, foi instaurado um inquérito civil pelo Ministério Público Estadual, quando as partes chegaram a um consenso, que não obstante as dívidas trabalhistas e perante o INSS, o município celebraria um contrato emergencial, por um prazo improrrogável de 180 dias, mantendo o funcionamento, comprometendo-se a instituição a regularizar os débitos fiscais e trabalhistas durante o período.

Passado o prazo do contrato emergencial celebrado, as irregularidades fiscais e trabalhistas persistiram, gerando a comunicação do município que o novo contrato não seria firmado, e que as crianças deveriam ser encaminhadas para outras instituições.

A demanda foi proposta contra o Município de Fortaleza, Estado e União, em virtude da ameaça do fechamento, e do temor pela impossibilidade de arcar com os custos privados e pelo retrocesso do tratamento, uma vez que peculiaridades do transtorno exigiriam uma continuidade nas terapias para que as crianças venham a adquirir confiança nos profissionais e sucesso na interação. Segundo consta da petição inicial, o autista apresenta dificuldades de adaptação e de comunicação, tornando ainda mais necessário permanecer acompanhado e tratado por profissionais

[1] Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em: I – prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Geral de Contribuintes – CGC; II – prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III – prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV – prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei. V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

por quem possui familiaridade e confiança. Nas razões de direito, alegou o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e o direito à saúde constitucionalmente previstos.

Nos pedidos, requereu a antecipação dos efeitos da tutela para que os requeridos disponibilizassem e custeassem as despesas do tratamento, em especial a terapia ocupacional, fonoaudiólogo, psicopedagogo, psicólogo, médico psiquiatra ou neuropediatra, dando preferência que o tratamento tivesse continuidade na Fundação Casa da Esperança, visto que a criança estava acostumada com os profissionais daquela instituição.

Citado, o município alegou em contestação a impossibilidade de nova contratação em razão das irregularidades fiscais e previdenciárias, bem como da existência de dívidas trabalhistas. Alegou ainda que tinha condições de atender às mais de 460 crianças então atendidas pela Casa da Esperança em outras instituições contratadas pelo município.

O Estado do Ceará contestou e requereu a exclusão do feito por ilegitimidade passiva *ad causam.*

Em sua defesa, a União requereu em preliminar a exclusão do feito, e no mérito que a criança fosse encaminhada para um dos serviços de atendimento do SUS para agendamento e designação de datas para tratamento.

Em 15 de julho de 2019, foi deferida a tutela de urgência para autorizar o Município de Fortaleza a contratar a Fundação Casa da Esperança não obstante os débitos fiscais e trabalhistas. Em resumo, a decisão estabeleceu o seguinte:

a) Integração da Fundação Casa da Esperança ao processo, na condição de terceira interessada;

b) Apresentação pela Fundação Casa da Esperança, no prazo de 60 (sessenta) dias, de um plano de recuperação;

c) Retenção pelo Município de Fortaleza de quantia equivalente a 5% (cinco por cento) do valor líquido dos pagamentos efetuados à Fundação Casa da Esperança depositados em uma conta à disposição do juízo.

O magistrado propôs em seguida a realização de uma audiência com todas as partes dos dezenove processos que tramitavam em sua unidade, com vistas

à coletivização das demandas com base no permissivo do art. 190 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Acreditou o magistrado que a medida seria fundamental para superar os óbices para a regularização da contratualização da instituição, além de otimizar o tratamento dos litígios decorrentes, a prática e a comunicação dos atos processuais.

Por ocasião da apreciação do pedido liminar, existiam inúmeras demandas promovidas pelos pacientes da fundação, e só na 6ª Vara havia dezenove processos oriundos do mesmo fato.

Após o acolhimento parcial dos Embargos de Declaração opostos pelo município, e do pedido do Estado e da União de se absterem da participação no negócio processual, foi realizada audiência com os demandantes de todos os processos em trâmite na unidade, a representante legal da fundação, do município e do Ministério Público Federal, ocasião em que foi celebrado o negócio jurídico com os seguintes pontos:

i) A celebração do contrato e a retomada dos serviços prestados aos pacientes;

ii) A reunião de todos os processos envolvendo a Fundação Casa da Esperança na 6ª Vara Federal;

iii) Alteração da classe processual para ação coletiva;

iv) Expedição de ofício às varas federais cíveis de Fortaleza comunicando a coletivização das demandas e sugerindo o envio dos processos para aquela unidade;

v) A suspensão dos demais processos em tramitação.

Não obstante a coletivização e a celebração do negócio jurídico, o acordo não foi implementado de forma instantânea, nem foram cumpridos de imediato algumas cláusulas negociadas. A burocracia estatal, com a demora do cadastro dos pacientes, além dos efeitos da pandemia de Covid-19, contribuíram para a inefetividade do acordo por quase 120 dias.[2]

[2] É de se ressaltar a paciência e obstinação do magistrado Leonardo Resende em buscar o consenso em todos os momentos de conflito. Essa postura foi essencial para que o serviço voltasse a ser ofertado.

A despeito dos entraves iniciais, após um ano da celebração do negócio jurídico e da coletivização, a demanda foi estabilizada, inclusive com um aumento considerável de pacientes atendidos[3].

Outro ponto importante foi o atendimento dos magistrados federais da subseção de Fortaleza à solicitação feita pelo titular da 6ª Vara, que culminou no encaminhamento para aquela unidade de quase 200 processos que passaram a integrar a coletivização e receber, da mesma forma, o tratamento de demanda estrutural.

Na última audiência realizada nos autos, em novembro de 2020, as partes concordaram com a extinção dos processos encaminhados e centralizados na 6ª Vara, mantendo-se ativo o representativo de toda a controvérsia. Com isso, 207 processos foram extintos sem resolução do mérito e sem que houvesse interposição de qualquer recurso.

Assim, a partir da explanação do caso, é possível destacar alguns pontos:

1. Havia uma ação individual de caráter repetitivo que buscava o restabelecimento de um direito constitucional à saúde, obstaculizado por empecilhos legais relacionados ao Poder Público e à fundação contratada. A ausência de regularidade fiscal e trabalhista, exigidas nos arts. 29 e 55, XIII, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666/1993), impedia o município de prorrogar ou celebrar novo contrato com a Casa da Esperança. Esse impedimento acarretou a ameaça de suspensão dos serviços, afetando o tratamento de centenas de pacientes que sofrem do Transtorno do Espectro Autista – TEA.

2. Foram distribuídos, inicialmente, dezenove demandas com o mesmo objeto, por pacientes distintos, para a 6ª Vara Federal de Fortaleza. Ao despachar o caso ora em estudo, o magistrado concedeu a liminar, autorizando a contratação, determinando a retenção de 5% para pagamento das dívidas fiscais e trabalhistas, ordenou que a fundação apresentasse um plano de recuperação no prazo de 60 dias e exortou as partes para a celebração do negócio jurídico processual, com vistas à coletivização das demandas para que fosse dado um tratamento otimizado à causa, buscando maior eficiência na prestação jurisdicional.

[3] Antes da propositura das demandas, a Fundação Casa da Esperança atendia em torno de 450 pacientes, e após o restabelecimento da prestação dos serviços, decorrentes da decisão judicial, esse número subiu para 560. Esse aumento teve como causa a diminuição do tempo de permanência dos pacientes na clínica em virtude das restrições impostas pela pandemia de Covid-19.

3. Com a coletivização, o magistrado comunicou o fato aos demais juízes das varas federais cíveis de Fortaleza, que encaminharam os processos repetitivos para reunião e julgamento conjunto, realizando uma cooperação judicial sob a modalidade ato concertado para centralização de processos repetitivos.

3 DO TRATAMENTO ESTRUTURAL DADO ÀS DEMANDAS COLETIVIZADAS

As demandas individuais propostas nas varas federais de Fortaleza, cujos pedidos se reportavam ao restabelecimento dos serviços prestados pela Casa da Esperança, possuíam, de fato, natureza estrutural e exigiam um tratamento diferenciado, considerando a necessidade de reforma na estrutura da relação existente entre a fundação e os entes públicos, de modo a garantir o atendimento a centenas de pacientes hipossuficientes e extremamente vulneráveis.

O tratamento individual das demandas, além de não trazer solução ao problema que afetava o direito homogêneo de uma quantidade indeterminada de indivíduos, indicava o risco de decisões conflitantes, e não interromperia a permanência do conflito, pois não atacaria a causa nem analisaria a questão sob uma perspectiva global. Numa decisão individual, ainda que houvesse a determinação da contratação da Fundação Casa da Esperança, essa seria temporária e não enfrentaria a gênese da lide, tal qual a decisão tomada no inquérito civil anterior à extinção do contrato.

Nesse mesmo sentido, a não coletivização contribui para a ofensa do princípio da isonomia, na medida em que estimula a prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, e obriga o magistrado a se manter adstrito ao pedido formulado na inicial, favorecendo uma espécie de "cabo de guerra" múltiplo que pode beneficiar alguns em detrimento dos demais interessados.[4]

[4] "A quebra da isonomia pode ocorrer em dois sentidos. Primeiro, que o bem será obtido somente por aqueles que conseguirem chegar ao Judiciário, considerando os diversos fatores que afetam o acesso à justiça. Isso pode agravar desigualdades existentes, dado que o acesso é mais fácil para aqueles que têm mais recursos. Esse é o sentido básico (mas não menos importante) da quebra da isonomia, pois não é preciso pensar na rivalidade dos bens (isso sem considerar o próprio serviço de prestação de tutela jurisdicional). É passando para essa segunda dimensão que a situação se agrava e que a crítica se acentua quando envolvidos problemas policêntricos: "Se se trata de questões comuns, ou de bem comum, a iniciativa de alguns pode significar, mediatamente, a lesão de outros". Ou seja, o que se concede a um afetará o que é possível conceder aos demais" (FERRARO, 2015. f. 79).

Ao dar tratamento estrutural à lide coletivizada, considerando que se tratava de uma demanda policêntrica, com interesses que, ora conflitavam, ora coincidiam (pacientes, estado, município, União e MPF), o magistrado, em consenso com as partes, promoveu a alteração do estado de desconformidade, ou do estado de coisas contrário ao direito, na medida em que pôs fim a todas as lides de forma homogênea, e estabeleceu uma maneira de restaurar a capacidade financeira da fundação, com a criação do fundo e da retenção de 5% do valor das parcelas contratuais para pagamento dos débitos, estabilizando a relação jurídica.

Assim, a natureza da demanda exigiu um controle jurisdicional da política pública de acesso à saúde por cidadãos hipossuficientes, e não se tratava de uma mera lide bipolar, de interesses antagônicos, mas de um processo em que houve uma facilitação da construção de solução conjunta entre as partes com a atuação efetiva do magistrado e com a contemplação de todos os interesses: estado, município e União, que continuaram prestando o serviço especializado; fundação, que permaneceu atendendo aos pacientes e disciplinado o pagamento dos débitos fiscais e trabalhistas; pacientes, que deram continuidade ao tratamento recebido.

Outra característica de lide estrutural dada na condução do processo coletivizado foi a concomitância entre a cognição e execução. O negócio jurídico processual assumiu a função de uma norma princípio nas palavras de Fredie Didier, Hermes Zanetti e Alexandria de Oliveira (2021, p. 432). A partir dela, sucederam decisões pontuais com vista ao atingimento das metas estipuladas no ajuste firmado e homologado. Essa decisão conjunta (partes em comum acordo, MP e magistrado) se mostrou fundamental para a ausência de questionamentos ou impugnações da decisão.

Na ação coletivizada da Fundação Casa da Esperança, foram proferidas várias decisões em cascata, além da primeira interlocutória e da homologação do negócio jurídico processual, e ainda outros negócios acessórios, sempre visando o cumprimento do fim almejado pelo acordo inicial que fixou os parâmetros da resolução do conflito.

4 O NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL COMO PRINCIPAL INSTRUMENTO DE COLETIVIZAÇÃO DAS DEMANDAS ENVOLVENDO A CASA DA ESPERANÇA

O art. 190 do Código de Processo Civil determina que se o processo versar sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes, desde que 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 (BRASIL, 2015).

O CPC conferiu a possibilidade de flexibilização procedimental ao processo, com vistas à promoção efetiva do direito material discutido. Apesar do autorregramento das vontades particulares, o negócio jurídico processual não se afasta da jurisdição, e por essa razão submete-se ao controle da legalidade pelo magistrado.

No mesmo sentido, a modificação do procedimento decorrente da convenção sujeita-se a limites, dentre os quais a impossibilidade de interferir nas funções desempenhadas pelo juiz no processo, inerentes ao exercício da jurisdição e à garantia do devido processo legal.[5]

No caso em estudo, as partes dos dezenove processos ajuizados perante a 6ª Vara Federal de Fortaleza e o Ministério Público Federal decidiram pela coletivização de todas as ações que tramitavam perante aquela unidade judiciária, e não obstante o ajuste interferir no exercício da jurisdição, houve aquiescência expressa do magistrado. Mais ainda, a realização da convenção partiu do próprio titular da vara, que na gestão dos processos vislumbrou a possibilidade de reuni-los e promover o tratamento mais adequado às lides.

Portanto, o negócio processual não era indispensável para a reunião das ações. O juiz poderia ter determinado a reunião com fundamento no art. 55, § 3º, do CPC. Todavia, essa exortação mostrou-se acertada, na medida em que, construída consensualmente, evitou a interposição de recursos, tornando mais célere a coletivização.

Outro fato interessante se deu com a entrada da Casa da Esperança no processo na condição de terceira interessada, passando a entidade a assumir o posto de principal demandante, funcionando como autora de fato da lide, incidindo uma mudança da causa de pedir, e até mesmo do polo ativo da lide, tendo inclusive o advogado do paciente passado a patrocinar os interesses da fundação.

Com isso, na execução do acordo, os incidentes discutidos deixaram de se referir à contratação e passaram a questões relacionadas a pagamentos, repasses de valores pela União e pagamento das dívidas trabalhistas da entidade.

[5] Conclusão retirada do acórdão lavrado nos autos do Recurso Especial n. 1.810.444/SP (2018/0337644-0). BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Recurso Especial n. 1.810.444/SP**. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, 23 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://corpus927.enfam.jus.br/legislacao/cpc-15#art-190. Acesso em: 21 jul. 2021.

Dessa forma, em conclusão parcial, é possível afirmar que o negócio celebrado entre as partes demandantes das diversas ações, o juízo e o Ministério Público Federal, proporcionou o alcance do estado ideal de coisas e a garantia dos direitos fundamentais dos pacientes.

5 COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA – CENTRALIZAÇÃO DE PROCESSOS REPETITIVOS – ART. 69, § 2º, VI

Embora não tenha dado a denominação específica, ao comunicar às demais varas federais acerca da coletivização, o magistrado propôs a cooperação judiciária, mais precisamente a realização do ato concertado para centralização de processos repetitivos para julgamento conjunto.

Os atos concertados são espécie do gênero negócio jurídico processual, celebrado entre unidades judiciárias, para a prática de atos em prol da eficiência da prestação jurisdicional. É mecanismo de gerenciamento de casos (*case management)* (VITORELLI, 2020, p. 341), que permite o exercício coordenado da competência para concretizar o princípio da eficiência.[6]

Nos termos do art. 69, *caput*, os atos concertados prescindem de forma específica, ou seja, os pedidos de cooperação podem ser realizados por ofício, *e-mail*, mensagens via aplicativos etc. (ARAGÃO, 2021, p 79-80). Ao disciplinar a matéria, a Resolução n. 350 do Conselho Nacional de Justiça, no art. 5º, determina que a cooperação deve ser documentada nos autos, fundamentada e comunicada às partes do processo.[7]

[6] Eduardo Luiz Cavalcanti Campo leciona que: "A eficiência processual não é um mero valor, mas verdadeira norma jurídica. Não é uma regra ou um postulado, mas um princípio. Como norma-princípio, a eficiência processual impõe que o intérprete adote os comportamentos necessários para concretizar a finalidade ou o estado ideal de coisas por ela enunciado: um processo eficiente. No âmbito de sua eficácia interna direta, o princípio da eficiência processual exerce uma função integrativa, permitindo a criação de mecanismos necessários para atingir a finalidade proposta, ainda que não previstos em lei. No âmbito de sua eficácia interna indireta, o princípio da eficiência processual exerce uma função definitória em relação a sobreprincípios, como o princípio democrático e o devido processo legal, uma função interpretativa em relação a normas de abrangência mais restrita, a exemplo dos princípios da duração razoável do processo e da adequação e uma função bloqueadora em relação a certas regras que, diante do caso concreto, se revelem incompatíveis com a realização do estado ideal de coisas proposto. No que diz respeito à sua eficácia externa subjetiva, é dirigido ao legislador, ao juiz e aos demais sujeitos processuais. O princípio da eficiência processual não se confunde com os princípios da efetividade, da eficiência administrativa, da razoável duração do processo e da economia processual (CAMPOS, 2017, f. 160).

[7] Art. 5º A cooperação judiciária nacional: I – pode ser realizada entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário; II – pode ser instrumentalizada por auxílio direto, atos concertados, atos conjuntos e outros instrumentos adequados; III – deve ser documentada nos autos, observadas as garantias fundamentais do processo; IV – deve ser realizada de forma fundamentada, objetiva e imparcial; e V – deve ser comunicada às partes do processo (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Ao receberem o pedido pelo magistrado da 6ª Vara Federal e enviarem quase duas centenas de processos, os demais juízes federais da subseção de Fortaleza aceitaram realizar o ato concertado, não obstante a maioria dos despachos tivessem como fundamento o art. 55, § 3º[8]. Diante da atipicidade da cooperação, a ausência de fundamentação no art. 69, § 2º, VI (centralização de processos repetitivos), não desconfigura a realização do negócio jurídico entre os juízos.

O art. 55, § 3º, menciona a reunião para evitar decisões conflitantes ou contraditórias caso os processos sejam julgados separadamente, ainda que não haja conexão entre eles. Por sua vez, o art. 69 prevê a possibilidade de centralização de processos repetitivos, independente do risco de a decisão ser conflitante. Assim, a previsão do art. 69 não se contrapõe à hipótese do art. 55, mas se mostra mais abrangente e complementar.

Essa abrangência ocorre pelo fato de que a reunião determinada pelo art. 55 se refere à instrução e ao julgamento, ou seja, evitar que ocorram decisões contraditórias ou conflitantes. Já a centralização prevista no art. 69, VI, além do julgamento, pode ser realizada para a prática de inúmeros outros atos pontuais, como a realização de audiências conjuntas, perícias e decisões sobre questões incidentais por exemplo.

Outro aspecto interessante diz respeito à competência. Na centralização de processos repetitivos por ato concertado, ocorre o compartilhamento ou a modificação de competência, enquanto que na reunião do art. 55 pode não ocorrer mudança na competência, em face da possibilidade de a reunião acontecer entre processos da mesma unidade judicial. Essa reunião, se modificada a competência, configura, segundo Maria Gabriela Campos (2020, p. 65), uma exceção à regra da *perpetuatio jurisdictionis,* e uma das hipóteses de flexibilização do princípio do juiz natural.

Em ambos os casos, a justificativa é extraída da análise do art. 8º do CPC. Segundo este dispositivo, os magistrados possuem o dever de atender ao princípio da eficiência na atividade jurisdicional, assim entendido como a obtenção dos melhores resultados na gestão processual, com economia de tempo e custos, respeitados o contraditório e o devido processo legal. Esse princípio da eficiência também engloba a segurança jurídica na necessidade de se evitar a presença de decisões conflitantes ou contraditórias.

Hartman (2021, p. 203-204) entende que, apesar da previsão legal, é preciso avaliar a obrigatoriedade dessa reunião, sendo necessário mensurar o risco de

[8] Art. 55 [...] § 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles (BRASIL, 2015).

decisões conflitantes quanto à questão comum a decidir. Cita como exemplo de compulsoriedade o fato de um único contrato ser declarado nulo numa demanda e válido em outra. O dispositivo não impede a prolação de decisões desiguais ou assimétricas, mas a reunião será sempre obrigatória quando a controvérsia ou o conflito forem inconciliáveis.

Não obstante, ainda que não seja obrigatória a reunião em todos os casos, e considerando a possibilidade de a ausência de reunião trazer prejuízos para o bom andamento do processo, com a possibilidade de impugnações ou mesmo conflitos de competência, se presente o ideal de eficiência, as demandas devem ser reunidas.

Edilton Meireles (2021, p. 379-381) defende que nos casos de reunião de processos para julgamento conjunto, como nas hipóteses de conexão, continência ou mesmo a do art. 55, § 3º, não haveria cooperação, mas impositivo legal. A cooperação pode até existir, mas não é da essência da reunião porque não haveria a disponibilidade dos magistrados. Todavia, embora haja a disposição legal, a reunião de processos para julgamento conjunto com a finalidade de evitar decisões conflitantes e/ou contraditórias, também se afigura um ato de gestão processual. E nesse caso, a unidade poderá se utilizar da cooperação judiciária e dos critérios da competência adequada.

Corroborando com a conclusão acima, a Resolução n. 350 estabelece no § 5º do art. 6º que os atos de cooperação podem ser utilizados para definição do juízo competente para decisão sobre questão comum, semelhante, ou de algum modo relacionada. Assim, não resta dúvida que não obstante o impositivo legal, a reunião de que trata o art. 55, § 3º, pode ser realizada por meio de ato concertado entre os juízos.

Para Edilson Vitorelli (2020, p. 338), o capítulo da cooperação no Código de Processo Civil de 2015 inaugura o que pode ser uma revolução para o processo civil brasileiro, com especial potencial para o processo estrutural, na medida em que cria a possibilidade de cooperação fluida e informal entre juízes.

A centralização de processos repetitivos no contexto de litígio estrutural inibe o risco da pulverização de demandas individuais e o consequente comprometimento da isonomia, além de dar maior garantia à execução dos planos estabelecidos na decisão estrutural. A medida é, portanto, meio apto a viabilizar a implementação das metas estabelecidas nos processos estruturais (DIDIER JR., 2021, p. 236). Arenhart e Osna (2021, p. 523) defendem que é imprescindível, porém, dar um passo adiante e identificar a concertação como o real caminho para a coletivização de questões; como um instrumento por meio do qual aspectos fáticos, comuns a inúmeros processos, possam ser resolvidos (e não apenas instruídos) de maneira coletiva.

No caso em estudo, a não centralização, ou a não coletivização, traria prejuízos ao Judiciário, que seria obrigado a decidir causas semelhantes inúmeras vezes por magistrados e unidades distintas. Haveria ainda prejuízo às partes demandantes, que sofreriam riscos de decisões conflitantes, e aos demandados, que seriam obrigados a apresentar defesas e recursos numa quantidade significativa de processos.

6 CONCLUSÃO

O estudo do caso envolveu as demandas propostas pelos pacientes atendidos pela Fundação Permanente Casa da Esperança contra a União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza, e como terceiro interessado a mencionada fundação, que a atuação do juízo da 6ª Vara Federal, da subseção de Fortaleza.

A pesquisa, a partir do caso estudado, confirmou a hipótese de que na defesa de direitos fundamentais, a coletivização das demandas individuais de natureza estrutural contribui para tornar a prestação jurisdicional mais eficiente e privilegia a segurança jurídica.

Por sua vez, essa coletivização com o uso dos institutos como o negócio jurídico processual e a cooperação judiciária tornaram mais céleres a centralização dos processos e evitou a interposição de eventuais recursos ou suscitação de conflitos de competência.

Após analisar os passos dados pelos magistrados e pelas partes envolvidas, conclui-se que a coletivização das ações, como consequência do Negócio Jurídico Processual e da Cooperação Judiciária, atendeu ao princípio da eficiência na medida em que otimizou a gestão dos processos, tornou mais célere a prática de atos com economia de custos, atingindo o máximo do resultado com o mínimo de esforços.

A coletivização e a posterior centralização dos processos contribuiu, da mesma forma, para a segurança jurídica, ao impedir a prolação de decisões contraditórias ou conflitantes, atingindo também o ideal de isonomia entre todos os interessados.

E, por fim, a coletivização realizada de forma consensual, por meio do negócio jurídico processual, evitou impugnações, e, numa característica típica dos processos estruturais, antecipou o cumprimento da sentença futura.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. *In*: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coord.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 61-84.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como forma de coletivização. *In*: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coord.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 509-536.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons. htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. 173f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/25191/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Eduardo%20Luiz%20Cavalcanti%20Campos.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

CAMPOS, Maria Gabriela. **O compartilhamento de competências no processo civil**: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação nacional. Salvador: Juspodivm, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf. Acesso em: 3 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

DIDIER JR., Fredie. Ato concertado e centralização de processos repetitivos. *In*: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antônio do Passo (coord.). **Cooperação judiciária nacional**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 227-241.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. 3 ed. rev. e atual. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423-461.

FERRARO, Marcela Pereira. **Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Universidade do Paraná, Curitiba, 2015.

HARTMAN, Guilherme Kronemberg. **Competência no processo civil**: da teoria tradicional à gestão da competência adequada. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEIRELES, Edilton. Deslocamento da competência absoluta por cooperação judiciária. *In*: DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antônio do Passos (coord.). **Cooperação Judiciária Nacional**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 379-381.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

AMICUS CURIAE E O PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

THE *AMICUS CURIAE* AND THE CONTRADITORY IN STRUCTURAL REFORMS

SANDRA MARIA CORREIA DA SILVA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A importância do princípio do contraditório nas demandas estruturais. 3 A figura do *amicus curiae*; 3.1 Estudo de caso 1: ACP; 3.2 Estudo de caso 2: ACP; 3.3 Estudo de caso 3: ACP. 4 Conclusão. Referências.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a figura do *amicus curiae* e a concretização do princípio do contraditório nos litígios estruturais. As demandas estruturais têm por objeto a concretização de direitos fundamentais, consecução de políticas públicas, litígios complexos e orçamento público. Dessa forma, a legitimidade do Poder Judiciário se justifica à medida que tenha um contraditório qualificado e o *amicus curiae* tem a finalidade de contribuir com argumentos, informações e provas, quer seja representando um grupo de pessoas ou contribuindo para esclarecer sobre determinado tema. A pesquisa analisou três casos concretos nas ações civis públicas 1001605-06.2017.4.01.3200, 1005413-82.2018.4.01.3200, 1000487-34.2019.4.01.3908.

Palavras-chave: *amicus curiae*; demandas estruturais; contraditório qualificado; legitimidade do Poder Judiciário.

ABSTRACT

This article aims to analyze the figure of the *amicus curiae* and the implementation of the adversarial principle in structural demands. The structural demands are aimed at the realization of fundamental rights, the achievement of public policies, complex litigation, public budget. Thus, the legitimacy of the judiciary is justified insofar as it has a qualified adversary and the *amicus curiae* is intended to contribute with arguments, information and evidence, whether representing a group of people or

* Juíza federal na Subseção Judiciária de Vilhena – RO vinculada ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Aluna especial do Mestrado Profissional da Enfam.

contributing on a certain topic. The research analyzed three concrete cases in public civil actions 1001605-06.2017.4.01.3200, 1005413-82.2018.4.01.3200, 1000487-34.2019.4.01.3908.

Keywords: *amicus curiae*, structural reforms, qualified contradictory, legitimacy of the Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

O processo civil pode ser entendido como um meio de solucionar conflitos e é tido como um instrumento que deve cumprir algum objetivo. A determinação desse objetivo traz em si a própria legitimidade do processo e da jurisdição (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 35).

O processo coletivo nasceu dentro dessa concepção de resolução de conflitos, pois os direitos coletivos surgiram dentro da segunda onda renovatória (acesso à justiça) do processo naquela conhecida classificação de Mauro Cappelletti. Nessa onda, elegeram-se a proteção e a tutela dos direitos difusos. Essa onda renovatória permitiu uma mudança de postura na disciplina do processo civil, eis que tinha uma atuação marcadamente individualista e agora ganha uma concepção coletiva no trato dos conflitos.

No âmbito internacional, destaca-se o ativismo judicial do Poder Judiciário norte-americano a partir da década de 50 do século passado, que marcou, com um viés pragmático, a gênese do que hoje conhecemos como processo estrutural (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 572). O *leading case* Brown *vs*. Board of Education of Topeka permitiu a matrícula de crianças negras em escolas públicas que eram exclusivas de pessoas brancas. Essa decisão propiciou uma ampla reforma estrutural ao longo dos anos no sistema público de ensino norte-americano.

Atualmente, entende-se que processos ou demandas estruturais são aqueles que buscam implementar uma reforma estrutural em um ente, uma organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar determinada política pública ou resolver litígios complexos, por meio do processo estrutural (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 572).

Para compreender melhor o tema, é necessário enfrentarmos os conceitos de problema estrutural e decisão estrutural.

O problema estrutural apresenta-se por um estado de desconformidade estruturada em que a ilicitude pode estar presente ou não (o importante é que com ela não se confunde), e que este estado de desconformidade venha a gerar situações ilícitas podendo, de forma isolada, merecer um tratamento pelo Judiciário (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 574). E a resolução do problema estrutural não se dá com uma decisão certificadora impondo uma obrigação tal, como se dá nos processos individuais.

A resolução desse problema estrutural requer uma técnica jurídica capaz de promover uma reorganização ou reestruturação da situação. E estão presentes no processo estrutural algumas características (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 572): a) existência de uma situação de desconformidade; b) decisões escalonadas para solução da situação de desconformidade; e c) procedimento bifásico: com o reconhecimento do problema estrutural e o programa de reestruturação que será seguido.

A partir dessas noções introdutórias dos processos estruturais e suas características, é importante compreender a função do contraditório juntamente com a figura do *amicus curiae*.

2 A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO NAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2021, p. 878) o conceito de processo está construído sobre a base do contraditório e constitui a mais óbvia condição do processo justo e é inseparável de qualquer ideia de administração da justiça.

O processo civil é marcado por uma estrutura dialética em que o contraditório é inerente ao sistema processual, que é reflexo do princípio democrático na estruturação do processo. E consiste na informação, participação e no poder de influência que as partes podem exercer para o deslinde da causa. Afirma-se também que dele irradiam deveres, como os de colaboração e de participação.

Uma das principais finalidades do contraditório no processo é o poder de influenciar, ou seja, significa participar e influir nos seus rumos. Desse modo, esse princípio se dirige a todos os participantes do processo, inclusive ao juiz conforme Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2021, p. 879). Assim, tudo que pode servir de ponto ou questão para a decisão, mesmo aquela que pode ser conhecida de ofício, deve ser submetida ao contraditório, gerando um dever de debate.

A importância do contraditório no processo estrutural, pelo porte das questões discutidas, envolve problemas mais amplos e socialmente relevantes, não somente porque abrange grupos de pessoas determinadas e indeterminadas, mas também por estar atrelada a direitos fundamentais, decisões políticas e alocação de recursos públicos.

E a legitimidade do Judiciário para tratar e decidir litígios estruturais é diretamente proporcional à qualidade do debate travado no processo, consistente numa importante barreira para impedir o arbítrio judicial, pois o contraditório deve ser visto como exigência para o exercício democrático de um poder.

E um dos grandes dilemas do processo estrutural é a representatividade adequada dos interesses e direitos que estão sendo tratados e resolvidos no bojo do processo. Para Vitorelli, um litígio coletivo pode ser titularizado por pessoas que sofrerão diferentemente de forma qualitativa e quantitativa com o resultado do processo (VITORELLI, 2020, p. 273). Às vezes, o titular da ação (na maioria das vezes o Ministério Público) consegue representar apenas uma parte dessas pessoas ou grupo, apesar de formalmente representar a totalidade dos titulares do direito.

Vitorelli ainda afirma que o “nó górdio do processo coletivo, em todos os sistemas jurídicos nos quais foi implantado, é, induvidosamente, sua compatibilização com o devido processo legal” (VITORELLI, 2020, p. 113)[1].

Para Sérgio Cruz Arenhart (2020, p. 63), *in verbis:*

> [...] ao contrário do litígio tradicional, de estrutura bipolar, ou seja, com dois polos bem definidos, um buscando algo e outro resistindo a essa pretensão – o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado.

A par dessas considerações de como a sociedade, o grupo, a categoria, ou as classes de pessoas que serão afetadas poderão participar do processo coletivo, o que temos é que pela legislação e pelo próprio microssistema processual coletivo eles não poderão participar diretamente ou intervir no processo de forma individual. Mesmo que essa participação fosse possível, é difícil aquilatar ou escolher um grupo

[1] "Pessoas que não figuram do processo serão atingidas pela decisão, o que contraria o senso básico que orienta a formação dos sistemas jurídicos modernos." (VITORELLI, 2016, p. 113).

ou pessoa que pudesse representar “a vontade ou o anseio” do grupo todo, e ainda o número de participantes poderia inviabilizar o andamento do feito.

De qualquer modo, a participação direta do grupo ou categoria de pessoa, da sociedade, tornaria o processo lento e de difícil resolução. Então é necessário encontrar, dentro do sistema processual, mecanismos que sejam capazes de dar uma solução adequada ao dilema da representatividade da sociedade e ou do grupo diretamente afetado, racionalizando a participação no processo e concretizando o contraditório.

Por fim, nos termos dos arts. 7º e 139, I, ambos do CPC, é dever do magistrado zelar pelo efetivo contraditório no processo. Para Fredie Didier Jr., a atuação do juiz nesses casos deve se restringir a casos excepcionais (DIDIER JR., 2021, p. 130), de forma que pudesse autorizar uma intervenção direta do juiz.

No presente trabalho, quanto à análise do contraditório nas demandas estruturais, faz-se um recorte para focar na figura do *amicus curiae*, pois poderia-se optar por fazer um apanhado geral, mas escolheu-se esse ente e entender a forma como ele pode contribuir para efetivação do referido princípio constitucional.

Ademais, o próprio Código de Processo Civil de 2015 – CPC previu no art. 138 a figura do *amicus curiae*, generalizando a possibilidade de participação do instituto, o qual poderá participar do processo estrutural de ofício pelo magistrado ou peticionando no feito para que possa contribuir com provas ou informações.

3 A FIGURA DO *AMICUS CURIAE*

No CPC/2015 o *amicus curiae* aparece topograficamente como uma possibilidade de intervenção de terceiros no processo, mas não é novidade no Direito Nacional, pois era usado no âmbito do controle concentrado (Leis n. 9.868/1999 e 9.882/1999), na edição de súmula vinculante, na repercussão geral no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, com os recursos repetitivos (MIGLIAVACCA, 2021, p. 23).

Na legislação especial, há previsão de uma atuação de entes que se assemelham ao *amicus curiae* no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários – CVM (Lei n. 6.385/1976), no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade (Lei n. 12.529/2011), no Estatuto da OAB (Lei n. 8.906/1994), no Instituto Nacional de Propriedade Industrial – Inpi (Lei n. 9.279/1996).

O instituto teve um grande desenvolvimento no Direito Comparado, em que o principal registro se deu no caso Müller *vs*. Oregon, de 1908. Nessa ação, discutia-se a aplicação de uma lei do Estado do Oregon que limitava as prerrogativas negociais e a carga horária de trabalho para as mulheres na indústria de maneira distinta a dos homens. A atuação consistiu na prestação de informações não jurídicas, mas técnicas e específicas sobre o objeto da demanda. E essas informações (*brief*) foram o principal fundamento para declarar a constitucionalidade da lei (MIGLIAVACCA, 2021, p. 25).

Com o CPC/2015, a intervenção do "amigo da corte" pode acontecer em qualquer tipo de processo e a qualquer momento, desde que se trate de causa relevante, ou com tema que tenha repercussão social, generalizou-se a participação no processo (DIDIER JR., 2021, p. 665), podendo ser pessoa física, jurídica, entidade especializada, ocorrendo uma ampliação da participação.

Da análise do art. 138 do CPC, podemos afirmar que *amicus curiae* é um ente que participa do processo (de ofício ou a requerimento das partes), mas não mantém relação jurídica processual com nenhuma das partes do processo (autor e réu). Apresenta-se como um colaborador do juízo sobre um tema que tenha conhecimento específico ou que represente interesses de um determinado grupo, categoria ou classes de pessoas, dada a relevância do tema. Esses elementos informativos ou probatórios têm o condão de influenciar a decisão a ser proferida pelo juiz.

O que legitima sua participação no processo é um interesse classificado pela legislação como institucional. Ou seja, para atuar como *amicus curiae* é necessário que o sujeito, pessoa física ou jurídica, órgão ou entidade especializada, tenha legitimidade para representar certos interesses.

Essa figura processual proporciona ao julgador condições de resolver o mérito com informações mais próximas da realidade das partes envolvidas, levando em consideração também as circunstâncias sociais e contribuindo com a qualidade das decisões.

No *caput* do art. 138, menciona-se a relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda e repercussão social da matéria como fundamentos para que possa existir a presença do *amicus curiae*. Todos esses requisitos não são cumulativos.

O que se pode entender como matéria relevante no processo? Para Migliavacca, o propósito ao prescrever que a matéria seja relevante para justificar a atuação do amigo da corte é que não se banalize a intervenção, ou ainda não se está a afirmar

que exista matéria que seja irrelevante, mas que exista um filtro para controle pelas partes e pelo juiz (MIGLIAVACCA, 2021, p. 53), e de que forma a discussão do tema ultrapassa os limites subjetivos da causa.

E por especificidade do tema objeto da demanda, entende-se que é aquele que diz respeito à complexidade técnica do objeto do litígio. Essas são distinções necessárias ao deslinde da causa que extrapolam o conhecimento jurídico das partes do processo, e a intervenção se faz necessária para aclarar um tema ou assunto.

Conforme Migliavacca, a repercussão social da controvérsia nesse requisito justifica o sentido democrático da intervenção do *amicus curiae*, pois o objeto interessa a uma considerável gama de pessoas na sociedade em que é debatido (MIGLIAVACCA, 2021, p. 59).

Algo que deve ser salientado é que o requisito da representatividade adequada adotado no Brasil é distinto do que foi formulado nos EUA porque lá ele é um membro da sociedade que será afetado pelo que ficar decidido no processo e ainda a ação coletiva passa por um rigoroso controle de admissibilidade (certificação)[2]. No caso brasileiro, essa representatividade se dá pela lei. Veremos que no caso do *amicus curiae* cabe ao magistrado aferir no caso concreto a representatividade.

Neste artigo, adotaremos o entendimento de Carolina Moraes Migliavacca (2021), que adota a classificação em *amicus curiae* representativo e instrutório, sem embargo de outras classificações ou entendimentos.

Para Migliavacca:

> STF ao deferir a intervenção de sujeitos com representatividade de determinados grupos, o órgão julgador pouco se pauta pelo nível de qualidade e conhecimento técnico que o discurso de tais terceiros trarão para o debate; já quando a intenção é aceitar a intervenção de sujeitos para fins de agregar conceitos e opiniões técnicas, pouco se preocupa com o nível de representatividade em relação a certos grupos (MIGLIAVACCA, 2021, p. 71).

O tema do *amicus curiae* é muito rico, e poderíamos fazer muitas análises dos casos concretos, cotejando legislação, doutrina e jurisprudência. Todavia, é necessário

[2] A situação adquire, com isso, contornos delicados: o cidadão não pode participar do processo coletivo, porque é representado, mas não existe análise de adequação dessa representação (VITORELLI, 2016, p. 117).

fazer um recorte e analisar apenas o aspecto do contraditório e a sua materialização com o referido instituto.

O *amicus curiae* desempenha no processo estrutural um importante papel, pois contribui com informações e provas, amplia o contraditório e permite ao magistrado e a todos aqueles que tomam decisões concertadas (acordos) uma maior visão sobre o objeto litigioso estrutural.

3.1 Caso 1 – Construção da rodovia BR-174

O primeiro caso é a Ação Civil Pública – ACP n. 1001605-06.2017.4.01[3] promovida pelo Ministério Público Federal – MPF contra a União e a Fundação Nacional do Índio – Funai, cujo objeto é a violação de direitos fundamentais do povo Aimiri-Atroari (Kinja), em razão da construção da BR-174 (Manaus – Boa Vista) durante o período da ditadura militar e que visa condenar o Estado brasileiro a adotar medidas de reparação (responsabilidade civil).

Houve o pedido de ingresso na qualidade de *amicus curiae* do Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, que alegou que tem legitimidade para participar porque o núcleo de Direitos Humanos (fundado em 2008) funcionaria como um articulador entre os diferentes atores da Universidade na área de Direitos Humanos, atuando em projetos de pesquisa que envolvem professores, pesquisadores e estudantes dos níveis de graduação e pós-graduação, cujo objeto de estudo abrange também povos indígenas.

Para justificar seu ingresso, aduz que a clínica faz parceria com organizações envolvidas no trabalho em Direitos Humanos, litiga perante tribunais internacionais e regionais, investiga violações de direitos humanos, redige relatórios, realiza advocacia estratégica perante as Nações Unidas – ONU e outros órgãos relevantes e, por fim, realiza estudos empíricos sobre o impacto de violações de direitos humanos.

Afirma que preenche os requisitos para participar na qualidade de *amicus curiae* nos termos do art. 138 do CPC, pois o objeto da ACP apresenta relevância sobre o tema tratado nesta Ação Civil Pública, que é transcendental, porque envolve responsabilização estatal pela prática de gravíssimas violações de direitos humanos, incluindo genocídio. Por sua vez, o critério da representatividade dos postulantes foi

[3] Esta ACP tramitou na 3ª vara da Seção Judiciária do Amazonas.

abordado pela sua vinculação com pessoas potencialmente afetadas pelo caso e/ou pela sua especialidade no tema tratado na ação.

Antes de proferir sua decisão, o juízo ouviu as partes (autor e rés). MPF e Funai concordaram, manifestando-se de forma contrária ao ingresso União e do DNIT.

A legislação (CPC/2015) não prevê a existência de contraditório, ou seja, que as demais partes sejam ouvidas sobre a pertinência ou não de se ter um *amicus curiae* no processo para que possa auxiliar o juízo com informações ou provas. Mas essa oportunidade de oitiva das partes é importante porque a presença do "amigo da corte" influencia as decisões e o andamento do feito no processo estrutural. Então as demais partes do processo têm interesse em argumentar pelo deferimento ou não de seu ingresso/entrada. Isso se dá porque possibilita que se exerça um controle da legitimidade da atuação do ente – materializando a dialeticidade que deve permear o processo estrutural.

No caso dessa ACP, a magistrada indeferiu a participação sob o argumento de que o Núcleo de Direitos Humanos queria ampliar o objeto da demanda para propiciar também a responsabilização do Estado brasileiro por genocídio dos povos indígenas no contexto dos fatos narrados na inicial pelo MPF e que, assim, as contribuições pretendidas e expostas acima pelo Núcleo não apresentariam representatividade adequada ao processo.

Mantendo-se fiel à proposta do trabalho – o contraditório nas demandas estruturais tem que ser qualificado, haja vista os interesses envolvidos, as pessoas e os grupos que serão afetados pela decisão. *In casu*, seria a hipótese de ser um *amicus curiae* que desempenharia a função instrutória[4], pois queria auxiliar o juízo com informações e afirmava ter *expertise* com a temática indígena, porém não demonstrou que representava a população que seria afetada pela decisão. Visto que o elemento principal para sua participação seria a contribuição para elucidação dos conceitos de genocídio das populações indígenas.

Mas o pedido foi indeferido porque a magistrada entendeu que faltou representatividade adequada para o processo. Em verdade, pela linha que estamos seguindo no presente trabalho, a análise da representatividade adequada é desnecessária quando no desempenho da função instrutória (MIGLIAVACCA, 2021).

[4] A classificação em *amicus curiae* instrutório e representativo é feita por Carolina Moraes Migliavacca (2021).

Falar sobre representatividade adequada[5] do *amicus curiae*, como fez o *caput* do art. 138 ao criar a previsão no CPC/2015, é pensar no modelo norte-americano que desenvolve o tema há bastante tempo. Segundo Vitorelli, a "jurisprudência americana, embora tenha definido parâmetros de adequação da representação, não conseguiu desenvolver propostas acadêmicas nesse sentido" (VITORELLI, 2016, p. 321). A representatividade adequada se mostrará quando houver entre o ente (amigo da corte) e a sociedade, o grupo, a categoria ou as classes de pessoas uma pertinência entre o fim institucional e o objeto de debate do processo estrutural.

Mas será que é possível ao partícipe do processo, na qualidade de *amicus curiae*, tentar ampliar o objeto da demanda? Será que essa ampliação se coadunaria com os princípios e fundamentos das demandas estruturais? Não há previsão legislativa, doutrinária e jurisprudencial aventando essa possibilidade. Talvez, nos termos do art. 190 do CPC, poderiam as partes entabular um acordo processual e ampliar o objeto da demanda, e o *amicus curiae* poderia, em tese, ter sua participação viabilizada, mas não foi o que se deu no caso concreto.

Nesta ACP não houve o ingresso do Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, na qualidade de *amicus curiae*, mas ainda assim possibilitou que se fizesse a análise de como é importante a possibilidade de as partes se manifestarem quanto ao ingresso ou não da figura do amigo da corte no processo.

3.2 Caso 2 – Humanização do parto

O segundo caso é a Ação Civil Pública n. 1005413-82.2018.4.01.3200[6] movida em conjunto pelo Ministério Público Federal – MPF e o Ministério Público do Estado do Amazonas – MP-AM, objetivando compelir o Estado do Amazonas e a União a garantir a observância de normas relacionadas à humanização do parto e ao nascimento por todos os profissionais que atuem em maternidades da rede estadual de saúde, sejam eles servidores públicos ou prestadores de serviços que disponham de vínculo contratual direto ou por interposta pessoa jurídica.

A Associação Humaniza Coletivo Feminista pediu para ingressar no feito na qualidade de *amicus curiae*. Para tanto, alegou que tem representatividade porque

[5] Usa-se no trabalho o mesmo conceito de representatividade adequada para os autores de ações coletivas (v.g. associações) e para o de *amicus curiae*, cujo principal requisito é a pertinência entre o ente e o grupo, classe ou categoria de pessoas.

[6] Esta ACP tramitou na 3ª vara da Seção Judiciária do Amazonas.

atuaria de forma permanente em diversos âmbitos sociais e institucionais, ou seja: na divulgação de informações, com reuniões em maternidades onde ocorreram casos de violência obstétrica, rodas de conversa em universidades (estudantes e professores da área da saúde), além de panfletagem e orientação às mulheres. Bem assim, também atuaria na articulação com os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, atendendo a reuniões no Ministério Público Federal, Secretarias de Saúde Municipal e Estadual, Defensoria Pública da União, Secretaria de Segurança Pública do Estado, Fiocruz, debates na Ordem dos Advogados do Amazonas e ainda com participação reiterada em audiências públicas promovidas pelo Ministério Público para discussão e encaminhamento de providências diante da violência sofrida por mulheres atendidas em trabalho de parto.

A União questionou a admissão da Associação pugnando que embora não se exija imparcialidade do ente para participar do processo como "amigo da corte" não pode ter nenhum interesse jurídico na causa, sob pena de a participação se transformar numa assistência escamoteada. Fundamenta-se no fato de que a representante da associação também foi vítima de violência obstétrica, e caso seja deferida que a participação seja limitada apenas à apresentação de memoriais.

O Conselho Regional de Medicina do Estado do Amazonas – CRM-AM busca ingresso como *amicus curiae* no processo, em razão de interesse institucional quanto ao desfecho da ACP.

Assiste razão à União? Como se dá a imparcialidade do *amicus curiae*? Esse interveniente não tem o dever de ser um ente imparcial, haja vista o objetivo de sua intervenção que é fornecer ao julgador elementos informativos sobre a questão de grande repercussão social discutida nos autos, dados esses que, é evidente, podem favorecer a uma das partes. E, no caso, o fato de ter uma pessoa da associação que tenha sofrido violência obstétrica não macula os debates, na verdade, poderia enriquecer a discussão e ampliar a visão das vítimas.

Analisando ainda a questão da imparcialidade, houve o pedido de ingresso do CRM-AM. Que imparcialidade pode se exigir de uma entidade que congrega médicos e normalmente atua em defesa de suas prerrogativas?

Uma solução importante, quando da admissão, é que a decisão defina sob qual qualidade o ente poderá atuar, se é instrutória ou representativa, porque – quando atua na primeira função – pode-se exigir certa imparcialidade do ente ou pessoa, tal como um *expert* que contribua com informações ou pareceres. Por outro lado, uma associação que tenha por objeto social a defesa de um determinado direito

que foi violado e que tenha como associadas as vítimas – nesse caso não se terá imparcialidade, pois estará em juízo para contribuir com os anseios desse grupo e ampliar o debate para qualificar a decisão final.

3.3 Caso 3 – Operação de transbordo e os mundurukus

Trata-se de ACP n. 1000487-34.2019.4.01.3908[7] promovida pelo Ministério Público Federal – MPF contra Estado do Pará, Rio Tapajós Logística e Fundação Nacional do Índio – Funai visando à suspensão do procedimento de licenciamento ambiental do empreendimento portuário até que seja realizada a consulta prévia, livre e informada às comunidades e aldeias atingidas.

Sem provocação do juízo, a Terra de Direitos pediu para ingressar no feito na qualidade de *amicus curiae* sob a alegação de que atua nacional e internacionalmente, cujo objetivo precípuo é a defesa dos direitos humanos nas seguintes linhas de ação: Direito à Terra, Direito ao Meio Ambiente, Direito ao Trabalho, Direito à Cidade e Direito à Vida. E que a Terra de Direitos tem atuado judicialmente na qualidade de *amicus curiae*, a exemplo da ADI n. 3.239, que versava sobre a Constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 – sobre direitos quilombolas, além da ADI n. 5.553 – sobre isenção de agrotóxicos, e a ADI n. 4.717 – que tramitava no STF. Informa que poderá contribuir com o juízo para a melhor tomada de decisão.

Nesse caso, foi deferido o ingresso no feito da Terra de Direitos, na qualidade de *amicus curiae,* justificando que a relevância da matéria discutida na presente ação, direito dos povos indígenas, a repercussão social da controvérsia, bem como a capacidade e potencialidade do requerente, Terras de Direitos, de aportar elementos úteis para a solução do processo contribuindo assim com esse juízo. Entendeu ainda cabível a admissão da associação civil sem finalidade lucrativa voltada para a defesa dos Direitos Humanos na qualidade de *amicus curiae*. Restou preenchido o requisito da representatividade adequada, pois apresentou vínculo com a questão litigiosa de modo que pode contribuir para a solução da demanda, visto que participou e contribuiu com causas que versavam sobre a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003 – sobre direitos quilombolas (ADI n. 3.239); sobre isenção de agrotóxicos (ADI n. 5.553); e que tratavam da redução de Unidades de Conservação (ADI n. 4.717).

Nesta ACP, as demais partes do processo estrutural não foram intimadas a se manifestar sobre a conveniência ou não da participação da referida entidade

[7] Esta ACP tramita na Subseção Judiciária de Itaituba – PA.

como “amigo da corte”. Apesar de não encontrar disposição legal que discipline essa possibilidade, olhando para a necessidade de o contraditório ser qualificado, ou seja, pelo fato de ganhar matizes maiores no processo estrutural, isso por conta do objeto litigioso vindicado, entende-se que a intimação para manifestação das demais partes seria uma medida necessária. Até porque também encontraria amparo nos arts. 7º e 139, I, ambos do CPC, que preconizam ser dever do magistrado zelar pelo efetivo contraditório no processo.

A decisão que deferiu o ingresso do *amicus curiae* não mencionou que função desempenharia no processo, mas pelo teor das alegações da entidade, seria na função instrutória, uma vez que salientou sua *expertise* na matéria objeto da demanda e ainda pontuou que atuou em processos que tinham temática semelhante. Todavia, posteriormente, manifestou-se nos autos aduzindo que a Funai não pode se manifestar em nome dos povos indígenas em nenhuma ocasião, como na audiência judicial em que participou com as demais partes, pois com a Constituição Federal de 1988 é reconhecida a autonomia dos povos indígenas, inclusive, para se manifestarem livremente em nome próprio, proibindo, desse modo, qualquer tipo de exercício de tutela pelo Governo Federal. O pedido do povo Munduruku foi entregue à Terra de Direitos para ser juntado aos autos pela líder Munduruku, Alessandra Korap, que juntou também a lista de assinaturas das lideranças e caciques que formularam o documento[8].

Na decisão, foram fixados os limites de atuação do ente, que consistia em apresentar manifestação escrita de suas razões, legitimidade para opor embargos de declaração; possibilidade de acompanhar e manifestar-se sobre atos processuais, por meio de petições e de sustentação oral em audiência, nos termos do art. 138, § 2º, do CPC.

Ao formular esse pedido, a Terra de Direitos deixou de ser *amicus curiae* instrutório e passou a exercer a função representativa, pois estava representando a vontade e os anseios do povo Munduruku no processo. Cabe ao magistrado, em casos como esse, fazer a gestão do processo e exercer o controle da atividade das partes em todo o desenrolar do processo, cabendo no caso redefinição dos poderes do *amicus curiae,* atentar para que as partes tenham ciência em que termos se dará a colaboração do ente.

[8] O Enunciado n. 127 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “A representatividade adequada exigida do *amicus curiae* não pressupõe a concordância unânime daqueles a quem representa” (DIDIER JR., 2021, p. 666).

4 CONCLUSÃO

O Estado-Juiz deve dar uma resposta eficiente às demandas estruturais que lhe são propostas. A eficiência do processo passará pela compreensão de que há necessidade de que o contraditório seja qualificado porque o objeto litigioso estrutural impacta toda uma sociedade, um grupo, uma categoria ou classe de pessoas que são atingidas de diferentes formas.

Partindo desse pressuposto de que as pessoas atingidas poderão enfrentar o dano ou são vítimas que suportam as consequências de maneira desigual é importante que essas pessoas sejam ouvidas no processo e que o *amicus curiae* leve ao processo as impressões, o sentir daquela comunidade ou apenas os elementos técnicos que poderão elucidar as questões debatidas.

Desse modo, a possibilidade de utilização do *amicus curiae* da forma como prevista no CPC/2015 é inovadora e contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do contraditório nas demandas estruturais, como vimos nos casos estudados, porque confere ao Poder Judiciário uma maior legitimidade na condução e nas decisões dos direitos fundamentais, das políticas públicas e do orçamento público.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**, v. 1. 4. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento, v. 1. 23. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais**: identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARINONI, José Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil**. v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de Direito Processual Civil Moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. ***Amicus Curiae* no Código de Processo Civil de 2015 e suas duas funções**. Londrina: Editora Thoth, 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraivajur, 2021.

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. **A certificação coletiva**. Salvador: Juspodivm, 2020.

TEMER, Sofia. **Participação no processo civil repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: Juspodivm, 2020.

TESHEINER, José Maria Rosa; THAMAY, Rennan Faria Kruger. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Saraiva, 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Processo estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETTI JR, Hermes; REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. **Coletivização e unidade do Direito**. v. II. Londrina: Editora Thoth, 2020.

AS AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS NAS VARAS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

THE HEARINGS CONCENTRATED ON CHILDREN AND YOUTH COURTS AS AN INSTRUMENT FOR CARRYING OUT LEGAL PROCEDURAL BUSINESS

LUCIANA ASSAD LUPPI BALLALAI*

RESUMO

O texto parte da análise do Recurso Especial n. 1.854.842 – CE (2019/0160746-3) de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no qual reconheceu que os litígios de natureza estrutural, a exemplo da ação civil pública sobre acolhimento institucional por período acima do prazo previsto em lei, revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, portanto, necessitam de tratamento diferenciado. Nesse contexto, este estudo tem como objetivo demonstrar que as audiências concentradas podem servir como instrumento de realização de negócios jurídicos processuais com a colaboração e a participação do Estado e da sociedade civil na construção de soluções para o litígio estrutural, diminuindo o tempo de acolhimento e favorecendo a efetivação de políticas públicas na garantia do direito à convivência familiar por meio da oferta e do reordenamento dos serviços de atendimento no município.

Palavras-chave: medida de proteção; acolhimento; Estatuto da Criança e do Adolescente; processos estruturais; audiências concentradas; negócio jurídico processual.

ABSTRACT

The text starts from the analysis of Special Appeal No. 1.854.842 – CE (2019/0160746-3) by Minister Nancy Andrighi, in which she recognized that disputes of a structural nature, such as the public civil action on institutional care for a period over the period prescribed by law, they reveal conflicts of a complex, multifactorial and

* Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1999). Pós-Graduação *lato sensu* MBA em Gestão de Conflitos e Práticas Restaurativas pelo Centro Universitário União das Américas (2019). Juíza de Direito Titular da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Foz do Iguaçu no Estado do Paraná. Coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos da Comarca de Foz do Iguaçu. Professora da Escola da Magistratura do Paraná − Emap (2008-2019). Membro suplente do Conselho de Supervisão dos Juízos da Infância e da Juventude do Paraná − Consij/PR. Integrante da Diretoria do Foeji – Fórum Estadual da Infância e Juventude do Paraná. Aluna Especial do Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados − Enfam (2021).

polycentric nature, therefore, they need differentiated treatment. In this context, this study aims to demonstrate that concentrated hearings can serve as an instrument for conducting procedural legal transactions with the collaboration and participation of the State and civil society in the construction of solutions to structural litigation, reducing the reception time and favoring implementation of public policies to guarantee the right to family life through the offer and reorganization of care services in the municipality.

Keywords: protection measure; reception; child and adolescent statute; structural processes; concentrated audiences; legal procedural business.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O Recurso Especial n. 1.854.842 – CE (2019/0160746-3). 3 A medida de proteção de acolhimento. 4 Processo estrutural. 5 Audiências concentradas. 6 Negócios jurídicos processuais. 7 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A medida de proteção de acolhimento de crianças e adolescentes tem como característica intrínseca a complexidade e a multipolaridade, mas também pode ser nela reconhecida a violação sistêmica de direitos fundamentais ante à ausência ou ineficiência de políticas públicas.

Busca-se demonstrar nesse artigo que as características do processo estrutural, extraídas do conceito apresentado pela doutrina, podem estar presentes na seara infantojuvenil, nos processos que impõem medidas de proteção de acolhimento.

Partindo de uma realidade concreta e complexa, a participação de todos os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes proporciona a ampliação do trabalho de proteção e enseja a necessidade de atenuação da regra da estabilização objetiva e subjetiva da demanda para maior efetividade da prestação jurisdicional.

Ademais, a violação de direitos poderá arregimentar a necessidade do controle e a intervenção judicial em políticas públicas, emergindo a adoção de um modelo processual especial na concretização dos direitos fundamentais sociais, entre eles o da convivência familiar.

Essa intervenção poderá ser materializada por meio das audiências concentradas, em especial na ocorrência de demandas estruturais, que impõem obrigações ao Poder Executivo.

A interação entre os atores que participam do ato, com a realização de negócios jurídicos processuais, tende a legitimar a intervenção judicial nas políticas públicas, permitindo a ampliação do objeto da demanda e a maior efetividade do provimento judicial.

Dentro desse modelo cooperativo e democrático de processo, há grande chance de o resultado almejado ser alcançado minimizando o tempo de acolhimento da criança e do adolescente, possibilitando, em muitos casos, até mesmo a transformação de uma realidade social complexa.

Para alcançar esse objetivo, utilizaremos como base de reflexão o Recurso Especial n. 1.854.842 – CE (2019/0160746-3), de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, no qual reconheceu que os litígios de natureza estrutural, a exemplo da ação civil pública sobre acolhimento institucional por período acima do prazo previsto em lei, revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, portanto, necessitam de tratamento diferenciado.

Na sequência, serão realizadas breves considerações quanto à natureza jurídica da medida de proteção de acolhimento, evidenciando-se o intenso papel do Estado no processo de garantia de direitos sob uma ótica pautada por direitos humanos.

No tópico seguinte, será conceituado o processo estrutural e sua utilidade para a efetivação de direitos na área infantojuvenil.

Por fim, será trazida a possibilidade de realização de negócios jurídicos processuais nas audiências concentradas, como ferramenta para proporcionar a ampliação do trabalho de proteção dentro do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA.

Será buscado ao longo deste artigo apresentar sugestão eficiente para a condução de processos individuais, cujo objeto ultrapassa os interesses das partes, possibilitando soluções e resultados com alcance coletivo.

2 O RECURSO ESPECIAL N. 1.854.842 – CE (2019/0160746-3)

Essa linha de raciocínio parece ter sido utilizada no acórdão de relatoria da Ministra Nancy Andrighi ao julgar recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Ceará, fundado na alínea *a* do permissivo constitucional, em que impugnou acórdão do Tribunal de Justiça do Ceará que, por unanimidade, negou provimento ao recurso de apelação por ele interposto.

A questão sob comento envolveu o Ministério Público do Estado do Ceará, que ajuizou uma dezena de ações civis públicas em face do Município de Fortaleza, com pedido para encaminhar ao serviço de acolhimento familiar dez jovens acolhidos institucionalmente por período superior ao teto fixado em lei, bem como reparados os prejuízos morais por eles sofridos, alegadamente causado pela omissão do ente público.

Por sua vez, sob a lógica bipolar do processo tradicional, o município contestou o pedido, com decisão em primeiro grau, confirmada pelo acórdão recorrido, reconhecendo a natureza estrutural da controvérsia, posto que envolveria não só a falta de recursos do Poder Público, mas também a desestruturação familiar e o desinteresse da sociedade na adoção de crianças com maior idade, não se podendo imputar ao ente público a responsabilização civil por todos os problemas de índole social e estrutural subjacentes à questão controvertida.

A par do propósito recursal quanto à admissão ou não do julgamento de improcedência liminar ou o julgamento antecipado do pedido, especialmente quando, a despeito da repetitividade da matéria, não havia tese jurídica fixada em incidente de resolução de demandas repetitivas ou em incidente de assunção de competência, o pano de fundo da ação gerou reflexões quanto ao reconhecimento de demanda estrutural na seara infantojuvenil.

Os ministros anularam o processo desde a citação, e, de maneira propositiva, determinaram que o juiz de 1º grau realizasse todas as adaptações procedimentais necessárias para o exaurimento da instrução com a efetivação de providências estruturantes e concertadas para minimizar, portanto, o tempo de acolhimento institucional em respeito ao teto fixado em lei.

Curioso que mesmo reconhecendo que não havia no Brasil a cultura e um arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com ações que demandam providências estruturantes, afirmaram os ministros que a tutela jurisdicional não

poderia ter sido liminarmente negada em razão da magnitude do direito material que envolvia o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes em acolhimento institucional.

Portanto, com o escopo de cumprir e dar efetividade à decisão superior, o magistrado deverá realizar decisões materialmente estruturantes, equalizado os interesses não só do Poder Público, competente para planejar, executar e fiscalizar políticas públicas em benefício da família, mas também de todos os particulares que poderão ser afetados pela decisão judicial.

Nesse sentido, é pontuado no acórdão:

> [...] a necessidade de se examinar a matéria sob a ótica do Poder Público, em todos os níveis de atuação, verdadeiramente incapaz de fomentar e implementar políticas públicas adequadas e eficientes para impedir o acolhimento por período superior ao teto legal. Também é preciso que se entenda a questão sob a perspectiva das famílias, não raro desestruturadas sob inúmeros aspectos (financeiros, estruturais, emocionais, psicológicos) suficientes para gerar não apenas o acolhimento dos menores, mas, ainda, a impossibilidade de reaproximação e de reconstrução desses esgarçados laços. Ademais, é igualmente possível examinar a questão controvertida sob a visão da sociedade em geral, sabidamente mais refratária à adoção de menores após determinada faixa etária, o que acaba por prolongar sobremaneira o período de acolhimento e, por consequência, reduzir drasticamente as chances deste menor se inserir em uma nova família e, porque não, de possuir um novo futuro. (BRASIL, 2020).

Foi possível concluir que o litígio demandava providências complexas, de modo que o processo tradicional, bipolar, caracterizado por lados opostos em que são identificadas relações jurídicas de direito material entre autor e réu, mostrava-se insuficiente para solucionar demandas policêntricas.

Com base nesses elementos, aduziu a ministra relatora que:

> [...] é preciso, a partir de processos dessa natureza, que revelam as mais profundas e duras mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, que se pense, reflita e decida não apenas para este litígio individual, mas, sim, que se construam caminhos, pontes e soluções que tencionem resolver o problema do acolhimento por período acima do máximo legal de todos os menores de Fortaleza – CE, quiçá até mesmo fornecendo ao país um modelo eficiente de resolução desse sensível, importante e premente conflito.

Desse modo, será preciso repensar um novo procedimento para litígios complexos, diferente do sistema tradicional, havendo a necessidade de permitir a ampla participação de todos aqueles que poderão ser afetados pelas decisões judiciais.

Portanto, seguindo essa linha de raciocínio, institutos como a formulação do pedido, princípio da demanda, intervenções de terceiros, representação das partes e dos interessados, formas de participação social e até mesmo limites da coisa julgada merecem adaptação, mesmo porque, muitas vezes, não será possível prever as condutas necessárias para a solução do litígio debatido no processo. Isto é, o caráter prospectivo, negocial e participativo molda toda a estrutura procedimental dessas demandas (SARAIVA, 2018).

O controle jurisdicional de políticas públicas, ainda que se possa, academicamente, questionar sob diversas óticas, é um fato inquestionável. Diversas decisões incidem sobre esse tema, o que impõe ao Direito Processual preocupar-se com o assunto e oferecer instrumentos adequados para o tratamento desse tipo de tema (ARENHART, 2021).

O presente estudo pretende se inserir nesse contexto.

3 A MEDIDA DE PROTEÇÃO DE ACOLHIMENTO

Portanto, impõe-se evidente, como primeira conclusão, que a medida de proteção de acolhimento, tipicamente individual, possui natureza estruturante de maneira que poderá alcançar resultados coletivos.

Avançando nessa análise, busca-se trazer a natureza jurídica da medida de proteção de acolhimento para o fim de demonstrar, como asseverado no contexto do acórdão, suas características intrínsecas de complexidade e multipolaridade, podendo ser nela reconhecida a violação sistêmica de direitos fundamentais ante a ausência ou ineficiência de políticas públicas.

Assim, quando os direitos reconhecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão da conduta da criança ou do adolescente, haverá a necessidade de aplicação das medidas de proteção dispostas no art. 101 da lei (BRASIL, 1990).

Portanto, as medidas protetivas representam ações, programas ou serviços de caráter assistencial, aplicadas isolada ou cumulativamente, quando a criança ou o adolescente estiverem em situação de risco.

Entre as medidas de proteção cabíveis, encontramos o acolhimento, o qual integra os serviços de alta complexidade do sistema único de assistência social, podendo ser implementado por entidades governamentais e não governamentais.

Nessa linha, importante frisar a preferência legal pela inclusão de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento familiar, consoante dispõe o § 1º do art. 34 do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

O serviço de acolhimento familiar, por sua vez, também deve ser parte integrante da Rede de Proteção Municipal. Caracteriza-se pelo acolhimento de crianças e de adolescentes, afastados das famílias de origem por decisão judicial em razão da violação de seus direitos, em famílias previamente selecionadas e capacitadas para assisti-los e protegê-los até que possam retornar à família natural ou ser adotados (PARANÁ, 2018).

A medida de proteção de acolhimento, seja em ambiente institucional ou em serviço de acolhimento familiar, pode ser executada apenas quando esgotados todos os recursos para a manutenção da criança ou do adolescente na família de origem, extensa ou entre pessoas de sua referência na comunidade.

Isso porque a Convenção sobre os Direitos da Criança determina aos estados-partes a garantia de que o jovem não seja separado dos pais, salvo quando tal separação se revele necessária, tendo em vista o melhor interesse da criança, e mediante determinação das autoridades competentes, sujeita à revisão judicial, e em conformidade com a lei e os procedimentos legais cabíveis (UNICEF, 1990).

Daí se extrai a regra de que a medida de proteção de acolhimento deve ser provisória e excepcional, utilizável apenas como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo possível, para colocação em família substituta, não podendo implicar hipótese de privação de liberdade.

Ademais, poderá perdurar por até 18 meses (ECA, § 2º, art. 19), salvo comprovada necessidade de permanência por prazo superior, desde que atendido ao interesse da criança e do adolescente, devendo a decisão ser devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

Para garantir a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, o art. 130 do estatuto estabelece ainda que, nos casos de violência praticada por familiar ou responsável com o qual a criança ou adolescente resida, a autoridade judiciária deverá, como primeira alternativa, afastar o agressor da moradia comum, permanecendo a criança ou o adolescente no seio familiar (BRASIL, 1990).

Assim, considerando que o afastamento pode trazer graves consequências emocionais para todos os membros da família, a aplicação dessa medida de proteção deve representar o melhor interesse da criança e do adolescente e o menor prejuízo para o seu processo de desenvolvimento psicossocial.

Todavia, para que tais princípios possam ser aplicados, é importante que se promova o fortalecimento, a emancipação e a inclusão social das famílias, por meio do acesso às políticas públicas e às ações comunitárias.

Dessa forma, antes de se considerar a hipótese do afastamento, é necessário assegurar à família o acesso à rede de serviços públicos que possam potencializar as condições de oferecer à criança ou ao adolescente um ambiente seguro de convivência (CONANDA, 2009).

Justamente por conta do amplo alcance da medida de proteção de acolhimento e da sua carga consequencial no direito à convivência familiar, o acórdão sob enfoque reconheceu que a análise do mérito exigiria o exame da matéria sob a ótica do Poder Público, mas também da família e da sociedade.

Portanto, é necessário apostar na resposta do sistema de proteção que atenda às problemáticas que ameaçam direitos que fortalecem as capacidades das famílias e reconhecem a necessidade e o direito de ser cuidado quem também tem que cuidar e tem dificuldades para fazê-lo (PAIVA, 2020).

Nessa linha de raciocínio, observa-se que a medida de proteção de acolhimento resulta da existência de um problema estrutural.

Na lição de Fredie Didier Jr., o problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização ou de reestruturação (ARENHART, 2021).

Portanto, há um problema estrutural quando o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes é afetado pela falta de responsabilidade parental, mas também em virtude da ineficiência ou ausência de políticas, programas e serviços públicos capazes de proteger, apoiar e prover a família em situação de vulnerabilidade.

Citando Matheus Souza Galdino, Fredie Didier JR., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria Oliveira asseveram que, existindo esse estado de desconformidade, a solução do problema não pode dar-se com apenas um único ato, como uma decisão que certifique um direito e imponha uma obrigação. Há necessidade de intervenção para promover uma reorganização ou uma reestruturação da situação, como nos casos em que há necessidade de mudança na estrutura de ente público, de organização burocrática etc. Essa intervenção normalmente é duradoura e exige um acompanhamento contínuo (ARENHART, 2021).

A decisão em primeiro grau, confirmada pelo acórdão recorrido, havia reconhecido a natureza estrutural do problema, ao afirmar que o acolhimento institucional por período superior ao teto fixado em lei (à época em dois anos) envolveria não só a falta de recursos do Poder Público, mas também a desestruturação familiar e o desinteresse da sociedade na adoção de crianças com maior idade.

Justamente em razão desse reconhecimento, o Superior Tribunal de Justiça, pontuando a indispensabilidade da colaboração e participação do Estado, da Sociedade Civil e de todos os potenciais atingidos e beneficiários da situação, determinou a anulação do processo desde a citação, além da realização da instrução e julgamento da causa após uma intervenção estruturante que fosse capaz de alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.

Afinal, como afirma Vitorelli, a complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido (VITORELLI, 2018).

E, para cumprir tal objetivo, o caminho a ser trilhado exige, em primeiro plano, a garantia da permanência de crianças e adolescentes em suas famílias de origem (ECA, inciso X, art. 100), mas, uma vez afastadas, impõe-se seu retorno à família natural ou substituta dentro do prazo fixado em lei.

Nesse sentido, a reestruturação do problema deverá contar com a atuação em conjunto do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. Ou seja, na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente (CONANDA, 2009).

Nesse contexto, o Judiciário integrante do eixo de defesa de direitos humanos deverá promover modificações significativas e impactar no modo de organização e aplicação até mesmo das políticas públicas para garantir que a medida de proteção de acolhimento, uma vez efetivada, alcance seus efeitos dentro do prazo legal e possa reestabelecer o estado ideal de coisas.

4 PROCESSO ESTRUTURAL

Os processos estruturais tiveram sua origem reconhecida nos Estados Unidos da América com o julgamento do caso Brown *vs*. Board of Education of Topeka, nos anos de 1950 e 1970, em que a Suprema Corte norte-americana reconheceu a inconstitucionalidade da admissão de estudantes em escolas públicas baseada em critérios raciais. Deu-se início a um intenso processo de alteração do sistema público de educação, fazendo surgir o termo denominado *structural reform.*

Como lembra Fredie Didier JR., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria Oliveira, outros casos surgiram, cunhando a expressão *structural injunction,* para designar a decisão estrutural que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos, assim considerados aqueles que envolvem a proteção de inúmeros interesses sociais. Por isso, o processo em que ela se constrói passou a ser chamado de processo estrutural (ARENHART, 2021).

Para conferir natureza didática a esse artigo, vamos adotar a definição de processos estruturais trazida pelo professor Fredie Didier Jr., como sendo aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal (ARENHART, 2021).

A decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 1.854.842 analisado é um exemplo do reconhecimento do crescimento dos processos

estruturais não apenas envolvendo políticas públicas ou ações de interesse público, mas igualmente em demandas de caráter individual.

Na lição de Tosta e Marçal, citando Sérgio Cruz Arenhart, as questões típicas de litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de terceiros pode ser afetada pela decisão judicial (ARENHART, 2021).

Os autores ainda afirmam que muitas demandas estruturantes são formalmente individuais ("bipolares"), não obstante seu objeto não possa ser adequadamente resolvido mediante mecanismos e procedimentos tradicionais de resolução de conflitos. É necessário, portanto, tratar essas demandas formalmente individuais como aquilo que elas verdadeiramente são: demandas estruturantes.

Retomando a análise do acórdão citado, observamos que apesar de se tratar do direito individual de cada adolescente acolhido institucionalmente além do tempo permitido em lei, a violação se mostra estrutural e a carga policêntrica é tamanha que não se deve tratar a questão individualmente, visto que serão afetados pela decisão todos aqueles que possuem a mesma proteção jurídica.

Sob esta perspectiva, Fredie Didier Jr. afirma que estamos diante do fenômeno da múltipla incidência, quando o mesmo fato pode afetar a esfera de situações jurídicas individuais e coletivas. É comum que o problema estrutural possa ser resolvido de diversas formas, devendo inicialmente ser estabelecida a meta a ser alcançada (o novo e ideal estado de coisas), seguida da instrução probatória que deverá limitar-se a apurar a existência desse estado permanente de desconformidade se encerrando com a decisão estrutural de conteúdo programático, ao estabelecer uma meta a ser atingida – o estado ideal de coisas (ARENHART, 2021).

Na hipótese em análise, houve a constatação do estado de desconformidade representado pela excessiva permanência de adolescentes em acolhimento institucional, o que ocasionou a violação do direito à convivência familiar e comunitária dos jovens.

A decisão estrutural deverá ser construída, portanto, visando a meta a ser atingida (um novo estado de coisas) consistente no reestabelecimento do direito à convivência familiar que ocorrerá por meio da reintegração do adolescente à família natural, colocação em família substituta (extensa ou por adoção) ou até mesmo sua transferência para serviço de acolhimento familiar.

Todavia, para a implementação da meta estabelecida na decisão estrutural, será necessário percorrer um árduo caminho na identificação e implementação dos mecanismos (meios) adequados ao seu alcance.

Também é preciso que a decisão estrutural estabeleça, ao menos o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada, além do regime de transição e a forma de avaliação e fiscalização permanente das medidas estruturantes, conforme preconiza o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2018a).

Avançando no tema, Sérgio Cruz Arenhart sugere a prolação de uma primeira decisão (primeira impressão), a qual se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Naturalmente, outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, as quais provavelmente surgirão na implementação da então denominada “decisão-núcleo” (ARENHART, 2021).

E complementa afirmando que o procedimento somente se encerrará quando se entender ter sido implementado o “estado de coisas” almejado.

Todavia, essa busca pode trazer a necessidade de o Poder Judiciário intervir nas políticas públicas, uma vez constatada a omissão ou insuficiência dos serviços públicos na concretização dos direitos fundamentais sociais da família.

Nessa linha de análise, em brilhante artigo, os autores André Ribeiro Tosta e Felipe Barreto Marçal afirmam que há no pano de fundo uma tensão entre o Judiciário, as instituições do Poder Público competentes por planejar, executar e fiscalizar políticas públicas, e os particulares afetados pelos comandos judiciais. Assim, decisões materialmente estruturantes demandam a equalização dessa tensão por meio de instrumentos judiciais sistêmicos, abrangentes e participativos, como se verá a seguir (ARENHART, 2021).

5 AUDIÊNCIAS CONCENTRADAS

Vitorelli bem assevera que a fase de implementação é, frequentemente, a mais complexa de um litígio estrutural, eis que muitos caminhos podem ser utilizados para a satisfação do direito material reconhecido na fase anterior, sem que nenhum deles esteja predeterminado em lei. O processo judicial não foi talhado para a finalidade de projetar o modo de agir de uma organização, em que a alteração de algumas partes

gera a reorganização do todo, com resultados recorrentemente imprevisíveis. Assim, é natural que se busque fazer a execução de forma negociada, com a participação e a colaboração do réu. Também é recorrente que a execução envolva a participação de muitos atores, alguns dos quais nem sequer integraram a fase de conhecimento. Isso porque a efetividade das mudanças pode estar ligada ao comportamento de pessoas que, conquanto não sejam destinatárias da ordem, são colateralmente atingidas por ela ou ocupam posições capazes de bloquear, total ou parcialmente, os resultados esperados (VITORELLI, 2018).

Estabelecido o contexto, no que concerne à colaboração das partes e sua participação para a formação do provimento jurisdicional mais adequado e efetivo, é imprescindível um contraditório adequado para a resolução dos processos estruturais.

A partir das ideias de Marco Félix Jobim e Jordão Violin, Carolina Barros Saraiva aponta que os processos estruturais, por suas próprias características, mostram-se como importante ferramenta de transformação da realidade social por meio do Judiciário. Essas decisões, todavia, não desconhecem limites e tanto mais serão aceitas, legítimas e efetivas quanto contarem com um procedimento pautado no diálogo (ARENHART, 2021).

Como salientado pelo STJ no REsp. n. 1.854.842:

> [...] para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*. (BRASIL, 2020).

Como se vê, incentivar a forma dialogada e participativa dos vários atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente na seara processual, abrindo espaço para a construção negociada de medidas estruturantes, é a solução almejada.

Carolina Barros Saraiva, em artigo sobre a condução dialógica dos processos, traz lições valiosas de Daniel Mitidiero, em sua tese de doutorado, defendendo que o direito ao contraditório, para atender ao Estado Constitucional, deve acarretar um correlato dever de debate entre o juiz e as partes acerca do material reunido no processo. Com isso, evita-se as chamadas decisões-surpresa e atende-se ao interesse

público no alcance de soluções bem amadurecidas para o caso, funcionando como um instrumento de democratização do processo. Além disso, explica Cassio Scarpinella Bueno, fazendo referência a Luhmann, que o princípio colabora para a legitimação pelo contraditório e pelo devido processo legal (ARENHART, 2021).

É nesse contexto que provocamos a reflexão da passagem de um modelo de atendimento tradicional ao participativo para que as medidas de proteção, entre elas a de acolhimento, tenham efetivamente o caráter e a finalidade que a lei lhe atribua.

Há, portanto, a necessidade da construção de um sistema de proteção que dialogue por meio de uma abordagem sistêmica, compreensiva, garantidora de direitos, de forma integrada, coordenada e articulada.

Na seara infantojuvenil têm sido adotadas estratégias distintas para se alcançar este escopo, como audiências de justificação prévias à tomada da decisão de acolhimento e a realização de audiências concentradas.

Regulamentadas pelo Provimento n. 32/13 do Conselho Nacional de Justiça, as audiências concentradas deverão ser realizadas pelo Juiz da Infância e da Juventude, sem prejuízo do andamento regular, permanente e prioritário dos processos sob sua condução, em cada semestre, preferencialmente nos meses de abril e outubro, a realizarem-se, sempre que possível, nas dependências das entidades de acolhimento, com a presença dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, para reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de seu caráter excepcional e provisório (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

Apenas nesse contexto, será possível se repensar os paradigmas de atuação, com novos fluxos e novos modelos, elaborados pelos atores do Sistema de Garantia de Direitos, permitindo que todos desloquem o olhar das vulnerabilidades negativas para as positivas e para as potencialidades, também dos fatores de risco aos fatores de promoção (CARVALHO, 2003).

A ideia, portanto, é a utilização das audiências concentradas como instrumento dialógico para evitar acolhimentos prolongados, permitindo que a rede de proteção dialogue sobre o desenvolvimento do plano individual de atendimento construído com o objetivo de proporcionar, a princípio, a reintegração familiar conforme disposto no § 4º do art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

As Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA para Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, registram, na perspectiva intersetorial, que as audiências concentradas podem proporcionar, a partir da discussão conjunta de cada caso, acordos mútuos e pactuações entre a Justiça e a rede, para a atualização e a efetiva implementação das ações previstas no PIA, visando proteger e favorecer o desenvolvimento da criança e do adolescente durante a permanência no serviço de acolhimento e viabilizar, no menor tempo necessário, as soluções definitivas para sua situação familiar (BRASIL, 2018b).

Ainda, a rede intersetorial pode (e deve) atuar preventivamente para garantir que, no âmbito local, sejam instituídas as famílias acolhedoras, forma preferencial de acolhimento de crianças e adolescentes – estabelecida pelo art. 29 do ECA, as quais têm potencial de melhor atender o interesse e as necessidades da criança na primeira infância (BRASIL, 2018b).

Note-se, com isso, que durante o prazo legal, hoje de 18 meses (§ 2º do art. 19 do ECA), deverão ser trabalhados na medida de proteção a preparação do acolhido para sua reintegração familiar (seja natural ou extensa), com a superação da situação de risco que ensejou o acolhimento e a inclusão da criança/adolescente e sua família em programas oficiais de proteção, apoio e promoção sociais que atendam seu superior interesse.

Nos casos de crianças e adolescentes com perspectivas de permanência mais prolongada no serviço de acolhimento, como, por exemplo, as com perfil de difícil colocação em adoção (em razão da idade, presença de deficiência, doenças crônicas ou outras necessidades específicas de saúde, grupo de irmãos e etc.), a articulação entre os serviços de acolhimento, a Justiça e a rede das diversas políticas públicas é igualmente importante para se buscar possibilidades que possam ser vislumbradas, tais como encaminhamento para adoção internacional, inclusão em programas de apadrinhamento afetivo, preparação para o desligamento em razão da maioridade e acompanhamento no período pós-desligamento (BRASIL, 2018b).

Ao ser identificado o problema estrutural, por meio de acordos a serem realizados na audiência concentrada (art. 190 do CPC), poderá ser preciso admitir a atenuação da regra da congruência objetiva externa (art. 141 c/c art. 492 do CPC), que exige correlação entre a decisão e a demanda, permitindo ao magistrado maior margem de liberdade ao agir. Igualmente poderá ser atenuada a regra da estabilização objetiva da demanda (art. 329 do CPC), permitindo a alteração do objeto.

Inclusive, poderá ser necessário ocorrer a abertura do processo à participação de terceiros legitimando democraticamente sua participação assegurada pelo art. 206 do ECA ao admitir a intervenção nos procedimentos de que trata a lei, a criança ou o adolescente, seus pais ou responsável, e qualquer pessoa que tenha legítimo interesse na solução da lide, respeitado o segredo de justiça.

De acordo com Carolina Barros Saraiva, o processo cooperativo se enquadra como um modelo de organização do processo, com o redimensionamento do princípio do contraditório e com a importante inclusão do órgão jurisdicional dentre os sujeitos de diálogo processual. A autora ainda indica que a ideia, portanto, adequa-se perfeitamente às características próprias aos processos estruturais, por ser o modelo compaticipativo o mais indicado para a intervenção do Judiciário na reforma de entes e proposição de implementação ou reestruturação de políticas públicas (SARAIVA apud ARENHART, 2021).

Portanto, seguindo essa linha de análise, Vitorelli afirma que a comunidade de comunicação que se deve criar em um processo estrutural, tanto na fase de decisão quanto na de implementação, é a razão pela qual Yeazell comparou esses processos a um *town meeting*. A atividade jurisdicional passa a se assemelhar mais com os debates comuns em órgãos administrativos e legislativos do que com aquilo que tradicionalmente ocorre em um processo judicial. Isso ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram, o que “torna desejável que o juiz ouça pelo menos alguns grupos afetados, até mesmo (ou especialmente) aqueles que estão descontentes com a medida que será aplicada”. Os eventos podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas. Além disso, o modelo também permite que os fatos sejam constantemente reanalisados, visto que os contextos dos litígios estruturais são, por natureza, mutáveis. O juiz usa sua posição central no processo para lançar influência muito além dos limites imediatos do caso que está diante dele, avaliando o impacto dos resultados de dentro do tribunal na distribuição de influência fora dele (VITORELLI, 2018).

6 NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

Longe de apresentar uma única estratégia para a resolução dos problemas estruturais, a possibilidade de ajustar negócios jurídicos processuais (art. 190 do

CPC) é potencializada nos processos estruturais em razão da complexidade e da multipolaridade envolvidas.

Nessa perspectiva, Carolina Barros Saraiva traz a lição de Fredie Didier Jr. e Pedro Henrique Pedrosa Nogueira, ressaltando que os negócios jurídicos processuais apresentam um modelo de processo cooperativo instaurado pelo Código de Processo Civil de 2015, em que há destaque para a consensualidade e para as soluções negociadas. Os autores conceituam o negócio jurídico processual como o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se reconhece ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados pelo ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais (ARENHART, 2021).

Em interessante artigo sobre o tema, Marcos Antonio Rodrigues e Rodrigo Gismondi afirmam que, paralelamente à evolução metodológica do direto processual, à crescente valorização da vontade dos sujeitos processuais e à positivação de uma cláusula geral de negociação sobre o processo no Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), busca-se verificar se os negócios jurídicos processuais podem funcionar como instrumentos aptos a conferir ao Judiciário maior eficiência na árdua tarefa de efetivar políticas públicas pelo processo (ARENHART, 2021).

Como vimos no recurso especial sob análise, a construção de caminhos, pontes e soluções para resolver o problema do acolhimento de jovens por período acima do máximo legal, impõe a necessidade de se examinar a matéria sob a ótica do Poder Público, incapaz de fomentar e implementar políticas públicas adequadas e eficientes para impedir o acolhimento das famílias, desestruturadas financeira e emocionalmente, para lutarem por seus integrantes, e da sociedade em geral, refratária à adoção após determinada faixa etária.

Assim, na medida em que a situação jurídica material revela uma multiplicidade de interesses que se interrelacionam entre si, formando um litígio estrutural, os negócios jurídicos processuais poderão servir como valioso instrumento na solução do problema, seja na fase de conhecimento, seja na implementação das soluções.

Estabelecidas as premissas acima, torna-se lógico pensar na busca de um procedimento que permita a adequada solução de cada controvérsia, criando mecanismos para a participação direta dos sujeitos envolvidos.

Como pontua Marco Antonio Rodrigues e Rodrigo Gismondi, diante da complexidade das situações jurídicas enfrentadas na tarefa, há determinados negócios jurídicos processuais que têm se mostrado extremamente úteis à eficiência processual

em demandas de interesse público, facilitando o processo de superação da crise fático-jurídica existente e o alcance de melhores resultados práticos (RODRIGUES; GISMONDI, 2021).

Nessa linha, os autores citam diversos negócios processuais em demandas voltadas à efetivação de políticas públicas, entre eles a calendarização processual, a suspensão convencional do processo, a negociação sobre prazos processuais, delimitação consensual das questões de fato e/ou de direito a serem enfrentadas e as convenções na fase probatória.

Técnicas, as quais, poderão ser definidas pelo magistrado em audiência concentrada juntamente com todos os integrantes do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente em face do caso concreto para definir a melhor tutela dos direitos envolvidos, desencadeando um processo dinâmico e cooperativo.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo foi elaborado a partir da análise do voto da Ministra Nancy Andrighi em recurso especial, no qual os ministros da Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceram a existência de litígio de natureza estrutural em ação individual na área da infância e da juventude. O mais interessante sob o ponto de vista do direito da criança e do adolescente foi o reconhecimento da natureza estrutural da demanda nos processos que impõem medida de proteção de acolhimento.

O acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes possui caráter transitório e excepcional. E não raro depende da exata definição das condições de atendimento pelos equipamentos do sistema de garantia de direitos para que a permanência no serviço seja breve.

Todavia, não foi analisado neste artigo a responsabilização dos entes públicos pela permanência dos jovens acima do prazo legal em acolhimento institucional, nem mesmo se pretendeu discutir a existência ou não de omissão pelo Estado na implementação de políticas públicas infantojuvenis, mas, demonstrar que as audiências concentradas, típicas na seara infantojuvenil, podem se tornar um espaço propício para a realização de negócios jurídicos processuais envolvendo partes, pedidos e interesses não trazidos inicialmente na ação, mas que, pela complexidade, demandam a ampliação do julgamento.

Com efeito, a pretensão do presente artigo foi apontar a possibilidade de legitimar a atuação do Poder Judiciário ao lidar com a ausência ou ineficiência de políticas públicas em litígios complexos, realizando negócios jurídicos processuais nas audiências concentradas.

De tudo o que se vê, é possível concluir que somente a partir de um modelo de processo cooperativo com soluções negociadas será possível implementar estratégias para minimizar o tempo de acolhimento de crianças e adolescentes.

Conforme aqui demonstrado, as audiências concentradas têm o potencial de proporcionar, a partir da discussão conjunta de cada caso, acordos mútuos e pactuações entre a Justiça e todos os integrantes da rede de proteção, construindo a decisão estruturante, visando favorecer o desenvolvimento da criança e do adolescente durante a sua permanência no serviço de acolhimento e viabilizar, no menor tempo necessário, as soluções mais definitivas para sua situação familiar.

Foi trazida a sugestão da realização pelo magistrado ao conduzir a audiência concentrada formular como ponto de partida uma “decisão-núcleo”, permitindo a aplicação, inclusive, das chamadas técnicas de flexibilização do procedimento, atenuando a regra da estabilização objetiva e subjetiva da demanda.

Ademais, sob essa perspectiva, poderá, juntamente com todos os integrantes do sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente definir entre os diversos negócios jurídicos processuais quais poderão permitir o alcance da tutela dos direitos envolvidos, no menor tempo possível.

Dentro desse modelo cooperativo e democrático de processo, há grande chance de o resultado almejado ser alcançado, minimizando o período de acolhimento da criança e do adolescente, possibilitando, em muitos casos, até mesmo a transformação de uma realidade social complexa.

Partindo dessa premissa, valiosa lição do Juiz de Direito Eduardo Rezende Melo, citando o autor José Eduardo Faria, para quem a função social do Judiciário se deslocaria do respeito estrito à rigidez hierárquica do ordenamento vigente, para a sensibilidade e o pragmatismo dos operadores do direito. Apenas com uma concepção ativa por parte daqueles que estão sempre à frente de alternativas decisórias diversas e igualmente possíveis, válidas e compatíveis com o direito os faria pôr em relevo a concretização e a contextualização da lei na dimensão história e sociológica dos fatos sociais (MELO, 2020).

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1047-1070.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas para elaboração do plano individual de atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial n. 1.854.842 - CE**. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 4 jun. 2020. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859491025/recurso-especial-resp-1854842-ce-2019-0160746-3/inteiro-teor-859491039?ref=feed. Acesso em: 6 jul. 2021.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. O lugar da família na política social. *In*: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez & Educ, 2003 p. 15-22.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento n. 32, de 24 de junho de 2013**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=1789. Acesso em: 27 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Orientações técnicas**: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. 2. ed. [*S. l.*]: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA) (Brasil). Resolução n. 113 de 19 de abril de 2006. **Legisweb**, [*s. l.*], [20-?]. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402. Acesso em: 24 jun. 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 423-462.

JOBIM, Marcos Felix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte Estadunidense ao Suprema Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MELO, Eduardo Resende. O papel do sistema de justiça na rede de proteção a primeira infância: desafios de uma abordagem pautada em direitos humanos. *In*: MELO, Eduardo Resende. **Curso marco legal da primeira infância e suas implicações jurídicas**. [*S. l.*]: CNJ, 2020. Apostila Módulo 3.

PAIVA, Arony Silva Cruz. **O acolhimento de crianças e adolescentes como medida de proteção social**: dilemas e contradições. 2020. Dissertação (mestrado) - Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215822. Acesso em: 24 jun. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Corregedoria-Geral da Justiça. **Manual de acolhimento familiar**: orientações iniciais. Paraná: Corregedoria-Geral da Justiça, 2017-2018. v. 3. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/4588702/Manual+de+Acolhimento+Familiar+-+Orienta%C3%A7%C3%B5es+Iniciais/c28d62b6-0f50-242b-4f50-8d3acb0f303c. Acesso em: 24 jun. 2021.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 779-814.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 239-274.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. [*S. l.*]: UNICEF, 1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 21 jun. 2021.

VIOLIN, Jordão. **Protagonismo judiciário e o processo coletivo estrutural**: o controle jurisdicional de políticas públicas. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista de Processo**, [*s. l.*], v. 284, p. 333-369, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS. Acesso em: 26 jun. 2021.

A PRESENÇA DE ELEMENTOS ESTRUTURAIS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPLANTAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE APUCARANA

THE PRESENCE OF STRUCTURAL ELEMENTS IN THE PUBLIC CIVIL ACTION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE APUCARANA'S PUBLIC DEFENSE OFFICE

RENATA BOLZAN JAURIS*

RESUMO

O estudo de caso analisa a presença dos elementos das demandas estruturais, bem como a forma de aplicação da cooperação, intervenção dialogada, execução planejada na Ação Civil Pública n. 0000370-60.1999.8.16.0044. Observa-se que estão presentes na referida demanda características como: a adjudicação de direitos fundamentais, o caráter policêntrico, a existência de uma omissão estatal, a complexidade e a necessária intervenção estatal. A ausência de aplicação de técnicas decisórias específicas na fase cognitiva e do estabelecimento de medidas voltadas para o futuro, para a execução dialogada e para a cooperativa na fase de execução da demanda acabou por gerar pouca efetividade da decisão.

Palavras-chave: processo estrutural; efetividade; implementação das decisões.

ABSTRACT

This study case analyzes the presence and elements of structural demands, as well as the form of application of cooperation, dialogued intervention, planned execution in public civil action n. 0000370-60.1999.8.16.0044. It is observed that characteristics are present in that demand, such as the adjudication of fundamental rights, the polycentric character, the existence of a state omission, the complexity and the necessary state intervention. The lack of application of specific decision-making techniques in the cognitive phase and the establishment of future-oriented measures, dialogued and cooperative execution in the demand execution phase, ended up generating little effectiveness of the decision.

* Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Paraná. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Especialista em Direito Processual pela Unama. Graduada pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Aluna Especial do Mestrado Profissional da Enfam. Professora da Escola da Magistratura do Paraná. Professora da pós-graduação da PUC-Minas. Foi defensora pública no Estado do Espírito Santo e procuradora da administração federal indireta.

Keywords: structural injunctions; effectiveness; implementation of decisions.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Sobre a ação civil pública para implantação da Defensoria Pública da Comarca de Apucarana-PR (Autos n. 370-60.1999.8.16.0044). 3 Dos elementos estruturais. 4 A presença dos elementos das demandas estruturais na ACP n. 370-60.1999.8.16.0044. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça como direito à tutela adequada, efetiva e tempestiva dos direitos para a sua concretização, precisa estabelecer um sistema de justiça multiportas, por meio da adaptação da prestação da justiça às especificidades do direito material.

Com o processo estrutural, busca-se que a resposta jurídica dada à lide não seja inexequível, que a concretização não traga mais transtornos que a própria negativa do direito, ou que a decisão não se converta em nada mais do que palavras ante a ineficácia social intrínseca.

Nesse panorama, o estudo de caso visa compreender e analisar se a ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Paraná em face do Estado do Paraná para a implantação da Defensoria Pública Estadual em Apucarana é uma demanda estrutural e se foram utilizados os elementos estruturais na cognição e na fase executiva do processo.

Para tanto, na primeira parte do estudo está descrito o caso; num segundo momento, a análise dos elementos das demandas estruturais; e, logo após, o caso estudado, e como foram ou deveriam ter sido aplicados alguns institutos inerentes às demandas estruturais no caso concreto.

Trata-se de uma pesquisa de estudo de caso exploratória, baseada em um caso único, e tem como fonte de evidência documental os Autos n. 0000370-60.1999.8.16.0044. Utiliza-se também do método lógico-dedutivo, para a demonstração das caraterísticas do processo estrutural e adequação ao caso estudado.

2 SOBRE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA IMPLANTAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA COMARCA DE APUCARANA-PR (AUTOS N. 370-60.1999.8.16.0044)

A ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Estado do Paraná requereu a criação e a implantação da Defensoria Pública na Comarca de Apucarana-PR. Em sede de tutela de urgência, o Mistério Público postulou a concessão de ordem a fim de que o réu restabelecesse o convênio firmado com a OAB, então suspenso, ou adotasse medida equivalente para suprir a ausência temporária da Defensoria Pública na comarca.

A tutela provisória de urgência foi indeferida, com base na ausência do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, eis que a prestação jurisdicional aos hipossuficientes estaria sendo prestada por advogados dativos nomeados pelos juízos e diretamente pelo Juizado Especial nas causas que dispensam a presença de advogado. A decisão foi mantida pelo TJPR em agravo de instrumento.

Em sentença, o juízo julgou procedente a pretensão autoral, ordenando a implantação e a estruturação da Defensoria Pública nessa comarca no prazo de seis meses, haja vista a necessidade de atendimento da população de baixa renda (art. 127 da CF), além de ter sido conferido ao réu tempo suficiente, desde a edição da Lei Complementar Estadual n. 55/91, para a criação da instituição.

O recurso de apelação foi provido pelo TJPR, sob o fundamento de que a implantação da instituição nessa comarca é ato discricionário do estado e vinculado à oportunidade e conveniência da administração, eis que a norma constitucional que prevê a sua implantação é de eficácia contida e depende da criação de lei posterior que a regulamente.

Após a rejeição dos embargos de declaração, foi interposto recurso extraordinário, que teve seu seguimento negado. Interposto agravo em recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal deu provimento ao recurso para reformar o acórdão prolatado e ordenar a implantação da Defensoria Pública, haja vista ser atribuição do Poder Judiciário adotar medidas tendentes a determinar a implantação, pelo Poder Público, de imposições ditadas pelo texto constitucional.

O STF destaca que a não implantação da Defensoria Pública em Apucarana em tempo hábil reflete omissão do estado réu e desrespeito à Carta Constitucional, em especial ao direito de amplo acesso à justiça e afirma que a norma que institui a criação da instituição é de conteúdo programático, a qual deve ser efetivada por

ordem do Poder Judiciário em caso de inércia do responsável por cumpri-la, sob pena de comprometimento da integridade e eficácia da Constituição. Indica, ainda, que a cláusula de reserva do possível não pode ser invocada pelo estado quando sua aplicação aniquilar direitos constitucionais, como no caso em análise.

O Ministério Público requereu o início da fase de cumprimento de sentença, visando compelir o Estado a criar e implantar a Defensoria Pública na comarca. Ocorre que o Estado do Paraná informou o efetivo cumprimento da obrigação de fazer ante a nomeação de duas defensoras públicas para a comarca.

Diante da informação, requereu o Ministério Público que no prazo de 30 dias após a data do resultado final do terceiro concurso público de provas e títulos para o ingresso na carreira de defensor público do Estado do Paraná fossem designados defensores públicos para atuação em todas as oito defensorias públicas previstas para a Comarca de Apucarana[1], eis que as defensoras nomeadas somente têm atribuição para atender às varas criminais, família e anexos e infância e juventude.

O juízo indeferiu o pedido e julgou extinta a fase de cumprimento de sentença, haja vista que a pretensão inicial se destinava, unicamente, à criação e implantação da Defensoria Pública nessa comarca, sem estabelecer comando referente à estrutura mínima ou números de defensores. Foi dito, na mesma oportunidade, que eventual concessão de ordem para implantação integral de toda a estrutura prevista para a instituição localizada na comarca levaria a intromissão do Poder Judiciário no Poder Executivo, medida vedada pelo ordenamento em vigência.

O autor interpôs recurso de apelação, o qual não foi provido pelo TJPR, sob os seguintes fundamentos: (a) a concessão de ordem para implantação integral de toda a estrutura prevista para a Defensoria Pública de Apucarana não foi requerida na petição inicial, razão pela qual não poderia ser deferida em sede de cumprimento de sentença; (b) eventual imposição de alocar defensores de outras comarcas para a de Apucarana representaria ofensa à autonomia administrativa da instituição, sobretudo porque é de competência privativa do defensor público-geral lotar e distribuir os membros da instituição (art. 18, I, da LC n. 136/2011); e (c) o art. 98, § 1º, da ADCT, estabelece que os estados deverão contar com defensores públicos em todas as unidades jurisdicionais até 2022, proporcionalmente à efetiva demanda de serviço e tamanho da população, tendo o estado-réu promovido esforços, ainda que mínimos, para estruturar a instituição.

[1] Anexo único da Deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública n. 7/2016.

Após o trânsito em julgado da sentença e posterior baixa dos autos, os litigantes manifestaram ciência e os autos foram arquivados definitivamente.

3 DOS ELEMENTOS DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS

A demanda estrutural caracteriza-se por exigir do Poder Judiciário, na solução de conflitos, que ao adjudicar o direito, o faça de maneira programada, gradual e prolongada no tempo, visando conferir efetividade e, ao mesmo tempo, neutralizar os impactos econômicos, culturais e sociais ocasionados pela implementação da decisão.

Owen Fiss (2017, p. 25) conceitua:

> A adjudicação[2] é o processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos. A chamada reforma estrutural – o assunto deste artigo – é um tipo de adjudicação, distinto pelo caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, pelo fato de envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar significado aos valores constitucionais na operacionalização dessas organizações. A reforma estrutural reconhece o caráter verdadeiramente burocrático do Estado moderno, adaptando formas de procedimentos tradicionais para a nova realidade social.

Os processos estruturais caracterizam-se por terem como escopo a realização de mudanças institucionais, em que há multipolaridade e policentrismo, caracterizados pela convivência de múltiplos interesses e pela finalidade de promover valores públicos (PEREIRA; VOGT, 2021, p. 387), o que poderá exigir ainda a mudança de atuação de uma determinada instituição.

Nas demandas estruturais, as respostas diretas e imediatas não são as mais adequadas para a efetiva resolução do conflito, eis que para a sua concretização exigem respostas difusas, com imposição gradativa e orientada para o futuro.

As demandas estruturais poderão veicular pretensões que, ante o seu conteúdo material, não têm a sua justiça ou não são questionadas e, pretensões que, por sua natureza, são irreversíveis e, por isso, precisam ser efetivadas (JOBIM, 2013, p. 90-91).

[2] No sentido de atividade realizada pelo Poder Judiciário na solução de conflitos. A adjudicação, no emprego do vocábulo em língua inglesa, equivale a atribuir uma solução, dentre tantas possíveis, para a controvérsia (FISS, 2017, p. 25).

Com o surgimento de demandas que visavam afastar a violação a direitos constitucionalmente garantidos se intensificou a preocupação em garantir o atendimento das decisões judiciais, sobretudo aquelas que não se restringem a condenações em pagamento. Note-se que, tal preocupação é algo que ocorre no direito norte-americano há décadas[3], no entanto, no direito brasileiro ainda pode ser considerado como algo novo (BAUERMANN, 2012, p. 53).

As demandas estruturais, para alcançarem efetividade, regra geral, exigem decisões fundadas na racionalidade, factíveis e efetivas, para as quais é imprescindível diálogo institucional e ampliação da cognição judicial. A implementação do julgado deve se preocupar com a realidade existente quando a decisão é proferida, e uma realidade que se projeta diante das variáveis que porventura estejam presentes. Exige-se, portanto, maleabilidade, efetivação gradual, progressiva e dialogada, eis que os próprios arranjos institucionais existentes poderão ser alvo de alterações sistemáticas.

Sérgio Arenhart (2017, p. 1073-1077) afirma que as demandas estruturais têm como objeto a solução de um conflito multifacetado e que envolva a multiplicidade de interesses, multiplicidade de sujeitos e formação de diversos núcleos de posições e opiniões, pontos de vista concorrentes ou divergentes e que nas ações estruturais as necessidades de proteção são mutáveis, e o que é suficiente e compatível em um determinado momento, muito frequentemente, poderá não ser em outra ocasião, razão pela qual é muito difícil que o autor da demanda possa, ao redigir a petição inicial, ter a exata medida do porvir, do que virá a ser necessário para contemplar, de forma adequada, o direito protegido e, somente no final do processo, é possível ter a noção das necessidades do direito contemplado (ARENHART, 2013, p. 389-410). Numa demanda estrutural, o que se espera é que o resultado do cumprimento de uma decisão, como repercussão, restará necessário o surgimento e a sucessão de outras decisões.

[3] O *leading case* Brown *vs*. Board of Education of Topeka é considerado o marco das ações estruturais no Direito norte-americano e gerou a alteração de paradigmas quanto à forma de julgar e quanto à aplicação de meios executórios inovadores, dirigidos para o Poder Público e para a população (BAUERMANN, 2012, p. 54). O caso tratou do sistema de segregação racial conhecido como *separate but equal* e, mais que um marco na luta pela igualdade racial nos Estados Unidos da América, a decisão constituiu um avanço em busca da efetividade das decisões, eis que além do reconhecimento do direito dos negros de ingressarem nas escolas reservadas aos brancos, também determinou uma aplicação em larga escala de uma política pública de dessegregação, incluindo alunos e escolas que sequer estavam envolvidos diretamente no caso (MORO, 2004, p. 40).

De acordo com Antônio César Bochenek (2021, no prelo):

> Em linhas gerais, o processo estrutural se caracteriza por: levar ao Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; objetiva uma transição deste estado, uma reestruturação, para remover a situação de desconformidade, mediante implementação de decisões; compreensão e delimitação do problema estrutural e estabelecimento de um programa ou projeto de reestruturação; flexibilização das normas processuais para propor soluções, ouvir a todos os interessados, redesenhar os espaços de participação, preservar o contraditório, efetivar as deliberações consensuais e judiciais.

Dentro desse panorama, o que se tem é que a demanda estrutural exige a adoção de um modelo processual colaborativo, orientado para a busca de soluções de direito material efetivas e vocacionadas a promover a tutela de direitos. O magistrado, portanto, deverá buscar uma nova forma de conduzir o processo no qual a decisão seja compreendida como o produto de uma atividade dialógica, formada dentro de comunidade de trabalho composta não apenas pelas partes e magistrado, mas também pela própria sociedade:

> O juiz do processo cooperativo é um juiz isonômico na sua condução e assimétrico apenas quando impõe suas decisões. Desempenha duplo papel: é paritário no diálogo e assimétrico na decisão.
>
> A paridade na sua condução está em que, embora dirija processual e materialmente o processo, atuando ativamente, fá-lo de maneira dialogal (art. 139, CPC). Vale dizer: o juiz participa do processo colhendo a impressão das partes a respeito dos seus rumos, possibilitando assim a influência dessas na formação de suas decisões (de modo que o *iudicium* acabe sendo efetivamente um ato *trium personarum*, como se entendeu ao longo de toda a praxe do *jus commune*) (MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 149).

Obtempere-se que o modelo processual colaborativo e dialógico, inclusive, ganhou amparo e maior força com a consagração da cláusula geral de negociação processual.

4 A PRESENÇA DOS ELEMENTOS DAS DEMANDAS ESTRUTURAIS NA ACP N. 370-60.1999.8.0044

Ao se analisar os autos da ACP n. 370-60.1999.8.0044, verifica-se que se trata de uma ação civil pública que foi ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face do Estado do Paraná, e tem como fundamento o dever do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV, da CF/88) e o art. 142 da Lei Complementar n. 80/94, que determina aos estados o dever de organizar as suas defensorias públicas no prazo de 180 dias. O objeto da ação, portanto, é adjudicar o direito de acesso à Justiça à população da Comarca de Apucarana-PR, diante da implantação da Defensoria Pública na comarca, e tem como pedido a condenação do Estado do Paraná na obrigação de fazer para que no prazo de seis meses promova a criação, implantação e estruturação da Defensoria Pública na Comarca de Apucarana.

A ação tem como objeto a adjudicação de um direito fundamental, caracteriza-se pela multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio (população de todo o Estado do Paraná seria verdadeiramente interessada e não apenas da Comarca de Apucarana) e que demandaria uma intervenção judicial voltada para alcançar metas de natureza continuada e que pudessem ser continuamente revistas para adaptar-se a uma prospectiva do porvir.

Na hipótese em apreço, o direito fundamental buscado (o dever do Estado de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos) não é controvertido ou demanda uma atuação contramajoritária do Poder Judiciário. Assim, na fase de cognição, não foi preciso estabelecer a fase de instrução para que a sentença fosse proferida de forma genérica, qual seja, condenar o Estado do Paraná na obrigação de fazer para que no prazo de seis meses promova a criação, implantação e estruturação da Defensoria Pública na Comarca de Apucarana (esta decisão que foi restabelecida pelo STF em sede de recurso extraordinário).

Ocorre que, na visão de uma demanda estrutural que define uma política pública, a determinação de prazo certo para o cumprimento, quando pouco, dificulta o cumprimento de uma decisão que estabelece uma política pública que requer, como no caso em apreço, mudanças institucionais.

A implantação da Defensoria Pública não poderia se dar de forma instantânea e muito menos de maneira local: trata-se de um órgão com atribuições em âmbito estadual, e não se pode descurar da necessidade de implantação de forma conjunta

em todo o Estado do Paraná, a despeito da abrangência da coisa julgada ter sido restrita à Comarca de Apucarana. Pensar de outro jeito geraria perplexidade – de forma extrema, imaginar a existência de uma Defensoria Pública estadual para uma única comarca seria dispendioso e pouco eficiente.

Deste fato, nota-se que o tratamento desta demanda na fase cognitiva descurou da completa necessidade de atendimento ao princípio da demanda. O tratamento conferido à fase cognitiva da demanda retrata aquele tradicionalmente conferido a lides meramente individuais e com objeto simples.

Contextualizando a situação, é válido discorrer que a Defensoria Pública do Estado do Paraná, mesmo depois de transcorridos os prazos constitucionais, não havia sido efetivamente implantada. Em razão deste fato, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou ação civil pública em diversas comarcas do Estado, com pleito semelhante ao da ACP n. 370-60.1999.8.0044.

Tais ações tiveram os mais variados desfechos e, ao fim, a implementação da Defensoria Pública do Estado do Paraná somente ocorreu com a LCE n. 136/2011, ainda assim de maneira incipiente.

De acordo com dados extraídos do relatório e exposição de motivos publicados no site da própria Defensoria Pública do Paraná[4] a estimativa do número ideal de defensores para atendimento da população paranaense seria de 919 (895 em atuação e 24 para funções administrativas) e existiria, à época, um déficit de 86,94% em relação aos cargos criados. A LCE n. 136/2011 havia criado 582 cargos.

Aponta ainda o estudo os parâmetros utilizados para a definição da lotação nas comarcas:

> Tomado este número global, a distribuição por comarca foi realizada através da divisão da população potencialmente assistida (com renda até 3 salários mínimos), em cada uma, pelo número ideal de defensores públicos. Exemplificando: em Curitiba, segundo dados do IBGE, há 1.114.514 pessoas que são potencialmente assistidas pela instituição. Dividindo-se pelo número ideal de defensores, tem-se o montante ideal de 130,52 profissionais para a capital paranaense. (PARANÁ, [2013?a]).

[4] https://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_1.pdf

De acordo com a tabela de ofícios de Defensoria Pública do estado[5], a 18ª Seção Judiciária, com sede na Comarca de Apucarana, teria como número ideal de defensores públicos 13, no entanto, atualmente, conta com apenas duas defensoras públicas (PARANÁ, [2013?b]).

A tabela acima referida, a despeito de aparentemente estar desatualizada – não consta a data da publicação, porém se observa que quanto ao objeto do estudo, na 18ª Seção Judiciária existem duas defensoras públicas lotadas[6] , enquanto na tabela diz que o número atual de defensores em Apucarana é zero – nos mostra que não houve congruência na divisão do número de defensores lotados nas comarcas e a efetiva necessidade.

A demanda que tinha por objeto a implantação da Defensoria Pública, portanto, merecia um tratamento conjunto com as demais demandas da espécie que se espalharam pelo estado, quiçá uma decisão que tivesse a amplitude estadual.

Quanto à fase de execução da sentença, tem-se que foi iniciado pelo rito do art. 461, 461-A e 632 e 645 do CPC. Intimado o Estado do Paraná, informou que dois defensores públicos entrariam em exercício na Comarca de Apucarana em 28 de abril de 2016 e então os autos foram arquivados.

Aqui, nota-se que se havia a previsão de forma genérica no acórdão de "criação e implementação" da defensoria, sem qualquer menção à necessidade de estabelecimento ou respeito a parâmetros para o que se considera uma defensoria efetivamente implementada. Em cumprimento de sentença, poderia haver a abertura para um cumprimento dialogado, que obedecesse a um plano com metas a longo prazo e fiscalização de seu cumprimento. Nada disso ocorreu. O tratamento dispensado à ação, novamente, obedeceu aos ditames das ações individuais.

Ocorre que, em 2017, logo após informado pelo estado a nomeação das defensoras públicas que atuam na comarca, teria sido denegado atendimento a uma assistida, que compareceu ao Ministério Público e reclamou quanto à dificuldade de acesso aos serviços que deveriam ser prestados pela Defensoria e que estavam limitados ante a inexistência de defensores públicos com atribuição para causas cíveis.

Diante da situação, o Ministério Público peticionou nos autos alegando um descumprimento velado por parte do estado. Este cumprimento de sentença extinto com fundamento na impossibilidade de o Poder Judiciário interferir na organização da

[5] https://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_2.pdf.
[6] https://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=331

Defensoria Pública. O Ministério Público recorreu da decisão, porém, esta foi mantida pelo TJPR.

Passados aproximadamente cinco anos da nomeação das defensoras públicas e implementação da defensoria na Comarca de Apucarana, observa-se que nada mais foi feito pelo estado para a ocorrência da ampliação do atendimento e completo cumprimento do dever de assistência. As atribuições da Defensoria Pública continuam a ser cumpridas de forma limitada, com atuação apenas nas varas criminais, família e infância e juventude, e sem atendimento em regime de plantão judiciário.

Nota-se, portanto, que a omissão estatal continua. E continua justamente por não ter sido estabelecido nos autos um plano, com medidas voltadas para o futuro, e com o prolongamento temporal da execução judicial. A violação do direito fundamental de assistência judiciária continua ocorrendo.

O que se espera de um processo com caráter multipolar e policêntrico é a tomada de decisões de forma estruturada, com a participação dos entes envolvidos e da sociedade como um todo. A intervenção judicial ocorreu, no entanto, o resultado a despeito de ser positivo ainda foi muito acanhado, distante do que se espera e sem perspectiva temporal de concretização do direito adjudicado.

No caso em apreço, ocorreu inadequação da estrutura processual, eis que foi adotada aquela tradicionalmente prevista e com raízes liberais, desconsiderando a realidade econômica e social. Não foi feita a adequação no plano processual, que esbarrou em óbices, tais como os limites impostos pelo princípio da demanda e a inadequação das medidas, da forma como deferidas, ao sistema de controle do poder estatal.

5 CONCLUSÃO

As demandas estruturais são voltadas para a concretização de um direito adjudicado por meio de uma decisão judicial, de forma programada, gradual, dialogada e prolongada no tempo, visando conferir efetividade e adequação à realidade econômica, social e cultural.

A insuficiência das técnicas processuais tradicionais e lineares para a solução de demanda que tenha como objeto mudanças institucionais e que adjudicam direitos fluidos e complexos exigem adaptação de procedimentos e condutas. O que se pretendeu demonstrar com este estudo de caso foi justamente que a ausência dessas

adaptações e a aplicação das técnicas tradicionais acabou gerando perplexidades, ineficácia de fato da decisão e esvaziamento do objeto. Não se pode descurar que a ação aqui estudada foi ajuizada e tramitou há 20 anos – o que influencia diretamente na forma de condução aplicada ao processo, eis que na época, pouco se falava e menos ainda se aplicava as técnicas decisórias das demandas estruturais.

Desta feita, decorridos mais de 20 anos do ajuizamento da ação, a situação da assistência judiciária na Comarca de Apucarana segue precária (apenas duas defensorias implementadas quando os estudos indicam a necessidade de 13) e sustentando-se na nomeação de advogados dativos.

A demanda, a despeito de enquadrar-se como estrutural, não teve o tratamento adequado, ao revés, foi conduzida como o processo marcadamente circunscrito a óbices como o princípio da demanda e da correlação, decisões sem abertura para a cooperação e para a construção de soluções dialogadas.

Portanto, nota-se que na ACP n. 370-60.1999.8.0044 a execução dialogada, programada, escalonada e de forma a abranger todo o Estado do Paraná, com a fiscalização do cumprimento do plano (ainda que no formato proposto pelo Poder Executivo), poderia ter transformado a realidade e gerado a efetiva implantação da Defensoria Pública, satisfazendo o dever do estado de prestar amparo judicial aos necessitados a contento.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 1071-1096.

BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2012.

BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais**: flexibilidade e gestão. No prelo.

FISS, Owen. **Direito como razão pública**: processo, jurisdição e sociedade**.** Tradução de Carlos Alberto de Salles. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **Comentários do Código de Processo Civil**: artigos 1 ao 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MORO, Sérgio Fernando. **Jurisdição constitucional como democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado do Paraná. **Cidades em que há atuação da Defensoria Pública**. Curitiba, [20--?]. Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=35. Acesso em: 27 jul. 2021.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado do Paraná. **Relatório e exposição de motivos**. Curitiba, [2013?a]. Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado do Paraná. **Tabela – Ofícios de Defensoria Pública do Estado**. Curitiba, [2013?b]. Disponível em: https://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_2.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Ação Civil Pública n. 0000370-60.1999.8.16.0044**. Curitiba, 1999. Implantação da Defensoria Pública na Comarca de Apucarana/PR. Andamento processual. Disponível em: https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/. Acesso em: 27 jul. 2021.

PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. VOGT, Fernanda Costa. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384.

A RELEVÂNCIA DO PROCESSO DIALÓGICO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: ESTUDO DA ACP DOS PRAZOS PARA ANÁLISE ADMINISTRATIVA DE PEDIDOS DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – ACP N. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC

THE RELEVANCE OF THE DIALOGICAL PROCESS IN CONCRETEING THE FUNDAMENTAL RIGHT TO A REASONABLE DURANTION OF THE PROCESS: STUDY OF DEADLINES FOR ADMINISTRATIVE ANALYSIS OF CLAIMS TO PROVIDED BENEFITS OF SOCIAL SECURITY – ACP N. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC

LETICIA DANIELE BOSSONARIO*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar, por meio de estudo de caso, a relevância da condução dialógica de processos estruturais como forma de concretizar o direito fundamental à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal). O questionamento que se levanta é: instâncias inferiores do Poder Judiciário são aptas ou possuem instrumentos adequados para promover a pacificação social com a celeridade e a amplitude necessárias? Partindo desse problema, por meio da análise do caso da ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC, a análise da hipótese de trabalho: os órgãos e as entidades da administração pública atuantes em primeira instância podem contribuir para a resolução mais célere de um conflito social a partir da utilização adequada e razoável da sua atribuição para negociações, e os magistrados e magistradas podem fazê-lo por meio de uma adequada identificação de processos estruturais. A oportunidade de magistrados e magistradas de primeira instância provocarem diretamente os tribunais superiores ao identificar a repercussão nacional do que se discute consolidaria de forma contundente a atenção devida ao direito fundamental à duração razoável do processo, além de permitir uma pacificação social e a equalização/economia de trabalho em todas as instâncias do Judiciário.

Palavras-chave: *town meeting*; processo dialógico; duração razoável do processo; cultura conciliatória e de atos concertados.

* Juíza federal substituta na Subseção Judiciária de Ilhéus – BA vinculada ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Diretora de Tecnologia da Informação da Associação dos Juízes Federais do Brasil. Especialista em Processo Civil pela Universidade Paulista. Aluna especial do PPGPD/Enfam.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze, through a case study, the relevance of the dialogical conduct of structural processes as a way of realizing a fundamental right to a reasonable duration of the process (article 5, LXXVIII, of the Constitution). The question that arises is: are lower levels of the Judiciary able or have adequate instruments to promote social pacification with the necessary speed and breadth? Starting from this problem, through the analysis of the case of ACP 5004227-10.2012.4.04.7200/SC, the following result develops: the organs and entities of the public administration acting in the first instance can contribute to the faster resolution of a social conflict from the appropriate and reasonable use of its attribution for negotiations, and magistrates can do it through an adequate identification of structural processes. The creation of the possibility for first instance magistrates to directly provoke the Superior Courts by identifying the national repercussion of what is being discussed would strongly consolidate the attention due to the fundamental right to the reasonable duration of the process, in addition to allowing social pacification and equalization / labor savings in all instances of the Judiciary.

Keywords: town meeting; dialogic process; reasonable duration of the process; conciliatory culture and concerted acts.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A importância do *town meeting* em processos estruturais à luz da ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. 3 A concretização do direito fundamental à razoável duração do processo por meio da antecipação do diálogo processual. 4 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Inicio este artigo citando o professor Sérgio Cruz Arenhart (2021, p. 1067-1068) em trecho da sua conclusão exarada no artigo Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão, publicado no livro Processos Estruturais, 3ª edição:

> Sem dúvida, para quem vê as coisas pelo retrovisor, muitas coisas poderiam ser mais corretamente tratadas. Com o conhecimento adquirido a partir do tratamento de outros casos, e com a atenção dada pela doutrina ao tema, muitas sugestões mais modernas podem impactar na gestão do caso.

> Tais críticas, porém, a meu ver, não desmerecem o sucesso logrado no trato do caso. Se a análise retrospectiva dos casos concretos pode revelar a insuficiência ou a inadequação de algumas soluções tomadas, é sempre importante recordar que nenhuma solução será universal e atemporal. Todos os caminhos – particularmente aqueles adotados em casos estruturais – são amoldados para o caso e à luz das circunstâncias concretas e momentâneas. É possível que elas se revelem no futuro inadequadas, mas isso também é inerente à complexidade que é própria dessa modalidade de conflitos.

Optei por trazer esse trecho logo no início do artigo, pois a pretensão aqui é analisar a condução de uma ação estrutural finda, apontando eventuais melhores condutas que poderiam ter sido adotadas pelas diversas instâncias nas quais ela tramitou sem, entretanto, afirmar que tais condutas foram peremptoriamente equivocadas, pois não erámos nós a conduzir o feito, a vivenciar a situação fática que se apresentava e a acompanhar o processo juntamente com milhares de outros sob nossas responsabilidades. Deixo aqui o meu mais profundo respeito pela atuação de magistrados e magistradas, desembargadores e desembargadoras, ministros e ministras no caso que será analisado.

Feita essa consideração, passo à introdução propriamente dita.

O estudo dos denominados Processos Estruturais tem sua origem reportada nos Estados Unidos a partir de casos julgados entre 1950-1970 e, especialmente, a partir de 1954, com a análise do caso Brown *vs*. Board of Education of Takepa (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 424-425).

A partir daí e com o início dos estudos desse tipo de caso na doutrina brasileira, estabeleceu-se ser processo estrutural "[...] um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural" (VITORELLI, 2021b, p. 84).

Como características principais para a identificação desse tipo de processo, ou melhor, da existência de demanda/litígio estrutural[1] levada/levado a cabo por meio

[1] Para Fredie Didier Junior, Hermes Zaneti Junior e Rafael Alexandria de Oliveira "[...] problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisa considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)." (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 427). Já para Edilson Vitorelli "Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser revolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro." (VITORELLI, 2021b, p. 56).

de um processo estrutural, Didier Junior, Zaneti Junior e Alexandria de Oliveira (2021, p. 427) mencionam: a) típicas, mas não essenciais: multipolaridade, coletividade e complexidade; e b) essenciais: tratar de um problema estrutural, implementação de um estado ideal de coisas, procedimento bifásico e flexível e consensualidade (VITORELLI, 2021b, p. 56).

Trata-se, portanto, de processo no qual magistrados e magistradas são convocados a atuar, muitas vezes, como gestores, traçando políticas públicas em um diálogo constante com as partes envolvidas no litígio, inclusive e especialmente com a administração pública. Mas também atuam como incentivadores ou catalisadores de mudanças consistentes na estrutura organizacional da administração pública, ou seja, a partir da existência do processo e das discussões nele traçadas, a administração se vê, ela própria, compelida a reorganizar-se como forma de fazê-lo não no tempo imposto pela Justiça, mas naquele acordado no processo e mais, conforme as suas capacidades burocráticas.

É nessa última vertente que se enquadra a Ação Civil Pública n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC[2], ajuizada em 9 de março de 2012, objeto deste artigo.

Nela, o Ministério Público Federal pretendia que as perícias administrativas para concessão de benefícios previdenciários por incapacidade fossem realizadas em 15 dias a contar da data do requerimento do benefício e, acaso isso não acontecesse, houvesse uma concessão automática do benefício por incapacidade até a realização da perícia.

O quadro fático que se apresentava à época, em 2010, em Santa Catarina, e apurado por meio do Inquérito Civil n. 1.33.000.002026/2009-32, com base em inspeções realizadas e representações de beneficiários/usuários das agências do INSS no estado, era de atraso excessivo na realização das perícias médicas previdenciárias decorrente de déficit nos quadros de peritos médicos e com perspectiva de piora em razão do gozo de férias e das sucessivas aposentadorias que estavam prestes a ocorrer.

O Ministério Público Federal notificou ainda a existência de outra Ação Civil Pública, a de n. 2009.61.00.026369-6/SP, com liminar de efeitos nacionais deferida determinando a contratação excepcional e temporária de peritos médicos pelo INSS,

[2] Cf. Íntegra do processo em: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 1171152**. Brasília, DF: STF, [2015]. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5573573. Acesso em: 21 abr. 2021.

decisão essa posteriormente alterada considerando a existência de concurso público em andamento e que, ainda assim, não resolveu o problema. Alertou, porém, que a mera contratação de médicos na quantidade prevista não seria suficiente para atender ao pleito dessa nova ACP, considerando que o déficit de profissionais persistiria com as aposentadorias iminentes.

Afirmava o Ministério Público Federal que o prazo de 15 dias para agendamento de perícia é estabelecido como razoável pela própria autarquia previdenciária quando prevê esse lapso temporal como necessário a que o segurado solicite a prorrogação do benefício. Aduzia, ainda, que administrativamente o próprio INSS reconhece que as perícias devem ser feitas em menos de 30 dias, tanto que suspendeu férias e licenças para buscar atingir essa meta.

No bojo no Inquérito Civil, o Ministério Público Federal solicitou diversas informações ao INSS em Brasília e, apesar do conhecimento da diretoria da autarquia acerca da deficiência, da investigação que se fazia e da necessidade de correção, nenhuma ação efetiva foi tomada.

Além disso, o Ministério Público Federal expediu recomendação direcionada à Superintendência Regional do Sul para que não se autorizasse o gozo de licença-prêmio e férias, e implementasse rodízio entre os médicos peritos nas diversas agências para atender à demanda daquelas mais deficitárias a qual, segundo o próprio INSS, foi encaminhada a Brasília em razão da complexidade da matéria.

Resta claro, portanto, que a cúpula administrativa da autarquia tinha conhecimento da situação deficitária e de descumprimento dos seus próprios normativos e poderia, administrativamente, ter adotado medidas para suplantar o problema que, como veremos adiante, persiste até hoje, ano de 2021, e tende a persistir seja por deficiência estrutural, seja em razão da pandemia de Covid-19, agravando ainda mais a situação daqueles que estão, temporária ou permanentemente, vulneráveis.

Neste ponto e para encerrar essa parte introdutória, destaco a relevância, necessidade, conveniência e possibilidade de intervenção judicial na condução de políticas públicas.

Vejam que o Instituto Nacional do Seguro Social tinha conhecimento da situação de precariedade na realização de perícias médicas em Santa Catarina e em diversos outros estados e mesmo assim as mudanças na burocracia administrativa vinham lentas.

Consiste na autorização para o Judiciário intervir. Conforme Owen Fiss (2021, p. 36):

> [...] a objeção democrática à atuação judicial talvez derive da adoção de um conceito limitado de democracia. Quando se concebe a democracia como o bom funcionamento das instituições que compõem o governo, é preciso que cada uma delas seja avaliada de acordo com a sua função. O Judiciário existe para interpretar e aplicar as leis e a Constituição. Se ele faz isso de maneira consistente e coerente [...], então a sua atuação se justifica democraticamente [...]. Uma decisão judicial não é legítima apenas porque é contramajoritária, pela simples razão de que a performance do Judiciário não pode ser avaliada, em termos de resultado, pela comparação com o que pensa a maioria, diferentemente do que ocorre com os demais poderes.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, ao relatar o Recurso Extraordinário n. 592.581 – no qual se discutiu a realização de obras emergenciais em presídios públicos no Estado do Rio Grande do Sul, bem destacou ser:

> [...] possível, assim, uma atuação que não seja cegamente omissa e nem irresponsavelmente ativista, mas que garanta o direito fundamental [...]. Uma compreensão sobre a separação de poderes que se atenha ao tradicional entendimento de que ao Poder Judiciário cabe apenas ser deferente às escolhas do Executivo e do Legislativo demonstra uma limitada concepção de democracia, segundo a qual as escolhas majoritárias dos representantes do povo (gestores e legisladores) são inquestionáveis. E que essa compreensão rasa de democracia acaba por permitir que direitos fundamentais de minorias, pouco vistas, sejam sistematicamente violados. Uma compreensão robusta de democracia deve, ao contrário, possibilitar que esses grupos minoritários [...] tenham suas situações de privação expostas e que diante da violação de seus direitos o Poder Judiciário os garanta. (BRASIL, 2015b).

Não é demais evidenciar que, apesar disso, ainda hoje e em toda e qualquer contestação da União ou das autarquias federais em processos judiciais, o tópico da separação dos poderes vem evidenciado com alegações genéricas de impossibilidade de atuação jurisdicional. É preciso uma mudança de mentalidade também na condução dos processos por advogados públicos de forma a permitir que os fins para os quais o Estado existe sejam de fato concretizados sem que haja necessidade de uma defesa cega da sua atuação ou não atuação.

Feita essa pequena introdução sobre a ACP a ser estudada e os conceitos básicos acerca de litígio e processo estrutural, e da legitimação da atuação jurisdicional nesses casos, prossigo com a análise mais detida do tema deste artigo.

2 A IMPORTÂNCIA DO *TOWN MEETING* EM PROCESSOS ESTRUTURAIS À LUZ DA ACP N. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC

Town meeting, conceito cunhado por Stephen Yeazell, é a fomentação, por juízes e juízas, do diálogo dentro do processo, valendo-se para isso de eventos públicos (ex.: audiências públicas) e de opiniões de *amici curiae* (YEAZELL, 1977, p. 244-260). Busca-se a participação direta e informal de uma ampla gama de interessados, objetivando colher informações, antecipar possíveis efeitos colaterais indesejados que usualmente surgem apenas na fase em que se busca a implementação da decisão estrutural, e formar uma base sólida para que a sociedade civil, empoderada a partir da transparência nas decisões judiciais e ciente dos seus direitos, além da própria estrutura administrativa, retome as rédeas da condução ou perpetuação das mudanças iniciadas num processo judicial.

O método é relevante também para evitar alguns problemas relacionados à heurística, ou seja, problemas fundados em crenças dos julgadores e partícipes no processo e que podem interferir de maneira decisiva no sucesso ou fracasso das medidas nele determinadas (VITORELLI, 2021a, p. 339-354)[3].

Feita essa pequena conceituação, retomo o caso em análise.

Ainda no inquérito civil, em reunião administrativa realizada com a Superintendente Regional Sul do INSS, ela afirmou que o problema nos atrasos na realização das perícias decorria da denominada “operação-padrão” dos peritos médicos, ou seja, do fato de eles não seguirem o protocolo do INSS para a concessão dos benefícios, estabelecendo prazos menores de recuperação (ex.: para fraturas, o prazo deveria ser de 180 dias – conforme o protocolo –, mas eles concedem apenas 30/60 dias de afastamento), o que gera a necessidade de realização de novas perícias

[3] O autor trata de três tipos de heurísticas: a) de disponibilidade, segundo a qual o impacto emocional ou o contato inicial com determinado aspecto tendem a fazer com que esse aspecto seja considerado mais relevante que outros, ainda que esses outros sejam, em verdade, prioritários; b) de representatividade: propriedades ou situações muito raras tendem a ser consideradas mais relevantes se o grupo que as representa for mais ativo dentro do processo (daí a importância do t*own meeting* desenvolvido da maneira mais ampla possível); e c) de ancoragem-ajustamento: tendência dos julgadores e julgadoras tomarem decisões dentro da sua zona de conforto, ou seja, pautadas em dados iniciais conhecidos ou que promovam uma facilidade no que diz respeito à conclusão do trabalho.

com maior frequência. Afirmou que eles estavam amparados por liminar judicial em razão da autonomia médica (ACP 2005.33.00.020219-8/BA).

Administrativamente o INSS constituiu grupos de trabalho para avaliar e estabelecer parâmetros de períodos de repouso por motivo de doença, objetivando estimar prazos de reconhecimento de direito dos benefícios por incapacidade. Os problemas, entretanto, persistiram.

Ajuizada a ACP, a Procuradoria Federal foi intimada a se manifestar em 72 horas sobre a liminar requerida, ocasião em que elencou as medidas adotadas pelo INSS para a solução do problema: rodízio de peritos para atendimento de agências com maior atraso; mutirões de perícias; suspensão de recessos, férias e licenças de peritos; incentivo à extensão da jornada; realização de novos concursos; criação de novo sistema integrado de perícias para armazenamento de dados; priorização da perícia médica inicial; adoção de dois turnos diários para a realização de perícias; elaboração de novo formato para concessão de benefícios por incapacidade com a adoção do atestado médico eletrônico.

Relatou que a solução do problema é complexa e medidas têm sido diuturnamente adotadas para equalizar a situação. Alertou, ainda, que a concessão da liminar imporia uma nova rotina, sem qualquer planejamento, produzindo um prejuízo em todo o trabalho estratégico que vem sendo realizado. Pontuou, por fim, que havia sido feito um acordo em outra ACP do Rio Grande do Sul (5025299-96.2011.404.7100), no qual estabeleceu-se o procedimento de utilização de atestado médico eletrônico e concessão do benefício nos casos em que esse documento fosse suficiente, no prazo de 30 dias.

Nesse estágio, duas considerações acerca da condução do feito são necessárias:

1) A Associação Nacional de Peritos Médicos do INSS postulou o seu ingresso no feito, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, como *amicus curiae*, o que, entretanto, foi indeferido com apoio em manifestação do Ministério Público Federal, ao argumento de que a esfera jurídica desses profissionais não seria atingida. Contudo, como se vê, administrativamente, mas em decorrência de ações judiciais similares em outros estados, aos peritos foi imposta suspensão de férias e licenças, trabalho em sistema de rodízio e com turnos diferenciados, inclusive com mutirões aos sábados.

Não me parece, portanto, que a manifestação ou a participação da associação de peritos médicos na solução do problema pudesse ser desconsiderada tendo em

vista os efeitos colaterais gerados com a imposição de prazo para a realização de perícias.

2) A Procuradoria Federal alertou o magistrado responsável pela condução do feito acerca da existência de outra ação tratando do mesmo tema e na qual tinha sido firmado um acordo, bem como sobre a complexidade do problema e os eventuais efeitos colaterais possíveis no caso de deferimento da liminar na forma como solicitada. Ressaltou também que o problema exige adaptações constantes, desenvolvimento de novos sistemas e até mesmo alterações legislativas e regulamentares, havendo impedimentos físicos para a mera ampliação no número de médicos peritos para atender a demanda (ex.: não haveria salas de perícia suficientes para que esses médicos trabalhassem).

Aqui, vale pontuar que, à época, não se falava com tanta frequência como hoje em "demandas estruturais" e, portanto, a visualização desse fato talvez tenha restado prejudicada. Apesar disso, e mais como uma impressão pessoal sem respaldo empírico, mesmo com esse conceito mais difundido, ainda vemos magistrados e magistradas não reconhecerem a potencialidade estrutural da demanda e tratá-la como uma ação individual ou coletiva simples.

Também mais recentemente, em 2015, a alteração do CPC com a inclusão de um capítulo para a "Cooperação Nacional" (arts. 67 a 69)[4] entre magistrados e magistradas, o que permitiria, diante da notícia apresentada pela Procuradoria Federal, a reunião de processos perante um único juízo ou uma atuação concertada entre eles para tratamento conjunto da situação e solução adequada à demanda complexa.

Mas como destacado logo no início deste artigo, olhar pelo retrovisor é muito mais simples que estar no centro de atividade do furacão e ter que atuar.

[4] Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores. Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual. Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como: I – auxílio direto; II – reunião ou apensamento de processos; III – prestação de informações; IV – atos concertados entre os juízes cooperantes. § 1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste código. § 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I – a prática de citação, intimação ou notificação de ato; II – a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III – a efetivação de tutela provisória; IV – a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V – a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI – a centralização de processos repetitivos; VII – a execução de decisão jurisdicional. § 3º O pedido de cooperação judiciária pode ser realizado entre órgãos jurisdicionais de diferentes ramos do Poder Judiciário. (BRASIL, [2021?]).

Apesar desses dois pontos que hoje vemos de maneira mais evidenciada, foi proferida decisão liminar deferindo os pedidos do MPF considerando que o direito social à previdência e assistência social estavam sendo violados e que inexistindo capacidade para a realização das perícias em tempo adequado os benefícios deveriam ser concedidos automaticamente.

Pontuo neste trecho o cuidado necessário com o que Vitorelli (2021a, p. 345) expôs como "heurística de disponibilidade" e mencionado brevemente no início deste tópico, ou seja, a regra segundo a qual, psicologicamente e de maneira inconsciente, o juiz ou a juíza tem maior propensão de julgar e acolher pretensões construídas e sustentadas a partir de histórias individuais dramáticas, ainda que dados estatísticos sólidos que representem a totalidade do problema sejam apresentados.

No caso analisado, considerou-se a importância de se garantir direitos sociais e, em última instância, à vida (por meio de benefícios com caráter alimentar em momento de fragilidade social) e à dignidade da pessoa humana, que são fatos de relevância ímpar, mas desconsiderou-se o impacto orçamentário de mudanças impensadas e descoordenadas na rotina de trabalho das agências do INSS. Desconsiderou-se a necessidade de uma mudança nacional para atingir e auxiliar de maneira mais efetiva todos os segurados da previdência social ou beneficiários da assistência social; desconsiderou-se a sobrecarga de trabalho de peritos.

Veja que não estou dizendo que essas questões eram mais relevantes que a vida dos milhares de usuários que dependiam daqueles benefícios postergados pela mora administrativa, mas que uma solução efetiva perpassava e perpassa pela reforma estrutural no funcionamento das agências do INSS até para que a mudança ocorresse de maneira mais uniforme em todo o país.

Seguindo com a tramitação do caso específico, foi necessário que o INSS solicitasse em sede de Agravo de Instrumento a designação de audiência de conciliação para uniformização do procedimento para a Região Sul, na medida em que diversas outras ações estavam tramitando com pedidos similares, citando como exemplo a audiência realizada nos autos da ACP n. 5025299-96.2011.404.7100/RS.

Realizada a audiência, o acordo não se confirmou em razão de o MPF não ter aceitado a proposta do INSS para realização de perícias no prazo de 45 dias.

Note-se que a intransigência de um dos polos em ceder em parte na tentativa de buscar uma solução consensual pode ter feito o processo perdurar por muito mais tempo que o necessário, visto que à época, em 2012, o INSS teria aceitado um acordo

para realização de perícias no prazo de 45 dias (consta dos autos manifestação nesse sentido), mas como se verá adiante, esse acordo somente foi feito, então em âmbito nacional, no final de 2020 e com prazos mais elásticos do que esse.

Aqui, abro um parêntese para levantar um outro ponto: se o Ministério Público Federal tivesse aceitado o acordo proposto pelo INSS nos autos da ACP ainda em primeira instância, talvez, e aqui é um juízo de extrema especulação, o tema tivesse demorado ainda mais para chegar ao Supremo Tribunal Federal com a padronização de procedimentos para todo o país, o que facilitou tanto a organização administrativa do INSS quanto o tratamento isonômico de todos os usuários da previdência e assistência social. Nesse caso, e com um grande talvez, o impulsionamento de ações que impõe ônus à administração pública, com a tomada de decisões precoces em primeira instância, permita que o problema se resolva de maneira mais célere por chegar aos tribunais superiores mais rapidamente.

Prosseguindo, nos autos, a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social requereu o seu ingresso no feito, o que foi indeferido.

Como destacado anteriormente, pensando em uma demanda estrutural, com litígio irradiado, deixar de permitir a participação da associação de peritos em processo no qual, sem dúvida, impôs-se a eles ônus (basta verificar a determinação de suspensão de licenças, férias e realização de rodízio), é deixar de ouvir uma das partes atingidas no processo. Não parece adequado, como pretendeu o MPF no caso, excluir a categoria ao argumento de que seriam apenas reflexamente atingidos e que, portanto, se houvesse algum prejuízo, isso deveria ser discutido em outro processo. Não é demais ressaltar que a própria categoria poderia apresentar sugestões de soluções, ainda que parciais ou setorizadas, para uma melhor e mais eficiente solução para a mora na realização de perícias.

Relevante a lembrança de que os peritos tinham obtido judicialmente liminar para manter a chamada “operação-padrão” com base na autonomia médica de que gozam. O engajamento da categoria, portanto, parece ser fundamental para superar esse obstáculo e conseguir que as mudanças previstas sejam efetivamente implementadas de maneira eficiente.

Destaco ainda o caso Brown *vs.* Board of Education, marco inicial histórico das demandas estruturais nos Estados Unidos, origem do instituto, no qual, após a decisão determinando a dessegregação dos negros, houve recusa em ouvir os argumentos dos hispânicos, também minoria, no sentido de que o ensino bilíngue dos seus filhos poderia ficar prejudicado com a pulverização das crianças por diversas escolas; e

também dos argumentos dos chineses, cujas crianças aprendiam além do seu idioma, a cultura chinesa nas escolas (VITORELLI, 2021a, p. 346).

Mais uma vez não se está dizendo que o ensino bilíngue era mais relevante que o acesso igualitário a escolas mais próximas de suas residências e com multiculturalidade que se buscava no caso, mas sim que a amplitude de análise de argumentos deve ser a tônica em demandas estruturais como forma de se tentar evitar consequências indesejadas por não terem sido previstas no curso da ação. Daí a relevância do *town meeting.*

Prosseguindo com o caso, diante da ausência de acordo, foi proferida sentença confirmando a tutela deferida anteriormente.

Em segunda instância foi dado parcial provimento à apelação do INSS fixando o prazo máximo de 45 dias para a realização de perícias médicas, o que, conforme mencionado anteriormente, era o proposto pela própria autarquia para firmar um acordo, não tendo sido aceito pelo Ministério Público Federal.

Veja-se aqui a importância do desenvolvimento de uma cultura dialógica e de prática de atos concertados entre os diversos atores no processo: o Ministério Público Federal, intransigente em suas reivindicações ou pedidos, provocou uma mora processual que, ao final, não acrescentou nada além do que a autarquia estava disposta a conceder. É rotineiro vermos um temor ou até uma indisposição em conciliar que apenas gera uma atitude conservadora ou refratária da outra parte em cumprir qualquer determinação judicial e afugenta personagens que poderiam conduzir a uma solução dialogada da lide.

A Procuradoria Federal interpôs recurso especial e recurso extraordinário, ambos admitidos em 2015.

Foi negado provimento ao recurso especial e negado seguimento ao recurso extraordinário, sendo que esta última decisão foi alterada em razão de Agravo Regimental interposto pela Procuradoria Federal, tendo sido ainda reconhecida a repercussão geral do objeto da ação, na medida em que foi constatada a existência de diversas outras Ações Civis Públicas sobre o mesmo tema.

A repercussão geral foi reconhecida para debater a “possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo”, ambos ao

argumento de que o custo da intervenção pode ser muito grande e há outros fatores que podem interferir no atraso na realização da perícia que não apenas a ineficiência administrativa.

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário e a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social requereram o ingresso no feito como *amici curiae*.

O Procurador-Geral da República requereu, então, a retirada de pauta de julgamento do recurso com a intimação do recorrente para manifestar seu interesse em participar de uma autocomposição, suspendendo-se o processo por 90 dias, proposta com que anuiu a Procuradoria Federal. A suspensão do feito para tentativa de autocomposição foi deferida em 12 de fevereiro de 2020.

O acordo foi celebrado entre MPF, INSS, Secretaria de Previdência, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União em 17 de novembro de 2020.

O Instituto de Estudos Previdenciários requereu o seu ingresso no feito como *amicus curiae* pugnando pela não homologação do acordo ao argumento de que ele viola os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, legalidade, moralidade, eficiência e separação dos poderes; afronta o art. 49 da Lei n. 9.784/1999; extrapola os limites da questão submetida a julgamento; não observa o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 350 (a ausência de resposta ao requerimento administrativo no prazo de 45 dias acarreta o reconhecimento da demora da Administração Pública e, portanto, o interesse de agir).

Resta claro do pedido supradelineado o quanto o conceito de adaptabilidade do procedimento ou da não adstrição ao pedido em demandas envolvendo litígios estruturais ainda é pouco conhecido, inclusive pelos advogados que atuam nas causas.

Por outro lado, não ouvir vozes dissonantes, como foi reiteradamente feito nesta ação, pode gerar efeitos irradiados não previstos originalmente pelos julgadores ou por aqueles que firmaram o acordo. Note-se que a associação de peritos médicos, diretamente atingida por medidas de produtividade, não foi ouvida.

No acordo, restou estabelecido ainda que um comitê executivo integrado por representantes do INSS, MPF, DPU, Secretaria de Previdência e AGU, ficará responsável por fiscalizar o cumprimento do acordo.

Em que pese referido Comitê não se enquadre exatamente no conceito de *claim resolution facilities* – terceiros responsáveis pela implementação, total ou parcial, da decisão judicial ou da autocomposição (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 453), fato é que ele permite um acompanhamento constante de implementação do acordo homologado sem que o próprio magistrado ou magistrada precise gerenciar essa implementação, ocasião em que então eles passam a apenas fiscalizar e avaliar os resultados apresentados como forma, inclusive, de devolver à instituição a ser reformada e aos demais agentes no processo a gestão das funções para as quais foram criados.

O acordo foi homologado em 8 de dezembro de 2020, tendo a decisão transitado em julgado em 17 de fevereiro de 2021.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também requereu seu ingresso como *amicus curiae*.

Em conclusão deste tópico, constatam-se as seguintes situações:

a) Em primeira instância, mesmo diante do alerta feito pela procuradoria federal no sentido de que a demanda era complexa e de que existiam outros processos com objetos parecidos ou idênticos em tramitação em diversos estados, nem o Ministério Público Federal como autor da ação, nem o magistrado condutor do feito, pensaram ou acolheram o pedido do INSS de realização de audiência de conciliação.

Claro que à época a questão da conciliação e da existência de demandas estruturais era pouco desenvolvida. Hoje, com o CPC exigindo audiências prévias para tentativa de conciliação (art. 334 do Código de Processo Civil); prevendo a possibilidade de cooperação nacional entre magistrados (arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil); e com a difusão do conceito de ações estruturais, talvez a tramitação processual tivesse ocorrido de modo diverso.

b) Havia e ainda há, apesar do CPC, uma ausência de cultura de conciliação. O Instituto Nacional do Seguro Social, por meio da Procuradoria Federal, evoluiu muito neste aspecto e a rotina nos juizados especiais federais é a realização de conciliação (ainda que possam existir críticas no sentido de que, em verdade, há uma renúncia da parte a um direito seu que deveria ter sido reconhecido administrativamente e por falhas no procedimento não o foi e que, agora, apenas abre mão de parte dos atrasados que lhe são devidos para, em teoria, receber mais rapidamente aquilo que lhe cabe). Entretanto, ainda há muito entrave para que o Ministério Público Federal, a Advocacia-Geral da União, as procuradorias estaduais, a Procuradoria da Fazenda Nacional e

até mesmo a Caixa Econômica Federal desenvolvam uma política conciliatória mais efetiva e com contato direto com as instâncias administrativas que são capazes de subsidiar essa opção com suporte no que existe na burocracia pública. O que se vê, ao contrário, são audiências de conciliação ou de negociação processual, nas quais advogados públicos comparecem sem qualquer poder de negociação, frustrando tentativas de solucionar a lide de maneira efetiva e em colaboração.

c) Ausência de ampliação da participação de *amici curiae* no processo pode trazer prejuízos não só para a categoria representada, mas para a concretização das medidas/mudanças que se pretende implementar. Em um processo estrutural, a aglutinação de interessados é essencial para que a reforma de fato funcione.

O *amicus curiae* é uma das principais figuras no *town meeting*. É ele o responsável por, representando os diversos interesses envolvidos na lide, apresentar no processo argumentos que possam influenciar na tomada de decisão, cooperar para construção de alternativas e soluções ou, ao menos, alertar sobre eventuais efeitos colaterais indesejados que podem ocorrer se determinado caminho processual for seguido. Portanto, se "[...] a intenção do processo não é apenas subsumir o caso ao ordenamento jurídico, mas realizar mudança social, essa ampliação de perspectivas é mais que necessária, é essencial." (VITORELLI, 2021a, p. 358).

Na ação analisada, verifica-se que um acordo somente foi possível quando a Procuradoria-Geral da República assumiu a condução das negociações e chamou ao diálogo diversos atores envolvidos, ainda que não se tenha admitido *amici curiae* no processo. O acordo somente foi firmado com a anuência do MPF, INSS, Secretaria de Previdência, Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União, ou seja, com anuência dos órgãos de controle; da Defensoria Pública da União como representante dos segurados e beneficiários (o que garante, inclusive, uma diminuição no ajuizamento de ações individuais buscando o andamento de processos administrativos); e da Secretaria de Previdência, de quem se depende para a edição de atos normativos e instituição de medidas práticas que valham para todo o país e possam dar concretude ao acordo firmado.

A ampla participação, portanto, é essencial em processos estruturais restando aqui a crítica ao caso no ponto em que se esquivou de analisar pedidos de intervenção de *amici curiae* ou os afastou com argumentos genéricos de que a decisão não interferiria na esfera jurídica dos interessados que estavam ali representando.

Para encerrar, cito mais uma vez Vitorelli (2021a, p. 359):

> Transformar audiências judiciais em town meeting não é apenas uma ideia voltada para se obter legitimidade da decisão, ou a adesão, talvez vazia, à noção de participação como elemento essencial, e não instrumental, do devido processo legal. É uma necessidade decorrente do perfil do conflito a ser decidido. Se tribunais precisam agir como legisladores, é certo que eles devem fazê-lo de modo efetivo. [...] O sucesso da empreitada depende de se agregar, por intermédio do processo, as ações e os recursos de vários grupos e de vários atores sociais.

A gestão do processo estrutural é um elemento essencial para atingir os objetivos de cessar o estado de desconformidade dos valores constitucionais e fundamentais, por meio de ações efetivas que visem dar vez e voz a todos os atores e interessados, na construção de alternativas e soluções conjuntas e coletivas. Neste contexto, o papel do magistrado condutor e gestor do processo é fundamental para integrar e equilibrar a participação ativa de todos os atores, principalmente para estimular, promover e fomentar soluções negociadas e dialogadas, ainda que parciais, para as transformações sociais objetos de reivindicações dos litígios estruturais.

3 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO POR MEIO DA ANTECIPAÇÃO DO DIÁLOGO PROCESSUAL

A Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica, prevê em seu art. 8º, § 1º, que: “Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, [...]”.

O Brasil, além de signatário da convenção, tem expressamente previsto em dispositivos internos o direito à razoável duração do processo, como se constata do art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal[5] e dos arts. 4º[6] e 139, inciso II[7], ambos do Código de Processo Civil.

Explana Didier Junior (2019, p. 124) que a corte europeia dos Direitos Humanos firmou entendimento no sentido de que respeitadas as circunstâncias de cada caso para aferir-se a duração razoável do processo, deve-se levar em consideração: a) a

[5] Art. 5º, inciso LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004). (BRASIL, [2021]).

[6] Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

[7] Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste código, incumbindo-lhe: [...] II – velar pela duração razoável do processo.

complexidade do assunto; b) o comportamento dos litigantes e seus procuradores; c) a atuação do órgão jurisdicional; e d) a estrutura do órgão judiciário.

No caso de litígios estruturais, em razão da sua própria dinâmica dialógica de solução e da complexidade das matérias envolvidas decorrente da necessidade de reestruturação de organismos administrativos, é natural a existência de uma demora na solução definitiva do caso, se é que ela de fato ocorrerá. Entretanto, pensar e aceitar ou incorporar uma cultura dialógica nos agentes processuais pode otimizar esse tempo.

Acredito, porém, que ainda que essa mudança comportamental ocorra, considerando muitas vezes a amplitude territorial da matéria discutida, como no caso da ACP ora analisada, permitir que os processos chegassem ao STF de maneira mais célere, parece que seria permitir uma solução mais rápida e efetiva pela participação da cúpula de todos os órgãos, poderes, entidades envolvidas no litígio e, por consequência, garantir uma pacificação social e o atendimento de outros direitos fundamentais em um período de tempo mais curto, reduzindo também o trabalho do próprio Judiciário com o julgamento de milhares de ações individuais sobre o tema.

Do quanto analisado até agora e a partir, claro, do caso concreto objeto deste artigo, verifica-se que um problema estrutural constatado em 2010 no Estado de Santa Catarina (mas existente em diversos outros estados com ações civis públicas ajuizadas e milhares de ações individuais ou mandados de segurança tramitando), sobre o qual a cúpula do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS tinha pleno conhecimento, mas não conseguiu resolver administrativamente, somente teve um desfecho, decorrente de um diálogo processual entre algumas partes potencialmente envolvidas ou interessadas no litígio, em 2021, ou seja, 11 anos, no mínimo, após a constatação do problema, aliado a um empenho da Procuradoria-Geral da República em razão da proximidade do julgamento de mérito de um processo judicial com repercussão nacional pelo Supremo Tribunal Federal.

Hoje, é claro, com os instrumentos processuais existentes no Código de Processo Civil de 2015, tais como, incidente de assunção de competência (art. 947), incidente de resolução de demandas repetitivas (arts. 976 a 987); cooperação nacional (arts. 67 a 69); conexão por prejudicialidade (art. 55, § 3º) e instrumentos administrativos, como a regionalização de distribuição de processos para equalização do trabalho dos funcionários, das funcionárias, dos magistrados e das magistradas da Justiça Federal (*vide* Resoluções n. 54, 55 e 56/2020 do Tribunal Regional Federal da 4ª

Região), e até mesmo o conceito de competência adequada que vem ganhando corpo na doutrina brasileira (GALDINO, 2021, p. 886-887)[8], a tendência é de que esse prazo para a solução de demandas, especialmente aquelas com grande repercussão social, seja encurtado. Infelizmente, porém, a via processual não é célere, especialmente considerando o volume de processos a que magistrados, magistradas e os respectivos tribunais possuem para julgar e as várias instâncias recursais existentes até o Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal.

No mais, o que se vê ainda são magistrados e magistradas de 1ª instância, munidos de orientação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal (Resolução n. 499/2018) e dos Centros Regionais de Inteligência, resolvendo, claro, processos coletivos e individuais semelhantes em grande volume sem que a matéria, entretanto, possa chegar aos tribunais superiores, afora pela via de recursos especiais ou extraordinários, para que o entendimento nacional seja consolidado de maneira célere, como forma de impedir decisões distintas para situações equânimes e, por consequência, a violação da isonomia (art. 5º da Constituição Federal).

O acionamento e a atuação mais efetiva da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal também pode auxiliar na medida em que tem como objetivo "possibilitar a articulação de políticas públicas, visto que os órgãos públicos por meio das reuniões de conciliação são estimulados a dialogarem e cooperarem um com o outro". Entretanto, os legitimados para acionarem a Câmara são muito restritos, o que impede que ela tenha uma atuação mais efetiva.

Portanto, o que se propõe é que se viabilize, ainda que administrativamente, a possibilidade de, eletronicamente, magistrados e magistradas de primeira instância provocarem diretamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça para que verifiquem se os casos expostos em processos judiciais possuem repercussão nacional e impacto social que mereça uma atuação mais célere, seja para garantir direitos fundamentais, inclusive o da duração razoável do processo, seja para evitar

[8] A partir das características dos processos estruturais "[...] se permite uma proposta que tem por resultado a necessidade do estabelecimento de um juiz natural com competência funcional para a execução de todo e qualquer decisão prolatada em juízos diversos e que possam interferir na busca pelo estado de coisas definido no plano de reestruturação, ainda que o conhecimento e a liquidação dos direitos relacionados se procedam em juízo distinto em compatibilização com as normas de competência expressamente previstas. O exame de legalidade estrita e os princípios da tipicidade e da indisponibilidade da competência no caso concreto parecem exigir uma compatibilização com a competência adequada. Na ausência de dispositivo normativo explícito, parece ser o caso de uma competência jurisdicional adequada implícita com fundamento constitucional no direito à isonomia, à tutela jurisdicional efetiva e à eficiência. Uma competência funcional do juízo da reestruturação para a efetivação de decisões de juízos diversos parece permitir a compatibilização ótima de tais comandos constitucionais com os princípios da tipicidade e da indisponibilidade da competência, sobretudo, mas não apenas, quando envolve competências absolutas." (GALDINO, 2021, p. 886-887).

uma sobrecarga de trabalho nas instâncias inferiores do Judiciário que inevitavelmente terão que se submeter, ao final, ao quanto decidido por esses tribunais e, a partir daí: a) provoquem a Procuradoria-Geral da República, a Advocacia-Geral da União, a Caixa Econômica Federal, a Defensoria Pública da União, os ministérios e secretarias integrantes do Executivo para que conduzam uma negociação extraprocessual sobre o tema em tempo adequado; b) conduzam, como tem feito, mas agora fora de um processo judicial específico, negociações com as cúpulas de cada órgão ou entidade com poderes para de fato transigir e estabelecer políticas públicas eficazes para a resolução do problema.

Apesar de não ser papel fundamental do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça atuar nessa formação de consenso extraprocessual, o fato é que muitas vezes a intervenção judicial facilita a promoção do diálogo necessário à solução do problema, mas aguardar que essa intervenção em âmbito nacional ocorra tão somente dentro do processo judicial prejudica muito o direito à razoável duração de milhares de demandas que poderiam ser resolvidos por meio do diálogo em um acordo amplo e nacional conduzido, se necessário, ou ao menos iniciado ou incentivado, pela cúpula do Poder Judiciário.

Pode-se alegar que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça não podem instaurar de ofício processo judicial e, justamente por isso, optou-se por sugerir aqui um processo administrativo para cujo aproveitamento de eventual acordo com repercussão em processos judiciais individuais e coletivos em trâmite, não há vedação legal.

No mais, não se pode utilizar o argumento de que esses tribunais não são políticos, pois o são, seja pela forma de escolha dos seus integrantes, seja porque de fato decidem e implementam políticas públicas no país por meio dos processos judiciais. Como afirma Vitorelli (2021a, p. 359), “[...] como a questão de saber se o Judiciário vai se envolver em fazer mudança social não parece estar mais em aberto [...] é melhor considerar os meios pelos quais ele pode fazê-lo de modo efetivo”. Logo, é melhor que isso seja feito mediante a condução de um processo administrativo dialógico que com o risco de um processo judicial sem ampla participação dos eventuais interessados e atingidos conferindo, inclusive, maior legitimidade ao que for acordado.

Finalmente, não se pode negar que a intervenção do Poder Judiciário, ainda que administrativamente, tende a servir como incentivo positivo para que a administração busque resolver o problema por meio do diálogo, até para não se ver compelida a cumprir decisões judiciais que podem ser impositivas e muito mais desfavoráveis que

os acordos que os demais sujeitos processuais estão dispostos a aceitar diante das dificuldades administrativas apresentadas.

4 CONCLUSÃO

Com o presente artigo pretendeu-se, a partir de uma análise da forma como foi conduzida a ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC, trazer algumas observações sobre demandas e processos estruturais, novos institutos previstos no Código de Processo Civil e que podem auxiliar na condução desses processos e finalmente uma sugestão sobre uma nova forma de provocação de tribunais superiores para emitirem decisão ou provocarem o diálogo necessário, na instância adequada dos envolvidos, para buscar uma pacificação social célere e efetiva de forma a garantir o tratamento isonômico dos atingidos por determinada política pública e gerir o acervo processual de todo o Judiciário brasileiro.

Para isso, iniciei com a apresentação de conceitos e a afirmação da legitimidade do Poder Judiciário para atuar e implementar mudanças sociais por meio de políticas públicas decididas em processos judiciais.

Na sequência, tratei de um dos institutos aparentemente mais relevantes na condução de processos estruturais, qual seja, o *town meeting*, apontando no caso concreto analisado, as deficiências no seu acionamento prático com a vedação da participação de *amici curiae* no feito. Nesse mesmo tópico, apontei a falta de uma cultura conciliatória e de processo dialógico como melhor forma de solução de demandas complexas, ressaltando a sua relevância para uma prestação jurisdicional célere em atendimento ao direito fundamental à razoável duração do processo.

Finalmente, apresentei sugestão de nova forma de provocação do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que permita um acesso mais rápido e direto a eles como forma de acelerar a obtenção da pacificação social e garantir que, em demandas com abrangência nacional, como a do caso analisado, ou com grande repercussão social, a decisão seja construída por várias mãos, objetivando tentar facilitar e agilizar o seu cumprimento.

Os processos estruturais e a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas são uma realidade. Aglutinar atores nesses processos ou utilizá-los como impulsionadores de uma atuação ou uma concertação administrativa para a resolução do problema é o desafio que se coloca para os operadores do direito.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1047-1070.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal**: cartilha. 3. ed. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/consultoria-geral-da-uniao-1/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf. Acesso em: 18 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 1171152**. Brasília, DF: STF, [2015]. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5573573. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 592.581**. Rio Grande do Sul: STF, 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10166964. Acesso em 21 abr. 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**: dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/43715884/do1-2018-10-03-resolucao-n-499-de-1-de-outubro-de-2018-43715604#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20do,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 21 abr. 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In:*

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423-464.

FISS, Owen. To make the Constitution a living truth. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 31-56.

GALDINO, Matheus Souza. Competência adequada nos processos estruturais e o direito brasileiro: propostas a partir do enfrentamento de uma pandemia. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz, JOBIM, Marcos Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José: [*s. n.*], 22 de nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021a. p. 329-384.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2021b.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case. **UCLA Law Review**, Los Angeles, v. 25, 1977.

DEMANDA ESTRUTURAL: ESTUDO DE CASO DA PRAIA DO JACARÉ EM JOÃO PESSOA – PB

STRUCTURAL INJUNCTION: CASE STUDY RESEARCH OF PRAIA DO JACARÉ AREA IN JOÃO PESSOA – PB

EMILIANO ZAPATA DE MIRANDA LEITÃO*

RESUMO

O presente artigo analisa pesquisa empírica tendo por objeto processo judicial relativo à ocupação irregular da área da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB. Trata-se de estudo de caso único, de natureza exploratória e com descrição cronológica do objeto pesquisado. Examina o processo judicial desde sua origem individual até a extinção da execução das medidas estruturais acordadas em juízo. Demonstra que o acordo judicial alcançado transformou lide individual em demanda estrutural. Busca responder à pergunta de pesquisa de como essa transformação influenciou o resultado do processo estrutural. Conclui que essa origem influenciou o modelo de intervenção judicial (forte/fraco) em políticas públicas adotado no processo e que, não obstante tal fato, foi alcançado efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que havia dado origem à demanda estrutural.

Palavras-chave: estudo de caso exploratório; demanda estrutural; modelo de intervenção judicial; desbloqueio político e institucional.

ABSTRACT

This paper analyzes empirical research having as its object a lawsuit related to the illegal occupation of the Praia do Jacaré area in João Pessoa/PB. It deals with a single case study research, exploratory in nature and with a chronological description of the researched object. It examines the lawsuit from its individual origin to the extinction of the execution phase of the structural measures agreed upon in court. It demonstrates that the judicial settlement reached transformed the individual lawsuit into a structural injunction. It seeks to answer the research question of how this transformation influenced the outcome of the structural injunction. It concludes that this origin influenced the model of judicial intervention (strong/weak) in public policies adopted in the structural injunction and that, despite this fact, an external practical effect of

* Juiz federal do TRF da 5ª Região. Mestrando do PPGPD/Enfam.

political and institutional unblocking was achieved in relation to the inertia violating the fundamental rights to the protection of the environment and public property that had given rise to the structural injunction.

Keywords: case study research; structural injunction; model of judicial intervention; political and institutional unblocking.

SUMÁRIO

1 Introdução – proposta metodológica. 2 O caso estudado; 2.1 O litígio pré-processual. 2.2 A lide individual originária. 2.3 A transformação da lide individual em demanda estrutural. 2.4 A fase de cumprimento das medidas estruturais. 3 Caracterização do caso estudado como demanda estrutural. 4 Reflexões exploratórias finais. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO – PROPOSTA METODOLÓGICA

A pesquisa realizada[1] teve por objeto a Ação Judicial n. 0803051-57.2014.4.05.8200, que tramitou na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa – PB, relativa à área denominada Praia do Jacaré, localizada na margem direita do Rio Paraíba, no Município de Cabedelo – PB, componente da região metropolitana da grande João Pessoa – PB.

A Praia do Jacaré é uma praia fluvial, na qual é realizado, desde 1993 (PRAIA..., 2019), o evento turístico denominado Pôr do Sol do Jacaré, com a música clássica Bolero de Ravel sendo tocada de uma canoa ao longo do rio pelo músico Jurandir do Sax, conhecido na região.

Esse processo judicial iniciou-se como uma lide de natureza individual entre comerciantes titulares de estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) e a União, em função de ordem de desocupação dirigida àqueles pela Secretaria de Patrimônio da União na Paraíba – SPU-PB, tendo sofrido ampliação subjetiva e objetiva por meio de acordo judicial.

[1] O presente artigo é resultado de pesquisa empírica empreendida para fins de conclusão da disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade – DEC, no primeiro semestre de 2021, no Mestrado Profissional em Direito do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam.

Essa característica de transformação de uma lide individual em uma lide coletiva, por ampliação subjetiva e objetiva da relação processual, foi o elemento atrativo do interesse pela realização de pesquisa empírica em relação ao caso mencionado.

Entendeu-se, assim, estar-se diante daquilo que Yin (2015) qualifica como um caso extremo ou peculiar, o qual, pelo desvio do que normalmente ocorre na prática diária, tem especificidades que justificam a sua escolha como objeto de pesquisa por intermédio de estudo de caso individual.

As limitações temporais e materiais existentes na realização de uma pesquisa empírica dentro de disciplina semestral de Mestrado Profissional tornaram, contudo, necessária a tomada de algumas opções metodológicas que devem ser explicitadas.

Primeiro, a pesquisa empírica de estudo de caso foi realizada apenas com base em fontes de evidências documentais, por sua maior acessibilidade e facilidade de manuseio dentro das restrições temporais referidas, bem como pelas restrições impostas pela pandemia de Covid-19.

O estudo de caso empreendido e suas conclusões foram, inicialmente, apresentados no webinário Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade, realizado nos dias 28 e 29 de junho de 2021, como evento de conclusão da mencionada disciplina do Mestrado Profissional em Direito da Enfam.

A fonte documental principal constituiu-se nos autos eletrônicos do Processo n. 0803051-57.2014.4.05.8200, que tramitou na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa – PB, cujo *download* foi realizado a partir do sistema PJe do TRF da 5ª Região, gerando um arquivo PDF com 1.756 páginas, cujo primeiro ato registrado data de 5 de setembro de 2014 e o último de 4 de dezembro de 2018. A título informativo complementar, visando esclarecer alguns fatos não completamente delineados nos autos da ação judicial referida, foi também utilizada como fonte documental uma amostragem não exaustiva de notícias jornalísticas na internet.

Segundo, diante dessa limitação de fontes de evidência, o que impossibilitou a utilização da técnica da triangulação na avaliação das evidências proposta por Yin (2015), impedindo o desenvolvimento de linhas de investigação mais aprofundadas e amplas e sua eventual convergência a partir de múltiplas fontes de evidência, foi entendido que a tipologia de pesquisa empírica de estudo de caso a ser adotada seria a exploratória. Esse entendimento fundou-se na compreensão de que essa limitação metodológica só permitia a realização de um estudo de caso que visasse

identificar questões de pesquisa a serem aprofundadas, eventualmente, em pesquisas subsequentes.

Terceiro, a narrativa do caso estudado realizada neste artigo é cronológica, com os fins de facilitar a dinâmica de compreensão dos fatos ocorridos e do respectivo contexto, além de permitir uma melhor apreciação das questões relevantes para o exame do problema e das hipóteses de pesquisa postos.

O estudo de caso exploratório realizado visa responder ao questionamento de como a transformação de uma demanda individual em demanda estruturante, no caso da Praia do Jacaré, influenciou a condução e o resultado desta?

São colocadas duas hipóteses de pesquisa relacionadas a esse objeto:

(a) a origem individual da lide, no caso do processo relativo à Praia do Jacaré, influenciou o modelo de intervenção (fraco ou forte) em políticas públicas nele adotado; e (b) o modelo adotado, ainda assim, conseguiu alcançar um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

São, portanto, objetivos do presente artigo: analisar o caso relativo à Praia do Jacaré em João Pessoa – PB (Processo n. 0803051-57.2014.4.05.8200 – 1ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba); demonstrar que houve nele a transformação de uma lide individual em uma demanda estrutural; identificar as influências dessa transformação sobre o modelo de intervenção judicial adotado; e avaliar se, não obstante essas influências, houve um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais nele envolvidos.

O presente artigo está estruturado em três partes: “O caso estudado”, na qual serão examinadas, de forma cronológica, as diversas fases da tramitação do processo judicial nele pesquisado; “Caracterização do caso estudado como demanda estrutural”, em que serão examinadas as características do processo judicial após o acordo judicial nele firmado que o transformaram em uma demanda estrutural; e “Reflexões exploratórias finais”, na qual analisaremos os achados da pesquisa empreendida, com apresentação da resposta à pergunta de pesquisa formulada e análise das hipóteses anteriormente postas.

2 O CASO ESTUDADO

2.1 O litígio pré-processual

A chamada Praia do Jacaré localiza-se na margem direita do Rio Paraíba, no Município de Cabedelo, na grande João Pessoa – PB.

Desde a década de 90, ela vinha sendo ocupada por estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) na margem do referido rio, com a realização de construções que abrangiam a faixa de terra da margem e a área de praia fluvial sujeita à influência da maré e que se projetavam sobre a lâmina d'água do rio, com estruturas para acomodação de mesas e para atracação de barcos.

Havia, assim, por parte desses estabelecimentos, a ocupação da faixa de terreno de marinha, da área de uso comum – praia fluvial – e de parte da própria lâmina d'água do rio com utilização desses espaços de forma privativa.

Como referido na introdução deste artigo, nessa área passou a ser realizado o evento turístico denominado de Pôr do Sol do Jacaré, com fundo musical fluvial e grande frequência de turistas.

A partir de 2004, a Secretaria de Patrimônio da União na Paraíba – SPU-PB firmou Termos de Ajustamento Provisório – TAPs com estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) localizados na Praia do Jacaré, nos quais se reconheceu a ocupação irregular da área, e instituíram compromissos de não alteração das construções realizadas, de conservação e limpeza da área e de garantia de acesso da população às áreas vizinhas aos estabelecimentos, com compromisso, ainda, da SPU-PB de suspensão da promoção de medidas judiciais de desocupação da área e a aplicação de multas na vigência do acordo, bem como de suspensão da cobrança das multas até então emitidas.

Esses TAPs estavam vinculados ao Projeto Orla de Cabedelo, com o qual a prefeitura daquele município, inclusive, com convênio firmado com a União, por meio dos Ministérios do Planejamento e do Meio Ambiente, visava ao desenvolvimento de ações de disciplinamento do uso e da ocupação da orla marítima municipal em relação aos imóveis de domínio da União. Em função disso, sua validade estava vinculada à implantação do plano de intervenção decorrente desse projeto ou à necessidade de desocupação da área de uso comum do povo para fins de utilização legal.

O Ministério Público Federal na Paraíba – MPF-PB, em 2007, havia instaurado inquérito civil público com a finalidade de apurar a situação das ocupações comerciais irregulares na Praia do Jacaré e os conflitos dos respectivos comerciantes com órgãos públicos, tendo, a partir de então, solicitado informações à SPU-PB sobre a atuação dela nessa questão e cobrado a adoção de medidas no sentido de cumprimento da legislação aplicável.

No entender do MPF-PB, em comunicado à SPU-PB, ainda em 2010, além disso, os estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes), haviam descumprido os TAPs firmados anteriormente, com a expansão da área construída, sem que a SPU-PB tivesse adotado qualquer providência para cobrança das multas e indenizações devidas à União e/ou para a regularização da ocupação da área em questão.

Em 2011, a SPU-PB informou ao MPF-PB que notificaria os estabelecimentos comerciais a desocuparem a área da Praia do Jacaré e impusera multa a eles. Além disso, o Ibama lavrou autos de infração contra esses estabelecimentos e informou que estava procedendo levantamento de campo para identificação das construções irregulares e posterior ajuizamento de ação civil pública para sua remoção.

Após novas cobranças administrativas e com informações pela SPU-PB de que havia procedido a diversas tentativas no âmbito dos poderes públicos locais para regularização da ocupação da área da Praia do Jacaré em face de sua importância turística para o Estado da Paraíba, mas sem sucesso, o MPF-PB emitiu, em junho de 2014, recomendação administrativa à SPU-PB para que fossem adotadas providências imediatas para cobrança das multas impostas nos autos de infração lavrados contra os estabelecimentos comerciais em ocupação irregular da área e das indenizações devidas por essa ocupação irregular, bem como para realização da imissão de posse da União nessas áreas, com intimação dos ocupantes irregulares para desocupação da área e remoção das construções, sob pena de adoção de medidas coercitivas.

A recomendação do MPF-PB foi acatada pela SPU-PB, com a notificação dos estabelecimentos comerciais em ocupação irregular da Praia do Jacaré, tendo havido recurso administrativo destes, com negativa de seu provimento em julho de 2014, e informação subsequente pela SPU-PB de que estava buscando apoio logístico para efetuar a remoção compulsória, com previsão para o final de agosto de 2014.

Em agosto e no início de setembro de 2014, com o recebimento pelo MPF-PB de ofícios da Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR e do Município de Cabedelo, solicitando prazo reordenação urbanística da Praia do Jacaré em face de sua

importância turística, foram realizadas reuniões na sede do MPF-PB com o objetivo de firmar um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, sem sucesso.

2.2 A lide individual originária

Em 5 de setembro de 2014, quatro estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) localizados na Praia do Jacaré propuseram Ação Cautelar Preparatória n. 0803051-57.2014.4.05.8200, de natureza individual plúrima, contra a União Federal, que foi distribuída à 1ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba em João Pessoa – PB.

Na petição inicial dessa ação cautelar, era postulada a concessão de liminar judicial para suspensão da eficácia da decisão administrativa da SPU-PB, que havia determinado aos estabelecimentos requerentes a desocupação da área da Praia do Jacaré por eles ocupada e a remoção das construções mantidas no local. Os fundamentos apresentados pelos requerentes para embasar seu pedido cautelar foram a ofensa ao devido processo legal no processo administrativo de revogação dos TAPs, o cancelamento destes sem observância da condicionante prévia de implantação do Projeto Orla pelo Município de Cabedelo – PB e que havia interesse público no evento turístico Pôr do Sol do Jacaré.

Em 8 de setembro de 2014, foi proferida decisão, sem oitiva da parte contrária, deferindo a liminar postulada.

A liminar foi deferida com base no poder geral de cautela, sob o fundamento de risco de irreversibilidade da atuação administrativa e de ineficácia do provimento jurisdicional final, bem como de os estabelecimentos comerciais funcionarem na Praia do Jacaré há vários anos, não obstante o entendimento do juízo de que não era possível aferir a plausibilidade das alegações deduzidas nos autos por falta de elementos documentais. Indicou, ainda, a existência de interesse público estadual e municipal vinculado ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Em 9 de setembro de 2014, foi proferida decisão de intimação do MPF para intervir no feito, em face do evidente interesse público vinculado à questão debatida nele.

O MPF-PB apresentou parecer em 10 de setembro de 2014, contrapondo-se à narrativa e ao pedido dos autores, com explicitação do histórico de inação administrativa quanto à ocupação irregular da Praia do Jacaré e do desrespeito aos TAPs firmados, mas, ao final, requerendo a realização de audiência de conciliação com

a participação dos requerentes e do Município de Cabedelo, do Estado da Paraíba, da Superintendência de Administração do Meio Ambiente – Sudema, da Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba – Cagepa e da União, por intermédio da SPU-PB, com a finalidade de buscar a realização de acordo judicial que conciliasse o cumprimento da legislação protetiva do meio ambiente e do patrimônio público com o interesse público turístico identificado pelo juízo.

Em 16 de setembro de 2014, foi acolhido o pleito do MPF de designação de audiência de conciliação com a participação dos entes públicos por ele indicados.

2.3 A transformação da lide individual em demanda estrutural

Em 26 de setembro de 2014, foi realizada a audiência de conciliação requerida pelo MPF-PB e dela participaram: os estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar e seus advogados; o MPF-PB; a SPU-PB; a Procuradoria da União na Paraíba; o Município de Cabedelo – PB, este com múltiplos representantes (prefeito, procuradoria jurídica, secretário do Meio Ambiente, secretário de Habitação e secretário de Planejamento, Uso e Ocupação do Solo); o órgão ambiental estadual, Superintendência de Administração do Meio Ambiente – Sudema, com seu superintendente e com seu diretor técnico; a empresa pública estadual de água e esgoto, Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba – Cacepa, com seu diretor e com o assessor jurídico; e a Secretaria de Finanças do Estado da Paraíba, com seu secretário e com o respectivo chefe de gabinete.

Ao final da audiência de conciliação, foi alcançado acordo judicial com ampliação subjetiva e objetiva da lide pelo disciplinamento jurídico de aspectos do litígio relativo à ocupação irregular da Praia do Jacaré bem mais amplos que o objeto inicial da ação cautelar e do estabelecimento de obrigações, inclusive, para os entes públicos participantes da audiência que não compunham quaisquer dos polos processuais originais da ação.

Ademais, na própria audiência, foi proferida sentença de homologação do acordo judicial, com a constituição de título executivo judicial a ser executado nos próprios autos da ação cautelar.

Os elementos principais do acordo alcançado e homologado em juízo podem ser sumariados da seguinte forma:

– Reconhecimento de que o Parque Turístico Municipal do Jacaré situa-se em área de uso comum do povo (art. 4º da Lei n. 9.636/1998) e de preservação permanente (art. 4º, inciso I, da Lei n. 12.651/2012);

– Reconhecimento de interesse social em relação ao local da Praia do Jacaré, com a ocorrência, portanto, de hipótese excepcional de utilização de Área de Preservação Permanente – APP, desde que atendidos os requisitos da legislação ambiental vigente, especialmente o licenciamento ambiental com a observância das regras de intervenção/supressão de vegetação em APP;

– Reconhecimento da ocupação irregular da área pelos autores da ação cautelar e compromisso de sua desocupação até o dia 30 de junho de 2015, de retirada da estrutura física dos estabelecimentos até o dia 10 de julho de 2015 e de retirada das estacas de sustentação fincadas no espelho d'água do rio até o dia 30 de julho de 2015, com a apresentação de plano de demolição, destinação e disposição final de resíduos ao órgão ambiental estadual (Sudema) para aprovação em 90 dias da data da audiência;

– Análise pela Sudema do plano referido na parte final do item anterior no prazo de 30 dias, com possibilidade de concessão de prazo de 30 dias aos autores para sua correção/adequação, se necessário;

– Compromisso pelos autores de observar a legislação referente ao patrimônio da União e à proteção ambiental, com abstenção de alteração das instalações;

– Previsão de imissão imediata pela União na posse da área da Praia do Jacaré ocupada pelos autores na hipótese de descumprimento do acordo, com a remoção dos equipamentos ou quaisquer bens deixados no local, inclusive, se necessário, com o auxílio do Comando do Exército, na forma do art. 11, § 1º, da Lei n. 9.636/1998;

– Apresentação, no prazo de 180 dias da audiência, pelo Município de Cabedelo, do projeto básico de ordenamento e ocupação do Parque Turístico do Jacaré e, pelo Estado da Paraíba e pela Cagepa, dos projetos básicos de pavimentação e drenagem do acesso ao empreendimento, do sistema de abastecimento de águas e de rede coletora de esgotos do referido parque;

– Análise e emissão de licença prévia, com eventuais condicionantes, pela Sudema em relação a cada projeto dos dois itens anteriores no prazo de 60 dias; e

– Os signatários renunciaram à propositura de quaisquer medidas judiciais em relação às questões objeto do acordo judicial, tendo os autores, ainda, renunciado expressamente ao direito no qual se fundou a ação cautelar.

Houve, por fim, no termo de acordo judicial, a previsão de multas diárias de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) aos autores da ação pelo descumprimento das obrigações a eles referentes e de R$ 10.000,00 (dez mil reais) aos demais entes públicos em relação às obrigações respectivas.

2.4 A fase de cumprimento das medidas estruturais

O exame da fase de cumprimento das medidas estruturais estabelecidas no termo de acordo judicial acima analisado demonstrou a ocorrência de uma bipartição temporal dessa fase quanto à intensidade e ao ritmo da atuação judicial e das partes envolvidas na transação judicial firmada.

Na primeira parte dessa fase, que se estendeu da data da audiência de conciliação (26 de setembro de 2014) até o início do segundo semestre de 2015, tem-se uma atuação do juízo mais intensa e com intervalos de tempo menor entre as respectivas decisões no processo, permanecendo essa característica até a implementação das obrigações relativas à desocupação da área da Praia do Jacaré pelos autores e a remoção dos materiais respectivos.

Interessante, nesse aspecto, ainda, ressaltar que o marco final desse período não está documentado nos autos da ação judicial examinada, vez que a diligência judicial para verificação e documentação do efetivo cumprimento das obrigações referidas no item anterior só veio a ser determinada pelo juízo e realizada em setembro de 2017, quando cumprido mandado de constatação judicial. Contudo, foi possível a verificação desse marco temporal final por meio de reportagens encontradas na internet (BARES..., 2015) (EXÉRCITO..., 2015), dando notícia do cumprimento dessas medidas judiciais em agosto de 2015.

Nessa primeira fase, tem-se, de forma sumariada, a seguinte sequência de eventos no processo judicial examinado:

– Apresentação dos planos e projetos de responsabilidade referidos no item anterior deste artigo pelos autores, pelo Município de Cabedelo, pela Cagepa e pelo Estado da Paraíba no período entre o final de 2014 e maio de 2015;

– Demora da Sudema na análise do plano de demolição e retirada de material apresentado pelos autores, com resposta, apenas após intervenção judicial, em junho de 2015, com a aprovação do plano com condicionantes;

– A SPU-PB, ainda, em junho de 2015, concordou com o projeto de readequação da ocupação da área da Praia do Jacaré apresentado pelo Município de Cabedelo;

– Pleito dos autores de suspensão da demolição e das multas formulado em 1º Grau na segunda quinzena de junho de 2015, com sua rejeição pelo juízo e posterior acolhimento parcial em grau de recurso apenas quanto à suspensão das multas até esclarecimento da responsabilidade pelos atrasos no cumprimento;

– O mandado de constatação judicial no começo de julho de 2015, com o objetivo de verificar se os autores haviam cumprido a obrigação judicial acordada de suspensão das atividades de seus estabelecimentos comerciais;

– Recalcitrância dos autores quanto à demolição e retirada de materiais também objeto do acordo judicial, não tendo, até agosto de 2015, apresentado resposta à Sudema quanto às condicionantes exigidas por esta; e

– Atuação da SPU-PB, em meados de agosto de 2015, com o auxílio do Exército, conforme previsto no acordo judicial, para demolição e remoção de construções e resíduos no local ocupado pelos estabelecimentos comerciais autores na Praia do Jacaré, tendo, conforme notícias jornalísticas (BARES...,2015; EXÉRCITO..., 2015), eles, ao final, auxiliado na retirada dos materiais.

Após a sequência de fatos acima narrada, a tramitação processual tornou-se mais espaçada e menos intensa a atuação quer do juízo quer das partes, sendo importante mencionar, de forma sumária, os seguintes eventos subsequentes:

– Manifestação da União, em dezembro de 2015, devolvendo os projetos técnicos antes apresentados pelo Estado da Paraíba e pela Cagepa e informando que a SPU se manifestou pela ausência de competência técnica para sua análise;

– Encaminhamento, no primeiro semestre de 2017, à Sudema dos projetos apresentados pelo Município de Cabedelo, pelo Estado da Paraíba e pela Cagepa;

– Ausência de manifestação da Sudema sobre referidos projetos, tendo sido realizada a sua busca e apreensão em abril de 2018;

– Prolação, em setembro de 2018, de sentença de extinção da execução do título judicial sob o entendimento de que o seu objeto principal (desocupação e remoção de construções e resíduos da "Praia do Jacaré") tinha sido alcançado e que os eventuais ressarcimentos de danos estavam sendo discutidos em outra ação proposta pelo MPF-PB contra os autores; e

– Certificação do trânsito em julgado dessa sentença em 14 de novembro de 2018.

Evidencia-se, nessa segunda fase da execução do acordo judicial, além da perda de ímpeto temporal e material no cumprimento judicial das medidas estruturais, a prolação de sentença de extinção da execução sem que tivesse sido demonstrado nos autos o cumprimento destas, tendo o juízo e as partes do processo aquiescido com a suficiência da desocupação da área ocupada pelos estabelecimentos comerciais autores e da remoção das construções respectivas como providências previstas do título judicial.

Essa situação será melhor analisada adiante neste artigo, com o exame crítico da intervenção judicial realizada na fase executiva judicial.

Contudo, para fins de registro, embora não documentado nos autos da execução judicial, foi constatado, por notícia jornalística de março de 2019 (PRAIA..., 2019), ter havido reordenação do espaço público na área da Praia do Jacaré que, ao menos parcialmente, atendeu aos objetivos do acordo judicial firmado na ação examinada, com a revitalização da orla no local, embora não concluída. Essa revitalização teve, além da desobstrução da visão do rio alcançada com a retirada dos estabelecimentos comerciais autores originários da ação cautelar, a construção de um calçadão, de palco para shows e de novos estabelecimentos comerciais.

Não se mostra possível, com base nas evidências documentais examinadas na pesquisa que deu origem a este artigo, nos limites explicitados em sua introdução, atestar se essa reordenação está ou não de acordo com os projetos apresentados pelo Município de Cabedelo, pelo Estado da Paraíba e pela Cagepa na execução do acordo judicial, mas a notícia jornalística referida no parágrafo anterior deixa entrever que a alteração da realidade fática ocorrida no período de tramitação dessa execução judicial alcançou, ao menos de forma parcial, a finalidade de reestruturação da ordenação e ocupação da área da Praia do Jacaré objetivada com as medidas estruturantes constantes do acordo judicial em questão.

3 CARACTERIZAÇÃO DO CASO ESTUDADO COMO DEMANDA ESTRUTURAL

Santos (2021) propõe que é preciso examinar o conceito de conflito estrutural antes de definir o que seria uma demanda ou processo estrutural.

Ressalta, ainda, que esse tipo de conflito tem sido denominado de várias formas, entre as quais: conflito estrutural, conflito coletivo, conflito sistêmico, conflito estratégico ou conflito de interesse público.

Neste artigo, opta-se pela denominação conflito estrutural por entender-se que ela guarda maior proximidade semântica com a necessidade de reestruturação da realidade e da organização/atuação estatal presente numa situação que está em estado de desconformidade, normalmente, nesse tipo de conflito, na visão propugnada por Owen Fiss, citado por Jobim (2013) e Santos (2021).

Os conflitos estruturais têm como características usualmente consideradas pela doutrina sobre o tema (SANTOS, 2021; PORFIRO, 2018; DANTAS, 2019):

– A violação a direitos fundamentais;

– A omissão estatal, a demandar, para sua solução, a atuação do Poder Judiciário em esfera jurídica e fática, normalmente, afeita aos Poderes Executivo e Legislativo, com elevada carga política nas opções relativas aos gastos públicos necessários e aos interesses a serem atendidos por estes;

– A multipolaridade ou caráter policêntrico e a complexidade, não havendo bipolaridade de interesses, mas vários feixes de interesses que se

complementam ou se contrapõem na situação conflituosa, inclusive, com variação das posições relativas no transcorrer do tempo, e envolvendo o atendimento de necessidades materiais variadas e múltiplas e a atuação de órgãos estatais diversos, com a mobilização relevante do orçamento público e a necessidade de escolhas, muitas vezes, difíceis quanto aos interesses a serem por este atendidos; e

– A necessidade de medidas remediadoras de natureza estrutural e prospectiva, voltadas para o futuro, visando à alteração permanente das condições estruturais da atuação pública que conduziram à omissão estatal violadora de direitos fundamentais, não se contentando com a reparação ou compensação pecuniária do erro passado nem com a cessação da conduta que lhe deu origem.

Quando de sua inserção no âmbito da atuação judicial, os conflitos estruturais dão origem a demandas estruturais que, além das características atribuídas aos conflitos estruturais, ganham, ainda, como seus elementos definidores (DOS SANTOS, 2021; PORFIRO, 2018; DANTAS, 2019):

– Prolongamento temporal da execução das medidas estruturais e flexibilidade da atuação judicial na fase de cumprimento destas, com intensa atuação judicial e das partes nessa fase, bem como a realização de ajustes constantes e, às vezes, profundos no conteúdo das medidas estruturantes originalmente fixadas; e

– Caráter dialógico da construção das soluções adequadas em termos de medidas estruturais, que, em face da complexidade do conflito estrutural, não se mostram passíveis de construção unilateral e isolada pelo juízo, exigindo a participação ativa das partes e de auxiliares com conhecimentos técnicos para sua formulação adequada.

Em relação ao caráter dialógico das demandas estruturais referido no parágrafo anterior, é relevante destacar (SARAIVA, 2021) como característica dele decorrente a necessidade de construção de um contraditório processual adequado e o papel do princípio da cooperação processual (art. 6º do CPC/2015) como fundamento legal para essa construção de um modelo comparticipativo da atuação judicial de intervenção em políticas públicas. Esse modelo comparticipativo dá ensejo a decisões judiciais fundadas no consenso entre as partes, sendo a realização de negócios jurídicos processuais (art. 190 do CPC/2015) um instrumento hábil à melhor adaptação das fases de conhecimento e executiva da demanda estrutural (SARAIVA, 2021; DIDIER

JR.; ZANETI JR.; DE OLIVEIRA, 2021) às necessidades concretas oriundas de sua complexidade.

No caso examinado no processo judicial objeto da pesquisa que deu origem a este artigo, a demanda trazida, inicialmente, à Justiça Federal pelos autores da ação cautelar não tinha natureza de demanda estrutural, sendo apenas uma lide de natureza individual e, portanto, bipolar, na qual pretendiam uma medida judicial simples e com efeitos imediatos suficientes à satisfação dos seus direitos individuais, qual seja, a cessação da atuação administrativa da SPU-PB que lhe havia determinado a desocupação da área ocupada por seus estabelecimentos comerciais na Praia do Jacaré e a remoção das respectivas construções.

Contudo, tendo em vista que, subjacente a essa lide individual, havia um conflito estrutural com afetação do patrimônio público da União e do meio ambiente como decorrência da deficiência da atuação estatal nas esferas federal, estadual e municipal, conforme identificado pelo MPF-PB no inquérito civil público por ele instaurado, o acordo judicial firmado na ação cautelar original transformou-a de lide individual em lide ou demanda estrutural.

Essa conclusão ampara-se na constatação de que:

– O processo perdeu sua característica bipolar original e, em face da ampliação subjetiva, passou a ter natureza multipolar ou policêntrica, com diversos entes públicos, além dos autores, como destinatários e executantes das medidas estruturais acordadas judicialmente, com interesses múltiplos afetados/protegidos por estas;

– Alcançou, ainda, o processo a característica de complexidade, pela superação do objeto inicial individual restrito acima referido, com a ampliação objetiva da lide para abranger diversas obrigações de caráter prospectivo e estruturante em relação à reordenação da ocupação da Praia do Jacaré e à atuação dos diversos entes estatais inseridos na lide como consequência do acordo judicial firmado;

– A atuação judicial deixou de ter caráter reparatório imediato (cessação da conduta administrativa originalmente atacada pela medida cautelar) e passou ter natureza prospectiva e com prolongamento temporal relevante da atuação executiva judicial, visando disciplinar para o futuro a atuação estatal omissiva que afetava os direitos fundamentais e alterar a realidade da ocupação do espaço público da Praia do Jacaré; e

– Passou a atuação jurisdicional a ter natureza principal protetiva dos direitos fundamentais à proteção do patrimônio público e do meio ambiente afetados pela atuação estatal omissiva objeto das medidas estruturais previstas no acordo judicial firmado.

Além das características acima, suficientes à caracterização do caso estudado como uma demanda estrutural a partir do acordo judicial firmado na ação cautelar original, tem-se, ainda, a utilização, nas medidas estruturais acordadas em juízo, de ambos os modelos de intervenção judicial estrutural identificados pela doutrina sobre o tema (PORFIRO, 2018), quais sejam:

– O modelo forte de intervenção judicial estrutural, caracterizado pela definição detalhada da política pública a ser implementada, com prazos e condições rígidas em relação à ordem judicial a ser cumprida; e

– O modelo fraco de intervenção judicial estrutural, no qual o Poder Judiciário não adentra de forma mais profunda no mérito do ato administrativo de estabelecimento da política pública a ser implementada nem estabelece condições e prazos rígidos para sua consecução.

A operacionalização do modelo fraco de intervenção judicial estrutural se dá por meio do que se convencionou chamar de condução em cascata (JOBIM; ARENHART; OSNA, 2021) da demanda estrutural, ou seja, com a tomada de várias decisões ou provimentos judiciais que, a partir de uma decisão inicial de textura mais aberta quanto a seu conteúdo e caráter, denominada de decisão-base (JOBIM; ARENHART; OSNA, 2021), vão, de forma paulatina, por meio da cisão do problema e de suas possíveis soluções em etapas com sucessivo maior grau de detalhamento e concretude, conduzindo à solução judicial adequada do litígio estrutural. Essa forma de condução da demanda estrutural caracteriza-se, ainda, pela necessidade de maior flexibilidade da atuação judicial (JOBIM; ARENHART; OSNA, 2021), pois a complexidade dos problemas enfrentados leva a que, muitas vezes, sejam necessárias adaptações ao originalmente decidido ou mesmo o abandono da solução original com a adoção de outra distinta em face da melhor compreensão da realidade e das consequências em relação às políticas públicas só alcançada no curso da implementação do originalmente decidido.

No caso, estudado tem-se que:

– Em relação à ocupação irregular da área da Praia do Jacaré pelos estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar, o acordo judicial

firmado adotou o modelo de intervenção judicial forte, não deixando margem posterior aos entes públicos quanto à solução da realidade fática irregular constatada, sendo estabelecidas medidas estruturais bem delimitadas e com prazo de cumprimento e condições bastantes rígidas; e

– Quanto à reordenação geral da área da Praia do Jacaré em relação à implementação das normas protetivas do patrimônio da União e do meio ambiente, as medidas estruturais previstas no acordo firmado adotaram o modelo fraco de intervenção judicial, deixando ampla margem de discricionariedade aos entes públicos envolvidos quanto à construção da política pública concreta de reordenação da ocupação do espaço dessa área e à atuação dialógica dos diversos órgãos públicos envolvidos em suas respectivas esferas de atribuição legal para a conformação dessa política pública.

4 REFLEXÕES EXPLORATÓRIAS FINAIS

Da análise do caso estudado até o presente momento, quatro achados destacaram-se no estudo de caso exploratório empreendido:

– A constatação de que, no estabelecimento consensual das medidas estruturais adotadas, foram utilizados tanto o modelo de intervenção judicial fraco como o modelo de intervenção judicial forte na construção dessas medidas estruturais, como explicitado anteriormente;

– A verificação de que a fase de cumprimento das medidas estruturais estabelecidas sofreu uma bipartição temporal quanto à intensidade e ao ritmo da atuação judicial e das partes, com perda do ímpeto interventivo judicial após o cumprimento das medidas estruturantes objeto da intervenção judicial forte finda em agosto de 2015 com a desocupação da área dos estabelecimentos comerciais autores originais do processo judicial e a retirada das construções respectivas;

– O fato de que as medidas estruturais objeto da intervenção judicial fraca terminaram sem ter uma conclusão no âmbito da execução judicial instaurada, tendo esta sido extinta com a compreensão judicial de que o objeto principal da lide, identificado com as medidas estruturais objeto da

intervenção judicial forte referidas no item anterior, tinha sido cumprido e com a concordância tácita das partes processuais da fase executiva, que não interpuseram recurso à sentença extintiva prolatada; e

– Por fim, o encontro de elementos informativos externos ao processo judicial, por intermédio de notícias jornalísticas na internet, no sentido de que, não obstante o fato referido no item anterior, houve a reordenação do espaço público da Praia do Jacaré em formato que, ao menos parcialmente, atendeu aos objetivos do acordo judicial que estabeleceu as medidas estruturais no processo judicial examinado, embora as fontes documentais analisadas não tenham sido suficientes para um exame mais aprofundado de até que ponto a reestruturação ocorrida na realidade fática daquela área e na atuação dos poderes públicos envolvidos estaria de acordo com os projetos apresentados na fase de cumprimento da demanda estrutural analisada.

O exame crítico desses achados, por sua vez, em cotejo com as características de tramitação da lide individual original e da demanda estrutural na qual ela foi convertida pelo acordo judicial firmado no processo judicial estudado, permite a formulação de algumas conclusões de cunho exploratório:

– Primeiro, que, tanto a adoção do modelo duplo de intervenção judicial na construção das medidas estruturais acordadas no processo quanto a posterior atuação judicial exauriente das medidas estruturais objeto do modelo forte, com a opção do juízo e das partes de não levarem a termo, em toda a sua extensão de eficácia possível, as medidas estruturais objeto do modelo fraco adotado, encontra-se associada à origem individual da lide, não obstante a sua transformação posterior em demanda estrutural;

– Essa primeira conclusão tem como evidências a ela favoráveis a utilização do modelo forte de intervenção judicial em relação à parcela do litígio estrutural que era exatamente o objeto inicial da lide individual (a desocupação da área da Praia do Jacaré pelos estabelecimentos comerciais autores da ação cautelar e a retirada das construções respectivas), o fato de que a atuação judicial e das partes no cumprimento dessa parte das medidas estruturais ocorreu com intensidade de ritmo bem mais pronunciados do que aquele imprimido na fase subsequente de cumprimento das medidas estruturais objeto do modelo de intervenção judicial fraco (reordenação geral da ocupação da) e, ainda, que, ao final,

o juízo reduziu o objeto da fase de cumprimento do título judicial àquela primeira parte das medidas estruturais e que as partes quanto a isso se resignaram; e

– Segundo, que essa influência da origem individual da lide transformada em demanda estrutural, embora tenha frustrado, no ponto de vista interno ao processo judicial, a adequada implementação integral das medidas estruturais objeto do acordo judicial firmado, ainda assim, trouxe a alteração da realidade da ocupação da Praia do Jacaré, com reordenação, ainda que apenas de forma parcial, do espaço público daquele local e com o estabelecimento de uma realidade fática em que apresente maior nível de respeito aos direitos fundamentais de proteção do patrimônio público e do meio ambiente.

Essas conclusões respondem à pergunta de pesquisa norteadora do estudo de caso empreendido (como a transformação de uma demanda individual em demanda estruturante, no caso da Praia do Jacaré, influenciou a condução e o resultado desta?) e confirmam as duas hipóteses de pesquisa originalmente formuladas e explicitadas na introdução deste artigo: (a) a origem individual da lide, no caso do processo relativo à Praia do Jacaré examinado, influenciou o modelo de intervenção (fraco ou forte) em políticas públicas nele adotado; e (b) o modelo adotado, ainda assim, conseguiu alcançar um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

Por fim, pelas limitações das fontes de evidência examinadas, as respostas apresentadas à pergunta de pesquisa e a confirmação das hipóteses formuladas ao início desta indicam a possibilidade de aprofundamento posterior da pesquisa realizada no sentido de buscar, por meio de outras fontes de evidência (entrevistas e fontes documentais externas ao processo judicial) maior compreensão sobre:

– As razões que conduziram tanto o órgão judicial como as partes, na fase de cumprimento das medidas estruturais, a reduzirem o escopo de fiscalização da execução destas; e

– Como ocorreram, não obstante tal fato, a produção dos efeitos exteriores ao processo que, de qualquer modo, levaram ao atendimento parcial da finalidade de reordenação da ocupação do espaço público na Praia do Jacaré e em que medida esse atendimento se deu nos termos

propostos nos projetos apresentados no processo judicial estudado e como consequência deles.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou que, no processo judicial objeto da pesquisa empírica de estudo de caso exploratório conduzida, houve a transformação, por meio de acordo judicial, de uma lide individual em uma demanda estruturante.

Essa transformação restou evidenciada pela modificação da característica bipolar original da lide em multipolar, pela ampliação objetiva da lide que lhe conferiu característica de complexidade com obrigações de caráter prospectivo e estruturante em relação a diversos entes estatais, pela modificação da atuação judicial de natureza preponderante prospectiva e com prolongamento temporal relevante da atuação executiva judicial, bem como em face da alteração do escopo da tutela jurisdicional em protetiva de direitos fundamentais. Essas modificações foram alcançadas através da construção dialógica das medidas estruturantes adotadas, com a aplicação de modelo comparticipativo fundado na consensualidade (negócios jurídicos processuais) com vista à efetivação do contraditório processual adequado às demandas estruturais.

Da análise realizada do caso estudado, verificou-se que:

– Foram adotados tanto o modelo de intervenção judicial forte como o fraco no estabelecimento das medidas estruturais acordadas, havendo uma correspondência do primeiro modelo com a parte da demanda estruturante diretamente vinculada ao objeto inicial da lide individual;

– Na fase de cumprimento das medidas estruturais, parte desse objeto do modelo de intervenção judicial forte foi integralmente cumprida de forma intensa e ritmada quanto à atuação judicial, enquanto a outra parte, aquela que é objeto do modelo de intervenção judicial fraco, teve sua execução não completamente exaurida, vez que prolatada sentença de extinção da execução com base apenas no cumprimento daquela primeira parte; e

– Não obstante esse fato, houve a constatação fora do processo judicial, da ocorrência de alteração da realidade da ocupação do espaço público da Praia do Jacaré indicativa de que a demanda estrutural atingiu efeitos

> práticos externos ao implementar maior nível de respeito aos direitos fundamentais de proteção do patrimônio público e do meio ambiente mesmo em relação à parcela das medidas estruturais acordadas que não teve a fiscalização de seu atendimento realizada de forma plena no âmbito da execução judicial.

Por fim, quanto ao questionamento norteador da pesquisa empreendida, restou evidenciado que a origem individual da lide examinada, a despeito de sua transformação em demanda estrutural, influenciou a adoção dos modelos de intervenção judicial forte ou fraca em relação às medidas estruturais acordadas e que, mesmo com essa influência parcialmente negativa, alcançou-se um efeito prático externo de desbloqueio político e institucional em relação à inércia violadora dos direitos fundamentais à proteção do meio ambiente e do patrimônio público que deu origem à demanda estrutural.

REFERÊNCIAS

BARES começam a ser demolidos na Praia do Jacaré, na Paraíba. Restaurantes ocupavam irregularmente áreas da União. **G1 Paraíba**, João Pessoa, 11 ago. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/08/bares-comecam-ser-demolidos-na-da-praia-do-jacare-na-paraiba.html. Acesso em: 24 jul. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423-461.

EXÉRCITO demole bares da Praia do Jacaré, em ponto turístico da PB. **G1 Paraíba**, João Pessoa, 12 ago. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/08/exercito-demole-bares-da-praia-do-jacare-em-ponto-turistico-da-pb.html. Acesso em: 24 jul. 2021.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes**: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. *E-book*. (Temas de Direito Processual Civil - Edição do Kindle).

JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*.

PORFIRO, Camila Almeida. **Litígios estruturais**: legitimidade democrática, procedimento e efetividade. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PRAIA do Jacaré, na Paraíba, tem nova estrutura para turistas. **Catraca Livre**, 28 mar. 2019. Disponível em: https://catracalivre.com.br/viagem-livre/praia-do-jacare-na-paraiba-tem-nova-estrutura-para-turistas/. Acesso em: 24 jul. 2021.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural**: controle jurisdicional de políticas públicas. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021. *E-book*. (Coleção APMP - Edição do Kindle).

SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 239-274.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. *E-book*. (Edição do Kindle).

O PROCESSO ESTRUTURAL E SUA IMPLEMENTAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE O CASO DA SERRA DA CAPIVARA[1]

THE STRUCTURAL PROCESS AND ITS IMPLEMENTATION IN PUBLIC POLICIES: REFLECTIONS ON THE CASE OF SERRA DA CAPIVARA

PABLO ENRIQUE CARNEIRO BALDIVIESO*

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar, por meio do estudo de caso, como um processo estrutural pode contribuir para o melhoramento de políticas públicas ambientais. O problema será: em que medida o processo estrutural pode intervir em políticas públicas ambientais, sem ofender a separação dos poderes? Partindo deste problema, desenvolve-se o seguinte resultado: é possível a utilização do processo estrutural na contribuição de instituição de políticas públicas ambientais sem ofensa à separação de poderes. Assim, será utilizado o método lógico-dedutivo na pesquisa acadêmica, por meio do estudo de casos, especialmente o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, dando enfoque aos meios judiciais utilizados para concretização de políticas públicas.

Palavras-chave: Serra da Capivara; processos estruturais; princípio constitucional da separação dos poderes; medidas executivas atípicas; políticas públicas ambientais.

ABSTRACT

This article aims to analyze, through a case study, how a structural process can contribute to the improvement of environmental public policies. The problem will be: to what extent can the structural process intervene in environmental public policies,

[1] Publicado originariamente em: BALDIVIESO, Pablo Enrique Carneiro. O processo estrutural e a implementação de políticas públicas: o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara. *In*: ENCONTRO Virtual do CONPEDI, 3., 2021, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...] Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 83-103. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/lu79wm37/986xpHBhKgUxX1Nv.pdf

* Possui graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2005). Pós-doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2020). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Público e em Direito Tributário. É juiz federal titular do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Vara Federal de Eunápolis – BA. Foi juiz federal titular no Tribunal Regional da 5ª Região, atuando nas subseções de Ouricuri – PE, Sousa – PB, Petrolina – PE e São Raimundo Nonato – PI. Professor no curso de pós-graduação em Processo Civil da Uninassau. É avaliador de artigos e associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Conpedi. Ex-juiz de direito no Estado da Bahia. Ex-Procurador da Fazenda Nacional. Ex-analista judiciário do Tribunal de Justiça da Bahia e ex-advogado militante.

without offending the separation of powers? Based on this problem, the following result is developed: it is possible to use the structural process in the contribution of the institution of environmental public policies without offending the separation of powers. Thus, the logical-deductive method will be used in academic research, through case studies, especially the case of Serra da Capivara National Park, focusing on the judicial means used to implement public policies.

Keywords: Serra da Capivara; structural processes; constitutional principle of separation of rotten; atypical executive measures; environmental public policies.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O processo estrutural como meio hábil à implementação de políticas públicas. 3 O caso do Parque Nacional da Serra da Capivara. 4 Reflexões sobre os meios judiciais adotados. 5 Conclus**ão**. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O estudo dos chamados processos estruturais ou mesmo as decisões estruturais tem cada vez mais convocado a atenção da doutrina em casos relevantes que são levados para julgamento junto ao Poder Judiciário, especialmente quando dizem respeito a uma política pública (DIDIER JR., ZANETI JR., OLIVEIRA, 2021, p. 426). Parte-se da premissa que processos estruturais são processos judiciais que determinam mudanças significativas nas estruturas de um ente público ou privado, visando pôr em prática a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição de determinado estado (FISS, 2021, p. 36).

Tomando por base essa premissa, temos exemplos diversos de situações que podem provocar a adoção de decisões do tipo estrutural. Tais decisões vão desde intervenções no sistema carcerário de um país a danos ambientais de grande proporção. A primeira situação considerada no mundo como pioneiro para o estudo dos processos estruturais ocorreu no caso Brown *vs.* Board of Education (FISS, 2021, p. 35), decidido pela Suprema Corte norte-americana em 1954.

No caso Brown *vs.* Board of Education, decidido pela Suprema Corte americana, determinaram-se mudanças na estrutura do sistema de educação norte-americano, que fazia uma separação de uma escola para negros e outra para brancos. Diante da problemática, a Suprema Corte americana entendeu pela inconstitucionalidade da

medida de admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base no conceito racial. Ao final, a Suprema Corte impôs a matrícula de um estudante negro em uma escola que somente aceitava brancos.

O processo estrutural possui diversos conceitos na doutrina nacional e estrangeira (VITORELLI, 2018, p. 147), contudo existem certas características que marcam os processos judiciais dessa natureza. Não é objeto deste trabalho definir conceitos sobre processos estruturais, mas apenas deixar claro que esse tipo de processo judicial tem como característica essencial a resolução de problemas estruturais, que são definidos pela existência de um estado de desconformidade estrutural, ou seja, um problema que necessita de reestruturação (DIDIER JR., ZANETI JR., OLIVEIRA, 2021, p. 427) e correção.

É possível a reestruturação ou correção tanto de situações que ocorrem no setor público quanto no ambiente privado das relações humanas. Para isso, basta citar, como exemplo, fatos complexos e estruturais que ocorreram no desempenho de atividades privadas, como o caso da mineração do carvão na área de Criciúma – SC, (ARENHART, 2021, p. 1.055) ou mesmo a modificação em estruturas públicas, como nos casos de sistemas de educação e carcerário.

O juiz, nos litígios do tipo estrutural, quando tem como objeto a intervenção em uma política pública do Estado, praticamente decide do mesmo modo como os gestores que atuam neste problema, por isso que se exige cuidado e zelo muito grandes, por parte do julgador, nesse tipo de processo. Logo, neste ponto, as decisões estruturais são convergentes com as decisões tomadas pela administração pública (ROSA, 2021, p. 1.222).

Neste artigo, será tratado, como objeto principal, o estudo de caso ocorrido na efetivação de políticas públicas na seara ambiental, especialmente voltado para o olhar na manutenção das unidades de conservação da natureza. Para isso, selecionou-se o caso ocorrido no Parque Nacional da Serra da Capivara, localizado no Estado do Piauí e que encontrou debate no Poder Judiciário por meio da Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004 (BRASIL, 2021), com trâmite inicial na Vara Federal de São Raimundo Nonato – PI.

O Parque Nacional da Serra da Capivara – Parna (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2021) está situado no Estado do Piauí, na cidade de São Raimundo Nonato. O Parna foi criado pelo Decreto Presidencial n. 83.548 de 5 de junho de 1979, e pelo seu valor histórico e cultural, foi declarado pela Organização das Nações Unidas pela Educação, Ciência e Cultura – Unesco, em

1991, Patrimônio Cultural da Humanidade, em razão de abrigar a maior concentração de sítios arqueológicos atualmente conhecidos nas Américas, com mais de mil sítios cadastrados, além das manifestações gráficas, e vários vestígios da presença do homem pré-histórico, com datações mais antigas conhecidas no continente americano.

A Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004 foi ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Piauí, em face da União, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. No pedido, a OAB requereu que fosse efetivado plano de manejo da Unidade de Conservação do Parna, assim como os réus procedessem ao desempenho do exercício do poder de polícia no sentido de coibir quaisquer ações depredatórias no Parna, que a União providenciasse a dotação de valores específicos e suficientes para a manutenção, o funcionamento e a preservação do Parna e, ao final, a condenação dos réus em dano moral coletivo. (BRASIL, 2021; INSTITUIDO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2021).

O Processo n. 403274.2015.401.4004 foi ajuizado em 2015 e teve a tramitação no primeiro grau até o dia 10 de abril de 2017, quando foi proferida sentença resolvendo o mérito do processo. Atualmente, os autos estão na segunda instância do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (BRASIL, 2021), aguardando julgamento do recurso de apelação manejado pelos réus.

O caso narrado na Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004 foi abordado como exemplo de processo estrutural, porque diante dos fatos narrados, na inicial proposta pela OAB-PI, há elementos suficientes para comprovar o grau de complexidade existente na manutenção efetiva de uma unidade de conservação de proteção integral, da multipolaridade presente no feito, diante dos diversos atores públicos e privados chamados a intervir no processo e ainda pelo cumprimento de políticas públicas na esfera ambiental.

O principal problema a ser abordado, neste artigo, é justamente em que medida é possível a implementação de políticas públicas ambientais por parte do Judiciário? Partindo deste problema, desenvolver-se-á, como objetivo, a atuação do Judiciário em situações excepcionais, sem infringir o princípio da separação dos poderes e cumprir fielmente sua missão constitucional de tutelar um direito fundamental ao meio ambiente adequado e preservado.

Neste artigo, será utilizado o método de pesquisa lógico-dedutivo e o estudo de caso para desenvolver a pesquisa científica, sem prejuízo da utilização da doutrina nacional e estrangeira, por meio da pesquisa bibliográfica. Com isso, pretende-se

avaliar como ocorreu o processo estrutural no caso da Serra da Capivara e quais contribuições, lições e aperfeiçoamentos são possíveis de se extrair da presente demanda.

O artigo será desenvolvido em três tópicos principais, que são: o processo estrutural como meio hábil à realização de políticas públicas; o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara; e as reflexões dos meios judiciais abordados no caso para a implementação das políticas públicas.

No tópico referente ao processo estrutural como meio hábil à execução de políticas públicas, trabalha-se como esse tipo de demanda pode ser extremamente importante para a efetivação de políticas públicas no âmbito do processo coletivo, especialmente pelo estudo das características mais relevantes para esse tipo de processo.

No ponto referente ao caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, será estudado como foram e como serão as dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário na Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004, para a efetivação de políticas públicas visando preservar o meio ambiente, especialmente quando o destinatário das medidas judiciais é o Poder Público.

Ao final, será feita uma reflexão do papel do Poder Judiciário nesse tipo de demanda, especialmente das dificuldades enfrentadas para fazer cumprir as decisões judiciais e os métodos utilizados durante a demanda para que o Poder Judiciário possa contribuir com os demais poderes na preservação de um bem ambiental tão caro à sociedade brasileira, que é a preservação do Parque Nacional da Serra da Capivara, patrimônio histórico mundial que está sob a tutela brasileira.

2 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MEIO HÁBIL À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo judicial estrutural é um tipo de processo extremamente assinalado pela sua complexidade e pela característica da adaptabilidade do procedimento ao direito material que se quer proteger com esse tipo de procedimento. Logo, não se pode tratar uma demanda estrutural da mesma forma que se trata uma demanda clássica bipolar que normalmente se utiliza no Brasil (ARENHART, 2021, p. 1.051).

Quando está em jogo a discussão de uma política pública que tange tanto a seara judicial como a da administração pública, é extremamente complexo e envolve a análise de uma série de fatores que são cambiantes com o decorrer do tempo e do espaço. Ademais, toda política pública geralmente envolve a realização de uma despesa pública e, para isso, há todo um regramento constitucional e legal a ser seguido no trâmite do processo.

A partir da premissa de que não se pode conferir o mesmo tratamento processual de um litígio estrutural em comparação com uma demanda individual, marcada pelo conteúdo privado e pelas amarras das regras processuais, no processo estrutural, a demanda torna-se única em cada caso e será traçada por particularidades inerentes ao que aconteceu na demanda. Para isso, é preciso ter em mente que, no processo estrutural, o importante é conferir eficácia ao que foi solicitado, mas respeitando o arcabouço constitucional e sem infringir o princípio da separação dos poderes.

Este é o grande dilema do processo estrutural, pois quando o Judiciário passa a decidir sobre políticas públicas geralmente há um óbice corriqueiro apresentado pelos réus, especialmente quando a Fazenda Pública está no polo passivo da demanda, que é a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário em áreas das quais não possui *expertise*, tampouco experiência, descumprindo, desta forma, o princípio da separação dos poderes, previsto expressamente no art. 2º da Constituição Federal brasileira.

Contudo, embora a alegação de descumprimento do princípio da separação dos poderes seja argumento frequente na defesa do ente público, é preciso ressaltar que tal tema não passou despercebido pela doutrina, como pela jurisprudência nacional e estrangeira. Exemplo disso é a reflexão do autor argentino Leandro Giannini (2021, p. 153), que faz importante ponderação ao mencionar que:

> *Al avanzar en este campo, asumiendo un rol activo que preserve el prestigio y eficacia del sistema de justicia, los jueces no invaden esferas de actuación de otros poderes, sino que cumplen el mandato constitucional de tutelar de modo efectivo los derechos de incidencia colectiva*.

Portanto, na visão do autor acima, pode-se vislumbrar claramente que, ao decidir sobre uma demanda que busca implantar uma política pública, o Poder Judiciário efetiva mandados constitucionais que são acolhidos pela Constituição. Por

este motivo, caso o Judiciário se omita em proferir uma decisão, é possível, inclusive, colocar em risco o prestígio e a eficácia do próprio sistema de justiça.

Todavia, outro questionamento mais instigante que se faz sob este ponto é aquele referente à medida da intervenção, ou seja, como se dará essa intervenção e em que grau? Defende-se que a resposta vai depender da situação em concreto e da natureza da intervenção utilizada pelo Poder Judiciário. No Brasil, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF enfrentou temas que envolvem a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas.

A ADPF n. 347 (BRASIL, 2015b), decidida pelo STF, é um excelente exemplo de decisão em que o Poder Judiciário brasileiro determina ao Estado, diante da patente omissão do Poder Público, a prática de políticas públicas visando à melhoria na estrutura do sistema carcerário do Brasil, especialmente com referência à superlotação dos presídios. A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi relatada pelo Ministro Marco Aurélio, que acolheu em seu voto o pedido realizado pelo Partido Socialismo e Liberdade, para determinar diversas medidas objetivando o melhoramento do sistema carcerário brasileiro.

No caso, da ADPF n. 347, houve o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucionais diante da violação massiva e persistente de direitos fundamentais, especialmente no tocante a falhas e falências de políticas públicas e cuja modificação depende de atos de natureza normativa, administrativa e orçamentária, conforme página 3 do acórdão.

Neste caso julgado pelo STF, o próprio Poder Judiciário reconhece que a modificação da estrutura do sistema carcerário no Brasil não é algo que possa ser resolvido somente pelo Poder Judiciário, pois tal modificação depende da atuação dos demais poderes da República, especialmente quando envolve gastos públicos relevantes para a nação. O caso foi julgado em 2015, e já se podem perceber algumas modificações, até que mínimas, decorrentes desse julgado, a exemplo da audiência de custódia que posteriormente foi consolidada na Resolução n. 213 de 2015 e recentemente pela Lei n. 13.964 de 2019, que regula o chamado Pacote Anticrime.

Contudo, não foi somente o Brasil que vivenciou tal problemática. Na Argentina, questão semelhante começou a ser debatida no ano de 2005, no caso Horácio Verbitsky, Julgado n. 328:1146 (ARGENTINA, 2005). A Suprema Corte da Argentina conheceu do HC para a defesa dos detentos da província de Buenos Aires, afetados

pelas condições carcerárias, verificadas pela dita jurisdição. A Suprema Corte utilizou o artigo 43[1] da Constituição da Argentina.

No caso Horácio Verbitsky, Julgado n. 328:1146, a Corte Suprema da Argentina reconheceu as falhas inerentes ao sistema carcerário daquele país e exortou aos demais poderes para que realizassem medidas de intervenção no sistema carcerário da província de Buenos Aires visando a melhorias na situação pessoal dos presos.

O caso tratou de um *habeas corpus* impetrado por Horácio Verbitsky, em 15 de novembro de 2001, na qualidade de diretor do Centro de Estudos Legais e Sociais – CELS, em favor de detentos que se encontravam em estabelecimentos policiais superlotados em delegacias de polícia na cidade de Buenos Aires, Argentina, página 1 do julgamento.

Percebe-se, prontamente, uma peculiaridade no julgamento do caso argentino. A ação de *habeas corpus* foi manejada por uma pessoa, mas em seu pedido há necessariamente uma providência de cunho estrutural e geral. Tal fato não passou despercebido pelo Tribunal de Cassação Penal da província de Buenos Aires, que justificou a denegação da ordem ao argumento de que as providências a serem tomadas seriam de cunho coletivo, e não de natureza individual, logo cada preso que deveria manejar seu remédio jurídico contra o ato tido como coator, fls. 5 do julgado.

Diante da negativa da Corte de Cassação, foi manejado recurso à Corte Suprema de Justiça da província de Buenos Aires, que negou seguimento ao recurso ao argumento de que cabia a cada parte interessada manejar seu recurso contra o suposto ato em processo individual e que deveria se prestigiar uma solução concreta em cada caso, fls. 9 do julgamento.

A Suprema Corte da Argentina, em recurso extraordinário, deu provimento ao recurso interposto, ao argumento de que existem regras mínimas de tratamento de presos das Nações Unidas e que realmente são reconhecidas pelas leis da Argentina, especialmente a de n. 24.660 de 1996 (Lei de Execução de Penas Privativas de Liberdade).

O Tribunal Máximo da Argentina determinou diversas medidas, dentre elas: que a Corte Provincial da Argentina deveria cessar, no prazo de 60 dias, a prisão de doentes e menores; providências a diversos órgãos judiciais da Argentina para

[1] O artigo 43 da Constituição da Argentina regula o mandado de segurança, *habeas data* e *habeas corpus*.

que promovessem medidas de cessação de todo e qualquer agravamento, durante o cumprimento da pena de reclusão, que importe em tratamento cruel, desumano ou degradante e qualquer outro que fosse suscetível de acarretar responsabilidade internacional do Estado Federal da Argentina.

Para os demais poderes daquele país, foram impostas algumas medidas, tais como: ordenar ao Poder Executivo de Buenos Aires que envie ao juízo de execução, no prazo de 30 dias, um informe pormenorizado em que constem as condições concretas em que se cumprem a detenção. Ao final, a Corte Suprema, por meio de decisão exortativa, recomendou ao Poder Executivo e Legislativo, da província de Buenos Aires, a adequação de sua legislação processual penal em matéria de prisão preventiva e execução penal, ao *standard* constitucional e internacional, fls. 53-55 do julgado.

Diante do contexto narrado, nos dois casos mencionados, percebe-se claramente que o Poder Judiciário não pode agir isoladamente neste tipo de processo, pois depende de uma série de ações de outros poderes para efetivar as medidas que estão sendo descumpridas. Este é o grande desafio do Poder Judiciário: reconhecer que neste tipo de processo a imposição da medida judicial, de maneira isolada, é completamente ineficaz caso não sejam tomadas certas precauções no que diz respeito ao cumprimento da decisão.

A preocupação com a efetividade do processo não passou despercebida por parcela da doutrina brasileira, a exemplo de Wilson Alves de Souza (2016, p. 426), que, em reflexão sobre o tema, manifesta o seguinte pensamento:

> *Para el demandante vencedor, la ineficácia arbitraria de la resolución judicial es más intolerable, produce más inconformismo, que uma sentencia desfavorable, em la medida em que perdió tiempo y dinero, se desgasto emocionalmente, obtuvo la "certeza" de um resultado prático equivalente al derecho lesionado para que todo eso resulte em vano*.

Ou seja, a ineficácia de decisão judicial é tão prejudicial ao sistema de justiça, que na visão de muitos, seria melhor que ela não tivesse existido, diante do desgaste emocional que o processo judicial pode ocasionar e das frustrações que as partes e a sociedade esperam que ocorra com a resolução judicial. Tal fato é vivenciado nos processos estruturais e com maior destaque nos que impõem ao Estado uma política pública efetiva.

Todavia, o Poder Judicial não pode deixar de dar uma resposta, quando provocado, dentro de suas limitações, ao jurisdicionado que o procura como forma de sanar uma omissão patente de outros poderes da República. O direito de pronto atendimento pelo Poder Judiciário é uma garantia processual de acesso à jurisdição, expressada pelo princípio da proibição do *non liquet*, imposto aos juízes por meio da legislação brasileira, seja explicitamente, como no caso do art. 140[2] do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015a), seja pelo art. 4º do Decreto-Lei n. 4.657[3] de 1942, de maneira implícita (BRASIL, 1942).

Tal questão se torna mais sensível quando o descumprimento da política pública é de ordem constitucional e até de tratados internacionais em que Brasil aderiu e se comprometeu a cumprir. A resposta judicial, portanto, deve ocorrer para que não exista omissão do Poder Judiciário quanto ao seu modo de agir, destacadamente porque um dos grandes potenciais dos mortais está relacionado à possibilidade de modificar o meio em que está inserido, notadamente por obras, feitos e palavras que ficarão para a eternidade, uma vez praticados (ARENDT, 2008, p. 28).

Nos processos estruturais, a dificuldade de encontrar a justa medida da intervenção é inerente ao problema complexo que é posto em discussão para resolução judicial, notadamente quando está em jogo uma política pública relevante para a sociedade. A consciência de que o operador do direito deve estar preparado para tornar efetiva uma política pública é uma preocupação candente nos cursos de Direito, como aponta Oscar Vilhena (2012, p. 357-407) ao mencionar que:

> O corpo docente deveria ser mais internacionalizado. Parte deste objetivo vem sendo realizado pelo programa de direito global. Precisamos, no entanto, ter uma posição mais estratégica, seja quanto à densidade dos vínculos, projetos comuns, como também parceiros em países emergentes, especialmente em temas de interesse comum, como propriedade intelectual, inovação e tecnologia ou políticas públicas de natureza social.

Este contexto global está, cada vez mais, presente diante de problemas sociais e sanitários ocasionados pela pandemia de Covid-19, principalmente porque

[2] BRASIL, **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015,** Código de Processo Civil, art.140. O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

[3] BRASIL, **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm.

o combate e o enfretamento de crises globais devem ser feitos de maneira uniforme, por todo o mundo, reforçando a importância dos processos estruturais em um mundo globalizado.

De mais a mais, como no processo estrutural não será desejável que o magistrado profira decisões que sejam, posteriormente, consideradas ineficazes, será premente que utilize um modelo de processo mais participativo, aberto e adaptável em referência à demanda que pretende resolver. O modelo de processo cooperativo se afasta do modelo de processo adversarial que é dominante, por exemplo, nos Estados Unidos e que foi deixado de lado na Inglaterra pela *rules of civil procedure* (em vigor desde 1999). Assim, a ideologia do processo conflitivo é fundada na ideia de que o melhor modo para se resolver qualquer problema é dando liberdade para as partes competirem entre si, vencendo, ao final, o que melhor narrativa apresentar (TARUFFO, 2012, p. 131).

O modelo de processo adversarial não é recomendável nos processos estruturais, justamente porque nesses processos somente a decisão judicial, isoladamente, não resolverá o problema existente e que muitas vezes está entranhado na sociedade por longos anos. Por isso, é preciso muito debate e abertura de diversos atores que muitas vezes terão muito mais *expertise* de resolver os problemas, do que o Poder Judiciário isoladamente.

Para isso, no caso brasileiro, há o princípio da cooperação, previsto no art. 6º do CPC, bem assim como o da adequação, exemplificado em diversos dispositivos do Código de Processo Civil brasileiro, a exemplo dos arts. 139, 373, § 1º, 355 e 356. Esses princípios, juntos, formam balizas seguras para uma maior abertura do procedimento e cooperação de todos os atores envolvidos na demanda judicial. Vale dizer, o processo deve ser adequado àquilo que deseja satisfazer, por meio da tutela jurisdicional, conferindo assim uma tutela jurisdicional adequada ao caso concreto (LACERDA, 1976, p. 166).

No princípio da cooperação, há um redimensionamento do princípio do contraditório, como aponta o autor Fredie Didier: “O contraditório é valorizado como instrumento indispensável ao aprimoramento da decisão judicial, e não apenas com uma regra formal que deve ser observada para que a decisão seja válida” (DIDIER JUNIOR, 2016, p. 126). Vale dizer, o contraditório é visto como uma espécie de diálogo constante entre as partes e o juiz, sem que este último perca sua imparcialidade ou até mesmo sua independência quando for proferir a decisão.

No caso que será trabalhado, como exemplo de processo estrutural, neste artigo, a concretização da política pública é voltada para a defesa do meio ambiente, mas não sob o aspecto da reparação de um dano ambiental ocorrido, como se teve exemplo, no Brasil, com a Ação Civil Pública n. 93.8000533-4, que julgou a questão da mineração do carvão, na área de Criciúma – SC (BRASIL, 2021), onde o Ministério Público Federal pleiteou a realização e a concretização de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela mineração, mas na manutenção e conservação de uma unidade de conservação federal existente.

No próximo tópico, será abordado o caso ocorrido no Parque Nacional da Serra da Capivara, localizado no Estado do Piauí, que encontrou debate no Poder Judiciário por meio da Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004, com trâmite inicial na Vara Federal de São Raimundo Nonato – PI.

3 O CASO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA

A seleção do caso do Parque Nacional da Serra da Capivara – Parna ocorreu porque, neste processo, além de existir uma sentença proferida em primeiro grau, há elementos contundentes de que os processos estruturais podem ser utilizados para instituir políticas públicas visando à preservação do meio ambiente, com especial destaque para a manutenção e conservação de espaços especialmente protegidos, criados e regulados pela Lei n. 9.985, de 2000 (BRASIL, 2000), que dispõe sobre as unidades de conservação da natureza.

O Parna é uma unidade de conservação federal do grupo de proteção integral enquadrada na categoria de Parque Nacional, de acordo com o art. 11 da legislação que dispõe sobre as unidades de conservação da natureza. Muitas unidades de conservação federal sequer possuem gestor ou fiscais ou até plano de manejo concretizado, conforme aponta reportagem do jornal O Estado de São Paulo, publicada em 14 de julho de 2008 com o título Strip-tease ecológico, citado pelo autor Celso Antonio Pacheco Fiorillo (FIORILLO, 2010, p. 225-226).

O caso do Parque Nacional da Serra da Capivara teve como justificativa inicial, segundo dados extraídos do processo disponível no sítio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a ausência de plano de manejo desta unidade de conservação, previsto no art. 27 da Lei n. 9.985, de 2000, ausência de efetivo exercício do poder de polícia, por parte do ICMBio e dos órgãos ambientais e a falta de recursos públicos para a manutenção, a conservação e o funcionamento do Parna por parte da União.

A Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004 teve inicialmente um pedido liminar buscando bloquear verbas públicas no importe de R$ 4.493.145,00 (quatro milhões, quatrocentos e noventa e três mil, e cento e quarenta e cinco reais), da câmara de compensação ambiental e a liberação para a Fundação Museu do Homem Americano – Fundham, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

O Parna foi criado pelo Decreto Federal n. 83.548, de 1979, (BRASIL, 1979), com área de aproximadamente 100.000,00 ha (cem mil hectares). Diante dos problemas narrados, o parque tem sofrido com a ausência de verbas, especialmente para evitar várias ações predatórias, que seriam: destruição de fauna e flora, e impossibilidade de manter a conservação de importantes vestígios históricos que estariam sob proteção federal.

Os réus, em suas defesas, alegaram a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, assim como sustentaram a impossibilidade de bloqueio de verbas públicas para concretização de política pública ambiental e até mesmo a vedação existente em vários diplomas legais sobre a vedação de liminar em face do Poder Público.

A primeira decisão do processo foi proferida em 24 de fevereiro de 2016, em que o Juízo Federal de São Raimundo Nonato determinou as seguintes providências: a inclusão no polo passivo da demanda do Iphan, em razão da obrigação desse ente na preservação do patrimônio histórico e cultural do Parna, determinou-se ao ICMBio a elaboração do plano de manejo da unidade de conservação, no prazo de um ano, além de estabelecer que os réus reservassem em seus orçamentos o valor de R$ 4.493.145,00 (quatro milhões, quatrocentos e noventa e três mil, e cento e quarenta e cinco reais), de maneira anual, para fim de dar cumprimento às medidas de conservação ambiental.

Foi deferido, nos autos do processo judicial, o ingresso da Fundação Museu do Homem Americano – Fundham, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, como assistente litisconsorcial, para integrar a lide, visando dar cumprimento às medidas de preservação de cunho ambiental, visto que essa instituição era a responsável pela manutenção e conservação do Parna. Da primeira decisão, foram interpostos agravos de instrumentos por parte dos réus e todos os recursos foram negados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, mantendo a decisão nos termos propostos na medida liminar.

A partir da primeira decisão judicial, segundo se verificou do processo, o Poder Judiciário começou a ter dificuldades na efetivação das medidas judiciais, pois os

réus, embora tenham sido intimados para cumprimento, não efetivaram nenhuma das medidas determinadas pela justiça. Este é geralmente o problema mais recorrente dos processos estruturais em que a efetivação de uma política pública é dirigida ao Poder Público.

No caso da Ação Civil Pública n. 403274.2015.401.4004, diante do descumprimento da determinação judicial, foi proferida nova decisão judicial visando dar cumprimento às medidas determinadas, e a Justiça Federal estabeleceu o bloqueio, via Bacenjud, dos valores suficientes ao cumprimento das medidas determinadas.

Foi possível efetivar parte do bloqueio dos recursos, em desfavor da União, no importe de R$ 3.814,664,46 (três milhões, oitocentos e quatorze mil reais, seiscentos e sessenta e quatro reais e quarenta e seis centavos), a título de verbas públicas. Tal medida foi tomada utilizando o art. 301 do CPC, que possibilita a efetivação da tutela provisória mediante meios idôneos para assegurar o cumprimento da decisão judicial.

Outra medida que foi questionada pelos réus foi a determinação de inclusão do Iphan no polo passivo da demanda, pois este ente sustentou que a decisão era ultra petita, posto que teria determinado medidas em seu desfavor que nem sequer foram pleiteadas na inicial. Tal questionamento, além do mais, é inteiramente comum nas demandas do tipo estrutural, diante do grau de abertura procedimental inerente a este tipo de procedimento.

A medida foi questionada pelos entes públicos que sustentaram a impenhorabilidade das verbas públicas, assim como o princípio da reserva do possível. A partir deste momento, o Poder Judiciário, embora tenha determinado medidas visando dar cumprimento às decisões judiciais, percebeu-se claramente que para concretização da política pública ambiental seria necessário um maior debate da sociedade local para procurar entender os motivos pelos quais o patrimônio histórico da humanidade sofria problemas recorrentes de falta de recursos financeiros e humanos para sua preservação.

Diante de tal contexto, foi designada audiência pública com o escopo de compreender melhor as questões inseridas na demanda e oportunizar um debate franco da sociedade para com o tema, pois diversos moradores locais e a própria região dependiam do funcionamento regular do parque para sua sobrevivência, sem contar a obrigação que o Brasil assumiu junto à Unesco na preservação deste patrimônio histórico e cultural que conta com diversos sítios arqueológicos.

A maior dificuldade enfrentada na concretização das medidas foi a instituição de verbas públicas, com dotações específicas suficientes à manutenção do Parna, assim como a elaboração do plano de manejo da unidade de conservação. As medidas determinadas, para serem cumpridas pelas partes, mesmo após a sentença de mérito, dependem de diversas intervenções judiciais e da conscientização dos próprios réus na preservação do Parque Nacional Serra da Capivara.

A obrigação consistente em elaborar o plano de manejo da unidade de conservação sujeita-se ao tempo necessário e adequado, posto que exige um trabalho minucioso do corpo técnico do ICMBio. Este ponto foi intensamente contestado pelo órgão ambiental que argumentou que o Poder Judiciário não poderia fazer intervenções na gestão do Parna sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O argumento da ofensa do princípio da separação dos poderes foi rechaçado com base na demonstração da inércia do Poder Público em criar o plano de manejo da unidade de conservação, uma vez que a própria lei das unidades de conservação estabelece o prazo máximo de cinco anos para que as unidades de conservação criem o plano de manejo das unidades, a partir da criação delas. Como o Parna foi criado antes da edição da Lei n. 9.985, de 2000, mesmo que a contagem fosse realizada a partir da criação da lei, o Poder Público estaria em mora por mais de dez anos.

A sentença proferida decidiu que o direito fundamental de proteção ao meio ambiente é direito humano fundamental, logo, caberia ao Estado dotar o Parna de recursos financeiros necessários à sua importância e relevância de cunho internacional. A sentença fundamentou a intervenção similarmente no precedente da Corte Constitucional da Colômbia, no qual restou claro que estariam preenchidos os requisitos de violação de direitos fundamentais, diante da inércia do Poder Público, e da atuação de uma pluralidade de autoridades para resolver o problema estrutural.

Diante da grande quantidade de sítios arqueológicos existentes no Parque Nacional da Serra da Capivara, e sua importância para o cenário internacional, a sentença estabeleceu, além da elaboração do plano de manejo, a efetivação de diversas medidas aos entes ambientais.

As medidas foram assim resumidas: quanto à União, foi determinado que efetivasse um plano regional específico, visando à preservação do Parna, no prazo de um ano, por meio do Ministério do Meio Ambiente, visando dotar o parque de recursos financeiros suficientes para sua manutenção, conservação e preservação; com relação ao ICMBio, foi determinado que decida sobre a renovação da parceria existente com a Fundham, objetivando a execução da gestão do parque; determinou-

se, ao menos, que o Iphan decida da mesma forma se renova a gestão da proteção dos sítios arqueológicos com a Fundham; ao Ibama foi determinado que libere os recursos oriundos do Comitê de Compensação Federal Ambiental – CCAF para o Parna, abstendo-se de fazer contingenciamentos.

Condenaram-se os réus em danos morais coletivos no importe de 500 salários mínimos, a título de danos morais coletivos, a serem revertidos para o Parque Nacional Serra da Capivara. A sentença foi proferida em 15 de agosto de 2016 e foram manejados recursos de apelação, pelos réus, que hoje estão aguardando julgamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Foi promovida ação de Cumprimento de Sentença n. 302-84.2017.4.01.4004, conforme consulta feita no sítio do TRF1, na qual foi determinada a liberação, em favor da Fundação do Museu do Homem Americano – Fumdham, sob a supervisão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, de diversos valores na utilização exclusiva para o pagamento das despesas trabalhistas oriundas de trabalhadores do Parna. Foi determinado que o ICMBio entregue o plano de manejo da Serra da Capivara no prazo de seis meses.

O cumprimento de sentença foi decorrente da Ação Civil Pública n. 4032-74.2015.4.01.4004, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil – Conselho Seccional do Estado do Piauí – OAB-PI contra a União, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, objetivando assegurar recursos para a manutenção do Parque Nacional da Serra da Capivara.

Do caso narrado, podem-se concluir algumas dificuldades inerentes ao processo de concretização de políticas públicas nos processos estruturais. Tais dificuldades e as reflexões sobre os problemas existentes serão debatidos no próximo tópico.

4 REFLEXÕES SOBRE OS MEIOS JUDICIAIS ADOTADOS

Muitas são as demandas que têm sido propostas ao Poder Judiciário, no que diz respeito às relações jurídicas estruturais. Os principais questionamentos estão por conta da problemática inerente ao princípio da separação dos poderes e qual seria a medida necessária desta intervenção, com principal enfoque para os meios que o Judiciário dispõe para fazer valer suas decisões diante do Poder Público.

No caso narrado, fica claro que o regramento jurídico de cumprimento de decisões judiciais é extremamente diverso quando estamos tratando do Poder Público, diante dos limites constitucionais que são exigidos quando os réus são entes públicos e, igualmente, da grande presença destes entes nas relações jurídicas processuais (PEREIRA, 2006, p. 23).

O modo de execução de decisões contra a Fazenda Pública envolve o Direito Material que está sendo discutido naquela demanda, como bem destaca Leonardo Carneiro da Cunha, quando afirma que a característica da instrumentalidade do processo nas relações jurídicas de Direito Processual advém do Direito Material empregado nas relações de Direito Público (CUNHA, 2016, p. 331).

Assim, qualquer medida que tenha o Poder Público como réu deve levar em consideração todo o arcabouço que protege este ente na relação jurídica processual. Portanto, é natural que sempre exista um atraso no cumprimento das obrigações, assim como seja ordinária a suspensão de decisões judiciais, visando evitar qualquer constrição patrimonial nos cofres públicos.

Todavia, embora existam restrições no deferimento de medidas executivas ou mesmo judiciais em face do Poder Público, elas, além disso, podem ser adotadas. Como exemplo, é possível apontar o art. 139, IV, do CPC[4], que estabelece as chamadas medidas executivas atípicas. Neste caso, o Código de Processo não fez qualquer restrição da aplicação do dispositivo ao Poder Público (BRASIL, 2015a).

Registra-se que existem diversas discussões acerca da aplicação das medidas executivas atípicas em face do Poder Público, conforme aponta Marco Aurélio Peixoto, Renata Cortez e Patrícia Montalvão (PEIXOTO; MONTALVÃO; PEIXOTO, 2018, p. 155), ao citar discussões sobre penhora de bens públicos, prisão de agentes públicos, suspensão de eventos públicos, bloqueio ou sequestro de verbas públicas, fornecimento de energia elétrica de órgãos ou agentes públicos, dentre outras medidas.

No caso da Ação Civil Pública n. 4032-74.2015.4.01.4004, sobre o Parque Nacional da Serra da Capivara, pode-se citar, dentre as medidas tomadas, o bloqueio de verbas públicas e medidas indutivas de cumprimento da obrigação com estabelecimento de multa diária ao ente público. Contudo, muitas dessas medidas, a exemplo da multa diária e do bloqueio de verbas públicas, geralmente não surtem o efeito desejado quando o réu é a União.

[4] Art. 139, IV – determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária (BRASIL, 2015a).

O único meio que resultou em uma medida concreta foi o bloqueio de verbas públicas, pois com os valores bloqueados foi possível realizar a destinação do mesmo para providências tidas como emergenciais.

O bloqueio de verbas públicas vem sendo tema enfrentado pela jurisprudência conforme entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial Repetitivo n. 1.069.810 (BRASIL, 2013), Tema n. 84, no qual foi consolidado o posicionamento de que é possível o bloqueio no caso de medicamentos, cabendo ao juiz adotar medidas eficazes à efetivação de suas decisões, podendo, se necessário, determinar até mesmo o sequestro de valores.

No caso da Serra da Capivara, embora não tenha sido uma situação de saúde, a fundamentação da decisão se baseou no descumprimento da medida liminar deferida em face do Poder Público e porque o direito tutelado tinha relação com direitos fundamentais, especialmente da situação excepcional que passava o Parque Nacional diante da inércia do Poder Público.

Salienta-se que todas as decisões que deferiram medidas de construção no caso relatado foram mantidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Constatou-se, ademais, que as verbas públicas bloqueadas foram destinadas ao pagamento de verbas trabalhistas para os empregados do Parque Nacional e à manutenção e preservação essenciais ao funcionamento do Parna.

Medidas indutivas seriam atos praticados pelo Poder Judiciário que se destinam a influenciar as partes do processo ou terceiros a adotar determinada conduta, seja ela positiva, quando o Judiciário fixa algum benefício, ou até mesmo negativa, quando é adotada uma sanção para o caso de descumprimento da decisão (TALAMINI, 2018, p. 54).

No caso da Serra da Capivara, a única medida indutiva aplicada foi a imposição de multa diária, em caso de descumprimento das obrigações avençadas na sentença. Porém, percebe-se claramente que essa medida tem pouca eficácia em face do Poder Público, pois ela somente pode ser estabelecida em face do ente público, sendo raramente aplicada em face do agente público.

Um meio que poderia ter sido adotado no caso, mas que não foi efetivado, é a realização de audiência de cumprimento de decisões judiciais, assim como negócios processuais. Embora tenha sido realizada audiência de conciliação, a persistência na conciliação com os entes públicos é o melhor caminho a ser seguido, pois este meio ocorre sem que haja coerção e é feito com base no consenso.

Da análise da jurisprudência e do próprio modo como se desenvolve o processo estrutural, é possível perceber que, nesse tipo de processo, é exigido do juiz o máximo de cautela possível na fixação das medidas, pois conforme se percebem as mudanças que são necessárias para implementar essas decisões judiciais que dependem da conjugação de uma série de fatores, dentre eles: a compreensão das partes na resolução das questões, a flexibilidade procedimental, o espírito cooperativo dos atores processuais e o tempo necessário para que as medidas sejam paulatinamente concretizadas.

No caso da Serra da Capivara, embora tenha sido proferida sentença com resolução de mérito, no primeiro grau, apenas uma parte da sentença foi executada e as medidas nelas previstas continuam sendo implantadas paulatinamente pelas partes. Isto pode ser aferido por uma reportagem de 2020, da Folha de São Paulo (SANTOS, 2020), que relata a dificuldade do Parque Nacional com a escassez de recursos públicos em função da pandemia de Covid-19.

Outrossim, por meio do panorama constitucional, cabe aos Poderes Legislativo e Executivo a primazia na efetivação de políticas públicas, cabendo somente ao Judiciário uma atuação excepcional. No caso da Serra da Capivara, poderia ter sido adotado como modelo apto à efetivação de políticas públicas as convenções processuais, permitindo que diversos órgãos participassem da estruturação do Parna.

Entretanto, embora não tenham sido adotados à exaustão vários métodos, é possível afirmar que outros poderão vir a ser tratados no momento do cumprimento da sentença na fase definitiva, após a apreciação de todos os recursos pendentes.

5 CONCLUSÃO

De todo o exposto, podem-se extrair algumas considerações sobre a concretização de políticas públicas, pelo Judiciário, por meio do processo estrutural, nas unidades de conservação da natureza. A primeira seria aquela segundo a qual é possível o Poder Judiciário intervir, em casos excepcionais, diante da omissão desarrazoada do Poder Público, nas políticas públicas de cunho ambiental, desde que respeitados os limites constitucionais previstos.

A segunda é que não há ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes quando existe essa intervenção, especialmente quando se está diante de situações excepcionais de flagrante desrespeito a direitos fundamentais.

A terceira consideração é aquela que aponta para a utilização dos processos estruturais como modelo processual adequado e apto à intervenção de políticas públicas na esfera ambiental, com destaque para a adoção da flexibilidade procedimental e adaptabilidade do processo estrutural ao caso concreto.

A quarta observação é que a atuação do Poder Judiciário deve ser prudente e vir com o máximo de abertura possível ao diálogo com as partes, notadamente quando o Poder Público está como réu na relação jurídica processual.

A quinta e última consideração diz respeito ao julgamento ocorrido no caso da Serra da Capivara, por meio da Ação Civil Pública n. 4032-74.2015.4.01.4004, no qual é possível perceber a característica estrutural desse litígio diante da presença das seguintes características: multipolaridades de interesses envolvidos, diante dos diversos órgãos e entes da sociedade civil que participaram do processo, a complexidade dos temas envolvidos, diante da efetivação de políticas públicas complexas e o problema estrutural das unidades de conservação da natureza no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACP DO CARVÃO. [**Site**]. [*s. l.*], [202-]. Disponível em: http://www.acpcarvao.com.br/login/index.php. Acesso em: 13 abr. 2021.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Ségio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodvim, 2021. p. 1047-1070.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia da Nación. Establecimientos carcelarios: Verbitsky, Horacio s/ hábeas corpus. 3 de mayo de 2005. **Fallos**, Buenos Aires, n. 328:1146. Disponível em: http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=5824582&cache=1519689680001. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105 de 2015, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL**. Lei n. 9.985 de 2000, de 18 de julho de 2000**. Lei que regula o sistema das Unidades de Conservação da natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (6ª Turma). **Acp. n. 403274.2015.401.4004**. Unidade de Conservação da Natureza. Recorrente: Ministério Público/ICMBIO. Recorrido: União. Relator: Desembargador Daniel Paes Ribeiro. 2021. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em 14 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 83.548, de 5 de junho de 1979**. Cria, no Estado do Piauí, o Parque Nacional da Serra da Capivara. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1979. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 8025, 6 jun. 1979. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83548-5-junho-1979-432852-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (1ª Seção). **Recurso Especial n. 1.069.810**. Adoção de medida necessária à efetivação da tutela específica ou à obtenção de verbas públicas. Possibilidade conferida ao julgador de ofício ou a requerimento da parte, recurso especial provido. Acórdão submetido ao rito do Art. 543-C do CPC e da resolução 8/2008 do STJ. Recorrente: Neida Tezerinha Garlet Belle. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 23 out. 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801389284&dt_publicacao=06/11/2013. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Plenário). **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Medida Cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347. Recorrente: PSol. Recorrido: União. Rel. Min. Marco Aurélio. 9 set. 2015b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 12 abr. 2021.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Ségio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodvim, 2021. p. 101-136.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p.126.

FISS, Owen. To make the Constitution a living truth: four lectures on the estrutural injuction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodvim, 2017. p. 583-607.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIANNINI**,** Leandro J**.** Litígio estructural y control judicial de políticas públicas: Lograr el equilíbrio sin destruir la balanza. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz, JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 2. ed. rev., atual. e ampl**.** Salvador: Juspodvim, 2019. p.15.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE– ICMBIO. **Parque Nacional da Serra da Capivara**. Brasília: ICMBio, 2021.Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/11340-parque-da-serra-da-capivara-e-reaberto. Acesso em: 14 abr. 2021.

LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação do processo. **Revista do Instituto dos Advogados**, Porto Alegre, p. 164, 1976. Edição Comemorativa do Cinquentenário.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em juízo**. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; MONTALVÃO, Patrícia de Almeida; PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. Das medidas atípicas de coerção contra o Poder Público: aplicabilidade e limites. *In*: TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (coord.). **Medidas executivas atípicas**. Salvador: Juspodvim, 2018. p. 135-157.

ROSA, Viviane Lemes da. Aplicações da teoria da racionalidade limitada às decisões estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodvim, 2021. p.1221-1248.

SOUZA, Wilson Alves de Souza. Los limites subjetivos internos de la jurisdicción. *In*: **O Direito Processual em transformação**. Salvador: 2 jul. 2016.

SENA, Yala. Parque da Serra da Capivara (PI) demite funcionários, e pinturas rupestres ficam ameaçadas na pandemia. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 jul. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/07/parque-serra-da-capivara-pi-demite-funcionarios-e-pinturas-rupestres-ficam-ameacadas-na-pandemia.shtml. Acesso em: 23 jul.2021

TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade**: o juiz e a construção dos fatos. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

TALAMINI, Eduardo. Poder geral de adoção de medidas executivas e sua incidência nas diferentes modalidades de execução. *In*: TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (coord.). **Medidas executivas atípicas**. Salvador: Juspodvim, 2018. p. 27-56.

VILHENA, Oscar. Desafios do ensino jurídico em um mundo em transição: o projeto da Direito GV. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 261, p. 305-407, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v261.2012.8861.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público, esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, [*s. l.*], v. 7, p. 147-177, jan./jun. 2018.

CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

CONCILIATION AND MEDIATION IN STRUCTURAL PROCESSES

SILVIA REGINA SALAU BROLLO*

RESUMO

A existência de políticas públicas em desconformidade com a Constituição e a atuação disfuncional de instituições, públicas ou privadas, geram conflitos continuamente e de forma difusa na sociedade. Essa conflituosidade compele o Poder Judiciário a intervir na causa dos litígios: a estrutura em desconformidade com a Constituição ou com as leis. A intervenção do Poder Judiciário na estrutura disfuncional só é possível quando se supera a lógica do processo civil liberal, no qual existem dois polos de interesse que demandam o acertamento da relação jurídica e o restabelecimento do *status quo ante*. A lógica do processo estrutural permite a manifestação dos diversos polos de interesse. Nos processos estruturais, a atuação do Poder Judiciário é contínua e está sujeita a sucessivas adaptações até que as políticas públicas atinjam a conformidade constitucional ou até que as instituições atuem de forma adequada. O artigo pretende instigar a reflexão sobre a nova lógica de atuação do Poder Judiciário por meio do uso das técnicas previstas na legislação brasileira. Ao final, são apresentadas três proposições para dar às juízas e aos juízes maior segurança na condução dos processos estruturais.

Palavras-chave: litígios estruturais; processos estruturais; solução consensual; audiências públicas; *amicus curiae*; tabelas processuais unificadas.

ABSTRACT

The existence of public policies in disagreement with the Constitution and the dysfunctional performance of institutions, public or private, generate conflicts continuously and in a diffuse way in society. This conflict compels the Judiciary to intervene in the cause of litigation: a structure that does not comply with the Constitution or with the laws. The intervention of the Judiciary in the dysfunctional structure is only possible when the logic of the liberal civil procedure - in which there are two poles of interest that demand the settlement of the legal relationship and the reestablishment of the status quo ante - is overcome. The logic of the structural process allows the manifestation of the different poles of interest. In structural processes, the role of the

* Bacharela em Direito pela UFPR. Mestre em Direito Socioambiental pela PUC-PR. Juíza federal vinculada ao TRF4 desde 2000.

Judiciary is continuous and subject to successive adaptations until public policies reach constitutional conformity or until institutions act properly.The article intends to instigate reflection on the new logic of action of the Judiciary through the use of techniques already provided for in Brazilian legislation. At the end, three proposals are presented to give judges greater security in the conduct of structural processes.

Keywords: structural litigation; structural injunctions; consensual solution; public hearings; *amicus curiae*; unified procedural tables.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Litígios estruturais, processos estruturais: uma necessária distinção. 3 Fases do processo estrutural. 4 Solução consensual em processos estruturais. 5 Aspectos positivos da solução consensual em processos estruturais. 6 Aspectos que requerem atenção na solução consensual de processos estruturais. 7 O papel da juíza e do juiz na construção dos acordos. 8 Proposições para conferir maior segurança na condução de processos estruturais; 8.1 Regulamentação das audiências públicas; 8.2 Recomendação para a oitiva de *amicus curiae;* 8.3 Modificação das Tabelas Processuais Unificadas. 9 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Tramitam perante a 11ª Vara Federal de Curitiba 17 ações civis públicas[1] ajuizadas em 2014 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama em face da Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar[2], do Instituto Ambiental do Paraná e do Instituto das Águas do Paraná[3].

O Ibama ajuizou essas ações civis públicas visando obrigar a Sanepar a adequar a coleta e o tratamento do esgoto e o lançamento de efluentes nos cursos de água aos parâmetros de conformidade fixados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

[1] O processo inicial foi autuado sob o número 5084820-73.2014.4.04.7000. Os demais foram redistribuídos por conexão a ele e podem ser consultados no campo “processos relacionados”.

[2] A Sanepar é uma sociedade de economia mista controlada pelo Estado do Paraná que presta serviços de saneamento básico a 345 dos 399 municípios paranaenses. Além do abastecimento de água potável e da coleta e tratamento do esgoto, a companhia opera aterros sanitários em Apucarana, Cornélio Procópio e Cianorte (https://site.sanepar.com/a-sanepar/perfil, acesso em: 23 jul. 2021).

[3] O Instituto Ambiental do Paraná, o Instituto das Águas do Paraná e o Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná foram extintos pela Lei do Estado do Paraná n. 20.070/2019, que incorporou suas atribuições e as transferiu ao recém-criado Instituto Água e Terra.

O autor das ações civis públicas também visava compelir os órgãos ambientais estaduais a atuar conforme suas competências constitucionais e institucionais, fiscalizando a existência de outorga do uso da água para o lançamento do esgoto tratado nos cursos de água e verificando a conformidade dos efluentes com os parâmetros ambientalmente aceitos, conforme as condicionantes das licenças ambientais.

A situação de desconformidade – inexistência de portarias de outorga, ausência de licenças ambientais válidas, lançamento de esgoto em desconformidade com os parâmetros ambientalmente aceitos – levou o Ibama a autuar a Sanepar e a cobrar o valor das multas em diversas execuções fiscais. A companhia de saneamento defendeu-se das autuações por meio de inúmeros embargos às execuções fiscais. As multas que ainda não estavam sendo executadas judicialmente foram discutidas em ações anulatórias. A atuação da companhia foi objeto, inclusive, de inquérito policial para apurar a prática, em tese, dos crimes previstos na Lei n. 9.605/1998.

Estava-se diante, portanto, do mau funcionamento de um serviço público que colocava em risco o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição) e o direito social à saúde (art. 6º, art. 196, art. 200, da Constituição).

2 LITÍGIOS ESTRUTURAIS, PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA NECESSÁRIA DISTINÇÃO

O objeto dessas ações civis públicas era um conflito estrutural; a pretensão veiculada nos processos estruturais era a adequação da conduta da empresa, por um lado, e a assunção das funções institucionais pelos órgãos ambientais estaduais, por outro. As ações civis públicas não visavam apenas à recuperação do meio ambiente ou à indenização dos danos não recuperáveis.

Os litígios estruturais têm como causa a falta ou o mau funcionamento de uma estrutura. Estrutura é um termo que pode significar política pública, instituição pública ou empresa privada. É uma situação de fato de desconformidade permanente que afeta a sociedade de tal forma que o único jeito de resolver o problema é mudar a estrutura como um todo.

Há que se distinguir o litígio estrutural do processo estrutural. Litígio estrutural é um problema que se enraíza na sociedade e para cuja solução é necessária uma série de atos. Os processos estruturais têm por objeto um litígio estrutural e têm por finalidade obter um tipo diferenciado de atuação judicial.

Nos processos judiciais comuns, que seguem a lógica liberal, o Poder Judiciário faz o acertamento da relação, diz quem tem razão e atribui-lhe o bem da vida ou a indenização equivalente.

Os processos que têm problemas estruturais levam a um tipo de atuação judicial diferente dessa ação comum; é um tipo de provimento de reestruturação.

As altas cortes de Justiça do Brasil analisaram processos estruturais.

O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, apreciou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 347 sobre o sistema penitenciário nacional. É célebre o reconhecimento, pela Suprema Corte, do estado de coisas inconstitucional – isto é, a violação massiva e persistente de direitos fundamentais decorrentes de políticas públicas insuficientes. A Suprema Corte reconheceu que a modificação do estado de coisas inconstitucional depende de medidas de natureza legislativa, administrativa e orçamentária.

A Corte Constitucional analisou também o Recurso Extraordinário n. 117.115-2, interposto em ação civil pública ajuizada contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, para compelir a autarquia previdenciária a decidir em tempo adequado os pedidos de benefícios previdenciários por incapacidade. No bojo do recurso extraordinário, foi celebrado acordo pela Procuradoria-Geral da República, pela Advocacia-Geral da União, pela Defensoria Pública Geral da União, pelo procurador-geral federal e pelo INSS. O acordo pretendeu uniformizar os prazos de resposta do INSS aos pedidos administrativos e ainda intentou extinguir múltiplas demandas judiciais referentes ao mesmo objeto daquela ação civil pública.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, reconheceu a existência de litígio estrutural no REsp n. 1.854.847, que versa sobre o acolhimento institucional de menor por período acima do previsto em lei. De acordo com a Ministra Nancy Andrighi:

> Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.
>
> Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade

> civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública na função de *custos vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo.
>
> Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas à resolução, ou, ao menos, à minimização dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA (BRASIL, 2020).

O fato de as cortes superiores analisarem processos estruturais chancela a atuação de juízes de primeira instância, que veem referendadas sua atuação diferenciada.

O sistema processual brasileiro oferece três soluções possíveis para os litígios estruturais: 1) ação individual – cada uma das pessoas prejudicadas pelo mau funcionamento da política pública ou do serviço público ou pela atuação desconforme da instituição (pública ou privada) pode ajuizar uma ação pedindo que a falha seja reparada em seu próprio benefício ou que haja indenização pelo problema; 2) ação coletiva – os legitimados extraordinários podem ajuizar ação coletiva pleiteando o melhoramento da política pública. Nessa ação coletiva, não se pergunta por que o serviço está funcionando mal; o foco é resolver as consequências do problema; e 3) processo estrutural que se presta a descobrir as causas do mau funcionamento da estrutura e se propõe a solucionar o litígio estrutural de forma que o resultado seja mais duradouro e traga para a sociedade o benefício de ter o problema resolvido como um todo.

O mesmo litígio, apesar de estrutural, pode ser tratado por processos individuais não estruturais, por processos coletivos não estruturais ou por processos estruturais (se o pedido tiver a ver com resolver a causa estrutural).

3 FASES DO PROCESSO ESTRUTURAL

Pode-se apontar duas fases do processo estrutural: a de identificação do problema estrutural e a de estruturação para implementar a decisão prospectiva.

Na fase de identificação do problema estrutural, o Poder Judiciário inteira-se do conflito, observa como o problema se apresenta em suas múltiplas facetas, reconhece os diversos polos de interesse e suas necessidades subjacentes, culminando com uma decisão sobre o objetivo a ser alcançado.

Na fase de estruturação para implementar a decisão prospectiva, aquele provimento precisa ser concretizado em várias decisões para que a reestruturação seja atingida. O objetivo é decomposto em metas permanentemente fiscalizadas. A doutrina costuma referir que nessa fase se expedem decisões em cascata ou decisões espiraladas, que se desenvolvem conforme a alteração da situação fática.

4 SOLUÇÃO CONSENSUAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

O processo estrutural veicula litígios estruturais de solução complexa, ou seja, que admitem mais de uma forma de tratar o problema sem que nenhuma delas esteja, necessariamente, equivocada. A atuação jurisdicional é diferenciada porque impele a juíza e o juiz a conhecerem o litígio estrutural e seus desdobramentos fáticos para além do que consta nos autos.

Conhecendo a realidade do litígio estrutural, a magistrada e o magistrado conduzirão o processo de maneira estratégica através da compreensão do que precisa ser feito para corrigir a estrutura disfuncional, atentando às possíveis implicações das decisões judiciais a terceiros estranhos ao processo.

É preciso, finalmente, delimitar a extensão, a intensidade e a duração da intervenção jurisdicional sob pena de o Poder Judiciário substituir a atuação do administrador e de o processo perdurar eternamente.

Em cada um desses passos – conhecer o litígio, compreender o que precisa ser reestruturado e delimitar a intervenção jurisdicional – pode haver solução consensual.

O ordenamento jurídico brasileiro preconiza a solução consensual dos conflitos: desde a Constituição de 1988 (art. 98, I) passando pelo Código de Processo Civil (arts. 3º, § 2º; 139, V; 165 a 175; 334; 359; 515, II e III; 784, IV) e leis esparsas

(Lei n. 7.347/1985 – art. 5º, § 6º; Lei n. 13.140/2015; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – art. 26; 27; Lei n. 13.988/2020 – Sistema Negociação de Dívidas; Código de Defesa do Consumidor – art. 5º, VII, na redação dada pela Lei n. 14.181/2021). Até atos infralegais como o Decreto n. 6.514/2008 (art. 142-A – conversão de multa ambiental), a Resolução CNJ n. 125/2010 (institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses) e a Resolução CNJ n. 358/2020 (dispõe sobre o sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação) incentivam a solução consensual. O Projeto de Lei n. 4.441/2020, que disciplina o procedimento da nova lei de ação civil pública, dedica os arts. 27 a 42 à autocomposição.

A indisponibilidade do direito não implica a intransigibilidade. A transação pode recair sobre todo o objeto do processo ou sobre questões acessórias, como o tempo, o modo e a intensidade da reestruturação.

A consensualidade é uma característica típica dos processos estruturais porque a situação de desconformidade não se resolve da noite para o dia. A solução depende de consensos desde a identificação do litígio estrutural até as fases a serem percorridas para a conformidade da estrutura. A consensualidade não retira a autoridade da juíza ou do juiz porque, nos processos estruturais, não basta uma ordem judicial para que a situação seja resolvida.

5 ASPECTOS POSITIVOS DA SOLUÇÃO CONSENSUAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

São pontos positivos da solução consensual em litígios estruturais: o fato de as partes e os interessados conhecerem o problema no dia a dia, de forma que podem ajudar a delimitá-lo; o processo torna-se espaço de exercício de cidadania em sentido amplo porque tende a haver muito diálogo com soluções construídas em consenso; os atores processuais contribuem para a formação do provimento judicial e para o seu contínuo aprimoramento; as decisões judiciais tendem a ser mais efetivas porque aqueles que se envolvem na construção da solução consensual tendem a obedecê-lo.

Finalmente, a prática jurisdicional demonstra que as medidas coercitivas não têm sido suficientes para pressionar os agentes políticos e administrativos a cumprirem os provimentos judiciais.

6 ASPECTOS QUE REQUEREM A ATENÇÃO NA SOLUÇÃO CONSENSUAL EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

São pontos que requerem atenção na solução consensual em litígios estruturais: a representação adequada dos polos de interesses; a transparência e a ampla publicidade do processo; a boa-fé de todas as pessoas que aturarão para a consecução do acordo.

Os acordos são construídos em várias rodadas de negociações. Demandam tempo e dedicação de juízas e juízes, de servidoras e servidores públicos. Nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ibama em face da Sanepar, realizaram-se mais de dez audiências judiciais para a consecução dos acordos. Além das audiências judiciais, o Ibama, a Sanepar, o IAP e o Águas Paraná fizeram várias reuniões técnicas para ajustar os termos do acordo a serem apresentados para homologação judicial.

Após a homologação dos acordos, realizaram-se inspeções judiciais e outras audiências e reuniões técnicas para o acompanhamento do cumprimento do acordo.

É possível que o acordo seja menos ambicioso do que a decisão da Justiça. As decisões liminares proferidas nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ibama em face da Sanepar foram muito mais exigentes do que os termos dos acordos construídos pelas partes. Por outro lado, esses acordos podem mostrar-se mais efetivos do que a decisão adjudicada. As liminares proferidas nessas ações civis públicas jamais foram cumpridas pela ré, apesar de as decisões terem sido integralmente confirmadas pelo TRF4 e pelo STJ e apesar de terem imposto elevadas multas diárias.

O acordo pode abreviar o conhecimento da juíza e do juiz sobre as questões fáticas, de forma que a julgadora e o julgador não terão muitas condições para decidir eventuais pedidos de modificação da decisão fundados na alegação de que as condições fáticas foram alteradas.

Menos de dois anos depois da homologação, a Sanepar requereu a alteração dos acordos judiciais. A companhia invocou a pandemia de Covid-19 como pretexto para descumprir as obrigações ambientais a que havia se comprometido, sem apresentar qualquer estudo técnico sério que comprovasse por que e em que intensidade a pandemia atingiu um serviço que não foi interrompido pelas medidas de distanciamento social.

Finalmente, é imprescindível que o acordo atente para os limites normativos e não para o que é mais conveniente ou benéfico para as partes.

7 O PAPEL DA JUÍZA E DO JUIZ NA CONSTRUÇÃO DOS ACORDOS

As juízas e os juízes podem atuar como conciliadores e mediadores nos processos estruturais, apesar da dicção do art. 139, V, do Código de Processo Civil[4] (BRASIL, [2021]). Isso porque os consensos se referirão a diversas questões, tais como: qual é o problema estrutural? Qual é a situação que se almeja alcançar? De que modo, em que tempo e intensidade ocorrerá a reestruturação?

As magistradas e os magistrados precisam desempenhar um papel ativo nas negociações para que sejam observados todos os limites materiais – observância da Constituição e das leis; indisponibilidade do núcleo essencial dos direitos fundamentais – e também procedimentais – a representação adequada dos interesses em jogo; a isonomia entre os atores processuais; a imparcialidade na condução do acordo; e a transparência dos termos do acordo.

Além disso, a magistrada e o magistrado atuarão para mitigar o desequilíbrio de forças (financeiras, políticas, numéricas) e para neutralizar as assimetrias de informação.

Para atuar como conciliador e mediador, faz-se necessário o desenvolvimento de habilidades de comunicação (escuta ativa, perguntas abertas, paráfrase); de liderança (promover empatia, conduzir as partes ao diálogo); e de gerenciamento das emoções (separar pessoas dos problemas, saber lidar com adversidades, como agressividade e desrespeito).

Deve-se assegurar às partes e aos demais polos de interesse um ambiente seguro e confiável, preferencialmente sem gravar ou anotar, nos autos do processo, os fatos admitidos pelas partes no curso das negociações.

Mesmo quando não desempenham o papel de conciliadores e mediadores, as juízas e os juízes atuam na conciliação e na mediação. Afinal, são as magistradas e os magistrados que filtram as disputas, selecionam e encaminham os casos à conciliação e à mediação, convidam as partes à conciliação e à mediação, fundamentam os

[4] Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:
[...]
V – promover, a qualquer tempo, a autocomposição, **preferencialmente** com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais; (BRASIL, [2021], grifo nosso).

benefícios da solução consensual e prospectam a disponibilidade das questões objeto do conflito.

8 PROPOSIÇÕES PARA CONFERIR MAIOR SEGURANÇA NA CONDUÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

8.1 Regulamentação das audiências públicas

As audiências abertas ao público servem para ouvir terceiros potencialmente atingidos pela decisão ou especialistas com conhecimentos ou experiência sobre pontos do fato relevantes para a decisão.

O processo estrutural tem a possibilidade de prestigiar o exercício amplo da cidadania por meio do diálogo entre os diversos atores e possíveis afetados pela intervenção jurisdicional.

Através dos diálogos, a Justiça conhece os fatos, compreende as questões técnicas que precisam ser resolvidas e delimita a extensão e a intensidade da sua atuação.

Seria de bom alvitre que os órgãos estratégicos do Poder Judiciário editassem recomendações sobre a condução de audiências públicas, a fim de esclarecer os seguintes pontos:

Como a juíza e o juiz convocam uma audiência pública?

A quem convocar?

Onde divulgar a convocação?

Como selecionar as pessoas inscritas?

Qual o prazo mínimo da convocação (art. 334 do CPC)?

Como se dá a manifestação dos candidatos selecionados: debates orais, vídeos?

Qual o tempo de manifestação?

Cooperação jurisdicional nacional: atos concertados entre juízes cooperantes?

Existem, é certo, algumas normas sobre as audiências públicas (*v.g.*, LINDB – art. 29, § 1º; Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal – art. 154, parágrafo único; Resoluções CNMP n. 82/2012 e 159/2017), mas as magistradas e os magistrados de primeiro grau sentem falta de uma orientação que confira maior segurança na condução dos processos e maior previsibilidade no procedimento.

8.2 Recomendação para a oitiva de *amicus curiae*

Propõe-se que os órgãos estratégicos do Poder Judiciário orientem as juízas e os juízes a avisarem a pendência da ação para todos os que estão representados (os que potencialmente serão beneficiados e aqueles cujas condutas deverão se adequar aos ditames da Constituição) e para todos aqueles que podem influenciar as decisões judiciais (*v.g.*, defensorias públicas; agências reguladoras de serviços públicos; conselhos de fiscalização de profissão regulamentada).

Existe, é certo, a disposição do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor aplicável às ações civis públicas por força do art. 21 da Lei n. 7.347/1985, mas as juízas e os juízes de primeiro grau sentem falta de uma orientação que confira maior segurança na condução dos processos e maior previsibilidade no procedimento.

8.3 Modificação das Tabelas Processuais Unificadas

O tempo de um processo estrutural é, muitas vezes, superior ao proposto pelos órgãos de cúpula do Poder Judiciário.

A pressão dos números e da estatística não é compatível com a velocidade e com a complexidade dos processos estruturais (que requerem conhecimento técnico especializado e ideias estratégicas para instituir as reformas necessárias à adequação da estrutura).

Sugere-se a seguinte inclusão:

Tabelas Processuais Unificadas – Tabela de classes – 2. Processo cível e do trabalho – 214. Outros procedimentos; 175. Processo cautelar; 1106. Processo de conhecimento; 158. Processo de execução; 197. Recursos; 12133. Tutela provisória de urgência e tutela provisória de evidência. **Processo estrutural**

Tabelas Processuais Unificadas – Tabela de assuntos – Código na tabela do CNJ: 12757 (Interesses ou Direitos Coletivos em Sentido Estrito), 12756 (Interesses

ou Direitos Difusos), 12758 (Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos). **Litígio estrutural**.

A alteração nas tabelas processuais unificadas permitirá mais rápida identificação de processos estruturais (entendidos como aqueles que demandam uma atuação diferenciada do Poder Judiciário a fim de adequar uma política pública ou uma instituição ao que está previsto na Constituição e nas leis) e de litígios estruturais (entendidos como aqueles que têm como causa a falta ou o mau funcionamento de uma estrutura; e que podem ser veiculados por ações individuais, ações coletivas ou processos estruturais).

9 CONCLUSÃO

A legislação brasileira permite que o Poder Judiciário interfira em estruturas disfuncionais a fim de conformá-las aos direitos fundamentais e às normas constitucionais.

O reconhecimento da existência de processos estruturais pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça estimula os juízes e as juízas das demais instâncias a conhecer o fenômeno e a aplicar a ele, de forma criativa e inovadora, os instrumentos e as técnicas atualmente disponíveis.

O modo, a forma, o tempo e a intensidade da interferência do Poder Judiciário nas estruturas disfuncionais devem ser fruto de diálogos entre os atores processuais e entre os potencialmente atingidos pela transformação.

As audiências públicas e a intervenção dos terceiros amigos da corte (a*mici curiae*) permitem o exercício da ampla cidadania dentro dos processos judiciais.

A transição do estado de desconformidade ao estado de adequação constitucional ocorre na maior velocidade possível, não querendo isso significar que se dê nos prazos estipulados pelas metas do Conselho Nacional de Justiça.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Juliana Loss de. Magistratura & mediação. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 215-223.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1047-1070.

ARENHART, Sérgio Cruz. Reflexões sobre o princípio da demanda. *In*: FUX, Luiz; NERY JR. Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.) **Processo e Constituição**: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 587-603.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. 331 p.

BALDIVIESO, Pablo. O processo estrutural e a implementação de políticas públicas: o caso do Parque Nacional Serra da Capivara. No prelo.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 305-328.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas estruturais: flexibilidade e gestão. No prelo.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 15 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial n. 1.733.412/SP. Relator: Min. Og Fernandes. 17 set. 2019. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1865836&num_registro=201702412530&data=20190920&formato=PDF. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Recurso Especial n. 1.854.847/CE. Relatora: Min. Nancy Andrighi. 2 jun. 2020. **Diário da Justiça eletrônico**, Brasília, 4 jun. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1948460&num_registro=201900319146&data=20200604&formato=PDF. Acesso em: 31 maio 2021.

BROLLO, Silvia Regina Salau. Varas federais ambientais: experiência, dificuldades, perspectivas. *In*: VELOSO, Roberto Carvalho; SILVA, Fernando Quadros da (org.).

Justiça federal: estudos doutrinários em homenagem aos 45 anos da Ajufe. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 325-335.

CABRAL, Antonio do Passo. O amicus curiae no novo Código de Processo Civil. *In*: SICA, Heitor; CABRAL, Antonio; ZANETI JR., Hermes. (org.). **Temas de Direito Processual contemporâneo**. 1. ed. Serra: Milfontes, 2019. p. 379-408.

CASTRO, Marcos Antonio Ferreira de. Meios alternativos de resolução de conflitos em tempos de pandemia: conciliação e mediação integradas à visão sistêmica em suas formas virtuais (on line dispute resolution – ODR). **Revista Ajufesp**, São Paulo, n. 1, [2021?]. Disponível em: https://ajufesp.org.br/images/noticias/REVISTA_AJUFESP.pdf. Acesso em: 31 maio 2021.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" de políticas públicas em juízo. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 59, p. 109-136, jan./mar. 2016.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019. 250 p.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (org.)*. **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 35-66.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 423-462.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 191-210.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 31-56.

GIANNINI, Leandro J. Litigio estructural y control judicial de políticas públicas: lograr el equilibrio sin destruir la balanza. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 147-156.

GISMONDI, Rodrigo; RODRIGUES, Marco Antonio. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio

Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 779-814.

GRINOVER, Ada Pelegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil,** [*s. l.*], n. 30, p. 8-30, maio/jun. 2009.

HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da administração pública. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, Regulação e Compliance**, [*s. l.*], n. 14, p. 305-340, jul./set. 2020.

KATYAL, Neal K. Judges as advicegivers. **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**, Georgetown, v. 50, p. 1709-1824, 1998. Disponível em: https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1732. Acesso em: 31 maio 2021.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 491-518.

MONTEIRO, Ana Lídia Silva Mello. **Métodos consensuais e tutela ambiental efetiva**. Curitiba: Alteridade, 2021. 198 p.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 463-490.

PALUMBO, Ana Beatriz Vieira da Luz. **How mediation can assist brazilian federal judges in dealing with environmental public policy lawsuits**. Malibu, California: Straus Institute for Dispute Resolution, July 2020.

PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga; VOGT, Fernanda Costa. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 385-408.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 519-558.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, [*s. l.*], v. 14, n. 1, p. 27-48, maio 2018. ISSN 2317-6172. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/74837/71670. Acesso em: 9 mar. 2021.

ROSA, Viviane Lemes da. Aplicações da teoria da racionalidade limitada às decisões estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1221-1245.

SILVA, Marcelo Cardozo da. Recuperação ambiental de áreas degradadas: o caso da ação civil pública do carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, [*s. l.*], v. 1, n. 1, p. 73-111, out. 2014. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_06_recuperacao_ambiental_areas_degradadas_acp_carvao.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

SINGH, Kuldip; UDDIN, Faizan. Suprema corte da India: o processo de preservação do Taj Mahal. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, [*s. l.*], n. 49, p. 86-120, ago./set. 2013.

SOUSA JR., Ulisses Lopes de. Nem os juízes são cientistas nem os tribunais são laboratórios - a prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1117-1134.

TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, abitragem, negócios processuais e ação monitória): versão atualizada para o CPC/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Tricia Navarro Xavier (org.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 275-297.

TALAMINI, Eduardo. Concretização jurisdicional de direitos fundamentais a prestações positivas do Estado. *In*: TESHEINER, José Maria Rosa; MILHORANZA, Mariângela Guerreiro; PORTO, Sérgio Gilberto (coord.). **Instrumentos de coerção e outros temas de Direito Processual Civil**: estudos em homenagem aos 25 anos de docência do professor dr. Araken de Assis. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 151-177.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. Os processos estruturais entre a máxima do interesse público e o paradigma de flexibilidade processual: reflexões sobre o contraste à luz do regime das estabilidades. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1097-1116.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 637-686.

VITORELLI, Edilson. Processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 4, n. 7, jan./jun. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm. p. 329-384.

AS DEMANDAS ESTRUTURAIS E O NOVO MARCO DO SANEAMENTO: O ATERRO SANITÁRIO DE MARITUBA COMO UM LITÍGIO DE ALTA COMPLEXIDADE

STRUCTURAL DEMANDS AND THE NEW SANITATION FRAMEWORK: THE MARITUBA SANITARY LANDFILE AS A HIGH COMPLEXITY LITIGATION

MÁRCIO TEIXEIRA BITTENCOURT*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo enquadrar o não acesso aos serviços essenciais de saneamento e a destinação incorreta dos resíduos como um problema estrutural. O objetivo específico é classificar a desconformidade na gestão dos resíduos sólidos como litígio estrutural de alta complexidade. Para a contextualização histórica, será apresentada a relação entre a origem do processo estrutural e o movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos. Serão descritos de forma sucinta casos de racismo ambiental e assimetrias regulatórias relacionados ao descarte clandestino de resíduos no mundo, no Brasil e no Estado do Pará. A justificativa para a escolha do tema de pesquisa e o respectivo recorte territorial apresentam relação direta com a apreensão da realidade e contextualização fática e os dados oficiais do Estado do Pará e da região metropolitana de Belém, e as desconformidades na gestão dos resíduos.

Palavras-chave: processo estrutural; saneamento; alta complexidade.

ABSTRACT

The main objective of this book chapter is to identify the lack of access to essential sanitation services and the incorrect disposal of waste as structural problems. The specific objective is to classify non-compliance in solid waste management as a highly complex structural litigation. In terms of historical context, the relationship between the origin of the Structural Process and the Environmental Justice Movement in the United States will be presented. Cases of Environmental Racism and regulatory asymmetries

* Magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (Titular da 2ª Vara Cível e Empresarial de Paragominas). Doutorando e mestre (2015) em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia – Numa-UFPA. Especialista em Direito Público (2004) – Anamages e Direito Agroambiental e Minerário – Escola Judicial TJPA – ICJ-UFPA (2013). Bacharel em Direito pela UFOP (2003). Professor colaborador voluntário – IFPA – Pós-Graduação em Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas. Aluno especial do PPGPD/Enfam. Colaborador junto ao Grupo de Estudo, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – GPDI 6 – Atividade Judicial, Sistema de Justiça e Modelos de Resolução de Conflito. Pesquisador Grupo de Estudos em Águas Urbanas – GEAU – FAESA-UFPA.

related to clandestine waste disposal in the world, in Brazil and in State of Pará will be briefly described. The choice of this research theme and its respective territorial cut are directly related to the apprehension of reality and factual contextualization, the official data from State of Pará and Metropolitan Region of Belém and the non-conformities in waste management.

Keywords: structural process; sanitation; high complexity.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O processo estrutural e a justiça ambiental. 3 O racismo ambiental e a desconformidade na gestão dos resíduos. 4 O novo marco regulatório do saneamento e a complexidade na gestão dos resíduos. 5 A desconformidade na destinação dos resíduos como demanda estrutural. 6 O desafio do acesso à justiça e a degradação ambiental no estado do Pará. 7 A materialização dos conflitos ambientais no município de Belém. 8 O aterro sanitário de Marituba como um litígio de alta complexidade. 9 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo principal enquadrar o não acesso aos serviços essenciais de saneamento e a destinação incorreta dos resíduos como uma demanda estrutural.

O objetivo específico é classificar a desconformidade na gestão dos resíduos sólidos como litígio estrutural de alta complexidade.

Também serão apresentados os aspectos positivos e negativos do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico – Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020), relacionado à gestão dos resíduos sólidos.

Para a contextualização histórica, será apresentada a relação entre a origem do processo estrutural e o movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos. Serão descritos de forma sucinta casos de racismo ambiental e assimetrias regulatórias relacionados ao descarte clandestino de resíduos no mundo, no Brasil e no Estado do Pará.

A justificativa para a escolha do tema de pesquisa e o respectivo recorte territorial apresentam relação direta com a apreensão da realidade e contextualização

fática e os dados oficiais do Estado do Pará e da região metropolitana de Belém, e as desconformidades na gestão dos resíduos.

Metodologicamente será utilizado estudo de caso, levando em consideração um problema estrutural de alta complexidade. O contexto temporal é o atual, contemporâneo, junho de 2021, no qual os processos ainda não foram julgados e a problemática estrutural não foi solucionada. Metodologia de resolução de problemas apresentará uma possível melhor solução e as justificativas para um conflito atualmente sem solução.

> A densidade jurídica, além de pressupor a inserção do objeto da pesquisa no campo próprio do Direito, contempla o interdisciplinar ou multidisciplinar, considerado o Aterro Sanitário de Marituba como um litígio de alta complexidade (PINTO JÚNIOR, 2018, p. 39-41).

A relevância prática estará evidenciada sempre que o resultado da pesquisa for útil para orientar a ação de profissionais do sistema de justiça. No entanto, a importância e a complexidade da pesquisa leva em consideração que o recém-inaugurado Aterro Sanitário de Marituba (2015) deveria funcionar por décadas, ou seja, receberia e trataria os resíduos sólidos de Belém, capital do Estado do Pará, e dos municípios da região metropolitana de Belém, superando dois milhões de pessoas. No entanto, em pouco mais de cinco anos, o empreendimento não pode mais receber resíduos, por outro lado, ainda não foi construído um novo local adequado para a destinação e o tratamento dos resíduos. Retornar ao descarte irregular clandestino junto ao Lixão do Aura seria grande retrocesso.

2 O PROCESSO ESTRUTURAL E A JUSTIÇA AMBIENTAL

A grande referência histórica do processo estrutural é o autor Owen Fiss, como marco original o ano de 1954 e o julgamento pela Suprema Corte Americana do caso Brown *vs*. Board of Education of Topeka, a partir de então passou a ser considerada inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base em um sistema de segregação racial.

> Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de

> educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*. (FISS, 2008 apud DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 103).

O movimento justiça ambiental teve sua origem a partir da luta do movimento negro dos EUA, no início dos anos 1980, que denunciou que os depósitos de lixo tóxico e de indústrias poluentes se concentravam nas áreas habitadas pela população negra (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16). Ao denunciar que a população negra estava sendo vítima de um racismo ambiental, o movimento deu visibilidade à relação existente entre degradação ambiental e injustiça social.

> No tocante à expressão racismo ambiental, foi a partir da pesquisa de Robert D. Bullard, em 1987, a pedido da Comissão de Justiça Racial da United Church of Christ, que mostrou "a composição racial de uma comunidade, é a variável mais apta a explicar a existência ou inexistência de depósitos de rejeitos perigosos de origem comercial em uma área". O reverendo Benjamim Chavis cunhou a expressão "racismo ambiental" para designar "a imposição desproporcional – intencional ou não – de rejeitos perigosos às comunidades de cor" (ACSELRAD *et al.*, 2008 apud BITTENCOURT, 2015, p. 28-29).

Assim, o racismo ambiental é o grande ponto de convergência entre o processo estrutural e a justiça ambiental, partindo do pressuposto de que ambos objetivam uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

3 O RACISMO AMBIENTAL E A DESCONFORMIDADE NA GESTÃO DOS RESÍDUOS

A desconformidade na gestão de resíduos é problema mundial, mesmo assim a presente pesquisa está pautada em pressupostos constitucionais dentre os quais o de que a preservação dos recursos territoriais é um dever de todos, mas em especial do Poder Executivo, em suas três esferas governamentais, nos moldes do art. 225 da Constituição Federal, a contrário senso a não preservação ou o estímulo à degradação fere o Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988).

Ainda em relação aos pressupostos normativos, a pesquisa considera que um determinado imóvel, independentemente de sua finalidade, apenas estará regular caso destine de forma correta os seus resíduos e rejeitos, nos moldes do art. 13, § 7º, da Lei Federal n. 13.465:

> § 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal (BRASIL, 2017).

No entanto, os casos de racismo ambiental envolvendo a desconformidade na gestão dos resíduos tem sido recorrente no mundo e no Brasil. Serão descritos de forma sucinta e exemplificativa alguns casos emblemáticos de racismo ambiental.

A degradação predatória dos recursos ambientais está diretamente relacionada ao fortalecimento das organizações criminosas. Um dos exemplos mais marcantes é a atuação da Máfia de Camorra, na Itália, e a utilização do manejo clandestino de resíduos tóxicos, por meio de empresas irregulares. Conforme (COLTRO; PERRELLA, 2017 apud SPALLA, 2017): “ Que droga que nada, doutor! O lixo é o verdadeiro ouro” Essa frase, que se tornou conhecida tanto na Itália como no exterior, representa o dogma no qual se baseou por anos o tráfico ilegal de lixo que envenenou a região italiana da Campânia e deu vida à chamada Terra dos Fogos – uma área situada entre as províncias de Nápoles e Caserta, destruída por crimes ambientais. Na referida atuação mafiosa, os caminhoneiros eram coagidos e obrigados ao transporte clandestino dos resíduos tóxicos, cujo destino final era o despejo clandestino no mar da Somália.

Ressalta-se que o Estado do Pará traz em sua história recente um dos casos mais graves de injustiças ambientais envolvendo a destinação clandestina dos resíduos sólidos. A Usina de Passivos Ambientais da Companhia Brasileira de Bauxita – Uspam-CBB, uma então subsidiária da denominada à época Companhia Vale do Rio Doce – Vale/CVRD, no Município de Ulianópolis – PA, também utilizou de fraudes para abandonar milhares de barris de resíduos tóxicos, inclusive alguns não identificáveis, os quais continuam descartados irregularmente sem identificação (ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA, 2015).

O Brasil, apenas a partir de 2019, passou por seis grandes crises ambientais, envolvendo a exploração dos recursos naturais: rompimento da barragem de Brumadinho (janeiro de 2019); incêndios na floresta amazônica (agosto/setembro de 2019); derramamento de óleo na zona costeira do Nordeste (setembro/outubro de 2019); e incêndios no Pantanal (2020). Iniciamos 2020 com a maior crise mundial das últimas décadas, devido à pandemia de Covid-19 (SANTOS, 2020), e em 2021 foram

emitidos os alertas oficiais da crise hídrica e energética, inclusive com a publicação da Medida Provisória n. 1.055, de 28 de junho de 2021, que cria a Câmara de Regras Excepcionais para Gestão Hidroenergética (BRASIL, 2021a).

Chama a atenção a inércia do Poder Executivo Federal em relação ao caso envolvendo derramamento de derivados de petróleo na zona costeira da Região Nordeste (agosto/setembro/outubro de 2019), pois foram mais de dois mil quilômetros de praias contaminadas, atingindo todos os estados da Região Nordeste do país. Mesmo diante de um conflito ambiental deste porte, ninguém foi responsabilizado e nem sequer foi apurada a origem do contaminante. Em meio à omissão do Poder Executivo Federal, a sociedade literalmente precisou sujar as mãos de óleo para limpar e despoluir as praias do litoral nordestino (BRASIL, 2019).

Em relação aos derivados de petróleo, foram visíveis as manchas de óleo. No entanto, a poluição dos agrotóxicos é invisível, e por isso as consequências podem ser ainda piores. De acordo com pesquisa divulgada pela Escola Politécnica de Saúde Pública da Fiocruz, em 2019, 467 novos agrotóxicos foram registrados no país pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Até ali, um recorde, ultrapassado no ano seguinte, quando 493 novos produtos foram liberados para serem comercializados por aqui. Em 2021, até o momento, foram 205 novos agrotóxicos registrados, um total de 1.165 desde 1º de janeiro de 2019 (ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO, 2021). A tendência é a flexibilização ainda maior, desconsiderando que cada vez mais os agrotóxicos que estão sendo liberados no Brasil estão proibidos até mesmo em seus países de origem. Dentro da lógica regulatória assimétrica, a tendência é o Brasil passar a ser a destinação de agrotóxicos pirateados, contrabandeados. Os dados ainda não estão consolidados em trabalhos acadêmicos, mas apenas em notícias oficiais de operações da Polícia Federal divulgadas em sítios do Governo Federal, pela Agência Brasil (2021) e também pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2021b).

Conforme dados do Relatório do Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Pará, publicado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (PARÁ, 2021b), apenas os Municípios de Paragominas e Parauapebas possuem instalações cerificadas classificadas como aterros sanitários, ou seja, os outros 142 municípios do Estado do Pará estão em situação irregular. Restando caracterizado um grave problema de desconformidade na gestão dos resíduos sólidos e diante da dimensão do território em situação irregular, resta configurado o racismo ambiental.

A Lei n. 12.305/2010 conceitua em seu art. 3°, inciso VIII – disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (BRASIL, 2010). Trata-se do Aterro Sanitário.

O aterro controlado é conceituado pela ABNT NBR 8849 (1985), cancelada, como uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo. Essa técnica minimizaria os impactos ambientais, confinando os resíduos com uma camada de terra ao final de cada jornada de trabalho. Esse método é uma tentativa de transformar os lixões em aterros sanitários.

Os lixões são locais onde são despejados resíduos sólidos diversos (orgânicos e inorgânicos) sem que haja o tratamento adequado do solo, ocasionando a poluição do ar (pela emissão de gás metano proveniente da decomposição dos resíduos orgânicos), do solo e dos lençóis freáticos – fonte subterrânea de água (MILARÉ, 2016).

4 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO E A COMPLEXIDADE NA GESTÃO DOS RESÍDUOS

A regulação leva em conta a necessidade de adequado atendimento aos consumidores, ocupa-se dos preços cobrados protegendo os consumidores em geral das tarifas abusivas sem reduzir o lucro do agente prestador do serviço público. Na Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, o Brasil estabeleceu Diretrizes Nacionais para a Política Federal de Saneamento Básico, com base em quatro áreas principais de saneamento: drenagem, resíduos sólidos, saneamento (esgotamento) e abastecimento de água (BRASIL, [2022]).

Assim, originalmente a regulação em saneamento era exercida pelo monopólio público verticalmente integrado. Neste modelo, a participação da iniciativa privada era mínima, o preço para o consumidor final era proporcional ao custo efetivo e, como o controle era exercido pelo Estado, não havia necessidade de normas reguladoras, as quais limitam-se às necessidades técnicas e operacionais do próprio Estado.

A Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020 – atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, adotando o modelo de monopólio privado verticalmente integrado, o qual necessita de normas reguladoras para equilibrar o interesse dos investidores com o do público em geral. A regulação

leva em conta a necessidade de adequado atendimento aos consumidores e ocupa-se dos preços cobrados, protegendo os consumidores em geral das tarifas abusivas sem reduzir o lucro do agente monopolista prestador do serviço público (BRASIL, 2020c).

Assim, os serviços que eram originalmente prestados pelo Poder Público agora serão prestados pela iniciativa privada, listando o art. 3º-C:

> [...] que consideram-se serviços públicos especializados de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos as atividades operacionais de coleta, transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e destinação final dos resíduos domésticos; resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços e resíduos originários dos serviços públicos de limpeza urbana (BRASIL, 2020c).

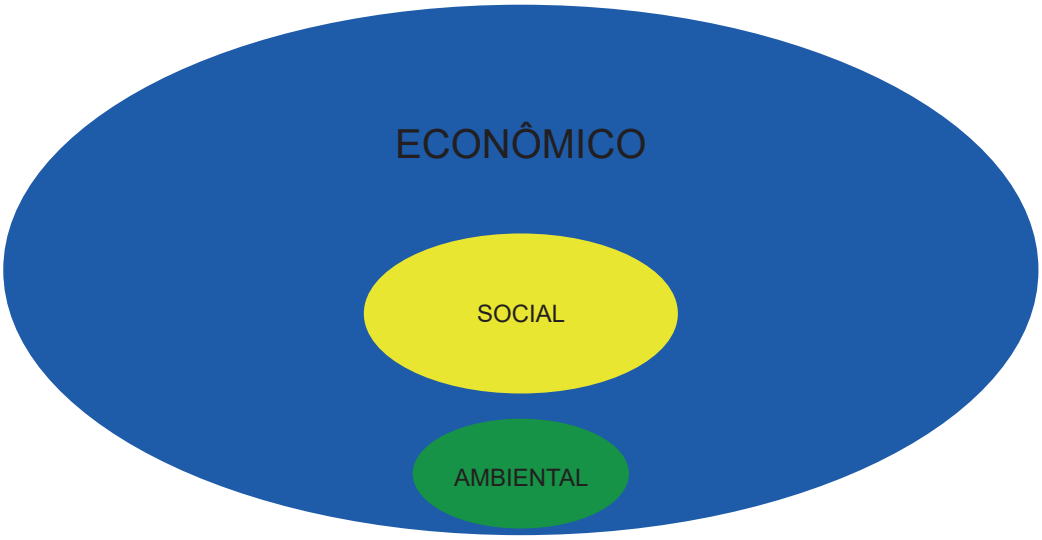
Assim, são os consumidores que irão pagar pelos serviços de saneamento. Para fins de uma melhor compreensão, sob o aspecto do Direito do Consumidor e regulatório, de uma forma geral, os consumidores compreendem que a água potável tem um custo e sobre a necessidade de pagar pelo uso da água. Ou seja, a sociedade reconhece a necessidade de pagar pelo consumo de água. O consumidor reconhece que precisará pagar pela água que sai do chuveiro, mas agora precisará pagar também pela água que desce pelo ralo durante o banho, ou seja, o esgotamento. Toda a política nacional de resíduos sólidos também estará atrelada à contraprestação direta dos consumidores residenciais cativos, ou seja, dentro da lógica da responsabilidade civil pós-consumo, (LEMOS, 2014), o Poder Público será um mero regulador.

A competência para a política urbana de coleta e destinação de resíduos sólidos nos moldes constitucionais é municipal, conforme o art. 30, inciso V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (BRASIL, 1988). No entanto, uma vez que o recorte territorial do estudo de caso está relacionado à região metropolitana de Belém, aplicam-se as regras do Estatuto da Metrópole, Lei Federal n. 13.089/2015 (BRASIL, 2015), ou seja, os entes atuam como uma espécie de consórcio e o órgão regulador pode ser uma agência municipal ou estadual.

A grande complexidade está na compreensão de que o saneamento que sempre foi prestado pelo Poder Público não foi eficiente e está longe de atingir a universalidade. Por outro lado, pesquisa recente da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz traz dados de que os serviços de saneamento que foram privatizados no Brasil são ineficientes, custam mais caro e são seletivos na hora de atender à população.

A pesquisa foi denominada “Quem são os proprietários do saneamento no país?” e revelou que o mercado é concentrado, dominado por grupos financeiros e com multinacionais sendo atraídas pela rentabilidade que o segmento pode trazer para seus cofres. Esse é o primeiro estudo a mapear quem está por trás das empresas de saneamento e indica que a privatização do setor é um risco para efetivar o acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano. Morosini (2018) sintetiza que em 2017 apenas 26 grupos atuavam em 245 municípios. Ou seja, uma tendência de monopólio com a preponderância dos interesses econômicos em detrimento do social e do ambiental.

Figura 1 - Mapa Conceitual - Preponderância dos Interesses Econômicos



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Outro fato importante a ser mencionado em relação ao novo marco regulatório do saneamento são os novos prazos, em especial, para que cada um dos municípios brasileiros adequem os lixões irregulares, transformando-os em aterros sanitários. A prorrogação dos prazos com a mudança do art. 54 da Lei n. 12.305/2010 havia previsto como limite a data de 2 de agosto de 2014. A lei denominada Novo Marco Regulatório, neste aspecto, apenas legitimou a omissão estatal, ou pior, nem o Poder Público conseguiu prestar o serviço de forma eficiente e sem o privado. A única exigência e condição estabelecida pela lei para a prorrogação foi a elaboração do Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos ou Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira. Assim, conforme descrito na tabela abaixo, os prazos levaram em consideração a natureza da ocupação urbana e o número de habitantes. Ressaltando que as prorrogações não são automáticas:

Tabela 1 - Prazos fixados pelo novo Marco Regulatório do Saneamento Básico: Lei Federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020.

DISPOSIÇÃO FINAL AMBIENTALMENTE ADEQUADA DOS REJEITOS	
DESCRIÇÃO	PRAZO
ORIGINAL	2/8/2014
GERAL	31/12/2020
Capitais de estados e municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais	até 2 de agosto de 2021
Municípios com população superior a 100.000 habitantes no Censo 2010	até 2 de agosto de 2022
Municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes no Censo 2010	até 2 de agosto de 2023
Municípios com população inferior a 50.000 habitantes no Censo 2010	até 2 de agosto de 2024

Fonte: Adaptado pelo autor de acordo com a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020c)

5 A DESCONFORMIDADE NA DESTINAÇÃO DOS RESÍDUOS COMO DEMANDA ESTRUTURAL

A Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais apresentou o relatório com o Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, o qual foi amplamente divulgado nos meios de comunicação. O relatório levou em consideração os dados do ano de 2020.

> De acordo com o relatório, o Pará é o estado que menos recicla no Brasil e apenas 0,48% é aproveitado. Em Belém, de acordo com o estudo da Abrelpe, o índice é ainda mais baixo: 0,45%, abaixo da média nacional, que é de 3%. A quantidade de lixo destinado a aterros controlados e lixões trazem efeitos negativos de longo prazo ao meio ambiente e à sociedade – cresceu 16% entre 2010 e 2019, passando de 25 milhões de toneladas por ano para pouco mais 29 milhões. Quando descartado em lixões, terrenos a céu aberto onde os dejetos são jogados sem qualquer cuidado, os RSU (resíduos sólidos urbanos) podem criar ambiente para proliferação de doenças e poluir lençóis freáticos com chorume (líquido produzido pelo lixo), o que também

> não é resolvido pelos aterros controlados (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS, 2021).

Assim, para a análise da desconformidade na gestão dos resíduos sólidos é imprescindível avaliar a porcentagem dos resíduos que são reciclados e/ou de alguma forma reaproveitados. Ou seja, no Estado do Pará praticamente todos os resíduos sólidos são descartados em lixões irregulares, um grave problema estrutural, ainda mais se levarmos em consideração que é o Estado onde estão as duas maiores regiões hidrográficas do país – Rio Amazonas e Rio Araguia-Tocantins.

Um grave problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada (DIDIER; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2020). O problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação) (GALDINO, 2019). O processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal (LIMA, 2015).

A Teoria do Decrescimento teve como um dos seus primeiros grandes expositores o autor Martinez Alier, o qual defende a economia ecológica sendo materializada no anos de 1992 pela obra o Ecologismo dos Pobres e o Socioambientalismo. Em síntese, a Teoria do Decrescimento contempla o enfrentamento sem solução entre expansão econômica e a conservação do meio ambiente, o que é estudado pela economia ecológica. O autor considera que os parâmetros fixados pelo indicador Produto Interno Bruto – PIB não devem ser considerados para fins de atenuar os conflitos. Ou seja, o crescimento econômico pode se efetivar de forma conjunta com o crescimento da desigualdade. Assim, o crescimento econômico não necessariamente atenuará ou amenizará conflitos. Conclui o autor que os conflitos ecológicos distributivos não são equacionados pelo crescimento econômico (MARTINEZ ALIER, 2011).

No entanto, o modelo econômico capitalista necessita e se sustenta com a lógica de que desenvolvimento e crescimento são sinônimos. Quando pensado sob a ótica da gestão dos recursos territoriais não há que se justificar a degradação ambiental como uma consequência da pobreza, muito pelo contrário. A degradação dos recursos territoriais insere os atores locais em regime de dependência em que todos perdem, em todas as dimensões. Para avaliar isso, basta observar que o resultado e as consequências serão sempre mais desigualdade e conflitos.

Para Galanter (2015), o acesso à justiça tem sido identificado principalmente com a remoção de barreiras para promover demandas que são reconhecidas como direitos. Ressalta o autor que a sociedade está cada vez mais repleta de leis, ou seja, apresenta um sistema rico em estruturas jurídicas, mas pobre como fazer justiça. Assim, no próximo item será analisada a relação entre o acesso à justiça e a degradação dos recursos territoriais.

6 O DESAFIO DO ACESSO À JUSTIÇA E A DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ

O Estado do Pará apresenta a segunda maior extensão territorial do país, assumindo a primeira colação entre os estados da Região Norte do país em relação ao número de habitantes com a população estimada em 2020 para 8.690.745 pessoas (IBGE, 2021). Ao tratarmos de qualidade territorial, é importante trazer ao trabalho alguns dados oficiais sobre o Estado do Pará. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021), ele ocupa a 24ª posição entre as 27 unidades da federação, com 0,646 de Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O mesmo ocorre em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública), que com nota 4,5, ocupa a 23ª posição entre as 27 unidades da federação. Em extensão territorial, o Estado do Pará é o segundo mais extenso, somando 1.245.759,305 km², divido em 144 municípios (IBGE, 2021).

No Estado do Pará, as unidades de conservação e as terras indígenas são de grande porte e formam mosaicos. Ressalta-se, ainda, que existem unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável nas três esperas governamentais: federais, estaduais e municipais. O sistema de gestão é extremamente complexo.

A justificativa contempla ainda alguns dados relacionados ao acesso à justiça e aos métodos alternativos de tratamento e de solução de conflitos. Importante ressaltar que o Tribunal de Justiça do Estado do Pará recebeu a premiação como a terceira melhor instituição do Poder Judiciário em transparência, assim grande parte dos dados estão disponíveis no sítio oficial do TJPA.

No mês de maio de 2021, havia 341 magistrados no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (PARÁ, 2021d). Levando em consideração os dados do Conselho Nacional de Justiça (2017), o número de magistrados por cada grupo de 100 mil habitantes praticamente não variou. Em 2010, havia 8,6 magistrados por cada grupo de 100 mil brasileiros, em 2016, a média registrada foi de 8,2.

É importante esclarecer que a média nacional de juízes por habitante para o cálculo dos oito magistrados por 100 mil habitantes considera seis juízes estaduais, um juiz federal e um juiz federal do trabalho. Ou seja, mesmo diante de um cenário otimista, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará tem apresentado dificuldades em aumentar a sua relação de juízes por habitante, levando em consideração a média nacional. No Estado do Pará, a média é de quatro magistrados estaduais para cada 100 mil habitantes. Assim, para que o TJPA atinja a média nacional são necessários 530 magistrados, ou seja, existe uma defasagem de aproximadamente 190 magistrados e consequentemente de unidades judiciárias, nas quais os jurisdicionados deveriam procurar ao Poder Judiciário para o exercício do direito humano universal de acesso à justiça. Assim, no Estado do Pará são 190 unidades judiciárias a menos do que nos outros tribunais de justiça estaduais.

Considerar o atendimento universal com uma carência tão grande em relação ao número de magistrados e de unidades judiciárias é uma posição muito mais simbólica. Por mais que o Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 7º, inciso I, alínea *d*, da Resolução n. 106/2010, avalie todos os magistrados e as unidades judiciárias, e utilize como um dos parâmetros a classificação como unidade judicial de difícil acesso ou de difícil provimento. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, todos os profissionais magistrados são pontuados negativamente, ou seja, é como se não existissem unidades judiciárias de difícil provimento (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010).

Em relação aos Meios Alternativos de Solução de Conflitos – Mascs, por mais que exista previsão expressa no Código de Processo Civil (Lei Federal n. 13.105/2015), art. 165, de que os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. Da mesma forma, a conciliação junto a um Cejusc passa a ser regra obrigatória, nos moldes do art. 334 do Código de Processo Civil. Mesmo assim, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, decorridos mais de cinco anos da entrada em vigor do Código de Processo Civil, instalou apenas 14 Cejuscs, sendo sete na capital, um em Ananindeua, um em Paragominas, um em Parauapebas, um em Santarém, um em Marabá, um em Marituba e o último recém-instalado em Abaetetuba. Ou seja, apenas oito dos municípios paraenses possuem Cejuscs instalados e em instalação, mas não necessariamente contemplando o atendimento de todos os habitantes. Por fim, é importante ressaltar que 136 municípios paraenses não possuem Cejusc (PARÁ, 2021c). O Relatório Justiça em Números 2020, do Conselho Nacional de Justiça, com os dados de 2019, confirma em vários dados

a política pública de investimento mínimo do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

Destaca-se que, em 2019, ainda não havia sido identificada a pandemia de Covid-19, ou seja, o não investimento e a precarização da Justiça no Estado do Pará não pode ser atrelada à pandemia. Será melhor elucidado pela análise dos dados do Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, ano de 2020. Figura 21, p. 76: Despesas por habitante, por tribunal, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará é o que menos investiu em gastos com pessoal, levando em consideração todos os tribunais de justiça do país, não apenas os de médio porte. No entanto, na Figura 27, p. 80: Valores arrecadados em relação ao número de processos ingressados sujeitos a cobrança de custas, o referido tribunal é o sexto em arrecadação, levando em consideração todos os outros tribunais, de todos os portes. Assim, os resultados concretizam o não acesso à justiça, uma vez que na Figura 54, p. 100: Casos novos por cem mil habitantes, por tribunal, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará teve uma média de apenas 2.963 casos novos, a menor de todo o país (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020). Considerar a não justiça como eficiência é uma violação do direito humano universal do acesso à justiça. Assim, a ineficiência do Poder Judiciário não pode ser interpretada como se não existissem as violações dos direitos.

A necessidade de que sejam pensadas soluções para a situação do não acesso ao saneamento básico no Brasil é uma realidade muito bem retratada pelas pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Trata Brasil, 2020. O instituto, em parceria com a GO Associados, divulga o *ranking* do saneamento básico das 100 maiores cidades do Brasil. O relatório de referência será o do ano de 2020, o qual contempla os indicadores de água e esgotos nas maiores cidades do país com base nos dados do Sistema Nacional de Informações – SNIS, ano-base 2018, divulgado anualmente pelo Ministério das Cidades (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020).

> De acordo com o Quadro 17 do referido *ranking* que contempla os melhores e piores índices de esgoto tratado referido à água consumida, a cidade de Belém, capital do Estado do Pará, aparece no *ranking* com uma das piores colocações, na 95ª posição, com 2,33% de cobertura. Situação ainda pior apresenta o Município de Ananindeua, segundo município mais populoso do Estado do Pará, que compõe a região metropolitana de Belém, ocupando a 97ª posição, com apenas 1,75% de cobertura (RANKING SANEAMENTO, 2020, p. 57). No Quadro 14, que contempla os melhores e piores índices de atendimento urbano de esgoto, a situação de Belém e Ananindeua são ainda piores. Belém aparece no *ranking* como uma das piores e últimas colocadas, mantendo-se na 95ª posição com apenas 13,68% de cobertura. Ananindeua ocupa a última posição no *ranking*, com apenas 2,06% de cobertura (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020, p. 54).

Os alertas de desmatamento na floresta amazônica cresceram 63,75% em abril de 2020, quando comparada ao mesmo mês do ano anterior, de acordo com o sistema Deter-B, desenvolvido pelo Inpe. Em 2020, foram emitidos alertas para 405,6 km^2, enquanto no ano anterior, no mesmo período, foram emitidos alertas para 247,7 km^2 (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2021). Conforme tabela elaborada pelo Inpe, 2020, apresentando a distribuição da taxa de desmatamento para 2020 pelos Estados da Amazônia Legal, 45,15% do desmatamento ocorreu no Estado do Pará, totalizando 4.899 Km^2 desmatados.

7 A MATERIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Diante da proposta de recorte territorial contemplando a região metropolitana de Belém, foram catalogados os dados estatísticos de todas as unidades judiciais que contemplam a temática ambiental de forma direta no Município de Belém. Poderiam ser denominadas como unidades judiciárias especializadas em matéria ambiental, sendo duas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, qual seja, a Vara do Juizado Ambiental de Belém e a 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital (Belém). No âmbito da Justiça Federal, foram catalogados os dados da 9ª Vara Federal de Belém, também com competência especializada em matéria ambiental.

Elaboramos um requerimento específico em abril de 2020 para o levantamento de dados junto à Coordenadoria de Estatística do TJPA. Assim, os gráficos abaixo foram elaborados com base no Anuário Estatístico do Tribunal de Justiça do Estado do Pará de 2018, com a atualização das informações do ano de 2019 e conferência dos dados pela Coordenadoria de Estatística do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (PARÁ, 2019).

No âmbito do tribunal, em Belém, a Vara do Juizado Criminal Ambiental e os Juizados Especiais Ambientais criados por meio da Resolução n. 017/2006, nas Comarcas de Altamira, Castanhal, Marabá, Santarém e Redenção, com competência privativa e exclusiva para conciliar, processar, julgar e executar as condutas lesivas ao meio ambiente previstas na Lei Federal n. 9.605/1998, considerados os crimes de menor potencial ofensivo, praticados na jurisdição das comarcas respectivas, apresentam competência restrita ao território das respectivas comarcas, bem como materialmente apenas contemplam os crimes ambientais de menor potencial ofensivo (PARÁ, 2006).

Na Vara do Juizado Criminal Ambiental de Belém, o número de processos iniciados no ano de 2019 é o menor do que nos últimos dez anos. Quando comparado com o ano de 2018, diminui praticamente pela metade, segundo a Coordenadoria de Estatística do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (PARÁ, 2019).

Outra unidade judiciária que recebe ações relacionadas aos conflitos pelos recursos territoriais é a 5ª Vara da Fazenda Pública da Capital (Belém), que possui competência para direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A vara foi criada em 2013 e instalada no ano de 2015, contemplando as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. No ano de 2019, iniciaram 386 processos; em 2018, iniciaram 765; e no ano de 2017, iniciaram 506.

Belém possui quase 1,5 milhão de habitantes (IBGE, 2021) com grande parte da população vivendo com os piores índices de acesso ao saneamento básico, em suas quatro grandes áreas (drenagem, resíduos sólidos, esgotamento e abastecimento de água), nem na esfera individual (juizado especial ambiental) ou na esfera coletiva (Vara Fazenda Pública – Interesses Transindividuais) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará as referidas desconformidades estão sendo materializadas. Os conflitos pelos recursos territoriais não estão sendo materializados junto ao TJPA na mesma proporção em que aumenta a degradação.

Para avaliar se os processos ambientais estavam sendo ajuizados na Justiça Federal, elaboramos o levantamento de dados da unidade judiciária da 9ª Vara da Justiça Federal de Belém, a qual foi criada pela Portaria/PRESI/CENAG 200 DE 18 DE MAIO DE 2010**.** (TRF1, 2010), com competência ambiental e agrária de Belém. A fonte foi o Sistema de Relatórios Estatísticos Transparência em Números, elaborado pelo Conselho de Justiça Federal – Tribunal Regional Federal da 1ª Região (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2020).

Em relação à 9ª Vara da Justiça Federal de Belém, a média aritmética da distribuição anual nos últimos dez anos foi de 945 processos iniciados por ano, chegando-se à média de distribuição mensal nos últimos dez anos: 79 processos por mês. A média de distribuição mensal nos cinco primeiros meses de 2020, inclusive no período da pandemia de Covid-19, foi de apenas 32 processos por mês. Muito menor mesmo quando comparado com os últimos três anos Média de Distribuição Mensal ano de 2019: 46. Média de Distribuição Mensal ano de 2018: 57. Média de Distribuição Mensal ano de 2017: 91.

Concluindo que mesmo com o considerável aumento da degradação e a destinação irregular dos resíduos sólidos, o número de processos com a temática

ambiental em Belém diminuiu consideravelmente nos últimos anos. A degradação ambiental aumenta, a fiscalização diminui, e com isso não é possível exigir judicialmente a reparação dos danos ambientais.

8 O ATERRO SANITÁRIO DE MARITUBA COMO UM LITÍGIO DE ALTA COMPLEXIDADE[1]

De acordo com a classificação dos litígios (LIMA, 2016, p. 66):

> A conflituosidade: é o grau de desacordo entre os membros do grupo acerca de qual seja a melhor solução para o caso. Assim, é importante ressaltar que a empresa tem por finalidade o lucro, por outro lado a sociedade precisa dar destino correto aos resíduos, para a sua própria sobrevivência. A complexidade é o grau de variabilidade das possibilidades de tutela do direito material litigioso. O que torna o problema estrutural ainda mais complexo é a necessidade de que qualquer possibilidade de solução necessariamente precisará considerar a situação atual e onde serão destinados os resíduos de forma correta.

Um exemplo simbólico e inserido dentro da proposta da pesquisa é o momento da chegada dos rejeitos de mineração decorrentes dos graves desastres ambientais ocorridos em Mariana – Estado de Minas Gerais – Rompimento da Barragem de Fundão – MG, no dia 5 de novembro de 2015, junto ao Oceano Atlântico no Litoral do Estado do Espírito Santo e posteriormente em águas internacionais. O impacto passa do local ao regional, e posteriormente a ser global.

Da mesma forma que os agrotóxicos, o microplástico é invisível ao olho nu. Com as transformações ao longo dos anos, os resíduos sólidos derivados de petróleo, denominados plástico primário, tendem a ficar invisíveis. No entanto, contaminam toda a cadeia produtiva e a cadeia alimentar. Ou seja, na escala temporal, o conflito envolvendo a gestão irregular de resíduos é de longo prazo e pode ser imperceptível.

[1] A pesquisa restou formalizada perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, perante o Desembargador Dr. Luiz Gonzaga da Costa Neto, uma vez que é o atual responsável pelo julgamento das ações relacionadas ao Aterro Sanitário de Marituba, no âmbito do 2º Grau de Jurisdição. (PAMEM202110591A). Os produtos finais serão disponibilizados, inclusive como ferramenta que poderá auxiliar na mitigação/tratamento/solução do litígio complexo.

Razão pela qual foi selecionado o Aterro Sanitário de Marituba como estudo de caso:

Figura 2 - Aterro Sanitário de Marituba

Fonte: Extraído do Google Earth (GOOGLE, 2021).

Problema estrutural: destinação dos resíduos sólidos da região metropolitana de Belém.

População estimada: Belém – 1.499.641; Ananindeua – 535.547; Marituba – 133.685, mesmo sem incluir os outros municípios (Benevides, Santa Izabel, Santa Bárbara do Pará) (IBGE, 2021). Mais de dois milhões de habitantes – aproximadamente 25% da população do Estado do Pará.

PROCESSO N. 0804251-03.2019.8.14.0000 – CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO ÓRGÃO JULGADOR COLEGIADO: 2ª TURMA DE DIREITO PÚBLICO ÓRGÃO JULGADOR: DESEMBARGADOR LUIZ GONZAGA DA COSTA NETO e PROCESSO: Ação Civil Pública Processo n.0801228-09.2017.8.14.0133 (Comarca de Marituba).

Partes: Guamá Tratamento de Resíduos Ltda – Guamá Tratamento de Resíduos Ltda. CNPJ: 14.683.131.0001/25 Endereço: Travessa Da Paz, S/N, Bairro: Santa Lúcia I, Município: Marituba – Pa, CEP: 67.105-330. Revita Engenharia, Solve Participações S.A, Veja Valorização de Resíduos S.A; Ministério Público do Estado do Pará; Estado do Pará; municípios de Belém, Ananindeua, Marituba.

Assim, estamos diante do processo estrutural que apresenta características típicas, quais sejam a multipolaridade, a coletividade e a complexidade (ARENHART; JOBIM, 2021).

Resumo: Central de Processamento e Tratamento de Resíduos Sólidos – CPTR objetivo de adotar medidas emergenciais de forma consensual, destinadas à prevenção de danos ambientais, as partes assinaram Termo de Ajustamento de Conduta – TAC e as requeridas assumiram o conjunto de obrigações descritas naquele instrumento, conforme consta no documento juntado ao Processo Eletrônico n. 5519289.

O termo de ajustamento de conduta, celebrado em 12 de junho de 2018, junto à Ação Civil Pública e ao Processo n. 0801228-09.2017.8.14.0133, teve por objeto principal a destinação externa de chorume e a aquisição de máquinas de osmose reversa para tratar chorume. Compreensível a atividade dos profissionais do sistema de justiça que participaram da celebração do TAC. No entanto, a primeira cláusula permitiu de forma não condicionada que a empresa empreendedora privada descartasse o chorume em área externa ao Aterro Sanitário de Marituba, mas não especificou onde e como o descarte poderá ser realizado. A partir de então, a empresa empreendedora passou a descartar irregularmente o chorume em outros municípios, destaca-se nos autos o despejo irregular de chorume no Município de Benevides – Comunidade Rural Paricatuba. No ano de 2021, está sendo apurada a possível tentativa de queima do chorume solidificado no Município de Capanema – Pará. Tais denúncias são objeto de Ação Civil Pública específica Processo n. 0800677-59.2021.8.14.0013 – Inquérito Civil SIMP 001124-029/2018 e 001346-029/2018 – Comarca de Capanema (PARÁ, 2021a). Existe a discussão conceitual entre chorume e lixiviado, no entanto, ambos são resíduos poluentes, o que muda é a concentração do poluente.

Por outro lado, no momento em que as lagoas de tratamento de chorume passam a não mais comportar a quantidade diária de metros cúbicos e passam a transbordar o correto, seria o tratamento externo do chorume excedente e não simplesmente permitir que o chorume fosse despejado de forma clandestina em outros municípios. Algo muito semelhante a esconder a “sujeira por debaixo do tapete”, mas que irradia cada vez mais o problema e os conflitos. Assim, a pesquisa considera que a queima do chorume não é a melhor solução, pois os poluentes passam a compor o ciclo hídrico e inclusive poderá levar a chuvas tóxicas.

Consta nos autos do Agravo de Instrumento a documentação da Ação Civil Pública, em maio de 2019, pedido de prazo para apresentar o plano de encerramento e monitoramento do aterro (num. 1787194). Na Figura 14, tem destaque que as coberturas temporárias da Guamá são ineficientes e frágeis e que não cumpre o objetivo de evitar formação de lixiviados.

A NOTA TÉCNICA NT N.: 26410/GEPAS/CINFAP/DLA/SAGRA/2021 - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS/PA – DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL – DLA: “A empresa deverá executar o cronograma previsto para redução do passivo ambiental até dezembro de 2021, buscando continuamente alternativas possíveis para essa redução, observando que o descumprimento deste atual cronograma aprovado acarretará na lavratura de autos de infração. Apresentar justificativa técnica para continuação das lagoas de segurança ambiental, com cronograma de desativação das mesmas, considerando o encerramento do empreendimento para receber resíduos; comunicação prévia do uso das lagoas de segurança ambiental, informando volume de chorume a ser depositado, a sua justificativa técnica de uso naquele presente momento e o prazo para secagem”.

PARECER TÉCNICO – AVALIAÇÃO DE CONDIÇÕES DO LIXIVIADO E BIOGÁS – TAC-PROCESSO- GUAMA-MPPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - INSTITUTO DE TECNOLOGIA, 5ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO MEIO AMBIENTE – MARITUBA). Estabeleceu medidas estruturantes de implantação de melhorias e soluções de problemas técnicos ocorridos no interior do aterro sanitário de Marituba.

Medidas estruturantes: a) Tratamento de todo o passivo de chorume acumulado no interior do aterro; b) Tratamento da geração ordinária de chorume, inclusive pós-fechamento; c) Implantação de sistema eficiente de captação e tratamento de gases, de acordo com especificações da fadesp; d) Medidas estruturantes de implantação de melhorias; e) Construir diques perimétricos ao redor do maciço e implantar sistema de drenagem eficiente nos Maciços, conforme especificações da Fadesp; f) Cobertura adequada dos resíduos com manta provisória, especificada pela Fadesp; g) Execução de condicionantes estabelecidas pela Semas; h) Execução do projeto básico do aterro; i) Execução de todas as condicionantes e obrigações exigidas pelo Corpo de Bombeiros.

9 CONCLUSÃO[2]

Necessidade implementação do plano de encerramento e monitoramento do aterro – autorização para funcionamento apenas até o dia 30 de setembro de 2021.

[2] Relatório de Pesquisa no Webnário Demandas Estruturais e Litígios da Alta Complexidade realizado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados e Coordenado pelo Professor Dr. Antônio César Bochenek, entre os dias 28 e 29 de junho de 2021, disponível na versão *on-line*.

O ideal seria a implementação do Plano de Encerramento utilizando-se dos poderes de gestão do procedimento ou ainda nas medidas indutivas e de apoio, utilizadas para efetivação das decisões judiciais, previstas nos Artigos. 139, IV 536, § 1º e 537 do Código de Processo Civil – CPC, por convenções processuais, nos moldes dos Artigos 190 e 200 do cpc) ou atos conjuntos. (CABRAL; ZANETI JR., 2019).

Necessidade de constituir um grupo de assessoramento técnico – acompanhar o plano de encerramento e monitoramento, com a criação de uma entidade de infraestrutura específica – *claim resolution facilities* (CABRAL; ZANETTI JR., 2019), para implementar o Plano de Encerramento da Central de Processamento e Tratamento de Resíduos Sólidos – CPTR – Aterro de Marituba e ainda faria a gestão do Plano de Encerramento do Lixão do Aura. Assim, a pesquisa considera inviável reativar o Lixão do Aura e também que a continuidade do funcionamento do Aterro Sanitário de Marituba estaria condicionada ao cumprimento imediato das medidas estruturantes, em especial no tocante aos tratamentos dos chorumes.

Qualquer solução para o problema estrutural precisará levar em consideração a logística reversa e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como instrumentos de política ambiental, que implica ações orientadas por princípios, em especial o da ecoeficiência.

É necessária a efetivação da responsabilidade civil pós-consumo (LEMOS, 2014) para fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, consumidores e detentores de serviços públicos de limpeza urbana e gestão de resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e reduzir os impactos causados à saúde humana.

É imprescindível enxergar os resíduos como forma de energia e pensar a regulação em saneamento como um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. (SINIR, 2012).

É imprescindível que o Sistema de Justiça consiga funcionar de forma eficiente para que seja possível a implementação de qualquer tipo de solução de conflitos. Ou seja, existe uma relação direta entre as omissões do Sistema de Justiça e a problemática estrutural ambiental no Estado do Pará.

Para efeitos regulatórios em saneamento apresentamos algumas possíveis contribuições:

Os municípios da região metropolitana de Belém constituíram em consórcio e licitariam cinco Centrais de Processamento e Tratamento de Resíduos Sólidos – CPTR de menor porte, com a capacidade para atender no máximo 500 mil habitantes. Não haveria o problema do monopólio e com Aterro de Menor porte seria possível adotar medidas eficientes para evitar a formação excessiva de chorume e lixiviado, e seria possível a cobertura eficiente dos resíduos.

Os aterros sanitários necessariamente deverão ser construídos acima do nível do mar, sem a interferência direta dos efeitos das marés. Da mesma forma, os empreendedores precisam levar em consideração as características da região Amazônica, nas quais os empreendimentos estarão inseridos nas duas maiores regiões hidrográficas do país. Ou seja, deverão ser elaborados os cálculos levando em consideração as características da Região Amazônica.

Os aterros sanitários não devem ser construídos em locais próximos a núcleos urbanos, formais ou informais. Por outro lado, os empreendedores sempre apresentaram locais que sejam economicamente viáveis à regulação, objetivando obter cada vez mais lucro. Para a análise e avaliação dos fatores que influenciam nas tomadas de decisão, os principais pontos positivos e negativos devem ser os riscos ambientais (contaminações) e as suas mitigações.

O processo estrutural não poderá limitar-se apenas como um mecanismo de regulação econômica, muito pelo contrário, precisa estar sempre atrelado à necessidade de tratamento e solução dos problemas estruturais, com ênfase na diminuição das desigualdades.

Por fim, a reflexão jurídica deverá levar em consideração os aspectos regulatórios (valor tonelada/resíduo) e os aspectos ambientais (poluição/contaminação), mas principalmente os aspectos sociais serão analisados sob o enfoque do Novo Marco do Saneamento – Lei Federal n. 14.026/2020, da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei Federal n. 12.305/2010 e a Legislação de Logística Reserva – Decreto n. 10.240/2020.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGÊNCIA BRASIL. PF desarticula quadrilha especializada em defensivos agrícolas ilegais: operação Rota Negra cumpre mandatos no Paraná. **Agência Brasil**, Brasília, 31 ago. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/pf-desarticula-quadrilha-especializada-em-defensivos-agricolas-ilegais. Acesso em: 17 jan. 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil**. 19. ed. São Paulo: ABRELP, 05 jun. 2021. Disponível em: https://abrelpe.org.br/panorama/. Acesso em: 17 jan. 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 8849**: construção civil: apresentação de projetos de aterros controlados de resíduos sólidos urbanos: procedimento. Rio de Janeiro: ABNT, 1985.

BITTENCOURT, Márcio Teixeira. **A justiça ambiental e os grandes empreendimentos do setor elétrico na Amazônia paraense**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local da Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/7633/1/Dissertacao_JusticaAmbientalGrandes.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Congresso analisará MP que prevê medidas emergenciais contra crise hídrica**. Brasília: Agência Senado, 29 jun. 2021a. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/29/congresso-analisara-mp-que-preve-medidas-emergenciais-contra-crise-hidrica. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório aprovado aponta omissão do governo em derramamento de óleo no Nordeste**. Brasília: Agência Câmara Notícias, 10 dez. 2019. Disponível em https://www.camara.leg.br/noticias/624448-relatorio-aprovado-aponta-omissao-do-governo-em-derramamento-de-oleo-no-nordeste/. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 137, p. 1-4, 18 jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 147, p. 3-7, 2 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 8, p. 2-3, 13 jan. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 173, p. 1-16, 8 set. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 135, p. 1-8, 16 jul. 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Polícia Federal. **PF, em ação integrada, realiza nova apreensão de agrotóxicos**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Agência PF, 15 jan. 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/01/pf-em-acao-integrada-realiza-nova-apreensao-de-agrotoxicos. Acesso em: 17 jan. 2022.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI Jr., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as “claims resolution facilities” e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 44, n. 287, p. 445-483, jan. 2019. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/128873. Acesso em: 17 jan. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Observatório da Estratégia. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/observatorio/. Acesso em: 20 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Há déficit de 19,8% de juízes no Brasil. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, 14 set. 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ha-deficit-de-19-8-de-juizes-no-brasil. Acesso em: 17 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em Números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 106, de 6 de abril de 2010**. Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/168. Acesso em: 17 jan. 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/147368. Acesso em: 17 jan. 2022.

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO. **Governo federal prepara decreto para mudar a regulação sobre o registro de agrotóxicos**. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 6 maio 2021. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/governo-federal-prepara-decreto-para-mudar-a-regulacao-sobre-o-registro-de. Acesso em: 17 jan. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA. **Mapa de conflitos**: injustiça ambiental e saúde no Brasil: PA – Ulianópolis exige punição a poluidores e recuperação ambiental. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ, 2015. Disponível em: http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/pa-ulianopolis-exige-punicao-a-poluidores-e-recuperacao-ambiental/. Acesso em: 17 jan. 2022.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015. Disponível em: http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12. Acesso em: 17 jan. 2022.

GALDINO, Matheus Sousa. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30432/1/MATHEUS%20SOUZA%20GALDINO.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

GOOGLE. **Google Earth**. [*S. l.*]: Google, 2021. Disponível em: https://www.google.com.br/earth/download/gep/agree.html. Acesso em: 17 jan. 2022.

HUSSAIN, Chaudhery; COSTA, Gustavo (ed.). **Living With Covid-19**: economics, Ethcis, anda Environmental Issues. Singapora: Jenny Stanford Publishing. p. 217- 235.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). **PRODES**: desflorestamento nas unidades de conservação. [São José dos Campos]: INPE, 2021. Disponível em: http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesuc.php. Acesso em: 17 jan. 2022.

IBGE. **Cidades e estados**: Pará. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2021. Disponível em https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/. Acesso em: 17 jan. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento**. Instituto Trata Brasil (SNIS 2018). São Paulo: Go associados, mar. 2020. Disponível em: http://tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking_2020/Relatorio_Ranking_Trata_Brasil_2020_Julho_.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

LIMA, Edmilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2015. Disponível: https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 17 jan. 2022.

PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/74837/71670. Acesso em: 17 jan. 2022.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARTINEZ ALIER, Joan. **O ecologismo dos pobres**: conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto, 2011.

MARTINEZ ALIER, Joan. El Ecologismo de los Pobre**. Revista WANI**, Guatemala, n. 125, p. 2-50, abr. 1992.

MILARÉ, Édis. **Reação Jurídica à danosidade ambiental**: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. 2016. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

MOROSINI, Liseane. Mais caro menos eficaz. Pesquisa revela quem são os donos do saneamento privado e compromete o acesso ao direito nas áreas mais pobres do país. **Radis**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 30-33, jun. 2018. Disponível em https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/radis189_mais_caro_menos_eficaz.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução n. 120, de 28 de outubro de 2015**. Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos Municípios, e dá outras providências. Belém: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2015. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Ministério Público. **Ação Civil Pública Cível n. 0800677-59.2021.8.14.0013**. Apoio técnico na apuração do cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental da empresa Cimentos do Brasil S.A - CIBRASA, que possui como atividade principal a fabricação de cimento, situada no município de Capanema/PA. Belém: TJPA, 27 abr. 2021a. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/data/files/BB/72/AD/6D/209197101D91A587180808FF/ACP%20QUEIMA%20DE%20CHORUME%20DANO%20AMBIENTAL%20CAPANEMA%20-%20final.pdf. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Conselho aprova plano estadual de recursos hídricos com diretrizes para políticas públicas**. Belém: Agência Pará, 19 maio 2021b. Disponível em: https://agenciapara.com.br/noticia/28411/. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Anuário estatístico 2018**: Poder judiciário: Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Belém: TJPA, 2019. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/anuario-estatistico-2018/. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Encontre um Cejusc próximo a você**. Belém: TJPA, 28 ago. 2021c. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/CEJUSCs/561283-encontre-um-cejusc.xhtml. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Membro e agente público (Resolução n. 102 – anexo V)**. Belém: TJPA, 2 set. 2021d. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/institucional/Secretaria-de-Gestao-de-Pessoas/407268-membro-e-agente-publico.xhtml. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Resolução n. 17/2006**. Dispõe sobre a criação de Juizados Especiais com competência para processamento de crimes ambientais junto às Varas Agrárias do Estado. Belém: TJPA, 2006. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=8534. Acesso em: 17 jan. 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Sistema de Relatórios Estatísticos Transparência em Números**. Brasília, CJF, 2020. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/transparencia/estatisticas-processuais. Acesso em: 15 maio 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Portaria Presi/Cenag n. 200, de 18 de maio de 2010. Dispõe sobre a inauguração e jurisdição da Vara Federal Ambiental e Agrária de Belém, da Seção Judiciária do Estado do Pará, nos termos da Resolução Presi/Cenag 14 de 13 de maio de 2010, e dá outras providências. Vara Federal Ambiental e Agrária de Belém, da Seção Judiciária do Estado do Pará. **Boletim de Serviço**, ano 21, n. 87, p. 547, 21 maio 2010. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/24459. Acesso em: 30 jan. 2022.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

Sistema de Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR). **Plano Nacional De Resíduos Sólidos**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, ago. 2012. Disponível em: https://sinir.gov.br/images/sinir/Arquivos_diversos_do_portal/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf. Acesso em: 15 jan. 2022.

SPALLA, Alfredo. Como ex-chefe mafioso arrependido revelou desate ecológico provocado por tráfico de lixo na Itália. **BBC News**, São Paulo, 4 fev. 2017. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-38780581. Acesso em: 17 jan. 2022.

AS DEMANDAS ESTRUTURAIS NO ÂMBITO DO CEJUSC: ESTUDO DE CASO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL NA COMARCA DE ITABIRA – PROJETO MÃOS DADAS DO TJMG

STRUCTURAL DEMANDS IN THE FRAMEWORK OF CEJUSC: A CASE STUDY OF URBAN LAND REGULARIZATION OF SOCIAL INTEREST IN THE DISTRICT OF ITABIRA – PROJECT HAND IN HAND OF THE COURT OF JUSTICE OF MINAS GERAIS

JULIANA MENDES PEDROSA*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o procedimento que vem sendo adotado no caso paradigma que deu origem ao Projeto Mãos Dadas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, os pontos positivos e os gargalos encontrados, diante da proposta de utilização da estrutura do Cejusc para resolução dos conflitos. Busca-se, ainda, analisar os efeitos da menor informalidade da fase pré-processual para solução do estado de desconformidade estruturante habitacional urbanística.

Palavras-chave: demandas estruturais; Cejusc; regularização fundiária.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the procedure that has been adopted in the paradigm case that gave rise to the Mãos Dadas Project of the Minas Gerais Court of Justice for the purpose of Urban Land Regularization of Social Interest – Reurb-S, the positive points and the bottlenecks found, given the proposed use of the Cejusc structure to resolve conflicts. It also seeks to analyze the effects of less informality in the pre-process phase to solve the state of urban housing structural dissatisfaction.

Keywords: structural demands; Cejusc; land regularization.

* Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A regularização fundiária como demanda estruturante. 3 O Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc. 4 O Projeto Mãos Dadas; 4.1 O início; 4.2 As etapas do projeto. 5 Efeitos. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária rural costuma ter maior atenção dos poderes públicos, seja por maior interesse político, seja pela existência do Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária – Incra, que é voltado para esse fim. No entanto, a regularização fundiária urbana acaba desaguando quase em sua totalidade no Poder Judiciário para a implantação, atravancando outras demandas, retardando a prestação jurisdicional e o acesso de grupos vulneráveis.

Como é cediço, a Lei n. 6.766/1979 regula o parcelamento de solo urbano e os critérios para aprovação de um loteamento. Os loteamentos ilegais, dos quais são espécies loteamentos irregulares[1] e clandestinos[2] vêm provocando ocupação desordenada, por vezes com danos urbanísticos e sociais, prejuízo ao erário[3] e ao meio ambiente, devido à falta ou ineficiência de fiscalização do Poder Público (BRASIL, 2017).

A venda ou a promessa de venda de lotes sem o devido registro é vedada e configura crime contra a administração pública (arts. 37 e 50 da Lei n. 6.766/1979).

Nada obstante, seguem sendo vendidos ou prometidos e os conflitos decorrentes dessas irregularidades chegam no Poder Judiciário por meio das mais diversas espécies de ações individuais, tais como: usucapião, possessórias, adjudicação compulsória, extinção de condomínio, divisória, demarcatória, obrigação de fazer, rescisória e, por vezes, também por meio de ações civis públicas e ações de desapropriação.

De acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper e o Instituto Pólis em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (INSTITUTO DE

[1] São aqueles aprovados pela Administração Pública, porém executados sem o devido registro imobiliário ou em desconformidade com o plano de obras aprovado.

[2] São aqueles não submetidos à aprovação da administração pública.

[3] Os prejuízos ao erário decorrentes dos loteamentos ilegais podem ser diversos. Vão desde gastos públicos com obras que deveriam ter sido realizadas pelo loteador (asfalto, passeio público, praças, escoamento de águas etc.), como a diminuição de arrecadação originada da informalidade com que os imóveis são transmitidos ao longo do tempo (ITBI, ISSQN sobre serviços cartorários, taxa judiciária extraída dos emolumentos e os reflexos sobre o IR).

ENSINO E PESQUISA, 2021, p. 13), os conflitos fundiários configuram um grande desafio para o sistema de justiça e em sua maioria são coletivos com alta repercussão social, por envolverem grupos vulneráveis.

É atribuída a alta-tensão também às interpretações acirradas sobre o direito de posse e de propriedade dos bens imóveis, entremeadas com reivindicações por direitos fundamentais e por aplicação de políticas públicas.

Em consonância com a pesquisa supramencionada, o somatório das ações possessórias individuais e coletivas de bens imóveis entre 2011 e 2019 no país é de 258.423 processos (INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS, 2021, p. 58), sem considerar as outras espécies de ações envolvendo propriedade e posse.

Os adquirentes dos imóveis, em sua maioria de baixa renda, devido à ilegalidade do parcelamento do solo urbano, podem acabar em locais desprovidos de serviços essenciais, por vezes nem sequer conseguem obter número para a residência e nome de rua, o que, além de desvalorizar a propriedade, prejudica até mesmo o recebimento de correspondências pelos Correios. Com efeito, tal situação pode impactar diretamente a dignidade da pessoa humana.

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948, art. 17): “Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”.

O direito à moradia digna extrai-se do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com reconhecimento do direito de toda pessoa ter um nível de vida adequado tanto para si como para sua família, no qual se incluem alimentação, vestimentas e moradias adequadas. Aos estados-partes incumbem a tomada de medidas apropriadas e necessárias para a consecução desses direitos (ONU, 1996, art. 11.1).

A moradia configura ainda um direito social previsto na Constituição Federal e a obtenção de título que a garanta, mormente para a população de baixa renda, é meio para a concretização de um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, art. 3º, III).

Devido a esse grande desafio para o sistema de justiça, desde 2009 o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação n. 22, na qual estabelece que os tribunais

devem priorizar e monitorar permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários.

A Lei n. 13.465/2017, que instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, estabelece que os poderes públicos devem formular e desenvolver no espaço urbano as políticas de sua competência de acordo com os princípios da sustentabilidade econômica, social, ambiental e ordenação territorial, com busca a uma ocupação do solo de maneira eficiente e funcional (BRASIL, 2017, art. 9º, § 1º). Destaca em seu *caput* que as medidas a serem adotadas abrangem, inclusive, as judiciais.

Não se pode olvidar a diferença dos objetivos ou espectros dos processos judicial e administrativo de regularização fundiária, mormente porque aquele costuma ser limitado pelo pedido posto pela parte em um procedimento tradicionalmente bipolarizado. Daí a necessidade de buscar medidas conciliatórias e apaziguadoras.

Diante dessa problemática e da necessidade de otimização dos trabalhos judiciários, mormente por envolver, em sua maioria, questões complexas e multipolares, dada à diversidade de interesses que podem se inter-relacionar, será feito o estudo do caso paradigma de regularização fundiária da Comarca de Itabira – MG, que deu origem ao Projeto Mãos Dadas do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que busca se valer da estrutura dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs para resolução de litígios desse jaez.

Objetiva-se, assim, verificar se a maior flexibilização dos rigores procedimentais, típica da fase pré-processual dos Cejuscs, pode se constituir em valoroso meio para solução de demandas estruturais de regularização fundiária urbana de natureza social, bem como a viabilidade técnica, jurídica e os efeitos decorrentes, mediante análise dos regulamentos, legislação de regência e interlocução com os coordenadores.

2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO DEMANDA ESTRUTURANTE

A Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, abrangeu medidas administrativas, jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, prevendo dentre outras modalidades a usucapião (inclusive extrajudicial), a legitimação de posse e a desapropriação (BRASIL, 2017):

Sobre a atenção do Poder Judiciário ao processo de regularização fundiária (NERY, 2019, p. 186):

> A atenção do Poder Judiciário para o processo de regularização fundiária e a identificação dessa arena político-administrativa como arena mais vocacionada à construção dos planos de regularização fundiária é muito importante para a segurança jurídica dos procedimentos estabelecidos pela Lei n. 13.645/2017. A missão de compreensão do processo de regularização fundiária e de interação com sua dinâmica, todavia, não é exclusiva do Poder Judiciário. Passa por desafios há muito conhecidos da administração e que dizem respeito à transparência das informações públicas, à procedimentalização do sistema de planejamento urbano e à efetiva gestão das políticas urbanas estabelecidas em tema de regularização fundiária. Sem um programa de implantação de planejamento urbano responsivo às demandas do Poder Judiciário por informação, as decisões estruturais tendem a se submeter às conjunturas dos processos individuais.

De acordo com a Lei de Reurb, constitui-se como um dos objetivos a serem observados pelos entes federativos, a identificação dos núcleos urbanos informais que devam ser regularizados e organizados para assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, com o escopo de melhorar as condições urbanísticas e ambientais da ocupação (BRASIL, 2017, art. 10, I).

O projeto de regularização fundiária deve considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir os parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso (art. 35, parágrafo único). Outrossim, prever as medidas de adequação para correção das desconformidades, medidas de adequação da mobilidade e acessibilidade, bem como as obras de infraestrutura essencial (BRASIL, 2017, art. 36).

A falta de equipamentos públicos adequados, devidamente projetados e instalados no local, prejudica a prestação de serviços à população atingida.

Trata-se de procedimento administrativo complexo, com uma série de etapas, com possibilidade de aplicação de eventuais penalidades aos loteadores, sem prejuízo da apuração da responsabilidade civil e penal dos envolvidos.

Não há dúvida desses núcleos informais de ocupação estarem em um estado de desconformidade contínuo com a lei, constituindo-se uma violação sistêmica, verdadeira desorganização estrutural com efetivo rompimento do estado ideal das coisas, o que se pode denominar de problema estrutural.

O problema estrutural, conforme Didier Jr., Zanetti e Oliveira (2021, p. 427), é definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente, que não corresponde ao estado ideal das coisas e que necessita de reorganização ou reestruturação.

Tais problemas estruturais produzem efeitos na esfera urbanística, ambiental, tributária, econômica e social.

Contudo, quando o município, o principal dentre os protagonistas, queda-se inerte, toda essa problemática acaba sendo transferida para o Poder Judiciário, reclamando medidas estruturantes judiciais.

Portanto, podemos verificar alguns elementos identificadores dos litígios estruturais nessas lides judiciais que visam à regularização fundiária.

Além de estar vinculado a um problema estrutural, por se tratar, como dito, de um estado de desconformidade contínuo e permanente com a lei, o litígio possui natureza eminentemente complexa, visto que não é voltado a tratar de um conflito único, com uma intervenção judicial simples, meramente reparativa.

A intervenção exige-se ampla, com possibilidade de imiscuir-se nas atividades dos envolvidos na lide, sejam públicas ou privadas, pressupondo, ainda, no mais das vezes, flexibilização de técnicas processuais e alteração das medidas tomadas no curso do processo ou do cumprimento de sentença para readequação do estado das coisas o que, no dizer de Rouleal e Sherman (2010, p. 171-206), implica um processo contínuo e progressivo.

Arenhart, Osna e Jobim (2021, p. 68-69) mesclam o conceito de complexidade das demandas estruturais com a indeterminação advinda de certos estímulos, visto que as decisões podem atingir um universo muito maior do que apenas as partes da relação processual, de modo a também entenderem que a intervenção jurisdicional não pode ser pontual, interpessoal e limitada, senão contínua e central, mediante fiscalização constante e participação efetiva ao longo de todo o procedimento.

Destaca-se, outrossim, a multipolaridade, por se tratar de um litígio policêntrico, com vários polos de interesses em conflitos relevantes, tais como o interesse dos ocupantes em obter a titularidade da propriedade; que confronta com os interesses do município para não conceder o título pela falta da regularização do loteamento; que por sua vez confronta com a resistência ou inércia do loteador; que pode ser denunciado pelo Ministério Público por crime contra a administração pública; e assim por diante.

Visões e perspectivas diversas sobre o processo e seu desfecho, que podem ser em determinados momentos antagônicas e, em outros, convergentes, não são adequadas para serem agrupadas nos polos tradicionais de um processo bipolarizado.

Cuida-se ainda de um litígio coletivo irradiado, cujas lesões atingem os envolvidos e diversos setores ou subgrupos da sociedade de modo diverso. Conforme Vitorelli (2018, p. 2), a sociedade que titularizaria esses direitos violados é fluida, mutável e de difícil delimitação, razão pela qual os modos e as intensidades que a atingem são distintas, não havendo sequer necessária uniformidade de opiniões entre seus integrantes acerca da tutela jurisdicional pretendida.

Todas essas medidas estruturantes a serem tomadas em um caso de regularização fundiária urbana de interesse social devem trazer consigo uma visão de "recomposição institucional […] que possuirá um enfoque em ampla dimensão direcionado ao futuro, procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamentos gerais e continuadas", segundo Arenhart, Osna e Jobim (2021, p. 86).

3 O CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA – CEJUSC

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, por meio da Resolução n. 125/2010, dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

A estrutura é composta pelo próprio CNJ, com a definição das políticas e diretrizes; abaixo estariam os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs de cada tribunal, que seriam os responsáveis pelo desenvolvimento da política pública nos estados e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs; e, por fim, os Cejuscs – que seriam as molas propulsoras do funcionamento da política pública.

Os Cejuscs, por seu turno, devem ser compostos por conciliadores, mediadores, facilitadores de solução de conflitos, bem como por servidores do Judiciário, sob coordenação de magistrados, cujos parâmetros para criação, de acordo com o próprio Conselho Nacional, foram o gerenciamento dos processos e o Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas (Multidoor Courthouse) do direito norte-americano (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [2010]).

São responsáveis pela utilização dos mais diversos métodos conciliatórios, tanto na fase anterior à propositura da ação (fase pré-processual) quanto após o

ajuizamento (fase processual). Outrossim, são responsáveis pelo atendimento e pela orientação ao cidadão (art. 8º, Resolução n. 125/2010) (CNJ, 2010).

Os centros deverão ser instalados nos locais onde existam ao menos duas unidades judiciais, juizados ou varas com competência para realizar audiência, nos termos do art. 334 do Código de Processo Civil de 2015 (art. 8º, § 2º, da Resolução n. 125/2010) (BRASIL, 2010), independentemente do valor da causa. A instalação é facultativa nos locais com menos de duas unidades judiciais, porém, se não instalado, deve ser implantado o procedimento de conciliação e mediação itinerante. Portanto, há plena possibilidade de instalação em várias localidades do país.

Para o presente estudo, importante destacar que a conciliação e a mediação pré-processuais, ou seja, aquelas realizadas antes da distribuição da ação, são as mais informais e flexíveis, pela não existência de um rito específico. Podem ser submetidas ou não, conforme o caso, à homologação no Cejusc, além da possibilidade de a realização ser tanto no próprio Cejusc quanto em Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, que são entidades públicas ou privadas conveniadas com o Poder Judiciário[4].

Os serviços realizados nas câmaras privadas podem ser gratuitos ou onerosos (arcados pelas partes) e consiste em um eficiente mecanismo do Sistema Multiportas quando bem aplicado, ante a maior facilidade de acesso pela população e menor resistência, por não se tratar de um órgão judicial oficial, mormente quando instalados em faculdades de Direito com utilização da estrutura dos Núcleos de Prática Jurídica – NPJ.

4 O PROJETO MÃOS DADAS

4.1 O início

Na Comarca de Itabira – MG[5], foi observado um número elevado de núcleos urbanos informais consolidados, que impedia a regularização e a continuidade dos registros públicos.

[4] A Portaria Conjunta n. 655/PR/2017 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais institui o Cadastro Estadual de Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação, bem como define algumas diretrizes. Outros atos normativos sobre o mesmo tema: Provimento n. 2.348/CSM/2016, TJSP; Resolução TJ/OE/RJ n. 02/2020; Resolução n. 01/NUMOPEC/2019, TJPR; Resolução n. 12/2018, TJCE.

[5] Localizada no centro-sul de Minas Gerais, Itabira é conhecida por “Cidade do Ferro” por ter sido local de origem da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942. Terra natal do poeta Carlos Drummond de Andrade, a cidade também é citada como “Cidade da Poesia”. A cerca de 100 km de Belo Horizonte, o município resguarda a Reserva da Biosfera da Serra do Espinhaço. Reconhecida pela Unesco, a reserva é uma importante área de proteção do Brasil, que passou a integrar uma rede de mais de 400 reservas de biosfera em 100 países. (MINAS GERAIS, [2021b]).

Em geral, as moradias estavam ocupadas predominantemente por população de baixa renda, o que de certa forma contribuiu e contribui para a perpetuação da situação de desconformidade com a lei, situação que não difere da maioria das cidades brasileiras.

Levando em conta que os principais protagonistas da regularização fundiária, o município e os loteadores, quedaram-se inertes, o oficial de registro de imóveis de Itabira[6] procurou o Poder Judiciário, por meio de parceria com o Cejusc[7], com o objetivo de tentar viabilizar a produção do título de propriedade das moradias de baixa renda de forma gratuita e provocar a participação dos demais atores do processo.

Esses passos iniciais constituíram o Projeto Mãos Dadas, que visa à regularização de terrenos e construções para população de baixa renda que ocupa parcelamentos urbanos informais implantados em áreas privadas, valendo-se de trabalhos técnicos realizados com economia de escala, em parceria com universidades e entidades, com títulos de propriedade oriundos do Cejusc, registrados gratuitamente no Ofício de Registro de Imóveis.

O projeto foi oficializado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais por meio da Portaria Conjunta n. 792/PR/2018[8].

Os ocupantes, obviamente, poderiam ajuizar centenas de ações individuais de usucapião. Todavia, as ações formalmente individuais, embora materialmente estruturantes, são eficazes para solução apenas de questões pontuais (titulação do imóvel), sem corrigir o estado de desconformidade do loteamento, ou seja, do local onde situado o imóvel.

---

6 Oficial José Celso Ribeiro Vilela de Oliveira e a substituta Kamila Silveira Rosa.

7 Coordenado até então pela Juíza de Direito Karen Castro dos Montes.

8 Art. 1º Fica implantado o Projeto Mãos Dadas, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais, com a finalidade de efetivar a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social – Reurb-S, de que trata a Lei Federal n. 13.465, de 11 de julho de 2017, aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, de forma inteiramente gratuita. […] Art. 3º Compete à Terceira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça coordenar a instalação e o funcionamento do projeto de que trata esta portaria conjunta, com a colaboração do juiz coordenador do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc e do Titular do Ofício de Registro de Imóveis da respectiva comarca. Parágrafo único. A Assessoria de Gestão da Inovação – Agin ficará incumbida de fornecer as informações necessárias à instalação e ao funcionamento do projeto Mãos Dadas, bem como de articular com os demais parceiros a sua realização e gerenciar os seus resultados. Art. 4º A Corregedoria-Geral de Justiça, no âmbito de sua competência, procederá à regulamentação do art. 216-A, § 14, da Lei Federal n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nela incluindo a previsão de publicação, por meio da Central Eletrônica de Registro de Imóveis – CRI, dos editais relativos a pedidos de usucapião que se encontrem em fase pré-processual, no âmbito Cejusc.

Contudo, tais ajuizamentos individuais podem piorar o estado de desconformidade, com lotes que não observam parâmetros mínimos legais ou que, à guisa de exemplo, ocupam espaço que seria destinado a passeio ou a equipamentos públicos, prejudicando a acessibilidade e a prestação de serviço público, sem contar o prejuízo à fluidez dos processos na referida comarca.

Por outro lado, a instauração de uma demanda coletiva estruturante, devidamente formulada, abarcando também os anseios individuais, tende a produzir efeitos positivos a toda a comunidade, por analisar o problema sob o prisma multifocal e prospectivo.

Tosta e Marçal (2021, p. 226) ressaltam ser mais vantajoso o tratamento de uma demanda individual como estruturante ou a criação de um processo estrutural a partir de demandas individuais, em caso de violação sistêmica de determinados direitos, do que a lide pontual ou chamada "conta-gotas", principalmente para a macrojustiça e para análise dos impactos das medidas aplicadas em caráter global.

A realização da microjustiça sem preocupação com os impactos na macrojustiça pode acarretar interferência indevida em políticas públicas, piora do estado de desconformidade coletivo e desperdício de recursos públicos.

Portanto, observa-se que o projeto leva em conta a existência de uma violação sistêmica, ante a ausência de políticas públicas suficientes, que reclama decisão estruturante ou reestruturante, valendo-se de medidas eficazes de gestão processual, com vantagens a todos os envolvidos, especialmente para a macrojustiça.

O fato de a demanda ser, praticamente, toda resolvida consensualmente na fase pré-processual, não desnatura a sentença homologatória como estruturante, tampouco o procedimento como bifásico[9], uma vez que o acordo submetido à homologação estará entabulado em etapas (ou cascatas), prevendo além da emissão do título de propriedade dos ocupantes participantes, medidas para fazer cessar o estado de desconformidade do parcelamento de solo com a lei, como um todo.

Logo, necessariamente haverá a fase de acompanhamento e fiscalização do cumprimento do acordo, a princípio desjudicializada, delegada aos interessados.

[9] Para Didier Jr., Zanetti e Oliveira (2021, p. 439-441), por não existir um procedimento especial para ações que visam à reestruturação de situações de desconformidade permanente, pode-se utilizar o "*standard* histórico" do processo falimentar como base para organização do processo estrutural, com a constatação do estado de desconformidade e uma decisão que estabeleça metas a serem atingidas na primeira fase e com implementação das metas estabelecidas, na segunda.

Havendo descumprimento não sanável entre os próprios parceiros do projeto, deverá ser distribuído o requerimento de cumprimento de sentença para uma das varas cíveis, a fim de serem tomadas as medidas necessárias, coercitivas ou novamente consensuais que, possivelmente nessa etapa, serão apenas pontuais, reduzindo sobremaneira o tempo de tramitação judicial e de congestionamento processual.

Observe-se que o Projeto de Lei n. 1.641/2021[10], que seria substitutivo aos PLs n. 4.441/2020 e 4.778/2020 e está em tramitação no Congresso Nacional sobre o procedimento da ação civil pública, prevê a possibilidade de encaminhamento do processo ao Cejusc para uma solução concertada, como também que o acordo ou a sentença deve dispor sobre a forma de execução, preferencialmente desjudicializada (art. 22, § 4º e 26, § 4º).

Já no PL n. 8.058/2014, também em tramitação até o momento, que trata do procedimento para controle e intervenção judicial nas políticas públicas, estipula características "tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público", "dialogais", "flexíveis quanto ao procedimento", "colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público" (art. 2º, parágrafo único, III, V, VI, VIII).

A flexibilidade procedimental e a consensualidade, que seriam características típicas dos Cejuscs, também são consideradas características típicas e essenciais de um processo estrutural (DIDIER; ZANNETI; OLIVEIRA, 2021, p. 438-439).

Verifica-se, portanto, a modernidade das técnicas utilizadas ou utilizáveis no projeto e sua viabilidade jurídica para resolução de litígios desse jaez no âmbito do Cejusc.

4.2 Etapas do projeto

Para viabilizar essa empreitada, foi necessária a parceria de diversas instituições, tais como: Ofício de Registro de Imóveis de Itabira, Cejusc de Itabira, Tribunal de Justiça (por meio da 3ª vice-presidência), Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais – Cori-MG, Prefeitura de Itabira, Ministério Público, Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira – Funcesi, Interassociação de Amigos de Bairros de Itabira, Secretaria de Patrimônio da União – SPU e Advocacia-Geral do Estado – AGE-MG.

[10] Apelidado de Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover.

A participação daqueles que podem ser afetados com o projeto, bem como daqueles que podem adotar medidas para consecução dos objetivos colimados, prestigia a devida representação adequada.

Ferraro (2015, p. 129-130) menciona que a interação interinstitucional com os demais poderes permite melhor dimensionamento do problema e construção conjunta de soluções, sem prejuízo da ampliação para a participação do grupo que teve os direitos violados, de outros órgãos que guardem pertinência com o tema, principalmente os técnicos.

Firmadas as parcerias, houve a necessidade de estabelecer as áreas elegíveis e os requisitos para participação no programa.

Foi definido para esse início que o projeto atenderia à população de baixa renda (Reurb-S), que contasse com a anuência do parcelador (ou sucessores)[11], que o parcelamento fosse irregular e instalado em terreno privado, bem como que o loteamento contasse com infraestrutura urbana essencial instalada[12] (ou fosse celebrado TAC a respeito).

As áreas eleitas no perímetro urbano estavam inseridas nas chamadas Área Especial de Interesse Social 2 – Aeis 2, que são aquelas nas quais constam loteamentos passíveis de regularização fundiária, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda[13], bem como algumas outras áreas que foram identificadas como ocupadas por população de baixa renda, que não constavam do Plano Diretor Municipal[14].

Na etapa seguinte, foi realizada uma espécie de licitação para o chamamento de empresas que pudessem realizar o levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado pelo menor preço[15], observada a produção em escala para a redução

[11] Requisito essencial para viabilizar homologação de acordo no Cejusc.

[12] De acordo com o art. 36, § 1º da Lei n. 13.465/17, para fins de regularização fundiária urbana, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I – sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II – sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III – rede de energia elétrica domiciliar; IV – soluções de drenagem, quando necessário; e V – outros equipamentos a serem definidos pelos municípios em função das necessidades locais e características regionais.

[13] Areão, Bálsamos, Caminho Novo, Gabiroba, Juca Rosa, Nossa Senhora das Oliveiras/Nova Vista, Santa Ruth, Vila Cisne, Vila Marajó, cf.: MINAS GERAIS ([2021a]).

[14] Barreiro, Barro Branco, Boa Esperança/Chapada, Candidópolis, Engenho, Ipoema, Laboriaux, Macuco, Ribeirão São José de Baixo, Ribeirão São José de Cima, Senhora do Carmo, Turvo, Várzea, cf.: MINAS GERAIS ([2021a]).

[15] Objeto do Termo de Referência do edital: contratação de serviço especializado de Recadastramento Imobiliário, logradouros urbanos, geocodificação das unidades imobiliárias, implementação de Sistema de Informação Geográfica, cf. http://www.projetomaosdadas.com.br/research/TrgeoBoaEsperanca.pdf. Acesso em: 6 jun. 2021.

dos custos. O pagamento dos trabalhos foi definido por unidade imobiliária e recebido diretamente dos ocupantes beneficiados, com opções de parcelamento sem incidência de juros[16]. Os trabalhos devem ser validados pelo geoprocessamento do município.

Finda essa etapa intermediária, é iniciado o cadastramento e o levantamento da documentação necessária dos ocupantes elegíveis que concordaram com o pagamento dos trabalhos de georreferenciamento, tanto pessoais quanto a respeito do exercício da posse, com o auxílio da Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira – Funcesi, por meio do Núcleo de Estudos e Pesquisas.

Deve ser colhida a anuência formal de todos os envolvidos, por se tratar de litígio estrutural policêntrico ou multipolarizado, a saber, ocupantes, loteador, município, estado, União, Ministério Público e entendo que também deva ser colhido dos confrontantes.

Na sequência, é apresentado no setor pré-processual do Cejusc o acordo acerca do usucapião, com inclusão das medidas de regularização do loteamento, conforme o caso, a serem elaboradas pelo setor de prática jurídica da universidade parceira (ou pela Defensoria Pública).

A publicação gratuita dos editais de chamamento dos interessados ficou como incumbência do Cori – MG, por meio da Central Eletrônica de Registro de Imóveis – RI, em razão da parceria.

Seria producente que o magistrado coordenador do Cejusc, ao designar audiência de homologação e eventuais oitivas (se entender necessário, desdobrada em mais de um dia), determine a publicação de editais pela Central Eletrônica de Registro de Imóveis, com observância de tempo hábil para a publicação e manifestação de eventuais interessados até a data aprazada.

Findo o prazo do edital sem impugnação de terceiros, o acordo está apto a ser homologado e o título de propriedade é emitido pelo Poder Judiciário, que será levado a registro no Ofício de Registro de Imóveis, livre de custas processuais e emolumentos.

[16] A Coordenação do Projeto Mãos Dadas definiu, para início dos trabalhos, o bairro Boa Esperança, núcleo urbano informal consolidado, que conta com infraestrutura mínima e cerca de 500 moradias elegíveis, sendo que aproximadamente 170 aceitaram participar do programa, com o pagamento do valor de R$ 100,00, correspondente ao preço definido pela empresa vencedora da licitação por unidade imobiliária.

A homologação do acordo fixa o estado de desconformidade, estabelece as medidas estruturantes e as respectivas etapas de cumprimento, que foram previamente dialogadas e concertadas entre os interessados.

Se houver impugnação de terceiros, o processo será distribuído para uma das varas cíveis competentes, a fim de viabilizar o contraditório e a ampla defesa.

Destaco a importância da participação do Poder Judiciário para a emissão dos títulos para população de baixa renda, quando não emitidos pela prefeitura a tempo e modo, pois se fosse buscada a usucapião extrajudicial pelo interessado, a ata notarial tão necessária para sua obtenção (art. 216-A, Lei n. 6.015/1973) não estaria acobertada pela gratuidade judiciária, uma vez que esta compreende apenas atos de registro e de averbação.

A ampla publicidade, por meio de programas de rádio, sítios[17] e reuniões promovidas em parceira com as associações de bairro para serem apresentados o projeto como um todo, as etapas, as informações sobre as equipes de cadastramento e do custo do georreferenciamento, permite obter maior adesão, legitimidade democrática e transparência, com participação efetiva e colaborativa dos grupos que possam ser atingidos, o que merece também especial destaque.

O dialogismo proporcionado pela ampla publicidade leva à legitimidade da solução consensual. Conforme Arenhart (2021, p. 1060), não é incomum que alguns acordos, embora coloquem fim ao processo, desagradem exatamente aqueles que deveriam ser beneficiados, deixando de representar os anseios sociais.

Por fim, o caso paradigma ainda não foi finalizado, em decorrência do advento da pandemia de Covid-19, que obrigou o distanciamento social, restando pendente o levantamento da documentação de alguns ocupantes aderentes.

5 EFEITOS

Os resultados esperados com o projeto, declarados pelos idealizadores, são: respeito à dignidade das pessoas com o reconhecimento ao direito de propriedade; possibilidade de venda financiada de imóveis; possibilidade de obtenção de financiamento aos beneficiários para melhoria das moradias; valorização dos imóveis regularizados; possibilidade de maiores investimentos públicos futuros nas áreas

[17] No caso paradigma, o sítio criado foi: http://www.projetomaosdadas.com.br.

regularizadas; e a tão sonhada pacificação social em questões imobiliárias (MINAS GERAIS, [2021a]).

A regularização da moradia e do bairro (loteamento) produz imediato incremento na autoestima dos ocupantes, que passam a ter orgulho de residir em determinado lugar e a ter motivação para realizar melhorias. O bem é incorporado oficialmente ao patrimônio dos ocupantes, o que confere segurança para estes e para os seus descentes.

Os ocupantes outrora à margem da lei passam à regularidade e ao acesso a crédito. Cuida-se de uma das formas para a erradicação da marginalização e para a redução das desigualdades sociais, objetivos firmados na Constituição Federal (art. 3º, III, da CF).

Apesar de não declarados expressamente pelos idealizadores, incluem-se também como efeitos e objetivos o fomento do emprego e da renda (com os investimentos nos imóveis após regularização e no próprio loteamento), bem como a regularização da arrecadação de emolumentos e tributos (ITBI ou ITCMD, conforme o caso; ISSQN sobre serviços cartorários, taxa judiciária extraída dos emolumentos e os reflexos sobre o IR com a transmissão futura dos imóveis.

Toda a sociedade ganha com a regularização fundiária urbana.

As decisões judiciais, todavia, tendem a produzir os mais diversos efeitos, independente dos diretos e imediatos idealizados. No caso das ações estruturais, com muito mais razão, a análise do impacto não deve ser limitada, pois uma ação que visa à reorganização de um estado de desconformidade com a lei atrelada a direitos fundamentais pode demorar alguns anos para que todas as consequências se tornem perceptíveis.

O processo tradicional (bipolarizado), via de regra, é voltado para reparação de danos numa perspectiva retrospectiva, ao passo que uma ação estrutural pressupõe efeitos prospectivos e “qualquer provimento que se voltasse apenas à reparação do prejuízo não alcançaria o propósito estruturante” (FARIA, 2021, p. 198).

Nesse diapasão, passo a analisar também os efeitos simbólicos, instrumentais e indiretos que podem decorrer do projeto sob análise.

Os efeitos simbólicos são aqueles que guardam relação com a mudança de percepções, culturas e ideologias, produzidas a partir do reconhecimento judicial do direito a uma residência regular.

Dantas disserta que a decisão judicial, ao reconhecer que um grupo de indivíduos possui o direito de obter determinada prestação, produz força moral e, parafraseando Garavito Rodríguez e Franco (2010, p. 24 apud DANTAS, 2019, p. 199), com o reconhecimento desses direitos, incentiva o ajuizamento de novas ações por parte dos beneficiários com a incorporação dessa linguagem dos direitos fundamentais, produzindo uma espécie de empoderamento dos beneficiários perante o Estado.

Em que pese um dos resultados esperados do projeto seja a pacificação social, o reconhecimento da propriedade dos ocupantes de determinado bairro, notadamente com a regularização do loteamento, atrelado à maior publicização típica das ações estruturais, quiçá pela grande mídia, confere visibilidade também à população em geral acerca da questão da irregularidade dos loteamentos, transforma a opinião pública e torna urgente a resolução do problema das demais ocupações no mesmo município.

Com efeito, ao trazer a questão ao debate público, aumenta a pressão social sobre os órgãos envolvidos e sobre os loteadores para extensão da regularização às demais ocupações.

Finalizado esse primeiro loteamento paradigma, é importante que seja dado sequência ao projeto, com estabelecimento de cronograma para as demais ocupações ilegais, sob pena de eclodirem diversas ações individuais no Poder Judiciário e aumentar a tensão social, considerado o empoderamento da população gerado pelo projeto, que demonstra ser possível a regularização de um loteamento de baixa renda com o menor custo possível.

No que diz respeito aos efeitos instrumentais, que estão atrelados a uma mudança de conduta propriamente dita, é possível vislumbrar que esse primeiro pontapé (homologação do acordo seguida da concessão do título de propriedade a vários munícipes), dada à grande visibilidade, inclusive política, possa conduzir a uma adequação administrativa do município para promoção da regularização fundiária das demais ocupações, nos moldes previstos na Lei n. 13.465/2017, por *sponte propria,* seja para retomar o protagonismo, seja para redução da pressão popular que se iniciará.

Vislumbra-se, ainda, como possível, o exercício de maior fiscalização municipal em relação aos parcelamentos de solo, a fim de evitar novos litígios.

No mesmo sentido, segue Dantas (2019, p. 200) mencionando que estudos realizados no âmbito da sociologia e da ciência política sugeriram que determinadas decisões judiciais acarretam a busca pelas organizações, tanto públicas como privadas, por um ambiente de reconhecimento de direitos em conformidade com a lei, antes de a decisão judicial ser executada, para obter apoio popular e aumentar sua legitimidade.

A própria organização do setor pré-processual do Cejusc para recebimento de demandas dessa espécie pode ser enquadrada como um efeito instrumental.

Por fim, no que diz respeito aos efeitos indiretos da homologação do acordo, que são aqueles que, apesar de não estarem estipulados na decisão judicial, "decorrem da decisão e afetam não apenas os demandantes do processo, mas todo e qualquer ator social" (DANTAS, 2019, p. 201), vislumbro de maior relevo a organização da sociedade civil, por meio da constituição das associações de bairro ou fortalecimento das existentes, indispensáveis para o sucesso, sequência do projeto e diálogo com a população afetada.

6 CONCLUSÃO

A regularização fundiária urbana necessita de maior atenção do Poder Público, devido aos reflexos que o estado de desconformidade com a lei acarreta nas áreas sociais, ambientais, urbanística e tributária.

Identificada como um problema estrutural, com características complexas, policêntricas e irradiadas, reclama decisão estruturante para recomposição institucional do loteamento, conferindo readequação aos parâmetros legais mínimos e título de propriedade aos ocupantes, em caso de inércia do município.

O Projeto Mãos Dadas do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais foi criado para atender à população de baixa renda e pela possibilidade de multiplicidade de ações individuais para titulação de imóveis, sem adequação do loteamento, acarretar congestionamento processual nas comarcas, com perpetuação da ilegalidade do parcelamento de solo.

As parcerias com diversas instituições e a participação efetiva da população atingida pelas associações de bairro possibilitaram que demanda estruturante fosse solucionada com a utilização do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc para homologação de acordos, cujos termos foram previamente concertados

pelos grupos atingidos, órgãos técnicos e entes públicos, parceiros do projeto, com baixo custo e alta efetividade.

A viabilidade técnica e jurídica da homologação do acordo ocorrida ainda na fase pré-processual do Cejusc é um valoroso meio de resolução de litígios dessa espécie, com prestígio ao Sistema de Justiça Multiportas.

Com o êxito do projeto, vislumbra-se efeitos diretos e imediatos, indiretos e instrumentais, sem prejuízo do necessário cuidado com os sensíveis efeitos simbólicos, que podem acarretar eclosão de demandas judiciais e aumento de tensão popular, se não for dado continuidade à regularização judicialmente ou administrativamente.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 1045-1069.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 fev. 2022.

BRASIL**. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,13.001, de 20 de junho de 2014,11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973,12.512, de 14 de outubro de 2011,10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015,9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990,13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4.441, de 2 de setembro de 2020.** Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4. 778, de 1º de outubro de 2020.** Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1.641, de 29 de abril de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 5 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Política Judiciária Nacional, Nupemecs e Cejuscs**. Brasília, DF: CNJ, [2010]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/perguntas-frequentes-7/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejuscs/. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação n. 22, de 4 de março de 2009**. Recomenda aos tribunais que priorizem e monitorem permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários. Brasília, DF: CNJ, 2009. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=865. Acesso em: 5 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 5 nov. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucionais**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de grave violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, JOBIM; Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 423-461.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho Faria. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM; Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 191-210.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2015.

GARAVITO RODRÍGUEZ, César; FRANCO, Diana. **Cortes y Cambio Social**: como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombial. Bogotá: Centro de Estudos de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010. p. 24.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Projeto Mãos Dadas**. Itabira, MG: TJMG, [2021a]. Disponível em: http://www.projetomaosdadas.com.br. Acesso em: 9 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Projeto piloto**: Itabira. Itabira, MG: TJMG, [2021b]. Disponível em: http://www.projetomaosdadas.com.br/piloto.php. Acesso em: 8 jun. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta n. 792/PR/2018, de 5 de novembro de 2018**. Implanta o projeto “Mãos Dadas”, no âmbito do Poder Judiciário Estado de Minas Gerais. Itabira, MG: TJMG, 2018. Disponível em: http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc07922018.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. Processo administrativo de regularização fundiária e o litígio individualizado: estudo de caso. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 175-186, set./out. 2019. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n51_iii_01_processo_administrativo.pdf?d=637123526750471257. Acesso em: 18 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 10 fev 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf. Acesso em: 10 fev 2022.

ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? **Ottawa Law Rewiew**, Ottawa, v. 41, n. 2, p. 171-207, 2010. Disponível em: https://rdo-olr.org/wp-content/uploads/2018/02/olr_41.2_honourable-paul-s-rouleau-and-linsey-sherman.pdf. Acesso em: 5 nov. 2021.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 211-238.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 147-177, jan./jun. 2018.

REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO COLETIVO E ESTRUTURAL A PARTIR DO LITÍGIO POSSESSÓRIO COLETIVO: UMA ANÁLISE DE CASO – FAZENDA NEMAIA E SERINGAL BELO JARDIM – RIO BRANCO-AC

REFLECTIONS ON THE COLLECTIVE AND STRUCTURAL LEGAL PROCESS FROM THE COLLECTIVE LAND TENURE CONFLICT: A CASE STUDY - NEMAIA FARM AND SERINGAL BELO JARDIM - RIO BRANCO, ACRE

ADRIANA SANT'ANNA CONINGHAM*

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi a análise do conflito possessório coletivo como um litígio passível de ser tratado por um processo coletivo e estrutural, a partir do estudo de caso envolvendo a Fazenda Nemaia e o Seringal Belo Jardim, no Município de Rio Branco – AC. Examina-se como o processo se desenvolveu e quais elementos ou técnicas do processo coletivo e do processo estrutural estão presentes ou foram usados no caso em estudo para superar gargalos. Ao final, propõe a discussão teórica de adoção de algumas ações flexibilizadoras do processo estrutural, na fase de cumprimento de sentença na qual se encontra, para possível solução do litígio.

Palavras-chave: processo estrutural; processo coletivo; litígio coletivo possessório; desapropriação judicial privada; flexibilidade.

ABSTRACT

The objective of this paper was to analyze the collective land tenure conflict as a dispute that can be dealt by a collective and structural legal process, based on the case study involving Nemaia farm and Seringal Belo Jardim, in Rio Branco city, State of Acre. It examines how the legal process developed and what elements or techniques of the collective process and the structural process are present or used in the case to overcome bottlenecks. At last, it proposes the theoretical discussion of the adoption of some tools of the structural legal process, in the execution phase of the sentence, for a possible solution of the dispute.

* Juíza titular da Vara de Direito Agrário do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso desde 2012. Atualmente é juíza auxiliar da Presidência (2021-2022). Participa da Comissão Estadual de Assuntos Fundiários e Registros Públicos da Corregedoria. Especialista em Direito do Estado. MBA em Poder Judiciário. Mestranda pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Processo Coletivo Comum e Estruturante. Cursando especialização em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global, pela PUC-RS.

Keywords: structural process; collective process; collective land tenure litigation; judicial expropriation; flexibility.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O caso: Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim; 2.1 Questões de interesse ao processo coletivo e estrutural enfrentadas no caso. 3 O conflito possessório coletivo e processo coletivo e estrutural; 3.1 Processo coletivo passivo no Brasil; 3.2 O litígio possessório coletivo como litígio estrutural tratado por um processo estrutural. 4 Teoria aplicada ao caso em análise; 4.1 Cumprimento de sentença negociada e estrutural. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Os conflitos coletivos fundiários no Brasil são resultado de uma débil estrutura de governança de terras e de um processo de ocupação e distribuição não regulamentado, que remonta aos primórdios da sua colonização. Soma-se a essa realidade a inexistência de uma política de moradia popular eficiente; a migração da zona rural para a urbana; o aumento da população mundial e o consequente aumento por segurança alimentar, terras aráveis e moradias populares, tornando-as cada vez mais caras e inacessíveis à grande parte da população brasileira.

Esses litígios, em sua maioria, são complexos (com múltiplas possibilidades de tutela do direito) e multifacetados, com uma série de dificuldades para serem resolvidas, cujas ferramentas disponíveis se baseiam na lógica bipolar dos litígios individuais. Na ausência de instrumentos processuais adequados para o tratamento desses litígios e sem uma atuação na questão de fundo que, inclusive, é a origem do problema, o julgador estará sujeito a tomar decisões sem qualquer ou com reduzida eficácia.

No caso da ação de reintegração de posse da Fazenda Nemaia e do Seringal Belo Jardim, localizados no Município de Rio Branco – AC, que será abordada neste artigo – Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001, em curso pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco – AC, apesar da liminar de posse ter sido deferida pelo juiz de primeiro grau logo no início da ação, a posse dos ocupantes se consolidou ao longo do processo, criando cinco bairros no município (ACRE, 1994a). Essa situação tornou impossível o cumprimento da liminar e mesmo o reconhecimento do pedido de reintegração de posse feito pela parte autora, levando à aplicação da

desapropriação judicial privada por posse-trabalho prevista no art. 1.228, § 4º, do Código Civil (BRASIL, 1973).

A análise deste caso concreto traz elementos para compreender a complexidade desse tipo de litígio e a importância de posicioná-lo como conflito coletivo e estrutural para ampliar as soluções possíveis, a partir da utilização da lógica do processo coletivo e estrutural.

2 O CASO: FAZENDA NEMAIA E SERINGAL BELO JARDIM

Em 1991, Eloysa Levy de Barbosa ajuizou uma ação de reintegração de posse contra uma coletividade de réus, visando reaver a posse das propriedades Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim, localizadas no Município de Rio Branco – AC. Apesar do pedido liminar ter sido deferido no período de 30 dias, a decisão judicial não foi cumprida integralmente e a posse dos ocupantes acabou se consolidando no curso do processo. Isto se deu, inicialmente, devido aos excessos cometidos no cumprimento do mandado de reintegração de posse, que levaram à suspensão da liminar e, posteriormente, em razão de diversos incidentes processuais e extraprocessuais.

Ao longo dos anos da discussão judicial, a ocupação tomou corpo e se transformou em cinco bairros da cidade, com diversas benfeitorias, servindo como moradia de milhares de famílias. Assim, em 1997, após a verificação de que a posse havia se consolidado e que houve a implementação de melhorias e de serviços públicos e sociais pelo Estado do Acre no local, a ação de reintegração de posse foi convertida em ação por desapropriação indireta. Na oportunidade, foi determinado que a parte autora deveria promover a emenda à inicial e à citação do Estado do Acre e do Município de Rio Branco. Cumprido o ato, o julgador declinou a competência para a Vara de Fazenda Pública da Comarca.

Depois de novos incidentes processuais, em 2007, sobreveio a sentença de extinção sem resolução do mérito, fundamentada em desídia da parte autora. A parte autora recorreu e obteve êxito no recurso de apelação, resultando na anulação da sentença com o prosseguimento do feito.

Em dezembro de 2012, 21 anos após o início do processo, o juiz de direito, então titular da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco – AC, reconhecendo a mutação fática ocorrida no curso do processo, com base no art. 1.228, § 4º, do Código Civil, converteu a ação em desapropriação judicial privada por posse-trabalho e condenou o Município de Rio Branco à indenização dos autores, prevista

no § 5º do mesmo diploma legal, excluídas as frações de terra vendidas pela autora e desapropriadas pelo Poder Público. Na mesma decisão, julgou extinto o processo sem resolução de mérito em relação ao Estado do Acre e aos ocupantes do imóvel.

Em sede de apelação e reexame necessário (n. 0000002-79.1994.8.01.0000), o Tribunal de Justiça do Acre refutou as preliminares arguidas e, no mérito, manteve a sentença de primeiro grau, reconhecendo, entretanto, a responsabilidade solidária do Estado do Acre quanto ao pagamento da indenização prevista no § 5º do art. 1.228 do Código Civil (ACRE, 1994b).

Em Recurso Especial n. 1.442.440 – AC, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento, mantendo na íntegra o acórdão do Tribunal de Justiça, inclusive inaugurando a jurisprudência da Corte Superior quanto à possibilidade de se condenar entes públicos ao pagamento da indenização na aplicação do instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho (BRASIL, 2017).

O Recurso Extraordinário n.1.236.632 – AC teve o seguimento negado, com base no art. 932, IV, do NCPC c/c art. 21, § 1º, do RISTF e, em agosto de 2020, a sentença transitou em julgado, iniciando-se a fase de cumprimento (BRASIL, 2019).

Enquanto o processo tramita há 30, milhares de famílias continuam em situação de desconformidade, eis que não possuem qualquer documento formal que assegure seu direito de moradia, gerando insegurança, conflitos internos por posse de lotes, além de impedir o progresso econômico daquela comunidade, que é consequência imediata da regularização fundiária. Da mesma forma, a parte autora, substituída por seu espólio, aguarda a proteção do seu direito e, apesar de todos os esforços dos juízes que presidiram o feito para findar o conflito e dar efetividade a suas decisões, ainda não se findou.

2.1 Questões de interesse ao processo coletivo e estrutural enfrentadas no caso

O caso apresentado foi escolhido por ser um exemplo bastante emblemático de como ocupações coletivas se consolidam no curso do processo, criando uma situação totalmente diversa da inicial, com múltiplos interesses e direitos a serem analisados. Embora nem toda ação possessória coletiva seja complexa, sempre existe um potencial para se tornar um problema social e multifacetado, não apenas em razão do número de pessoas que envolve, mas, também, por questões estruturais

decorrentes de uma política falha de governança de terras e pela insuficiência da política de moradia popular.

No caso em concreto, a questão de fundo não trabalhada inicialmente – o direito à moradia – acabou se tornando a principal. Assim, apesar dos esforços feitos pelos magistrados que presidiram o feito para dar uma resposta célere, as ferramentas processuais do processo bipolar não foram suficientes para dar conta de sua complexidade e idiossincrasias. Não por outro motivo, os julgadores que ali atuaram precisaram buscar novas ferramentas que lhes permitissem avançar com o processo e mesmo suavizar ou flexibilizar a aplicação de alguns “dogmas” jurídicos.

A sentença, os acórdãos do Tribunal de Justiça do Acre – TJAC e do Superior Tribunal de Justiça – STJ são decisões que valem a pena o estudo, pois abordam o litígio em todos os seus aspectos sociológicos e jurídicos, subtraindo o viés reducionista para entrar na complexidade do conflito e do processo que o instrumentaliza. Todavia, considerando o tema proposto neste artigo, fez-se necessário restringir a análise às questões consideradas de maior interesse ao processo coletivo complexo e ao processo estrutural, qual seja, a utilização de técnicas processuais flexibilizadoras.

A perspectiva de um litígio coletivo complexo receber o tratamento adequado via um procedimento que consiga superar as dificuldades que se instalam, impõe, via de regra, que se escape da lógica bipolar. No caso em estudo, verifica-se que foi necessária a atenuação das regras, como da congruência ou adstrição, da estabilização da demanda e do princípio da inércia da jurisdição para possibilitar a aplicação, de ofício, do instituto da desapropriação judicial privada.

Uma das preliminares alegadas foi a de violação ao princípio da jurisdição, sob o argumento de que o juiz não poderia aplicar o instituto da desapropriação judicial privada, sem provocação das partes. Formou-se uma visão de um julgador estático, formalista e distante do problema social que, entretanto, não foi acolhida, e o Tribunal de Justiça do Acre – TJAC, a partir de uma interpretação integrativa, afirmou que a conduta do magistrado não violou o princípio da inércia da jurisdição, ao contrário, sua conduta decorreria do princípio da cooperação que exige uma postura proativa do magistrado na resolução da lide, uma vez consolidada a invasão a ponto de impossibilitar a reintegração.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ também rechaçou a tese de violação ao princípio da inércia da jurisdição, afirmando que a conversão da ação possessória em indenizatória se deu em respeito aos princípios da celeridade e economia processuais, a fim de assegurar ao particular a obtenção de resultado prático correspondente à

restituição do bem, quando situação fática consolidada no curso da ação exigir a devida proteção jurisdicional, com fulcro no art. 461, § 1º, do CPC/1973 (BRASIL, 1973).

Quanto à alegada violação ao princípio da estabilidade da demanda, é interessante notar que, em tese, tanto a estabilização subjetiva (com exclusão dos réus do polo passivo e inclusão do município) quanto a estabilização objetiva (modificação do pedido de reintegração para desapropriação, após a citação dos réus e sem o seu consentimento – art. 329 do CPC) teriam sido violadas. Não obstante, o TJAC refutou a sua ocorrência, sob o fundamento de que a conversão da ação em desapropriação antecedeu o despacho saneador, momento que ainda se admitia a alteração objetiva da lide, desde que consentida pelo réu e, apesar de o réu não ter sido intimado para consentir neste caso, o tribunal entendeu que não houve prejuízo, haja vista que os invasores foram excluídos do polo passivo da lide, com a inclusão do município.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, reconheceu tanto a necessidade de conversão do feito quanto a responsabilidade do Município de Rio Branco, como do Estado do Acre (reincluído na lide pelo Tribunal de Justiça) na consolidação da ocupação, refutando a alegada violação à estabilidade da demanda.

O princípio da congruência também foi objeto de debate, sob o argumento dos entes públicos recorrentes de que o juiz, ao aplicar o instituto da desapropriação judicial privada por posse-trabalho, teria decidido a causa fora dos limites trazidos pelas partes (art. 492 do CPC/2015). A alegação, entretanto, foi rejeitada tanto pelo TJAC quanto pelo STJ, com base na teoria da substanciação, de aplicação pacificada e definida pelo STJ como aquela "segundo a qual apenas os fatos vinculam o julgador, que poderá atribuir-lhes a qualificação jurídica que entender adequada ao acolhimento ou à rejeição do pedido" (art. 319, III, do CPC/2015), destacando-se, ainda, a aplicação do art. 462 do CPC/1973, atual art. 493 do CPC/2015, sobre a ocorrência de fatos novos após a propositura da ação.

O Superior Tribunal de Justiça ainda foi claro ao se posicionar que a conversão, de ofício, da ação possessória em desapropriação judicial "[...] não configura julgamento *ultra petita* ou *extra petita*, ainda que não haja pedido explícito nesse sentido, diante da impossibilidade de devolução da posse à autora, sendo descabido o ajuizamento de outra ação [...]" (BRASIL, 2017).

Da análise dos acórdãos, verifica-se que tanto o Tribunal do Acre quanto o Superior Tribunal de Justiça, ao decidirem as questões acima, sinalizaram claramente a compreensão pela jurisprudência da insuficiência das ferramentas do litígio bipolar

no julgamento dos processos coletivos complexos. Nota-se uma clara apologia ao resultado do processo como instrumento de resolução do litígio em detrimento ao apego ao formalismo processual. Embora no caso concreto o litígio não tenha sido tratado por um processo estrutural, as discussões havidas e o entendimento dos tribunais são fundamentais para analisar se o processo poderia ser tratado como estrutural.

3 O CONFLITO POSSESSÓRIO COLETIVO E O PROCESSO COLETIVO E ESTRUTURAL

Posicionar o conflito possessório decorrente de uma invasão promovida por diversas pessoas é o primeiro passo para compreendê-lo melhor. Afinal, ele é um litígio coletivo passível de ser tratado por um processo coletivo?

Segundo Vitorelli (2018, p. 334), "[...] o litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário, atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo", ou seja, a parte contrária tratará essas pessoas como conjunto, grupo, coletividade "sem atribuir-lhes relevância significativa para qualquer de suas características estritamente pessoais". (VITORELLI, 2018, p. 334).

O litígio possessório coletivo tem potencialidade de se tornar um conflito complexo, exatamente como o caso concreto apresentado, haja vista que as diferentes formas de tutelar o direito, sendo que "[...] o litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente" (VITORELLI, 2020, p. 29-30).

Nesse contexto, não existe dúvida em posicionar o litígio possessório coletivo como um litígio coletivo propriamente dito, no qual os réus são tratados como grupo, com potencial para se tornar de alta complexidade, com múltiplas possibilidades de tutela, exatamente como se vê no caso apresentado. Contudo, o debate doutrinário surge ao se questionar se esse litígio coletivo pode ser tratado por um processo coletivo. A esse respeito, Vitorelli (2020) e Arenhart (2019) respondem antagonicamente, conforme será exposto a seguir.

3.1 Processo coletivo passivo no Brasil

Primeiramente, é preciso esclarecer, conforme destaca Vitorelli (2020, p. 47-48), que os conceitos de litígio coletivo e processo coletivo não são sinônimos. Um litígio coletivo pode não ser tratado por um processo coletivo, pois este é a técnica processual colocada à disposição para obter a tutela jurisdicional dos direitos afetados pelos litígios coletivos, em que um representante litiga em nome dos verdadeiros titulares do direito.

Assim, para responder ao questionamento sobre a possibilidade de o conflito coletivo possessório ser tratado por um processo coletivo, primeiramente é preciso trazer a divergência doutrinária sobre a questão relativa do processo coletivo passivo no Brasil. Vitorelli (2020), sob uma visão mais restritiva, afirma que, de acordo com o ordenamento vigente, não é possível o processo coletivo passivo, haja vista não ser aceitável que um representante de uma coletividade possa ser processado e, caso seja derrotado, a condenação seja imposta aos ausentes, que não participaram diretamente do processo, sob pena de ferir o princípio do devido processo legal e dos limites subjetivos da coisa julgada.

No entanto, alguns autores possuem uma visão diversa, como Arenhart (2019), que defende que verificada a inviabilidade da formação do litisconsórcio, da afinidade de questões, assim como da utilidade da tutela coletiva para as partes e para o Judiciário, será viável a reunião de questões individuais para tratamento conjunto. O autor conclui afirmando que: "[...] não apenas se deve autorizar a denominada 'ação coletiva passiva', mas ainda se deve pensar em possíveis cisões na cognição processual, de modo que ela possa dar-se em parte coletivamente e em parte de forma individual" (ARENHART, 2019, p. 230).

Além disso, Arenhart (2019) destaca a necessidade de o grupo ter afinidade de questões ou a presença de um ponto comum de fato ou de direito (art. 81, III, do CDC), afirmando que: "[...] demandas individuais que possam implicar a alteração de política pública de incidência geral (v.g., direito à creche, à educação, à moradia) devem ser tratadas de forma coletiva sempre" (ARENHART, 2019, p. 225).

Quanto à justa preocupação apresentada por Vitorelli (2020) de se impor a eventuais terceiros à condenação oriunda de um processo no qual não participaram, Arenhart (2019) realça a importância da representatividade adequada na ação coletiva passiva, sendo fundamental perceber se o legitimado que está autorizado a conduzir a coletivização terá condições de representar adequadamente os interesses dos ausentes, durante todo o processo.

A representatividade adequada é requisito essencial para o regular desenvolvimento de qualquer ação coletiva, visto que define sobre quem recairá os efeitos das decisões. Ritcher (2012, p. 218) afirma que a "representatividade adequada funciona como um instituto legitimador da tutela jurisdicional coletiva, pois a decisão alcançará quem não participou do processo".

Dentro dessa conjuntura e seguindo o posicionamento defendido por Arenhart, as ações possessórias coletivas são consideradas como um exemplo da existência de ação coletiva passiva no Brasil, ainda que com suas idiossincrasias. A coletividade da parte ré é tratada como grupo que possui afinidade de questões e origem comum. Quanto à representatividade dessa coletividade em juízo, ela foi consolidada pela jurisprudência, podendo se dar por líderes, movimentos sociais e associações específicas. Mais recentemente, o Código de Processo Civil Brasileiro, a partir de 2015, passou a ter um microssistema processual específico para tratar dos litígios coletivos possessórios nos seus arts. 554 e 565, onde passou a especificar de forma mais detalhada a citação desse grupo.

Portanto, desde que atente à importância da representação adequada dessa coletividade passiva, é possível afirmar que o litígio coletivo possessório é suscetível de ser tratado por um processo coletivo. A sentença proferida nos autos, favorável ou não, será imposta e fará coisa julgada sobre toda a coletividade cuja posse tem a mesma origem, eis que devidamente citada, e imposta mesmo aos que não elegeram representante ou não integraram a associação, esta geralmente criada no curso do processo para representá-los.

3.2 O litígio possessório coletivo como litígio estrutural tratado por um processo estrutural

Litígios estruturais são conceituados por Vitorelli (2020, p. 52) como "[...] litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera". Nesse conceito, o conflito possessório coletivo se subsome como um conflito estrutural, por todos os motivos elencados anteriormente: são litígios coletivos complexos, que decorrem, dentre outras causas, de um modelo de governança de terras falho e de políticas públicas destinadas à moradia popular insuficientes. O caso apresentado é simbólico nesse sentido.

No entanto, novamente a questão trazida é se esse litígio estrutural pode ser tratado por um processo estrutural, que, sob a ótica de Vitorelli (2020, p. 60), é definido como

> "[...] um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural".

Essa definição mais restritiva, no entanto, é questionada por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020, p. 107), que definem o processo estrutural como "aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal". Esclarecem os autores que, ao contrário do que propõe Vitorelli, o processo estrutural não precisa ser coletivo, pois esta seria uma característica típica, mas não essencial. Além disso, enquanto Vitorelli entende que o processo estrutural visa, necessariamente, à reestruturação de uma instituição pública ou privada, os autores enfatizam "[...] o propósito de reestruturação de um estado de desconformidade [...]", sem vinculá-lo necessariamente a uma instituição pública ou privada.

Dentro dessa visão mais ampliada do processo estrutural, defendida pelos autores, é possível posicionar o litígio possessório como um litígio estrutural passível de ser tratado por um processo estrutural, ou seja, um processo no qual se buscará a reestruturação de um estado de desconformidade para cessar a violação de direitos.

Devidamente situados o litígio e o processo possessório coletivo como processo coletivo e estrutural, retoma-se a análise do caso em concreto.

4 TEORIA APLICADA AO CASO CONCRETO

De acordo com o que foi exposto na seção anterior, é possível posicionar o caso concreto apresentado neste artigo, das propriedades Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim, como um litígio coletivo, complexo e estrutural. Sobre o assunto, apresenta-se a seguinte indagação: o caso poderia ser tratado como um processo estrutural?

Em uma análise retrospectiva, sem qualquer crítica à condução do processo realizada pelos magistrados que lá atuaram, mas apenas com vistas ao debate acadêmico, verifica-se que, não apenas na fase de conhecimento, como ainda na fase de cumprimento, o processo manteve todas as condições para ser tratado como um processo estrutural, eis que o estado de desconformidade permanece.

O caso apresentado é simbólico no sentido de desmistificar um dos argumentos contrários ao processo estrutural, de que este seria mais longo e demorado: processos

tratados na lógica bipolar também o são. Portanto, esse não deve ser o motivo para afastar a sua utilização, haja vista que a morosidade advém da própria complexidade do litígio. Assim, seja tratando-o com um processo estrutural ou não, os riscos de ser um processo mais longo e demorado serão os mesmos. O que fará diferença é o escopo do resultado de cada um, pois o processo estrutural tem uma visão de futuro que leva a cessar a violação do direito identificada, evitando novos conflitos.

Ademais, conforme exposto, técnicas processuais flexibilizadoras foram utilizadas no processo do caso concreto, demonstrando a necessidade de sua aplicação como forma de superar a impossibilidade de se manter preso a um formalismo ou rigor processual.

Importa acentuar, contudo, que a conveniência de o tratar como um processo estrutural depende de outros fatores, tais como da infraestrutura e o envolvimento dos órgãos responsáveis na solução do problema, bem como da própria postura das partes, de modo que somente o juiz do processo poderá, na análise de caso a caso, definir essa viabilidade, pois nem sempre o fato de reunir os elementos de um processo estrutural será suficiente para receber esse tratamento. Cuida-se de uma decisão estratégica do juiz, que deverá verificar a potencialidade de resolver definitivamente o conflito adotando medidas estruturais.

4.1 Cumprimento de sentença negociada e estrutural

Considerando que o estado de desconformidade permanece, eis que o direito à moradia dos réus não está formalmente regularizado e o direito de propriedade da parte autora ainda não recebeu a devida indenização por sua violação, é possível analisar a possibilidade de se utilizar a execução estrutural na fase processual em que se encontra. A análise aqui apresentada consiste em um exame acadêmico e teórico, com base nos elementos relatados do caso apresentado, ressaltando que a conveniência de sua aplicação na prática somente poderá ser examinada pelo juiz responsável em presidir o feito.

Conforme ressaltado por Vitorelli (2018, p. 10), “[...] o fato de uma execução ser complexa, dividida em fases, demandar a cooperação do executado ou a participação de diversos atores não basta para transformá-la em um processo estrutural [...]”, pois o que vai torná-la uma execução estrutural é o seu objetivo, não a sua metodologia. Por outro lado, o próprio autor ressalta que existem casos em que o cumprimento de sentença se transforma em processo estrutural, quando o juiz verifica que é impossível avançar sem medidas que alterem todo o comportamento institucional.

No caso em análise, essa pode ser a saída para alguns gargalos que surgem nessa fase processual. Contudo, dependerá do produto que se quer entregar: o domínio da área total em litígio ou o título devidamente individualizado para cada ocupante com a devida regularização fundiária e socioambiental da área.

Em ambos os casos, é possível a utilização de uma execução mais negociada, mas se o objeto da entrega for o título individualizado e regularizado ao final, cessando definitivamente o estado de desconformidade e gerando valor público relevante, certamente será necessária a adoção de medidas estruturais.

Portanto, o primeiro passo é definir o escopo dessa execução para, em seguida, definir metas, elaborar e executar o plano de ação, definindo tempo e modo de execução, que deverá ser monitorado e revisado quando não atingir as metas propostas.

O processo se desenvolve em fases de implantação do plano traçado e seu sucesso depende em grande medida de uma postura mais dialógica do julgador e do envolvimento das partes e dos órgãos públicos aptos à solução do problema inicialmente identificado.

Além disso, é preciso que não apenas o juiz, mas, também, as partes estejam dispostas a aceitar a utilização de técnicas processuais de flexibilização, tais como:

1) Ampliação dos envolvidos na solução do problema, trazendo para o processo não apenas os órgãos fundiários, mas a academia, a sociedade civil organizada, utilizando-se da figura do *amicus curiae* ou ampliando o debate com a realização de audiências públicas;

2) Realização de audiências para análise constantemente, acompanhamento e negociação de novas metas ou novos rumos no plano de execução;

3) Utilização dos instrumentos de cooperação judiciária (art. 69 do CPC) como, por exemplo, na definição do valor da indenização a ser paga, superando a fase da realização da perícia que comumente costuma ter um alto custo e paralisar o processo;

4) A regularização fundiária da área pelos órgãos públicos exigirá a adoção de medidas de maior intervenção no funcionamento dos referidos órgãos a fim de assegurar que se dê prioridade ao cumprimento da meta que visa a entrega do título definitivo. Essa interferência,

> quanto mais negociada, mais fácil será sua implantação. No entanto, se não for possível, podem ser necessárias medidas executivas atípicas previstas no art. 139, IV c/c art. 536, § 1º, do CPC.

Essas são algumas possibilidades trazidas pelo processo estrutural que, se não é a panaceia para todos os males, viabiliza a condução do processo de forma mais dialógica e colaborativa entre as partes, os órgãos públicos e a sociedade civil. Essa técnica de condução não apenas proporciona encontrar soluções mais viáveis, como resulta em maior legitimidade para as decisões judiciais que precisam interferir mais diretamente nas estruturas burocráticas para solucionar problemas de grande repercussão social, haja vista que são decisões construídas com maior participação.

Bochenek (2021, p. 156) ao comentar sobre flexibilidade e gestão nas demandas estruturais, ressalta a importância da flexibilização procedimental para implementar políticas públicas, na medida em que o Poder Judiciário é cada vez mais "demandado a se posicionar a respeito dos mais variados temas" diante da omissão dos poderes constituídos na implantação dessas políticas.

5 CONCLUSÃO

O caso da Fazenda Nemaia e do Seringal Belo Jardim foi aqui apresentado com base nas informações contidas nas decisões judiciais prolatadas nos autos. De todo o exposto, observa-se que se desenvolveu inicialmente com a lógica bipolar, demonstrando que este é um modelo insatisfatório para a solução de litígios coletivos complexos. As questões de fundo, geralmente não tratadas no modelo adversarial bipolar, acabam tornando-se o centro do debate meritório, que inicialmente se restringia à questão da melhor posse e tomou nova dimensão a partir da consolidação da posse para aflorar a discussão sobre direito à moradia, função social, direito de propriedade e dignidade da pessoa humana.

A condução do processo mudou no momento da aplicação do instituto de desapropriação judicial privada por posse-trabalho pelo julgador, que reconheceu a necessidade de novas interpretações do processo civil para maior efetividade. Um aspecto positivo foi o fato de a proatividade do juiz com a flexibilização do rito processual ter sido firmemente amparada pelo Tribunal de Justiça do Acre e pelo próprio Superior Tribunal de Justiça.

O exame do caso concreto com a análise da teoria do processo coletivo e estrutural demonstrou que, apesar de pouco mencionado na doutrina que aborda

o processo coletivo, os litígios decorrentes de conflitos possessórios coletivos se encaixam perfeitamente na definição de litígios coletivos complexos e estruturais, aptos a serem tratados por um processo coletivo passivo, reunindo os requisitos para serem conduzidos como um processo estrutural.

A condução da fase de conhecimento pela lógica bipolar não impede que o cumprimento de sentença seja estrutural. Assim, considerando que o direito de propriedade da parte autora ainda não foi indenizado e a parte ré ainda se encontra em estado de desconformidade, visto que até o momento não houve regularização fundiária – gerando insegurança, conflitos internos, danos econômicos e ambientais –, entende-se, teoricamente, ser possível a adoção de uma execução estrutural no caso apresentado.

A utilização da metodologia dos processos estruturais não é aplicada a todo processo estrutural, cabendo ao julgador que conduz o processo analisar a oportunidade e conveniência de sua utilização, destacando-se que se trata de mais um instrumento colocado à sua disposição e que deve ser considerado como forma de dar efetividade às decisões judiciais que visam garantir os direitos fundamentais sociais e gerar valor público.

REFERÊNCIAS

ACRE. Tribunal de Justiça. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Rio Branco. **Processo n. 0000785-68.1994.8.01.0001**. Acre, 1994a. Disponível em: https:// esaj.tjac.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo =010001EFS0000&processo. foro=1&processo.numero=0000785-68.1994.8.01.0001&uuidCaptcha=sajcaptcha_ c3d7b 576d3964d32b353e71991eecc03/. Acesso em: 24 jul. 2021.

ACRE. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara Cível. **Apelação/Reexame Necessário n. 0000002-79.1994.8.01.0000**. Acre, 1994b. Disponível em: https://esaj.tjac.jus.br/ cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=24525&cdForo=0. Acesso em: 24 jul. 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil coletivo**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 461-477.

BOCHENEK, Antônio César. DEMANDAS ESTRUTURAIS: FLEXIBILIDADE E GESTÃO. **Revista Judicial Brasileira**, Brasília, v.1, n. 1, p. 155-178, jul./dez. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.54795/rejub.n.1.81. Acessado em: 13 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm. Acesso em: jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.442.440/AC.** Processual civil e administrativo. Reintegração de posse. Caso concreto. Impossibilidade. Invasão do imóvel por milhares de famílias de baixa renda. Omissão do estado em fornecer força policial para o cumprimento do mandado judicial. Apossamento administrativo e ocupação consolidada. Ação reintegratória. Conversão em indenizatória. Posterior exame como desapropriação judicial. Supremacia do interesse público e social sobre o particular [...]. Relator: Min. Gurgel de Faria, 7 de dezembro de 2017. Disponível em: https:scon.stj. jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400582864&dt_ publicacao=15/02/2018/. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.236.632/AC**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 29 out. 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stj.jus.br/pages/search/despacho1044856/false. Acesso em: 12 fev.2022

BUENO, Ana Paula da Silva; REYDON, Bastiaan. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. *In*: GOVERNANÇA de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília: FAO, 2017. p. 65-102. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/geral/Governanca%20de%20Terras%20da%20Teoria%20a%20Realidade%20Brasileira.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 339-353.

KLANOVICZ, Maurício Porto. Direitos territoriais indígenas, estado de coisas inconstitucional e processo estrutural. *In*: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. **Casebook de processo coletivo**: estudos de processos a partir de casos. São Paulo: Almedina, 2020. p. 437-451. (Técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais, v. 2).

MAZINI, Paulo Guilherme; SILVA, Lucas Cavalcanti. Intervenção estruturante nas ações possessórias coletivas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 703-728.

PINTO, Henrique Alves. A condução de decisões estruturais pelo Código de Processo Civil de 2015: breve análise teórica e pragmática. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 383-422.

RITCHER, Bianca Mendes Pereira. Representatividade adequada: uma comparação entre o modelo norteamericano da Class-Action e o modelo brasileiro. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 1, p. 213-230, out. 2012. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/25. Acesso em: 07 out. 2021.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 270-275.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

DEMANDAS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DA VARA AGRÁRIA DA REGIÃO DE CASTANHAL – PA

STRUCTURAL DEMANDS: AN ANALYSIS OF THE POSSESSORY ACTIONS IN THE AGRARIAN REGION OF CASTANHAL – PA

CINTIA WALKER BELTRÃO GOMES*

RESUMO

O Estado do Pará, situado na Região Norte do país, sempre foi palco de conflitos envolvendo posse de terra. A Constituição do Estado do Pará prevê, no art. 167, que, para dirimir esses conflitos fundiários, o tribunal criou varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. Desta forma, por meio da Lei Complementar n. 14, de 17 de novembro de 1993, foram criadas varas privativas na área de Direito Agrário, Minerário e Ambiental e por meio da Resolução n. 021/2006, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará estabeleceu cinco regiões judiciárias: a Região Agrária de Castanhal, que abrange 74 municípios; a Região de Santarém, com 18 municípios; a Região de Marabá, com 23 municípios; a Região de Altamira, com 12 municípios; e a Região de Redenção, com 15 municípios. Segundo a Resolução n. 18/2005 do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, as questões agrárias sujeitas à competência das varas agrárias são as ações que envolvem litígios coletivos pela posse e propriedade da terra em área rural. Ocorre que, apesar da regulamentação, a solução de conflitos agrários esbarra em muitos obstáculos, especialmente nas ações possessórias, objeto do nosso estudo. Nesta pesquisa, parte-se da hipótese de que esses litígios agrários raramente são solucionados sem a atuação mais proativa do juiz na gestão do processo, no sentido de garantir direitos fundamentais por meio de decisões estruturais, promovendo mudanças estruturantes do acesso à terra. O objetivo geral desta pesquisa é identificar se estão sendo implementadas medidas estruturantes nas ações possessórias da Vara Agrária da Região de Castanhal por meio da atuação do juiz regional. Tem por objetivo específico identificar quais os mecanismos judiciais têm sido utilizados para a solução do litígio e sua eficácia. Para a obtenção dos resultados pretendidos, serão utilizadas pesquisas bibliográfica e documental. Além da contribuição científica passível de ser obtida com esta pesquisa, espera-se que gere aprendizado, em termos de orientação, para a melhor gestão dos conflitos agrários.

Palavras-chave: decisões estruturais; conflitos agrários; Estado do Pará.

* Juíza de direito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Mestra em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará. Especialista em Direito da Criança e do Adolescente pela UFPA.

ABSTRACT

The State of Pará, situated in the Northern region of the country, has always been a locus for conflicts involving land ownership. The State's Constitution, establishes in the Article 167, that to diminish these land conflicts, the Court created specialized courts, with exclusive competence for agrarian matters. Thus, through the Complementary Law No. 14 of November 17, 1993, private courts were created in the area of Agrarian, Mining and Environmental Law, and through the Resolution 021/2006, the Court of Justice of the State of Pará instituted five judicial regions. Among them, the Castanhal Agrarian Region, which covers 74 (seventy-four) municipalities; the Santarém Region with 18 (eighteen) municipalities; the Region of Marabá with 23 (twenty-three) municipalities; the Altamira Region with 12 (twelve) municipalities and the Redemption Region with 15 (fifteen) municipalities. According to the Resolution No. 18/2005 of the State's Justice Court, agrarian issues subjugated to the Jurisdiction of the Agrarian Courts, are actions that involve collective litigation for the possession and ownership of land in rural areas. In spite of the regulation, the solution for Agrarian Conflicts comes across many obstacles, especially in possessory actions, which are the object of this study. This research is based on the hypothesis that these Agrarian Disputes are rarely resolved without a more proactive role of the Judge in the management of the process, in order to guarantee fundamental rights through structural decisions, promoting structural changes in access to the land indeed. The general objective of this research is to identify whether structural measures are being implemented within the possessory actions of the Agrarian Court in the Region of Castanhal, through the acting of the regional Judge. Its specific objective is to identify which judicial mechanisms have been used to resolve the conflict and their effectiveness. In order to obtain the desired results, bibliographic and documentary research will be applied. In addition to the scientific contribution that can be drawn from this research, it is expected that it will generate learning, in terms of guidance for better management of agrarian disputes.

Keywords: structural decisions; agrarian conflicts; The State of Pará.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Do processo estrutural. 3 Da formação fundiária brasileira às ações possessórias. 4 Das ações possessórias. 5 Estudo de caso: ações possessórias na Vara Agrária de Castanhal. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo teve por objetivo analisar a aplicação de medidas estruturantes nas ações possessórias em trâmite na Vara Agrária da Região de Castanhal – PA, como forma de enfrentamento dos conflitos fundiários no Estado

do Pará. Para tanto, fez-se um estudo de caso de uma ação possessória ainda em tramitação, realizando o enquadramento tipológico deste processo no conceito de litígios estruturais, analisando-se também a postura do Poder Judiciário na resolução desse tipo de litígio, que tutela o direito de acesso à terra, questão sensível, por ter respaldo constitucional, sendo, inclusive, objeto de muitas políticas públicas, que, no entanto, não têm sido suficientes para debelar conflitos pela posse da terra que deságuam nas Varas Agrárias do Estado do Pará. A busca de soluções para dirimir tais conflitos perpassa pela adoção de medidas mais adequadas e garantidoras do direito fundamental de acesso à terra, que é decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana. A aplicação de medidas estruturantes pode ser o caminho a ser utilizado pelo juiz na condução do processo, que a despeito de não possuir regulamentação legal, vem sendo utilizado como forma de suprir omissões quanto à garantia de direitos fundamentais.

2 DO PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural tem sido objeto de diversos estudos que esmiuçam suas características e conceitos, de modo a explicar suas finalidades e aplicação, considerando que ainda não há dispositivos legais que o disciplinem. Vitorelli (2017, p. 332) explica que processos estruturais “são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada”, com a finalidade da efetivação de direitos fundamentais.

Originou-se da doutrina norte-americana, o caso Brown *vs.* Board of Education of Topeka, no ano de 1954, na qual a Suprema Corte Norte-Americana declarou a inconstitucionalidade de práticas segregacionistas em escolas, determinando a aceitação da matrícula de estudantes negros em escolas antes destinadas exclusivamente às pessoas brancas (FISS, 2021).

Por sua vez, no Brasil, houve o caso da ACP do carvão, ajuizada na cidade de Criciúma – SC, que objetivava condenar as requeridas, dentre as quais, uma empresa de mineração, a recuperar uma área degradada (ARENHART, 2015). Objetivava-se a transformação de uma estrutura privada, que estava em desconformidade, violando direitos fundamentais, para um estado de conformidade.

No Brasil, apesar do processo estrutural não ter regulamentação, há o Projeto de Lei n. 8.058/2014, de autoria do Deputado Paulo Teixeira, que objetiva regulamentar o processo especial para controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder

Judiciário, que foi criado sob a justificativa de que é preciso fixar ferramentas seguras para o juiz e para as partes, adequado à tutela jurisdicional dos conflitos de ordem pública.

O projeto traz muitas novidades, mas uma boa parte é fruto do que se aplica nos tribunais brasileiros e que os críticos chamam de ativismo judicial (DIAS, NEPOMUCENO; COSTA, 2019), que nada mais é do que uma postura mais ativa do juiz na condução do processo e não uma interferência indevida do Judiciário em outros poderes, posto que, segundo Santos (2012), pela aplicação do princípio da especialização, certas funções são precipuamente exercidas por determinado poder, não significando, porém, que tais funções são exclusivas daquele poder, podendo, em caso de omissões, essas funções serem supridas pelo outro poder por meio de suas funções atípicas.

Segundo justificativa, o projeto foi resultado de um trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – Cebepej, sob a presidência da professora Ada Pellegrini Grinover. Depois, foram apresentadas novas versões, tendo sido amplamente debatido durante seminários e outros eventos públicos.

O projeto de lei enumera ainda diversas características do processo estrutural, dentre as quais destacam-se: a natureza policêntrica, que consiste na extrapolação da dualidade do processo tradicional, substituído pela multipolaridade, em que convivem em um mesmo processo múltiplos interesses, não necessariamente jurídicos; a flexibilidade procedimental, em que se admite adequação dos procedimentos às necessidades do processo; são dialogais, ou seja, priorizam a ampla discussão por meio do diálogo entre as partes; são de cognição ampla e profunda devido à natureza complexa, que pode ser apontada como característica do processo estrutural; têm natureza participativa, bem como prevalência de adoção de soluções consensuais. Também devem ter algum grau de afetação coletiva, ou seja, os interesses devem extrapolar questões meramente individuais, além de outras características que serão vistas no decorrer do nosso estudo.

No entanto, a legislação brasileira não está totalmente à mingua de regulamentação do processo de natureza estrutural, o Código de Processo Civil, mesmo que de maneira incipiente, nos arts. 139 e 536 do CPC, permite o cumprimento das decisões judiciais por medidas ditas atípicas (DIAS; NEPOMUCENO; COSTA, 2019).

Segundo Didier Jr; Zaneti Jr. E Oliveira (2017), as decisões estruturais têm por objetivo produzir impacto para promover mudanças em uma instituição, tanto pública quanto privada, para além do caso individual, justificada pelo seu mau funcionamento, evitando-se a perpetuação de violações que atinjam direitos fundamentais da sociedade, com fins de modificação da dinâmica social. Essa reestruturação deveria ocorrer independentemente da atuação do Poder Judiciário, por meio do Executivo ou do Legislativo. No entanto, diante de possíveis omissões ou insuficiência, pode ocorrer pelo processo estrutural.

O processo estrutural, diferente do processo individual ou coletivo, tem características próprias e só entra em cena quando há inércia ou ineficácia na efetivação de garantias e direitos fundamentais pelos outros poderes estatais (GRINOVER, LUCON, WATANABE, 2015). No dizer de Grinover Grinover; Lucon; Watanabe (2015), as omissões e insuficiências em termos de políticas públicas podem ser supridas por meio da atuação do Poder Judiciário. Deve-se, sempre que possível, adotar-se soluções consensuais, com a participação de diversos atores para composição do litígio, tais como membros do Executivo. É uma forma de garantia da harmonia entre os poderes.

Além disso, cabe ao Judiciário fazer o controle de constitucionalidade das leis, sendo, portanto, o guardião da Constituição e dos direitos ali estatuídos, dentre os quais, o direito à terra, devendo a atuação do Judiciário ter compromisso com sua missão constitucional, utilizando os instrumentos que estiverem ao seu alcance para atuar diante de litígios envolvendo políticas públicas (GRINOVER; LUCON; WATANABE, 2015).

3 DA FORMAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA ÀS AÇÕES POSSESSÓRIAS

A formação fundiária brasileira tem aspecto peculiar, posto que decorreu do processo de colonização da coroa portuguesa, em que todas as terras eram consideradas públicas, mas podiam ser destacadas do patrimônio público mediante autorização expressa, por meio de processos administrativos, em que se concedia o título correspondente, constituindo o início da cadeia dominial, sem a qual não há comprovação da propriedade do bem imóvel, continuando de domínio público (TRECCANI, 2006).

No entanto, esse processo de transferência do patrimônio público para o privado sempre foi cercado de irregularidades, uma vez que no processo de registro de terras

não constituía obrigação legal a declaração da forma de aquisição, conforme estudo de Ferreira Filho (2018). Este estado de precariedade na formação dos títulos de terra facilitou inúmeras fraudes, o que gerou uma grave desconformidade na estrutura fundiária do país, especialmente no meio rural.

Como vimos, tais questões têm contornos nacionais, mas vamos concentrar nossos estudos no processo de ocupação da Amazônia, que é ainda mais complexo, sendo o principal palco de conflitos agrários até os dias atuais.

A ocupação da Amazônia brasileira foi objeto de diversas políticas públicas por parte do Poder Executivo que tinham como preocupação a ocupação da terra como forma de integração da Amazônia às demais regiões do país. Para isso, iniciou-se a construção de ferrovias e rodovias, foram implantados grandes projetos, concedendo incentivos fiscais para grandes grupos empresariais. Ocorre que, segundo Dias (2011), impulsionado por esses grandes projetos e pelo interesse do Poder Executivo em efetivar a ocupação da Amazônia, sua ocupação se deu sem qualquer preocupação com questões legais para titulação da terra, que ocorria sem a indicação de localizações precisas e sem nenhuma demarcação. Fomentado por essa política pública, a população Amazônica, entre 1960 e 1991, cresceu mais que a população total do país, o que evidentemente aumentou os conflitos por espaço, conforme narram Outeiro *et al.* (2018), bem como um quadro de indefinição fundiária que chegou a atingir cerca de 50% do território da Amazônia em 2008 (BRITO; BARRETO, 2010 apud OUTEIRO *et al*., 2018), situação que só vem se agravando ao longo dos anos.

No caso do Estado do Pará, este processo de ocupação irregular trouxe consequências nefastas, assumindo o protagonismo por mortes no campo. Ele também foi cenário de acontecimentos notórios, envolvendo conflitos agrários, tais como a execução da missionária Doroth Stang em 12 de fevereiro de 2007 e o massacre ocorrido no município de Eldorado de Carajás no dia 17 de abril de 1996. Situações como estas têm colocado em xeque a atuação jurisdicional quanto à defesa de direitos fundamentais, posto que, segundo Dias (2011), há um menosprezo pelas questões sociais que envolvem a posse da terra, posto que as decisões judiciais consideram a terra apenas como um bem patrimonial.

4 DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Firme na premissa de que é necessária a busca de soluções mais eficazes para a contenção dos conflitos agrários no Estado do Pará, aliado à ausência de estudos sobre a aplicação de decisões estruturais no âmbito das ações possessórias

agrárias, este artigo analisa a atuação do juiz nesse tipo de litígio, e busca verificar o quanto tem se utilizado de mecanismos estruturantes para a solução das demandas.

As ações possessórias que são de competência da Vara Agrária têm por finalidade dirimir conflitos fundiários e se prestam a assegurar o direito ao acesso à terra (art. 126, CF), que compõe o mínimo existencial para a promoção da dignidade da pessoa humana, cuja finalidade é "assegurar ao indivíduo, mediante a prestação de recursos materiais essenciais, uma existência digna" (SARLET, 2009, p. 309). Por isso, é bastante adequado a intervenção do Judiciário, por meio do processo estrutural, para garantia do acesso à terra.

Para a instrução processual da ação possessória de competência da Vara Agrária de maneira tradicional, de acordo com as regras processuais vigentes, considerando o caráter social da controvérsia, devem ser intimados o Ministério Público e a Defensoria Pública (art. 565, § 2º, do CPC). Também poderá o juiz intimar para essa audiência os órgãos responsáveis pela política agrária para que possam manifestar eventual interesse na causa ou para que possam propor soluções para aquele conflito (art. 565, § 4º, do CPC).

O novo CPC também prevê que o juiz possa comparecer à área objeto da controvérsia, "quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional (art. 563, § 3º). Diante das mudanças processuais estabelecidas no CPC/2015, infere-se que o procedimento especial das ações possessórias se coaduna ao processo estrutural, especialmente no que tange aos conflitos coletivos e ações de força velha, de modo a concretizar o direito social à terra, se adequa via processo estrutural.

A lei processual também estabelece o dever do juiz de provocar a participação de vários entes interessados, buscando solução dialógica, o que é especialmente adequada aos conflitos coletivos e de alta complexidade, envolvendo a disputa da posse por centenas de famílias. Diante deste problema, o juiz tem duas alternativas, uma seria a solução tradicional do processo, atendo-se apenas ao pedido e resolvendo individualmente o conflito; a outra seria adotar uma postura mais proativa, visando uma solução para o futuro, evitando-se demandas repetitivas que decorreriam daquele mesmo problema apontado na demanda individual, ou seja, um problema gerado pelo mau funcionamento de uma estrutura. Segundo Vitorelli (2021), a resolução pontual do problema somente perpetua a violação, posto que foi resolvido por meio da remoção momentânea da violação, a qual tende a se repetir.

Existe, portanto, a possibilidade de construção de uma decisão, entre o juiz e as partes, que não se limite ao deferimento ou indeferimento do pedido, mas que possibilite uma intervenção mais profunda, com o protagonismo dos interessados e com o estabelecimento de uma atuação mais incisiva dos órgãos responsáveis pela implementação da política pública.

5 ESTUDO DE CASO: AÇÕES POSSESSÓRIAS NA VARA AGRÁRIA DE CASTANHAL

O estudo de caso foi o método encontrado para estudar mais detalhadamente a forma de atuação do Poder Judiciário na solução das ações possessórias decorrentes de conflitos agrários ocorridos na região agrária de Castanhal – PA.

Apresentando os resultados obtidos em pesquisa empírica acerca do perfil de atuação do Poder Judiciário nos conflitos fundiários rurais, foram analisados dez processos em andamento na Vara Agrária de Castanhal, em 2021, mas apenas um será objeto deste estudo, por ser mais abrangente para a demonstração da nossa hipótese.

O caso trata de uma Ação de Reintegração de Posse de uma área localizada no Município de Paragominas – PA, em que noticia a invasão de uma área de terras medindo 1.320 hectares, ocorrida em 9 de agosto de 2008, que estaria ocupada irregularmente por 40 pessoas, as quais estariam fortemente armadas no local. A área está registrada e matriculada no Município de Paragominas, possuindo cadastro no Incra.

O Município de Paragominas passou por processo de ocupação semelhante do restante da Amazônia Brasileira, com incentivos oriundos tanto do Governo Federal quanto do Governo Estadual. Conforme Relatório Agronômico de Fiscalização expedido pelo Incra, constante no processo judicial, a ocupação de Paragominas se deu na década de 50, a partir da abertura de rodovias e projetos de colonização, com a presença de camponeses que foram os pioneiros na região, antes da construção da rodovia Belém-Brasília, seguidos pelas primeiras companhias colonizadoras. Especuladores de Goiás passaram a fazer levantamentos e titular a terra para compradores de Uberaba e Itumbiara. Com a construção da rodovia Belém-Brasília, houve uma grande procura por terras por proprietários de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, ao mesmo tempo em que camponeses penetravam na região, competindo com os grileiros, que emitiam títulos falsos, havendo uma fixação de imigrantes na região, o que gera inúmeros conflitos pela posse da terra na região.

Na ação referenciada, para apreciação do pedido liminar de reintegração de posse, foi designada audiência de justificação. Durante a audiência, foram colhidos os depoimentos das testemunhas, tendo o Ministério Público emitido manifestação favorável à reintegração liminar.

Em decisão liminar, o juiz considerou que antes do esbulho, o autor detinha a posse mansa e pacífica sobre a área litigiosa, tendo sido constatado que os réus praticaram atos contra o meio ambiente, tais como queimadas e desmatamentos da reserva florestal, além da prática de intimidação dos empregados do autor. Considerou também que o autor está cumprindo de forma satisfatória os requisitos inerentes à função social da terra sob a ótica constitucional, razão pela qual concedeu a liminar de reintegração de posse.

Instado a se manifestar, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Incra – informou que o imóvel litigioso, conforme peças técnicas elaboradas pelo Setor de Cartografia, tem aproximadamente 42% de sua área dentro do perímetro de uma Gleba que foi arrecadada e matriculada em nome da União, além de 1% sobrepondo a um Projeto de Assentamento, criado e publicado no Diário Oficial da União.

Os requeridos recorreram da decisão, alegando, em síntese, que na certidão de registro do imóvel em litígio consta averbação de bloqueio de matrícula, de acordo com o Provimento n. 013/2006-CJCI, e que, assim sendo, antes de deferir a liminar, caberia ao juízo obrigatoriamente e preventivamente ouvir o Instituto de Terras do Pará – Iterpa, tendo em vista que o bloqueio da matrícula é medida provisória e que pode ser revista a qualquer momento, desde que a parte interessada prove a regularidade do seu título. Pede ao final a reforma da decisão agravada.

Nesta situação, percebe-se desde logo que há um estado de desconformidade na estrutura fundiária do Estado do Pará, conforme atestou o Incra, quando informou ao juízo que 42% da área registrada constava como área pertencente à União. Tais situações culminaram no Provimento n. 013/2006, que determinou o bloqueio de inúmeras matrículas dos imóveis rurais consideradas inidôneas no Estado do Pará, o que ratifica um vício de estrutura que se mostra insolúvel pelos meios tradicionais de resolução de conflito.

Porém, para que ocorra a regularização fundiária do Estado, não é suficiente o bloqueio de matrículas, uma vez que tal processo se dá mediante um conjunto de ações administrativas que devem ser tomadas com o propósito de viabilizá-la (NUNES; FIGUEIREDO JR., 2019), as quais não têm sido realizadas a contento, posto que o processo de regularização tem sido feito de maneira muito pontual pelo Instituto de

Terras do Pará, o que faz crescer o número de demandas possessórias, bem como o número de conflitos pela posse da terra.

De outro lado, quando esses conflitos chegam ao Judiciário, também há uma preocupação com as consequências sociais do cumprimento da liminar de reintegração de posse. No caso estudado, o juízo solicitou apoio às forças de segurança, tanto civil quanto militar, recomendando cautela no cumprimento da decisão. Neste ponto, verifica-se mais uma vez a presença de inúmeros atores no processo, inserindo-se no conceito de multipolaridade de Vitorelli (2021).

Foram nomeados peritos para auxiliar os oficiais de justiça no cumprimento dos mandados liminares, para identificar os limites, coordenadas geográficas e confrontações da área objeto do cumprimento liminar, tendo sido recomendado levarem consigo laudos, escrituras, mapas topográficos e de georreferenciamento do imóvel para auxiliar na identificação e localização do imóvel, a fim de dar cumprimento do mandado dentro dos limites da área demandada.

Observa-se, no caso, que até mesmo para o cumprimento da medida liminar, faz-se necessária a correta demarcação da área, para que se dê de forma correta a reintegração. Ocorre, porém, que esta situação é bastante corriqueira nas ações envolvendo a posse da terra em trâmite na vara agrária, tanto que se atestou o estado de desconformidade na estrutura fundiária do Estado do Pará, por ocasião da edição do Provimento n. 013/06 do TJPA, que determinou o bloqueio de matrículas dos imóveis rurais do Estado. No entanto, tal medida não foi suficiente para resolver este problema, considerando a necessidade da promoção da correta demarcação das áreas bloqueadas, o que evitaria a necessidade de realização de perícias judiciais, que demandam tempo substancial para sua conclusão, o que atrasa deveras a resolução do litígio, como o próprio Tribunal de Justiça do Estado destacou quando emitiu novo provimento para regularização fundiária, dizendo que é interesse de todos os seguimentos da sociedade paraense e órgãos estatais a resolução dos problemas fundiários do Estado.

O Provimento Conjunto n. 004/2021-CJCI-CJRM, além de adequar os procedimentos de requalificação de matrículas imobiliárias com Averbação de Bloqueio e cancelamento com a legislação vigente, formalizados em cumprimento à decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.000, dispõe também sobre o procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos cartórios de registro de imóveis nas comarcas do Estado do Pará. Situação que parece ter sido verificada também no processo objeto do nosso estudo, conforme

informações prestadas ao juízo pelo Instituto de Terras do Pará, que, quando foi instado a se manifestar acerca da autenticidade e regularidade dos títulos dominiais referentes ao imóvel em questão, informou que não localizou nenhum registro de título definitivo em nome do autor da ação, tendo sido encontrado apenas títulos de posse em nome dele, que estão caducas, de acordo com o Decreto n. 1.054, de 14 de fevereiro de 1996, publicado no DOE n. 28.153, de 15 de fevereiro de 1996.

A situação demonstra a ausência de controle do próprio órgão de terras do Pará quanto às terras registradas, o que demanda providências do juízo agrário no sentido de determinar inúmeras diligências para identificação das áreas supostamente demarcadas.

Dentre essas diligências, está a determinação de realização de perícia pelo Sistema de Informações Geográficas – Sigeo do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que pela insuficiência de servidores, demanda uma intervenção contínua do juiz agrário pedindo agilidade na confecção dos laudos.

Outra característica observada no processo foi o mecanismo de formação da *town meeting*, que pode ser definido como conversas abertas entre os múltiplos interessados, com a prevalência da participação, comunhão de ideias e demonstração de vários pontos de vista de todos os afetados pelo caso, em contraposição ao modelo de disputa tradicional do processo civil, em que uma das partes vence o processo. Assegura-se também a melhor compreensão da lide pelo juiz ao conhecer vários pontos de vista.

Durante o processo, foi realizada uma reunião no Fórum da Vara de Castanhal com a presença do juiz agrário, do ouvidor agrário nacional, do ouvidor agrário estadual, da chefe do setor jurídico da Casa Civil, do representante da Secretaria de Segurança Pública, do representante da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, do comandante-geral da Polícia Militar, do Procurador Regional dos Direitos do Cidadão – PRDC/PA, do representante do Ministério Público, do representante do Incra nacional na comissão nacional de combate à violência no campo, do delegado federal chefe da DELINST/SRPF-PA, do Procurador Federal do Incra, do ouvidor do Iterpa, da Procuradora Coordenadora da Procuradoria Fundiária, do Procurador da República, que tinha como objeto a realização de um mutirão fundiário para cumprimento das liminares de reintegração de posse, dentre as quais a referente a este estudo de caso.

A formação do *town meeting* possibilitou a comunhão de ideias, agregando ao processo vários pontos de vista sobre possíveis soluções para a resolução do litígio, dentre as quais a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária

pelo Incra. A multipolaridade que pode ser vista como um elemento complicador num processo judicial, pode ser aproveitada como fonte de ideias num processo dialogal em que se prioriza a consensualidade.

Marinoni; Arenhardt; Mitidiero (2017, p. 132) ressaltam que a "participação pública e dos envolvidos visa assegurar uma solução ampla para o problema, comprometendo também o Poder Público com a solução dessa questão – que extravasa os limites de uma simples controvérsia particular, refletindo para dimensões política e social muito mais importantes". Supõe o legislador que, efetivamente, "o Poder Público estará engajado nessa solução e poderá protagonizar resposta muito mais adequada do que a simples resolução judicial da controvérsia" (MARINONI; ARENHARDT; MITIDIERO, 2017, p. 132), o que facilita deveras a busca de soluções consensuais para os conflitos. No caso, foram designadas várias audiências de conciliação e reuniões visando à solução pacífica do conflito agrário.

Além das audiências, foram necessárias "decisões em cascata", característica dos processos estruturais, onde são proferidas várias decisões, em que problemas e soluções são relidos e redescobertos ao longo do processo, o que acarretou a prevalência dos provimentos em série, próprios de um litígio complexo que demanda continuamente a intervenção do Poder Judiciário.

No caso, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, que é o órgão responsável por colocar em prática as ações que asseguram a oportunidade de acesso à propriedade de terra, condicionada à função social, ou seja, tem por finalidade implementar a política pública de promover a distribuição de terras entre os trabalhadores rurais, evitando, assim, conflitos pela posse da terra, conforme estabeleceu o Estatuto da Terra, manifestou interesse nos autos em desapropriar a área para fins de reforma agrária.

Ocorre, porém, que diante da imprecisão da localização da terra, bem como a sobreposição de áreas e ainda a ausência de comprovação de que a área foi destacada do patrimônio público, constituíram óbice à efetivação da política pública a ser implementada pelo Incra, que é a aquisição da terra mediante compra e venda do imóvel rural objeto do litígio, o qual necessita a comprovação do domínio para que não se adquira, por exemplo, imóveis que nem estão destacados do patrimônio público.

A não comprovação do domínio gera uma série de procedimentos que objetivam estudar a viabilidade da aquisição do imóvel para fins de reforma agrária, tais como: o proprietário deverá apresentar todos os documentos que comprovem a cadeia dominial, além de documentos que ajudem a identificar a localização real da fazenda (títulos definitivos, plantas, memoriais descritivos); o proprietário também

deve autorizar a vistoria do Incra, conforme informações extraídas do processo, objeto do estudo de caso, o que atrasa deveras o processo de regularização fundiária, bem como a solução pontual do processo judicial.

Verifica-se que a aquisição da terra pelo Incra, que tem por finalidade a redução das demandas de acesso à terra, bem como aliviar tensões sociais ocorrentes na área, foi prejudicada pela ausência de uma política mais efetiva de regularização fundiária.

A ausência de procedimentos uniformes para a titulação da terra e de uma política pública que vise a regularização fundiária no Estado do Pará tem constituído óbice tanto para a resolução de conflitos pontuais quanto para a resolução de conflitos futuros, que poderiam ser evitados caso fosse implementado o georreferenciamento de todo o Estado do Pará, o que resolveria em definitivo situações como a de sobreposição de áreas e definiria quais são as terras que não foram legitimamente destacadas do patrimônio público, facilitando a titulação da terra.

O Instituto de Terras do Pará tem adotado medidas pontuais para equacionar o problema da regularização fundiária, mas, sem a realização da demarcação correta de todo o estado por meio de georreferenciamento, pouco se andará em direção da regularização fundiária. A ausência de medidas mais abrangentes que promovam a regularização fundiária compromete, além do acesso à terra, a produção de alimentos básicos, o combate à fome e à pobreza e a permanência do homem no campo, deixando de promover a cidadania e a justiça social, que são os pilares da política de reforma agrária, conforme a Lei n. 4.504/64. A própria finalidade da Vara Agrária resta comprometida, pois não consegue conter os conflitos que ali deságuam, frustrando as expectativas daqueles que esperam uma prestação jurisdicional justa.

A celeridade também é corroída pelos inúmeros procedimentos decorrentes da falta de precisão dos títulos públicos, o que faz com que processos judiciais se arrastem por longos anos, aumentando a tensão pela posse da terra.

A complexidade das demandas possessórias coletivas agrárias, bem como a dificuldade de cumprimento das decisões de reintegração de posse, demanda uma atuação diferenciada dos juízes agrários, previsão do próprio legislador constituinte quando preceitua que os juízes deverão residir em regiões ou comarcas onde sejam mais graves e sensíveis os conflitos agrários, além de se fazerem presentes no local do litígio, sempre que necessário (art. 126 da CF). Segundo Fiss (2008), o juiz pode ir mais além, ele pode tentar reestruturar a organização ou instituição, garantindo o cumprimento dos valores constitucionais, eliminando possíveis ameaças à efetivação desses valores.

O direito fundamental de acesso à terra poderia ter sido efetivado por meio da intervenção do Incra, que manifestou interesse na aquisição da área litigiosa para fins de reforma agrária, porém esbarrou na desestrutura macro que atinge o Estado do Pará quanto à questão fundiária. As medidas adotadas pelo juiz agrário ao longo do processo demonstram uma tendência cada vez maior do Judiciário atual, que é a preocupação com as consequências sociais de suas decisões, mas falta avançar no sentido de se evitar litígios futuros, corrigindo os problemas da estrutura fundiária do estado para que não se perpetue a violência decorrente da disputa pela posse da terra.

Assim, conclui-se que o estudo apresentado cumpriu seu objetivo, que foi demonstrar que os procedimentos adotados nas ações possessórias ensejam a formação de processos estruturais, especialmente no que tange à ampliação do debate, com priorização de soluções consensuais. Porém, a solução dos litígios muitas vezes esbarra em algo mais complexo do que simplesmente definir de quem é a posse da terra, posto que as inconsistências nos documentos constantes dos órgãos responsáveis pela regularização fundiária do Estado impedem a implementação de políticas públicas, tal como a desapropriação por reforma agrária.

Portanto, não há mais como fugir dessa nova forma de atuar. O juiz não pode ficar alheio à realidade social que o circunda, pelo que deve lançar mão de todos os mecanismos necessários para a efetiva resolução do litígio, bem como deve atuar de forma a evitar novos conflitos, utilizando-se de mecanismos estruturais para garantia de direitos fundamentais.

6 CONCLUSÃO

Por fim, fica claro que o litígio possessório analisado possui natureza estrutural. A adoção de decisões estruturantes para a correção das distorções existentes na estrutura fundiária do Pará evitaria novos conflitos agrários, violências e mortes, além de se garantir o direito fundamental de acesso à terra.

Assim, é certo que o Poder Judiciário não pode se omitir, dado o seu papel de garantidor da ordem jurídica. Tratar o problema das demandas possessórias agrárias de forma tradicional não tem sido eficaz para pacificação dos conflitos que envolvem a posse da terra.

Igualmente, não há dúvidas de que o processo analisado tem natureza de processo estrutural, considerando que decorre de um estado de desestrutura violadora

de direitos fundamentais, que possui afetação coletiva, havendo necessidade da mudança de um estado de desconformidade para o de conformidade.

Superada a ideia de tratar esses litígios como demandas individuais ou coletivas, as quais têm se mostrado ineficazes para pôr fim às tensões sociais geradas pela disputa da terra, faz-se necessária a adoção de medidas estruturantes dada a insuficiência das políticas públicas adotadas até o momento para a regularização fundiária.

Na falta de implementação de uma política agrária eficiente e abrangente, o juiz pode assumir excepcionalmente o protagonismo na condução de políticas públicas por meio de decisões judiciais de cunho estruturante, de modo a evitar a proliferação de conflitos fundiários, promovendo ao mesmo tempo a paz no campo.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. **Revista de Processo Comparado**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 211-232, 2015.

DIAS, Daniela Maria dos Santos; NEPOMUNCENO, Chaíra Lacerda; COSTA, Carlos Henrique. As decisões estruturais e o procedimento das ações ppossessórias: um estudo de caso do residencial "Cristo Vive". **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 135-173, 2019.

DIAS, Gracilda Leão dos Santos. **O estado de papel construído num cenário de sangue e violência**: algumas tentativas de combate à grilagem e pacificação social no campo no estado do Pará. 2011. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2011.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. **Civil Procedure Review**, Salvador, v. 8, n. 1, p. 46-64, jan./abr. 2017.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei n. 13.465/2017. **Revista do Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018.

FISS, Owen. Two models of adjuducation. *In*: DIDIER JR., F.; JORDÃO, E. F. (coord.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 761-768.

FISS, Owen. Fazendo da Constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injuction. *In*: ARENHARDT, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 999-1025.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 167-186, out./dez. 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WATANABE, Kazuo. PL sobre controle jurisdicional de políticas públicas é constitucional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, fev. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-fev-23/pl-controle-jurisdicional-politica-publica-constitucional#:~:text=PL%20sobre%20controle%20jurisdicional%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20%C3%A9%20constitucional&text=Tramita%20na%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados,em%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20pelo%20Judici%C3%A1rio. Acesso em: 23 jun. 2021.

MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. **Novo curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados. v. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NUNES, M. A. C; FIGUEIREDO JR., C. M. A. F. Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus – ES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 887-916, 2019.

OUTEIRO, Gabriel Moraes de; DIAS, Daniella Maria dos Santos; NASCIMENTO, Durbens Martins. Da lei de terras ao Programa Terra Legal: um estudo do direito de propriedade e dos seus impactos na Amazônia. **Papers do NAEA**, Pará, v. 27, n. 1, ago. 2018.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. *In*: ARENHART, S. C. JOBIM, M. F. (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 605-635.

SOUZA, Renato Vieira de; REIS, Gilberto Protásio dos. **Intervenção do estado em conflitos agrários**: proposta de um modelo para as polícias militares. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2187. Acesso em: 26 jan. 2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Aspectos histórico-políticos da ocupação das terras no Brasil**: Carta de Sesmaria, a mãe do latifúndio nacional. Belém: [*s. n.*], 2006.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In:* ARENHARDT, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-383.

LITÍGIOS ESTRUTURAIS, NEGÓCIOS PROCESSUAIS E O PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL: O CASO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA SOBRE A FILA DE ESPERA DO HOSPITAL DO CORAÇÃO DO CARIRI[1]

STRUCTURAL INJUNCTIONS, CONTRACTS PROCEDURE AND LAWFUL JUDGE: THE CASE OF THE CLASS ACTION OF THE WAITING LIST OF THE HOSPITAL DO CORAÇÃO DO CARIRI

FABRICIO DE LIMA BORGES*

RESUMO

A partir da análise do caso sobre a Ação Civil Pública – ACP da fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102, em tramitação na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará), o presente artigo estuda a possibilidade de, no âmbito de um litígio estrutural em curso na Justiça Federal de primeiro grau, as partes celebrarem negócio processual para vincular o processo a determinado magistrado com o escopo de otimizar a prestação jurisdicional nessas demandas complexas. Examinam-se o histórico, a conceituação e as características dos processos estruturais, bem como a aplicabilidade dos negócios processuais a esse tipo de demanda quando a matéria controvertida envolve políticas públicas. Estuda a proposta de ressignificação do princípio do juiz natural defendida por Antonio do Passo Cabral, correlacionando-a aos litígios estruturais. Com base nas premissas teóricas estabelecidas, analisa a legitimidade de negócios processuais firmados com o fim de vincular a pessoa de determinado magistrado à condução de processos estruturais por razões de conveniência e de eficiência processual.

Palavras-chave: litígios estruturais; negócios processuais; políticas públicas; juiz natural; competência.

ABSTRACT

From the case analysis of the class action of the waiting list of the Hospital do Coração do Cariri (0800068-49.2018.4.05.8102, at the 16th Federal Court of Ceará), this article studies the possibility that, in the context of a structural injunction in progress

[1] Artigo apresentado como trabalho de conclusão da disciplina Demandas estruturais e litígios de alta complexidade, do Mestrado Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira – Enfam.

* Aluno regular do Mestrado Profissional em Direito da Enfam. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia – Uneb. Juiz federal substituto (Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5).

in Federal Justice, the Parties may enter into a procedural agreement to bind the process to a specific magistrate with the aim of optimizing the provision of jurisdiction in these complex claims. The history, conceptualization and characteristics of structural injunctions are examined, as well as the applicability of contract procedure to this type of lawsuit when the matter in dispute involves public policies. It studies the proposal for the redefinition of the lawful judge defended by Antonio do Passo Cabral, correlating it to structural injunctions. Based on the theoretical premises established, it analyzes the legitimacy of contracts procedure entered into in order to bind the person of a certain magistrate to the conduct of structural injunctions for reasons of convenience and procedural efficiency.

Keywords: structural injunctions; contracts procedure; public policy; lawful judge; competency.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Litígios estruturais: histórico, conceito e características. 3 Negócios processuais e a sua aplicabilidade em litígios estruturais envolvendo políticas públicas. 4 O princípio do juiz natural: uma nova leitura em busca da eficiência processual. 5 O caso da ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102). 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Pode-se dizer que vivemos a “hora do Judiciário” (DALLARI, 2006, p. 10). Esse protagonismo do Poder Judiciário não tem se traduzido somente na “globalização da jurisdição constitucional” – visto que hoje regimes jurídicos romano-germânicos ou de *common law* adotam, em diferentes graus, mecanismos de controle de constitucionalidade –, mas também na transferência de poder decisório às cortes judiciais sobre questões nucleares da política em sentido amplo – ou seja, cada vez mais, o Judiciário é chamado a atuar como árbitro em temas que tradicionalmente eram da alçada exclusiva das instâncias majoritárias (BRANDÃO, 2017, p. 5-13).

No Brasil, o controle jurisdicional de políticas públicas é um dos fenômenos que melhor representa essa expansão do Judiciário[1], consoante se percebe do aumento

[1] É consenso na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF e do Superior Tribunal de Justiça – STJ que o Judiciário, no caso de omissão do Poder Público, pode, excepcionalmente, intervir em matéria de políticas públicas voltadas à concretização de direitos fundamentais. Ver, por exemplo, os seguintes julgados: STF, ARE n. 639337 no Agr, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 23 de agosto de 2011; STJ, AgInt no REsp n. 1732618/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 1º de março de 2021.

exponencial de demandas judiciais (individuais e coletivas) versando sobre os mais variados direitos sociais, como, por exemplo, saúde[2] e educação[3].

Nesse contexto, quando a judicialização de políticas públicas se dá pela via coletiva (em geral, por meio do ajuizamento de ações civis públicas pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública), tem-se, não raro, uma demanda com as características típicas de um litígio (ou processo) estrutural, que, conforme será explicado mais à frente, não se coaduna com a lógica tradicional e bipolarizada do processo civil.

Nesse sentido, considerando as particularidades dos litígios estruturais, o presente artigo terá como objeto o caso da ACP da fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102, em tramitação na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará). Na referida ação coletiva – como será explicado adiante –, as partes convencionaram sobre a redistribuição do feito para determinado magistrado por razões de eficiência processual.

Portanto, a questão que se discute é: podem as partes, no bojo de uma demanda estrutural em tramitação na Justiça Federal de primeira instância, celebrar negócio processual com vistas a vincular o feito a determinado julgador por reputá-lo mais adequado para conduzir o processo? Tal convenção processual seria legítima diante das regras de competência interna e de distribuição de processos na Justiça Federal de primeiro grau e, em última instância, do princípio constitucional do juiz natural?

Para enfrentar a problemática em destaque, o presente artigo divide-se em quatro partes. Inicialmente, serão tecidas algumas considerações a respeito da origem histórica dos litígios estruturais, do seu conceito e das características desse tipo de demanda, segundo a literatura especializada.

Posteriormente, será analisado o instituto do negócio processual e o seu potencial de aplicabilidade aos litígios estruturais envolvendo políticas públicas.

Na sequência, dedicar-se-á um tópico ao princípio do juiz natural com enfoque na abordagem inovadora de ressignificação desse princípio em vista da eficiência

[2] Segundo levantamento efetuado pelo Insper, a pedido do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, "De 2009 a 2017, o número anual de processos na primeira instância da Justiça relativos *à* saúde no Brasil praticamente triplicou" (JUDICIALIZAÇÃO..., 2019).

[3] No que tange ao direito à educação, é possível verificar, a partir de uma simples pesquisa no *site* do STJ, diversos julgados reconhecendo, por exemplo, o direito ao atendimento de crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas, com base no art. 208 da Constituição Federal. Exemplificativamente: STJ, REsp n. 1771912/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Turma, julgado em 11 de dezembro de 2018.

processual, formulada por Antonio do Passo Cabral na obra Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil.

Fixadas as premissas dos tópicos anteriores, proceder-se-á a uma análise do referido caso da ação civil pública da fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102), examinando-se a viabilidade de as partes, no bojo de uma demanda estrutural na Justiça Federal de primeiro grau, firmarem negócio processual sobre a redistribuição do feito para determinado julgador, em que pesem as regras de competência interna e de divisão de processos entre juízes federais e juízes federais substitutos.

2 LITÍGIOS ESTRUTURAIS: HISTÓRICO, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

É consenso na literatura que o caso Brown *vs.* Board of Education é o *leading case* das chamadas "ações estruturais". Nesse julgado paradigmático, a Suprema Corte estadunidense, em 1954, considerou inconstitucional a prática de segregação racial em escolas públicas, revertendo dessa forma a doutrina denominada *separate but equal*, que havia sido reputada como legítima pelo mesmo tribunal em 1896 (caso Plessy *vs.* Ferguson) (JOBIM, 2013, p. 75-86).

Brown *vs.* Board of Education inaugurou uma fase de ativismo do Judiciário norte-americano com o primeiro caso em que a Suprema Corte deu vigência a valores constitucionais que não eram obedecidos pelas políticas públicas estabelecidas pelas autoridades governamentais, influenciando diretamente a vida dos cidadãos americanos (BAUERMANN, 2021, p. 309).

Ocorre que, como lembra Edilson Vitorelli (2021, p. 336), ao julgar o caso Brown *vs.* Board of Education, a Suprema Corte estadunidense limitou-se, basicamente, a declarar a inconstitucionalidade da segregação racial, sem, no entanto, especificar que medidas deveriam ser adotadas na prática para superar esse quadro de discriminação. Por conta disso, segundo o referido autor, a corte reanalisou o caso em 1955 (Brown *vs.* Board of Education II), ocasião em que se determinou aos juízos de origem a adoção de providências compatíveis e necessárias para reverter a prática de segregação racial nas escolas.

Assim, os juízos de primeiro grau passaram a adotar, por conta própria, medidas para implementar a decisão da Suprema Corte, valendo-se, para tanto, da utilização de *injunctions*, as quais consistiam em ordens judiciais cominatórias de obrigações

de fazer ou de não fazer e que, embora existentes há muito tempo no Direito norte-americano, eram pouco empregadas até então (VITORELLI, 2021, p. 336). Além disso, Brown *vs.* Board of Education serviu de precedente para a concessão de *injunctions* em diversos processos judiciais ajuizados com o objetivo de reestruturar serviços públicos que funcionavam de forma deficitária e que, por conseguinte, violavam direitos fundamentais, como, por exemplo, o sistema prisional norte-americano[4].

Nesse passo, a doutrina jurídica norte-americana classificou os processos em que foram proferidas *injunctions* no contexto de afirmação de direitos fundamentais (*civil rights*) como ações judiciais de interesse público (*public law litigation*) (VITORELLI, 2021, p. 337). Tais ordens judiciais – que visavam, essencialmente, reformar uma instituição estatal inteira com o fim de tutelar adequadamente um direito fundamental – ficaram conhecidas, por sua vez, como *structural injunctions* (VITORELLI, 2021, p. 337).

A partir do histórico narrado acima, pode-se conceituar litígio (ou processo) estrutural como aquele no qual "um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes" (FISS, 2004, p. 27).

Do conceito acima, é possível depreender os três aspectos essenciais à caracterização de um litígio como estrutural, quais sejam: (a) o grau de elevada complexidade da matéria discutida, que envolve múltiplos interesses, os quais, não raro, são contrapostos; (b) a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos considerados juridicamente relevantes, mas que não vêm sendo respeitados; e (c) a necessidade de reforma de uma instituição pública ou privada[5] com o fim de promover o valor público visado, isto é, reorganizar toda uma instituição com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade dos seus agentes (VITORELLI, 2021, p. 331-332).

Daí se percebe que o modelo decisório nos litígios estruturais, ao buscar remodelar uma determinada instituição burocrática a fim de reverter um quadro de violação de direitos fundamentais, requer adequação dos instrumentos processuais disponíveis à realidade, com ênfase, entre outros pontos, na utilização de instrumentos

[4] Na era pós-Brown, o caso Holter *vs.* Sarver é, sem dúvida, um dos mais emblemáticos. Nesse caso, pôs-se em xeque a constitucionalidade de todo o sistema prisional do estado de Arkansas. Sobre o caso Holter *vs.* Sarver, ver: (VIOLIN, 2021, p. 638-686).

[5] Edilson Vitorelli (2021, p. 331, nota de rodapé) ressalva que é um equívoco associar a reforma estrutural apenas a entidades públicas, principalmente no mundo contemporâneo em que organizações privadas representam uma ameaça às liberdades públicas tão grande ou maior que os estados. Dito isso, ressalte-se que o foco deste trabalho são os litígios estruturais envolvendo políticas públicas.

dialógicos, como bem explica Eduardo Sousa Dantas (2020, p. 6). A adoção desse modelo dialógico de decisão judicial, por sua vez, demanda do magistrado uma postura mais ativa na condução do processo estrutural (DANTAS, 2020, p. 7):

> É importante observar que no processo tradicional o juiz decide, de forma individual, as determinações que deverão ser cumpridas para a efetivação do direito postulado na ação. Por sua vez, às partes cabe apenas cumprir as determinações judiciais, na exata forma em que foram definidas e ordenadas, não havendo espaço para a negociação de medidas, definição de um plano comum, de prazos para cumprimento ou qualquer outro meio que possibilite uma maior discricionariedade ou participação dos atores processuais.
>
> Anote-se que a adoção desse modelo dialógico de decisão demanda o exercício de novas funções e o desenvolvimento de distintas habilidades por parte dos magistrados, que devem se afastar um pouco da figura tradicional do juiz imparcial e equidistante para adotar uma postura mais ativa e criativa, de coordenação dos trabalhos, fomento à atuação das partes, negociação e diálogo, com o estímulo à adoção de soluções adequadas para a resolução dos problemas identificados.
>
> Registre-se que essa postura mais ativa do magistrado não é incompatível com a legislação de regência. Nesse sentido, o art. 138 do Código de Processo Civil – CPC (LGL\2015\1656) prevê a possibilidade de o magistrado solicitar, de ofício, a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade com representatividade adequada nas causas submetidas à sua apreciação, o que pode ser utilizado para ampliar o debate de questões de políticas de saúde que impactam os mais variados setores da sociedade civil.[6]

Dito isso, é certo afirmar ainda que os litígios estruturais são compatíveis com a ordem jurídica brasileira, não obstante a ausência de um marco normativo específico sobre a atuação do Judiciário nessas demandas de alta complexidade e as críticas no sentido de que as cortes judiciais estariam violando o princípio da separação dos poderes e assumindo funções para as quais não teriam aptidão. É de se pontuar, aliás, que, em um país de modernidade tardia como o Brasil e com um quadro de profunda desigualdade social, os litígios estruturais podem funcionar como um importante mecanismo de correção ou até mesmo de implementação, pela via jurisdicional, de políticas públicas relacionadas a direitos sociais.

[6] Nesse sentido, há quem diga que a atuação do juiz, em litígios estruturais, assemelha-se bastante à de um gestor privado: tal como o diretor de uma organização que, antes de tomar a decisão mais apropriada em face dos objetivos estratégicos da organização, ele precisa ouvir diferentes departamentos (ROSA, 2021, p. 1231).

3 NEGÓCIOS PROCESSUAIS E A SUA APLICABILIDADE EM LITÍGIOS ESTRUTURAIS ENVOLVENDO POLÍTICAS PÚBLICAS

Da análise do disposto no art. 3º do CPC/2015, infere-se uma clara tendência de estruturar um modelo multiportas que agrega à solução jurisdicional tradicional outros meios de resolução de conflitos (mediação e conciliação) (THEODORO JÚNIOR *et al.*, 2016, p. 262). Na linha desse modelo multiportas, os sujeitos processuais não só podem buscar uma solução consensual para o objeto litigioso (direito material), mas também promover uma negociação processual nos moldes preconizados nos arts. 190 e 191 do CPC/2015.

Fredie Didier Junior conceitua negócio processual como "fato jurídico voluntário em cujo suporte fático confere-se ao sujeito o poder de escolher a categoria jurídica ou estabelecer, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais" (DIDIER JUNIOR, 2016, p. 293). Em termos de classificação, os negócios processuais podem ser típicos (a exemplo da calendarização processual prevista no art. 191 do CPC/2015) ou atípicos.

Contudo, não obstante a liberdade negocial conferida pelo CPC/2015 aos sujeitos processuais, é certo dizer que a validade do negócio processual está condicionada aos seguintes requisitos, consoante decidiu o STJ no Recurso Especial n. 1.810.444-SP: (a) versar a causa sobre direitos que admitam a autocomposição; (b) serem as partes plenamente capazes; (c) limitar-se aos ônus, poderes, faculdades e deveres processuais das partes; e (d) tratar de uma situação jurídica individualizada e concreta (BRASIL, 2021).

Delineados os pontos acima, percebe-se que os negócios processuais podem servir como um importante instrumento para otimizar a prestação jurisdicional em litígios estruturais envolvendo políticas públicas, notadamente em razão das peculiaridades concernentes à judicialização do tema políticas públicas (RODRIGUES; GISMONDI, 2021, p. 787):

> Ocorre, entretanto, que a efetivação de políticas públicas ganha contornos específicos quando realizada por meio de demandas judiciais, considerando-se a complexidade da tarefa e as dificuldades jurídicas (*déficit* democrático, separação de poderes, respeito à isonomia, etc.) e fáticas (carência de recursos, falta de *expertise* sobre determinados temas, desorganização administrativa, excesso de processos, problemas para o acompanhamento e fiscalização das medidas, rotatividade dos agentes públicos responsáveis pela condução do processo, etc.).

Nessa toada, considerando o grau de complexidade da política pública discutida no âmbito de um litígio estrutural, a negociação processual surge como ferramenta capaz de adequar o andamento do processo para viabilizar a construção de soluções consensuais, na medida em que o juiz e os demais sujeitos processuais podem convencionar acerca da adaptação do procedimento tanto na fase cognitiva como na fase executiva, conforme explicam Rodrigues e Gismondi (2021, p. 788):

> No campo cognitivo, considerada a relevância e a repercussão social, econômica e política dos temas submetidos à apreciação judicial, por exemplo, deve o procedimento ser estruturado da forma mais democrática possível e permitir, ainda, o aprofundamento da fase probatória, inclusive se utilizando de meios atípicos de prova.
>
> No campo executivo, deve a técnica processual ser estruturada de modo a permitir a superação da crise satisfativa que, em casos complexos, como o da efetivação de políticas públicas, exigem a participação de inúmeros sujeitos, órgãos, com diversos atos paralelos e/ou sequenciais, que se prolongam no tempo. São prestações múltiplas que fogem à estruturação tradicional das obrigações (credor, prestação de dar, fazer ou não fazer do devedor).

Fixadas tais premissas, é possível visualizar algumas práticas convencionais que bem ilustram o potencial da utilização de negócios processuais em litígios estruturais sobre políticas públicas: (a) celebração de cronogramas negociados para cumprimento voluntário da obrigação fixada judicialmente, cronograma este que, para alcançar melhores resultados, pode ser dividido em etapas (COSTA, 2012); (b) suspensão convencional do processo, mesmo por período superior ao limite legal de seis meses, para, por exemplo, permitir que os gestores públicos e governantes envolvidos possam refletir com mais tempo sobre uma solução consensual (RODRIGUES; GISMONDI, 2021, p. 801-803); e (c) convenções na fase probatória, admitindo-se, inclusive, o uso de meios de prova atípicos e mais consentâneos com a complexidade da matéria (como prova estatística ou por amostragem) (RODRIGUES; GISMONDI, 2021, p. 805-809).

Por fim, é de se ter em vista que a resolução adequada de litígios estruturais sobre políticas públicas, dado o seu caráter policêntrico, requer a construção de um ambiente colaborativo e democrático envolvendo todos os atores processuais – conforme decidiu o STJ no Recurso Especial n. 1.854.847-CE (BRASIL, 2020) –, de forma que a utilização de negócios processuais constitui uma relevante ferramenta nesse contexto.

4 O PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL: UMA NOVA LEITURA EM BUSCA DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL

O princípio do juiz natural tem fundamento expresso em dois dispositivos da Constituição Federal – incisos XXXVII e LIII, ambos do art. 5º –, os quais prescrevem, respectivamente, que "não haverá juízo ou tribunal de exceção" e "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente".

O sentido tradicional do princípio é de que a autoridade judiciária que julgará determinado caso deverá preexistir ao fato objeto do julgamento, de modo que é vedado instituir, para um caso específico, um órgão jurisdicional com competência para julgá-lo, assegurando-se, dessa forma, a imparcialidade do julgador (BUENO, 2018, p. 54). Ademais, outra faceta importante do referido princípio constitucional é coibir manobras de escolha do juízo de preferência, conforme se infere, por exemplo, das regras de prevenção previstas na legislação processual (HARTMANN, 2021, p. 25).

Dessa concepção clássica, percebe-se que a garantia do juiz natural desdobra-se em duas dimensões: objetiva e subjetiva. Do ponto de vista objetivo, o princípio do juiz natural é compreendido em caráter institucional e orgânico, estando vinculado às regras legais e infralegais de fixação de competência do juízo (não da pessoa do magistrado) (CABRAL, 2021, p. 92-93). Sob a perspectiva subjetiva, o juiz natural refere-se à pessoa do juiz, de modo que se busca proteger a liberdade do julgador de formar seu convencimento de forma imparcial e independente; intenta-se, portanto, evitar o direcionamento ou manipulação no resultado da decisão judicial (CABRAL, 2021, p. 94-95).

Sucede, no entanto, que se o juiz natural, em sua gênese histórica, representou uma vitória contra o absolutismo monárquico (CABRAL, 2021, p. 70-71), é certo que tal princípio, em sua acepção clássica, não atende mais às necessidades atuais do sistema de justiça, em que se exige eficiência, adaptação e dinamicidade dos instrumentos processuais (CABRAL, 2021, p. 227-228).

De fato, Antonio do Passo Cabral verificou que na ordem jurídica brasileira há diversos institutos processuais (disciplinados na Constituição e em leis) e várias práticas judiciárias que contrariam as premissas do princípio do juiz natural em sua concepção tradicional, razão pela qual o autor propõe uma ressignificação do

aludido princípio, mantendo-se seu núcleo protetivo, mas compatibilizando-o com as exigências do princípio da eficiência processual[7] (CABRAL, 2021, p. 159-197).

Nessa ordem de ideias, Antonio do Passo Cabral propõe uma releitura do princípio do juiz natural que supere a exigência de lei em sentido formal como único critério de fixação de competência, de forma a admitir que esta possa ser definida também por norma administrativa ou convencional. Para tanto, o autor sustenta que o aludido princípio tenha três características essenciais: objetividade, impessoalidade e invariância.

Objetividade, segundo Cabral (2021, p. 259-260), significa que a definição do juízo e a designação de juízes devem levar em conta aspectos do litígio e elementos de cada processo, vedando-se considerações de cunho subjetivo que escapem das circunstâncias do caso concreto e da alocação eficiente de recursos judiciários. Pretende-se, dessa forma, evitar a manipulação da atribuição de competência. O autor ressalva ainda que objetividade não se limita necessariamente a regras de aleatoriedade (sorteio) para distribuição dos processos para diferentes juízos ou igualdade "cartesiana" de números entre julgadores, bem como que, independente dos critérios utilizados, estes devem ser controláveis e transparentes (CABRAL, 2021, p. 262-264).

Impessoalidade, que não se confunde com imparcialidade, significa que a determinação da competência tem de ser equidistante, isto é, com distanciamento dos sujeitos envolvidos e sem considerações pessoais (sem "ver a pessoa"), de forma a evitar qualquer direcionamento para indicar um ou outro juiz a fim de favorecer uma das partes (CABRAL, 2021, p. 266).

Invariância, por sua vez, consiste na ideia de que as regras de competência devem ser generalizáveis, ou seja, a atribuição de competência não pode ser particular ou individualizada, mas deve valer para qualquer hipótese semelhante (CABRAL, 2021, p. 266-268). No entanto, Cabral faz importante ressalva quanto à não incidência dessa característica nos casos de competência firmada por negociação processual (CABRAL, 2021, p. 269):

[7] O autor cita, por exemplo, os seguintes institutos processuais previstos na legislação brasileira cujos pressupostos vão de encontro à concepção tradicional do juiz natural: (a) o desaforamento (disciplinado no Código de Processo Penal); (b) o incidente de deslocamento de competência (previsto no art. 109, V-A, e § 5º da Constituição Federal); e (c) o incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015). Como exemplos de práticas judiciárias em desconformidade com o juiz natural, o autor menciona: (a) a convocação de juízes de instâncias inferiores para atuarem em tribunais de forma temporária; (b) a designação de juízes para atuarem em regime de auxílio a outras unidades judiciais de primeiro grau; e (c) os chamados "mutirões" de magistrados.

> Por fim, cabe destacar que a única norma para a qual a exigência de generalização não se aplica é aquela dos acordos processuais. Não sendo norma geral, a regra convencional se aplica apenas aos casos para os quais prevista sua incidência. A relatividade das convenções processuais faz com que essas normas não sejam generalizáveis, até porque são ineficazes em relação a terceiros.

A propósito, nessa perspectiva de ressignificação do juiz natural, Cabral (2021, p. 251) sugere o revigoramento dos acordos processuais sobre competência. Com efeito, o autor defende que "a regra processual não pode mais ser vista numa perspectiva puramente estatalista porque também pode ser negocial, concebida como resultado de um esquema de cooperação que resulta na combinação entre lei e acordo". Em vista disso, e da cláusula de negociação processual (prevista no art. 190 do CPC/2015), é plenamente viável que as partes, dentro do espaço normativo que lhes é conferido, definam a competência por meio de normas convencionais (CABRAL, 2021, p. 251). Além disso, é de se pontuar que a fixação da competência por meio de norma convencional não é inconstitucional (CABRAL, 2021, p. 255):

> Inexiste qualquer ofensa ao princípio do juiz natural porque, por ser uma norma prevista em convenção das partes, houve assentimento (*volenti non fit iniuria*). Se há alguma "manipulação" da regra de competência, não é exógena ou imposta, mas desejada pelos titulares da garantia do juiz natural. Assim, as convenções processuais são constitucionais, pois as partes concordaram com a regra convencional, e por isso inexiste qualquer definição arbitrária de regras de competência, precisamente o que o princípio do juiz natural quer evitar.

Contudo, a fixação de competência por meio de convenção processual – assim como os negócios processuais sobre qualquer outro tema – está sujeita a limites, quais sejam: a reserva de lei e a reserva de norma constitucional, como bem explica Cabral (2021, p. 544):

> Porém, assim como a abertura à negociação processual é facilmente perceptível pela leitura do art. 190 do CPC, não se podem esquecer também alguns limites evidentes à convencionalidade: a reserva de lei e a reserva de norma constitucional. Exemplo maior são as competências dos tribunais superiores, que só podem ser previstas em norma constitucional. Não seria lícito aos convenentes atribuir competência aos tribunais de segunda instância para conhecer os recursos excepcionais. Nesses espaços, a vontade das partes não pode legitimamente derrogar a norma legislada.

Nessa linha de raciocínio, Cabral analisa de forma detalhada dez questões específicas relacionadas ao objeto de negócios processuais sobre competência. Dentre essas questões, interessa diretamente ao objeto deste trabalho a que diz respeito à impossibilidade da escolha da pessoa do julgador ou de disposições convencionais sobre a distribuição.

Sobre essa última hipótese, é de se consignar que a literatura processual majoritária entende não ser possível as partes escolherem o juiz do caso ou definirem, de forma negocial, qual o juízo (determinada vara, por exemplo), ou ainda, qual membro do órgão colegiado seria o relator ou qual câmara/turma apreciaria um recurso (CABRAL, 2021, p. 575). O fundamento desse posicionamento é que (CABRAL, 2021, p. 575):

> [...] as regras de "competência interna" – que definem quais processos serão remetidos a qual magistrado dentro de um mesmo órgão jurisdicional – e também as normas que determinam a competência pela distribuição, não podem ser modificadas pelas partes por serem estabelecidas no interesse público. Essa deve ser a diretriz geral a respeito dessas regras de competência.

Todavia, considerando a ressignificação do juiz natural ora analisada e que o referido princípio envolve um juízo de conveniência e adequação, Cabral questiona "por que não aceitar uma maior liberdade das partes nessa definição do que lhe parece adequado?" (CABRAL, 2021, p. 576). O autor responde essa pergunta nos seguintes termos (CABRAL, 2021, p. 576):

> Malgrado essas considerações e, ainda que, como regra geral, não se possa escolher a pessoa do juiz, talvez seja possível imaginar *de lege ferenda* alguns casos em que a seleção do magistrado possa falar em nome da melhor e mais adequada prestação jurisdicional. Pensemos em causas de direito de família (processos de separação e divórcio, por exemplo), em que as partes possam ter interesse em escolher um juiz que seja amigo de ambos (quem sabe até seu padrinho de casamento). Se essa é uma opção consciente e voluntária de ambas as partes em conflito e, se a escolha do magistrado pode permitir um melhor conhecimento dos fatos e uma condução mais eficiente do processo (quem sabe até com maior prognóstico de obtenção de autocomposição), por que tal alternativa seria proibida às partes?

> Aliás, essa possibilidade foi prevista no direito brasileiro[8] e está positivada em regra legislada no direito processual dos EUA.[9]

Avançando em relação a esse último ponto e considerando as nuances do modelo decisório dos litígios estruturais – principalmente, o enfoque na via dialógica e o papel mais ativo do julgador na condução desses processos –, a questão que se coloca é a seguinte: poderiam as partes, no curso de uma demanda estruturante, celebrar negócio processual com o escopo de vincular o feito a determinado julgador por reputá-lo mais adequado para conduzir o processo?

No próximo tópico, buscar-se-á responder o questionamento acima considerando as premissas teóricas firmadas ao longo deste artigo e a partir do estudo da ação civil pública da fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102), em tramitação na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

5 O CASO DA ACP SOBRE A FILA DE ESPERA DO HOSPITAL DO CORAÇÃO DO CARIRI (PROCESSO N. 0800068-49.2018.4.05.8102)

De início, convém traçar um panorama sobre o processo judicial abordado neste artigo.

A ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102 tramita na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Subseção Judiciária de Juazeiro do Norte – CE)[10] e foi proposta em 19 de janeiro de 2018, pelo Ministério Público Federal – MPF em face da União, do Estado do Ceará e do Município de Barbalha – CE.

Na referida ACP, o MPF objetiva, em resumo, a regularização do acesso de pacientes do Sistema Único de Saúde – SUS a procedimentos assistenciais

---

8 Segundo Cabral, o CPC de 1939 estabelecia que, nos casos de desquite por mútuo consentimento, a petição conjunta era "apresentada" a um magistrado de escolha dos cônjuges antes de ser distribuída (art. 643) (CABRAL, 2021, p. 576). O objetivo da norma legal era evitar a exposição pública do casal em uma época em que havia forte preconceito contra o desquite.

9 Cabral noticia que, nos EUA, quando as partes concordam, o Federal Magistrate Act prevê a possibilidade de que haja a designação de um juiz para conduzir qualquer processo cível (CABRAL, 2021, p. 576). Tal procedimento é considerado constitucional pela Suprema Corte norte-americana e por vários tribunais federais daquele país, segundo o autor.

10 A Justiça Federal brasileira é composta por cinco Tribunais Regionais Federais – TRFs, sediados em Brasília/DF (TRF da 1ª Região), Rio de Janeiro – RJ (TRF da 2ª Região), São Paulo (TRF da 3ª Região), Porto Alegre – RS (TRF da 4ª Região) e Recife – PE (TRF da 5ª Região). Cada Estado e o Distrito Federal constituem uma seção judiciária, cuja sede é a respectiva capital (art. 110 da Constituição Federal). As seções judiciárias dividem-se em subseções judiciárias. Por sua vez, as seções e subseções judiciárias são organizadas em varas federais.

na área de cardiologia no âmbito da Macrorregião de Saúde do Cariri, que abrange 45 municípios do interior cearense e uma população de mais de um milhão de habitantes. Com base em elementos de informação colhidos em inquérito civil público, o MPF, segundo narrado na petição inicial, apurou que mais de 200 pacientes aguardavam, por tempo demasiado, na fila de espera do Hospital do Coração do Cariri[11] para a realização de procedimentos cardiológicos (inclusive cirurgias). O MPF fundamentou sua pretensão, basicamente, no direito à saúde (art. 196 da Constituição) e na possibilidade – amplamente reconhecida pelos tribunais brasileiros – de o Poder Judiciário intervir, excepcionalmente, em matéria de políticas públicas para assegurar direitos fundamentais (na hipótese, o direito à saúde).

O MPF também pugnou pela condenação dos entes públicos demandados à obrigação de pagar indenização por danos extrapatrimoniais difusos no valor não inferior a R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Dito isso, é importante destacar o seguinte ponto fundamental para compreender a problemática objeto deste artigo: a ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102 foi, inicialmente, distribuída (por sorteio do sistema eletrônico de tramitação processual) para o acervo do Juiz Federal da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (Juiz Titular – "T")[12]. Contudo, como o magistrado titular da unidade judicial encontrava-se em auxílio à outra vara federal com prejuízo da sua jurisdição, coube ao juiz federal substituto dar andamento ao processo desde o início, praticando os atos processuais que serão descritos a seguir.

Recebida a petição inicial e, após ouvir previamente os entes públicos demandados, o pedido de tutela provisória do MPF foi indeferido. Em seguida, proferiu-se nova decisão: (a) reconhecendo o caráter estrutural da demanda; e (b) determinando a realização de audiência de conciliação para a data de 16 de março de 2018, inclusive com a participação de gestores do SUS. Na referida audiência, presidida pelo juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, as partes, os gestores locais do SUS e os representantes do Hospital do Coração do

[11] O Hospital do Coração do Cariri, situado no Município de Barbalha – CE, é uma entidade privada sem fins lucrativos, vinculada à Fundação Otilia Correia Saraiva – Focs. O referido hospital é a unidade de referência do SUS em assistência cardiológica na Macrorregião de Saúde do Cariri. Informações em: FUNDAÇÃO OTILIA CORREIA SARAIVA ([2019?]).

[12] Segundo a Lei n. 5.010/1966 e a Resolução n. 001, de 20 de fevereiro de 2008, do Conselho da Justiça Federal – CJF, a administração da vara federal compete exclusivamente ao juiz federal, cabendo ao juiz federal substituto auxiliar aquele em todas as atividades de natureza administrativa. Demais disso, consoante a aludida resolução, os juízes federais e os juízes federais substitutos têm as mesmas funções em termos jurisdicionais, devendo a divisão dos processos judiciais ocorrer de forma equânime, observando-se como critério a numeração final de cada feito ("par" para o juiz federal e "ímpar" para o juiz federal substituto).

Cariri apresentaram suas razões acerca da problemática objeto da demanda, e, ao fim, o MPF reiterou o pleito de tutela provisória.

Os autos foram conclusos e o juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, após examinar as informações constantes do processo até aquele momento, prolatou decisão acolhendo o pedido de tutela provisória para determinar ao Município de Barbalha – CE, através de sua Secretaria de Saúde, que adotasse todas as providências administrativas necessárias à contratação do Hospital do Coração do Cariri para a realização dos procedimentos cardiológicos, que encaminhasse os pacientes que aguardavam na fila de espera para que o hospital iniciasse a avaliação e os procedimentos médicos necessários para realização do tratamento adequado, e que auditasse toda a produção apresentada para comprovar a regular execução dos serviços. Determinou-se também que caberia ao Estado do Ceará custear todos os procedimentos cardiológicos, sob pena de imediato bloqueio das contas do referido ente federado no montante necessário. Irresignado, o Estado do Ceará interpôs agravo de instrumento, que foi acolhido pelo TRF5 (Recurso n. 0802101-68.2018.4.05.0000).

Dando seguimento ao feito, o juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, em 21 de setembro de 2018, prolatou decisão reforçando o caráter estrutural da ACP, pontuando inclusive a necessidade de se buscar uma solução consensual para o caso, diante principalmente da complexidade da matéria discutida e da multipolaridade de interesses em envolvidos:

> A controvérsia no presente caso diz respeito à insuficiência de verbas públicas para custear todos os procedimentos cirúrgicos cardíacos dos pacientes que estão na fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Fundação Otilia Correia Saraiva), na cidade de Barbalha – CE.
>
> Conforme ressaltei em decisões anteriores, a lógica do SUS, à luz da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional, pressupõe uma hierarquização concernente à complexidade das ações e serviços de saúde, cabendo ao município o atendimento básico e estando a cargo do estado as prestações de média e de alta complexidade, sob planejamento e cofinanciamento da União, que pode atuar de forma indireta, repassando recursos, ou mesmo diretamente, fornecendo insumos, medicamentos e vacinas, por exemplo.
>
> Na espécie, em vista das discussões travadas entre as partes no âmbito da audiência realizada no dia 16de março de 2018 e dos demais elementos coligidos aos autos pelos entes públicos demandados e pelo Estado do Ceará, percebe-se que a fila de espera de pacientes do Hospital do Coração

do Cariri pode ter como causa um conjunto de falhas das três esferas do Poder Público no exercício de suas competências administrativas e de financiamento no âmbito do SUS.

Com efeito, na audiência retro, constatou-se, *v.g.*, que o Município de Barbalha – CE não estaria alimentando adequadamente os sistemas de dados do SUS (SIHSUS, SIOPS e UNISUSWEB), gerando, assim, uma divergência entre os dados computados pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria Estadual de Saúde e real quantitativo de pacientes na fila de espera do Hospital do Coração do Cariri. Ademais, o Estado do Ceará, na peça de id. 4058102.3720132, chamou a atenção para os seguintes pontos quanto à atuação da municipalidade:

[...]

a) se os repasses dos recursos federais do Bloco de Financiamento de Média e Alta Complexidade são suficientes para atender a demanda da Macrorregião do Cariri;

b) ter clareza dos critérios utilizados pelo Ministério da Saúde para definição do Teto MAC de cada Estado e, especificamente do Estado do Ceará;

c) se o Município de Barbalha está utilizando os recursos de forma adequada, nos exatos limites da permissão legislativa, devendo serem os gastos devidamente comprovados e não apenas apontados em sua totalidade;

d) o Município deve esclarecer a não utilização do valor de R$ 6.218.472,20 do teto MAC.

[...]

De outro giro, na audiência de 16 de março de 2018, os representantes do Ministério da Saúde presentes informaram que buscariam "[...] *analisar tão logo possível as solicitações de AIH (Autorização de Internação Hospitalar) bloqueadas/glosadas enviadas pelo Município e pelo Estado do Ceará, encaminhando-as para o Departamento de Atenção Especializada e para o Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas;* [...]"; no entanto, até o presente, não sobreveio aos autos qualquer informação nesse sentido.

Também, não há nestes autos qualquer dado acerca de um possível aumento do repasse de recursos federais ao Município de Barbalha/CE com vistas a atender à demanda por serviços cardiológicos no Hospital do Coração do Cariri[2], muito embora a CIB do Estado do Ceará, em 12 de abril de 2018 (ou seja, após a audiência desta ação civil pública), tenha editado a Resolução n. 30/2018[3];

[...]

Art. 1º. Aprovar a solicitação da Secretária de Saúde de Barbalha junto ao Ministério da Saúde de alocação de recursos federais para pagamento de serviços cardiológicos de Média e Alta Complexidade prestados pelo Hospital do Coração do Cariri - CNES 4010868 no valor anual de R$ 8.994.188,70 (oito milhões, novecentos e noventa e quatro mil, cento e oitenta e oito reais e setenta centavos).

[...]

Nesse contexto, e considerando a divisão de competências administrativas no âmbito do SUS, faz-se necessária a realização de uma nova audiência com o propósito de se buscar uma solução consensual entre os três entes

> federados envolvidos nesta lide a partir dos pontos destacados na assentada de 16 de março de 2018[13].

Designou-se nova audiência de conciliação para 8 de outubro de 2018, oportunidade em que o juiz federal substituto comunicou aos presentes que o juiz federal estava na iminência de retornar ao exercício de suas funções judicantes na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, e que, portanto, este magistrado assumiria a condução da ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102. Em vista disso, as partes, com fundamento no art. 190 do CPC/2015, apresentaram uma proposta de negócio processual com o objetivo de redistribuir o feito para o acervo do juiz federal substituto, de modo a permitir que este julgador permanecesse à frente da demanda. A proposta de negociação processual aduzida pelas partes da ACP baseava-se, em resumo, no fato de que seria mais produtivo manter o juiz federal substituto conduzindo a referida demanda estrutural, uma vez que ele estava mais familiarizado com a complexidade da matéria discutida na lide. O juiz federal substituto homologou o negócio processual nos seguintes termos:

> Como sabido, uma das novidades introduzidas pelo Novo CPC é a possibilidade de as partes firmarem os chamados negócios processuais com o fito de ajustar o procedimento do feito às especificidades do caso concreto:
> [...]
> Art. 190. 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.
> [...]
> O dispositivo legal acima representa uma cláusula geral de negociação processual da qual se dessume a possibilidade de as partes negociarem entre si – ou até mesmo com o órgão julgador – acerca dos diferentes aspectos processuais, inclusive sobre pressupostos processuais (DIDIER JUNIOR, Fredie. Art. 190. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo (orgs.). Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 293-303).
> Dito isso, entendo que, de fato, é mais adequado para o presente feito que ele seja redistribuído para este juízo federal substituto, porquanto todos os atos

[13] Processo Judicial Eletrônico: (jfce.jus.br)

> processuais da lide até este momento foram praticados sob a coordenação deste julgador, a exemplo da audiência realizada em 16 de março de 2018. Acrescente-se que, como já pontuei na decisão de id. 4058102.3308597, a presente ação civil pública enquadra-se no conceito de demanda estrutural, o que reforça a necessidade de flexibilizar o seu procedimento - tal como proposto pelas partes - a fim de que o feito continue sob a direção deste juízo federal substituto.
> Assim, HOMOLOGO O NEGÓCIO PROCESSUAL proposto pelas partes, com base no art. 190 do CPC, para determinar a redistribuição da presente ação civil pública para este juízo federal substituto.

Do relatado acima, percebe-se que as partes, no curso da ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102 – processo com características típicas de um litígio estrutural, reitere-se – firmaram negócio processual com o propósito de vincular o feito a determinado julgador (no caso, o juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará) por reputá-lo mais adequado para conduzir a demanda.

Essa negociação processual estabelecida no âmbito da referida ACP, à primeira vista, violaria o princípio do juiz natural em sua acepção tradicional, na medida em que as partes estariam escolhendo a pessoa do julgador. No caso analisado, o negócio processual celebrado pelas partes estaria, mais precisamente, contrariando as regras de "competência interna" da Justiça Federal de primeira instância (divisão equânime entre os processos remetidos ao juiz federal e ao juiz federal substituto em uma vara federal), bem como as regras de distribuição eletrônica de processos, que deve ser alternada e aleatória (arts. 284 e 285 do CPC/2015)[14].

Todavia, como visto no Tópico 2 deste artigo, os processos estruturais possuem contornos muito específicos que fogem da lógica do processo civil tradicional. Essas particularidades – em especial a complexidade da matéria discutida e o papel mais ativo do magistrado na condução do feito – justificam uma maior flexibilidade procedimental, que, por sua vez, pode ser implementada por meio de negócios processuais, conforme demonstrado no Tópico 3.

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, e considerando a ressignificação do princípio do juiz natural e do sistema de alocação de competências jurisdicionais (proposta por Antonio do Passo Cabral), é possível dizer que é legítimo o negócio

[14] A propósito, Guilherme Kronemberg Hartmann explica que as regras de distribuição constituem uma composição prática do juiz natural, "quando relacionada à definição pública, alternada e aleatória do órgão jurisdicional, dentre outros igualmente competentes, no qual será firmada a regra de competência (v.g., arts. 284/286 e 930, CPC)". (HARTMANN, 2021, p. 25).

processual entabulado pelas partes da ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri, na audiência de 8 de outubro de 2018.

De fato, o negócio processual firmado na ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri enquadra-se na situação excepcional aventada por Antonio do Passo Cabral de que a escolha do juiz pelas partes pode viabilizar um melhor conhecimento sobre a matéria discutida no processo e uma condução mais eficiente do feito, inclusive aumentando as chances de se obter uma solução consensual.

Além disso, é importante ressaltar que litígios estruturais costumam se prolongar no tempo, notadamente na fase de execução, quando são implantadas as medidas acertadas no curso do processo e monitorados os resultados alcançados (VIOLIN, 2021, p. 681). Caso paradigmático que bem ilustra esse ponto é o da chamada "ACP do Carvão", cuja fase de execução (incluindo o cumprimento provisório da sentença) iniciou-se no ano 2000 e perdura até hoje[15] (ARENHART, 2021, p. 1054-1059).

Nesse contexto, a permanência de um julgador na condução de um litígio estrutural do início até o final da demanda lhe permite adquirir um conhecimento detalhado e aprofundado acerca dos complexos problemas que constituem o pano de fundo desse tipo de processo (VIOLIN, 2019, p. 216). Exemplificativamente, cite-se o caso Holter *vs.* Sarver, demanda estrutural que tinha como objeto a reforma do sistema prisional do estado norte-americano de Arkansas. Nesse caso, que tramitou perante a Justiça Federal dos Estados Unidos, o magistrado responsável pela condução do processo (juiz Henley) permaneceu vinculado ao feito na primeira instância, mesmo depois de ter sido promovido à Corte de Apelos do 8º Circuito, e as partes consideraram benéfica a sua permanência à frente do processo, em razão de seu profundo conhecimento sobre a lide[16] (VIOLIN, 2021, p. 683).

Feitas essas considerações e retomando a análise do caso da ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri, tem-se que o negócio processual celebrado pelas partes quanto à pessoa do julgador não transgrediu o núcleo essencial do princípio do juiz natural e o sistema de alocação de competências na Justiça Federal (segundo a formulação proposta por Antonio do Passo Cabral) e buscou preservar

[15] Segundo Sérgio Cruz Arenhart, a chamada "ACP do Carvão" foi ajuizada pelo MPF em 1993 perante a Justiça Federal em Criciúma – SC (autos n. 93.8000533-4). A pretensão do MPF consistia em condenar os réus (empresas mineradoras e a União) à implementação de um projeto de recuperação ambiental da região degradada pela atividade mineradora. O feito foi sentenciado no ano 2000 e, paralelamente aos recursos interpostos pelas partes, o MPF deu início ao cumprimento provisório da sentença (nos moldes da tutela antecipada deferida). O trânsito em julgado operou-se, finalmente, em setembro de 2014 e a fase executiva da ACP, como se percebe, tramita há duas décadas.

[16] Jordão Violin lembra que essa situação incomum relacionada ao juiz Henley não foi contestada pelas partes.

o capital intelectual formado sobre a causa, o que, indiscutivelmente, otimizou o andamento do feito.

Anote-se, aliás, que, desde a celebração do mencionado negócio processual até o presente momento, foram realizadas no âmbito da referida ACP – sob a direção do juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará – 13 audiências e três inspeções judiciais, oportunidades em que as partes e o magistrado, a partir de uma via dialógica, construíram soluções para sanar o problema estrutural objeto da demanda, como, por exemplo, organizar a lista de espera dos pacientes no sistema eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde e alinhar o fluxo de comunicação entre a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Estadual de Saúde e o hospital, principalmente em relação aos pacientes que são atendidos em caráter de urgência.

Ademais, o magistrado condutor da ACP, a fim de melhor compreender as causas do funcionamento deficitário da política pública de assistência cardiológica aos usuários do SUS na Macrorregião de Saúde do Cariri, ordenou, a pedido do MPF, a realização de uma auditoria extraordinária nas contas, unidades hospitalares e em todos os demais aspectos relacionados às ações e serviços de Média e Alta Complexidade do Município de Barbalha – CE. A auditoria foi executada pela Secretaria Estadual de Saúde do Ceará em conjunto com a Controladoria-Geral da União – CGU, e os relatórios com os seus resultados foram apresentados e discutidos com as partes, tendo a Secretaria Municipal de Saúde de Barbalha – CE, na audiência ocorrida em 18 de junho de 2021, assumido o compromisso de apresentar um plano de trabalho contemplando a resolução (ou, pelo menos, atenuação) das não conformidades apontadas pelos órgãos de controle. Dessa forma, pretende-se, a partir da abordagem dialógica adotada pelo juiz condutor da demanda estrutural, remodelar a política pública de assistência cardiológica na região do Cariri cearense.

6 CONCLUSÃO

Do exposto ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar, a partir da análise do caso da ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri (Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102), que, no âmbito de um litígio estrutural em curso na primeira instância da Justiça Federal, as partes podem celebrar negócio processual com o objetivo de vincular o processo a determinado magistrado por razões de eficiência processual.

Para tanto, discorreu-se, em linhas gerais, acerca da origem histórica, da conceituação e das características dos chamados litígios estruturais, realçando as suas especificidades em comparação com o processo civil tradicional.

De igual forma, foi objeto de exame o potencial de aplicabilidade dos negócios processuais aos litígios estruturais envolvendo políticas públicas, destacando-se o caráter policêntrico desse tipo de processo, o que requer um ambiente colaborativo e democrático envolvendo todos os atores processuais para o encaminhamento de soluções consensuais.

Em um terceiro momento, abordou-se a inovadora tese de ressignificação do princípio do juiz natural, formulada por Antonio do Passo Cabral. Com base nas premissas teóricas apresentadas por esse autor, verificou-se que uma leitura mais atualizada do juiz natural – e, por consequência, do sistema de alocação de competências jurisdicionais – autoriza, excepcionalmente, que as partes convencionem sobre a vinculação de determinado processo a julgador específico, ressalvando-se, evidentemente, as hipóteses sujeitas à reserva de lei ou à reserva de norma constitucional.

Nessa ordem de ideias, concluiu-se pela legitimidade do negócio processual celebrado pelas partes no curso da ACP sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri com o escopo de vincular essa demanda estrutural ao juiz federal substituto da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, uma vez que este magistrado, que conduzia o feito desde o início, estava mais familiarizado com o problema estrutural objeto da lide, e pôde, assim, dirigir o processo de forma mais eficiente, como se percebe dos resultados alcançados no caso até o presente momento[17].

[17] A ACP n. 0800068-49.2018.4.05.8102 continua em tramitação na 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: **Processos estruturais**. ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1047-1069.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 305-327.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 jul. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Recurso Especial n. 1.810.444-SP**. Recorrente: Belarina Alimentos S/A. Recorrido: Alimentos Santa Fé Ltda. Relator: Min. Luís Felipe Salomão, 23 de fevereiro de 2021. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201803376440&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 4 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial n. 1.854.847-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relator: Min. Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2020. Disponível em: https https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=LITIGIO+ESTRUTURAL&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso em: 5 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região) **Ação Civil Pública n. 0800068-49.2018.4.05.8102**. 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, Subseção Judiciária de Juazeiro do Norte/CE. Parte autora: Ministério Público Federal. Parte ré: União, Estado do Ceará e Município de Barbalha/CE. Recife: Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2019. Disponível em: https://pje.jfce.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em: 6 jul. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competência no processo civil. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021. (Coleção O Novo Processo Civil).

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" das políticas públicas em juízo. **Revista do Processo**, São Paulo, v. 37, n. 212, p. 25-56, out. 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. A hora do judiciário. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, [*s. l.*], v. 1, n. 1, p. 10-16, 2006.

DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, [*s. l.*], v. 7, set./dez. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. Art. 190. *In*: STRECK, Lênio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA Leonardo (org.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 293-303.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 25-104.

FUNDAÇÃO OTILIA CORREIA SARAIVA (Brasil). **HCC**: histórico, visão, missão, valores. Barbalha, CE, [2019?]. Disponível em: https://focs.med.br/hc-historico-visao-missao/. Acesso em: 21 jun. 2021.

HARTMANN, Guilherme Kronemberg. **Competência no processo civil**: da teoria tradicional à gestão da judicial da competência adequada. Salvador: Juspodivm, 2021.

JOBIM, Marcos Félix. **Medidas estruturantes**: da suprema corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

JUDICIALIZAÇÃO da saúde dispara e já custa R$ 1,3 bi à união. **Insper**, [*s. l.*], 24 maio 2019. Disponível em: https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r-13-bi-a-uniao/. Acesso em: 23 fev. 2021

RODRIGUES; Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 779-814.

ROSA, Viviane Lemes da. Aplicações da teoria da racionalidade limitada às decisões estruturais. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1220-1245.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC**: fundamentos e sistematização. 3. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2019. 244 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VIOLIN, Jordão. Holter v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 638-686.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-383.

DEMANDAS ESTRUTURAIS E O DIREITO À SAÚDE: O CASO DA MIGRAÇÃO POPULACIONAL DO MARANHÃO PARA O PIAUÍ EM BUSCA DE ATENDIMENTO ONCOLÓGICO

STRUCTURAL DEMANDS AND THE RIGHT TO HEALTH: THE CASE OF POPULATION MIGRATION FROM MARANHÃO TO PIAUÍ IN SEARCH OF ONCOLOGICAL CARE

ANTONIO FRANCISCO GOMES DE OLIVEIRA*

RESUMO

Embora expresso na Constituição Federal como direito de todos e dever do Estado, o direito à saúde tem sido sistematicamente negado ou prestado de forma irregular pelos diferentes entes federativos. Tal fato, aliado, entre outros, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, tem contribuído para que elevado número de ações individuais aportem no Poder Judiciário. Com efeito, ao se ignorar a dimensão coletiva, a resposta jurisdicional individual – baseada no processo bipolar tradicional – tende a camuflar a resolução de uma demanda tipicamente estrutural, a qual, se bem trabalhada com instrumentos processuais adequados, poderá propiciar resultados sociais efetivos. Nesse sentido, o presente trabalho tem por escopo, a partir de um caso concreto de saúde pública, apresentar as principais características e vantagens do processo estrutural para resolução de demandas complexas e estratégicas.

Palavras-chave: intervenção judicial em políticas públicas; direito à saúde; busca de atendimento oncológico; demandas estruturais.

ABSTRACT

Although expressed in the Federal Constitution as a right of all and a duty of the State, the right to health has been systematically denied or provided irregularly by different federative entities. This fact, allied, among others, to the principle of inafastibility of jurisdiction, have contributed so that a large number of individual actions contribute to the judiciary. Indeed, by ignoring the collective dimension, the individual jurisdictional response – based on the traditional bipolar process – tends to camouflage the resolution of a typically structural demand, which, if well worked with adequate procedural

* Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – FDUL. Professor em cursos de graduação e pós-graduação. Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam. Vice-Coordenador do Comitê Executivo da Saúde do Conselho Nacional de Justiça no Piauí. Juiz auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Piauí.

instruments, can provide results it can provide social and effective results. In this sense, the present work aims, from a concrete case of public health, to present the main characteristics and advantages of the structural process to resolution of complex and strategic demands.

Keyswords: judicial intervention in public policies; right to health; search for treatment oncological; structural demands.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Breves considerações sobre as demandas estruturais. 3 Demandas estruturais e o direito à saúde. 4 O caso concreto relacionado ao atendimento oncológico. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do Estado de bem-estar social, aliado a alguns instrumentos e fenômenos jurídicos, contribuiu intensamente para a crescente judicialização de ações relativas aos direitos sociais e, por conseguinte, ao protagonismo do Poder Judiciário na concretização de direitos fundamentais mundo afora. “A expansão global do Poder Judiciário”[1] não passou ao largo do Brasil, cujo fenômeno de intensa judicialização[2] assumiu relevo após a Constituição Federal de 1988, nomeadamente por conta de seu extenso e alvissareiro rol de direitos e garantias fundamentais, com destaque para o princípio da inafastabilidade da jurisdição[3].

Nesse mote, cotidianamente, inúmeras demandas que pleiteiam direitos fundamentais aportam no Poder Judiciário, mormente ações que reclamam a implementação de políticas públicas, com maior realce para as de saúde e educação. A despeito de expressa previsão constitucional, tais direitos são sistematicamente negados ou insuficientemente prestados pelos poderes políticos majoritários, fato que tem contribuído para alçar o Poder Judiciário à condição de “guardião das promessas”[4].

[1] Expressão notabilizada pela obra de Tate e Vallinder (1995).

[2] Termo compreendido, segundo Viana *et. al.*, como indicativo de que conflitos sociopolíticos, além de passarem a ter sua discussão no campo do Direito, são permeados pelo protagonismo do Poder Judiciário. (VIANA *et. al.*, 2014). Por vezes, a expressão é utilizada seguida de alguns adjetivos, tais como “judicialização da política”, “judicialização das relações sociais”, “judicialização da saúde” ou ainda mais abrangente, tal qual o termo “judicialização da vida”, conforme mencionado em Oliveira (2020, p. 125).

[3] Constituição Federal/1988: “Art. 5º [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. (BRASIL, 1988).

[4] Expressão alusiva à imagem do Poder Judiciário na sociedade moderna, objeto de estudo da obra Garapon (2001).

Se outrora se questionava com maior contundência a possibilidade de o Poder Judiciário intervir em políticas públicas, não menos verdade que, embora não unânime, tal possibilidade tem sido cada vez mais aceita. O próprio STF, por reiteradas vezes, pronunciou-se sobre o tema, sendo que em uma delas asseverou que cabe ao Judiciário determinar, em bases excepcionais, o cumprimento de políticas públicas quando a omissão estatal comprometer a eficácia de direitos assegurados na Constituição[5].

Claro que a autorização excepcional gizada pela Suprema Corte não pode dar azo ao ativismo judicial desmensurado, tampouco a uma perigosa supremacia judicial[6], porquanto não se pode ignorar que o estabelecimento e a implementação de políticas públicas, por excelência, são atribuições típicas dos poderes políticos eleitos, designadamente os membros do Poder Executivo. Por outro lado, a pretexto de uma pretensão autocontenção judicial[7], não deve legitimar uma completa omissão do Poder Judiciário diante de provocações sobre direitos fundamentais que sofram injustificável descumprimento pelo poder público, sob pena de se negar a força normativa da Constituição[8], bem como a eficácia inerente aos direitos fundamentais.

Embora desde a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 a busca pela garantia de direitos fundamentais sociais tenha ocorrido predominantemente por intermédio de ações individuais contra as diferentes esferas de governo, não se pode perder de vista que esse modelo atomizado, além de desconsiderar políticas públicas e, por conseguinte, ensejar desigualdades na prestação de direitos, também contribui para o aumento pulverizado de ações no Judiciário nacional.

A resolução de demandas que envolvem políticas públicas, típicos litígios de massa, de forma desastrada, tem sido tratada por intermédio de ações individuais ou mesmo ações coletivas – que estão amarradas numa lógica binária –, quando na realidade deveriam receber tratamento diferenciado. Nesse contexto, de grande valia se apresenta o estudo das demandas estruturais ou estruturantes, as quais envolvem valores sociais que vão além das partes do litígio, de sorte a abarcar um conjunto de indivíduos que se encontram em situações assemelhadas ou idênticas.

Com efeito, exsurgem os processos estruturais, os quais se apresentam como valioso instrumento de promoção e aperfeiçoamento de instituições e políticas públicas,

---

5 STF, RE 410.715, rel. min. Celso de Melo, j. 22.11.2005, DJe 3.2.2006.

6 Acerca da associação entre ativismo e supremacia judicial, cf. Oliveira (2016, p. 68-69).

7 "Comportamento no qual o Poder Judiciário, em consciente postura de deferência aos demais poderes – nomeadamente o Legislativo – evita decidir questões controversas que constitucionalmente seriam melhor tratadas pelos poderes que se submetem ao crivo popular das urnas". (OLIVEIRA, 2016, p. 82-83).

8 Tal qual defendido por Hesse (1991).

com intensa presença de valores constitucionais. Por intermédio deles, demandas complexas, estratégicas e de extrema importância social são levadas ao Judiciário, a exemplo de questões relativas ao meio ambiente, ao sistema carcerário, à educação e à saúde.

No presente estudo, optou-se por abordar a temática das demandas estruturais a partir de um caso concreto envolvendo o direito à saúde. Muito embora foque num caso específico, entre outras, traz à reflexão de que as massivas e crescentes contendas que pleiteiam exames, medicamentos e procedimentos terapêuticos perante o Judiciário, para além das demandas individuais, podem encontrar melhores soluções por intermédio de processos estruturais.

Nesse sentido, o texto tem por objeto pesquisa empírica, a partir de um estudo de caso. Para tanto, utilizou-se o método dedutivo, lastreado por pesquisa de cunho bibliográfico-documental e análise qualitativa do caso. Desse modo, no Capítulo 2 são apresentadas breves considerações sobre as demandas estruturais, designadamente em relação a sua origem, exemplos de casos concretos dentro e fora do Brasil, além de se apresentar algumas características importantes para a compreensão do tema. O Capítulo 3, em essência, toca ao enquadramento de pleitos alusivos à saúde entre típicas demandas estruturais. Por seu turno, no Capítulo 4, apresenta-se o caso concreto da migração populacional do Maranhão para o Piauí em busca de atendimento oncológico, oportunidade em que são descritas algumas características e vantagens dos processos estruturais. Na sequência, são apresentadas as considerações finais sobre o tema.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS DEMANDAS ESTRUTURAIS

No plano mundial, a noção de processo estrutural remonta aos Estados Unidos, mais especificamente a partir do emblemático caso Brown *vs.* Board of Education of Topeka (UNITED STATES, 1954), em 1954, no qual a Suprema Corte americana, lastreada na 14ª emenda, declarou a inconstitucionalidade da doutrina *separat but equal* (separados, mas iguais) e determinou, a partir do caso Brown II (UNITED STATES, 1955), em 1955, a criação de planos que de forma gradual promovessem a dessegregação racial no sistema público de ensino americano.[9].

[9] Para Fiss (2017, p. 120), a partir deste *leading case* surgiu uma nova forma de adjudicação denominada *structural reform.*

Para além do Brasil, porém restrito à América Latina, tem-se dois outros casos bastante citados; um julgado na Colômbia e outro na Argentina. No primeiro país, constatada a sistemática violação de direitos fundamentais nos sistemas prisionais, atribuído a vários órgãos públicos, em detrimento de um número amplo e indeterminado de pessoas, a Corte Constitucional da Colômbia declarou o famigerado Estado de Coisas Inconstitucional (COLÔMBIA, 1998). Na Argentina, por seu turno, destaque para o caso Mendoza, relativo à poluição ambiental da bacia Matanza-Riachuelo – com reflexos para mais de cinco milhões de pessoas e 19 mil empresas, respectivamente residentes e com sedes ao longo das margens do rio –, cujo pedido de reparação de danos e os prejuízos ambientais, entre outros, foram submetidos à apreciação da Corte Suprema de Justiça *de la Nación*, que após longo tempo de instrução preferiu decisão que estabeleceu diversas medidas para recompor o meio ambiente e evitar a continuidade dos danos causados (ARGENTINA, 2008).

No Brasil, entre outros, destaque para ADPF 347 MC/DF (BRASIL, 2016), na qual o Supremo Tribunal Federal, não muito diferente da Corte Constitucional Colombiana, diante da superlotação carcerária, proliferação de doenças, tortura, ausência de salubridade nas celas etc., após diversas demandas que tangenciavam a matéria, declarou o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, no intuito de que distintos entes passassem a implantar reformas estruturais necessárias.

Outros casos, fora[10] e dentro do Brasil[11], poderiam ser citados e comentados, o que, entretanto, fugiria ao propósito principal do trabalho ora proposto. De toda sorte, a rápida enumeração e comentários supra se apresentam minimamente suficientes para que se tenha uma ideia da importância de se entender a dinâmica dos processos estruturais. Todavia, antes de avançar nesse desiderato, urge que se faça uma breve digressão sobre algumas características do processo civil tradicional para fins de cotejo.

Em sua concepção clássica, o processo civil foi arquitetado para lidar com litígios privados e bipolares. O papel do Poder Judiciário deveria se circunscrever a apresentar uma solução às demandas que lhe eram submetidas, de tal modo que

[10] A exemplo de casos relacionados ao sistema prisional nos Estados Unidos, julgados, entre outros, em: Holt *v.* Sarver; Finney *v.* Arkansas Board of Correction; Hutto *v.* Finney *(437 US 678. 1978); e Pugh v. Locke*, 406 F. Supp. 318 (M.D. Ala. 1976). Também pode-se citar como caso de demanda estrutural a que trata dos deslocamentos forçados decorrentes de conflitos armados, na Colômbia. Acerca de comentários sobre aludidos casos, cf. Dantas (2019, p. 210-230).

[11] No âmbito da Corte Suprema, destaque para o caso da demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol (STF, Pleno, Pet 3.388/RR, Rel. Min. Ayres Britto, j. 19/3/2009, DJe 25/9/2009). Não menos importante, e bastante lembrado, o caso da mineração do carvão em Criciúma – SC, no bojo do Processo n. 93.8000533-4, Justiça Federal de Criciúma – SC. Sobre detalhes deste caso, cf. Arenhart (2021, p. 1047-1067).

o julgador apenas poderia agir mediante provocação das partes interessadas; o conteúdo da decisão esbarrava na vontade da lei[12].

Nessa ordem de ideias, o processo se apresenta fortemente atrelado ao princípio da demanda e à correlação existente entre pedido e sentença, de modo a limitar aquilo que o julgador poderia conceder ao autor no momento de proferir a sentença judicial[13], ou seja, conceder total ou parcialmente o que o autor requereu ou rejeitar o pedido. Em termos práticos, o que é demandado ao juiz acaba por representar o bem da vida que o magistrado irá conceder ou negar ao autor.

Entretanto, a fluência de fatores econômicos e sociais fizeram com que a legitimação do Estado passasse a depender de uma postura mais ativa do poder público, o que consequentemente gerou reflexos na seara jurídica e conduziu a uma guinada constitucional (OSNA, 2021, p. 466). Os conflitos que outrora se restringiam às partes envolvidas no litígio agigantaram sua complexidade; novos partícipes – grupos e coletividades – entram em cena, não raras vezes, em busca de direitos não coincidentes.

Com efeito, novos parâmetros passam a reverberar no processo como forma de permitir distintos mecanismos de tutela de direitos perante a esfera pública, de modo a garantir que conflitos altamente complexos possam ser adequadamente solucionados a partir de um legítimo agir estatal. Nessa toada, entram em cena os litígios estruturais, grosso modo caracterizados[14] pela elevada complexidade, policentria dos direitos envolvidos, multiplicidade de interesses, flexibilidade na análise do pedido/causa de pedir, atuação prospectiva, amplo diálogo entre as partes envolvidas – com

[12] Inevitável não associar à figura do "juiz boca da lei". Em célebre passagem, no qual Montesquieu comenta sobre a justiça popular, afirmou que "os juízes da nação são apenas, [...], a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem o rigor. (MONTESQUIEU, 2005, p. 175).

[13] Nesse sentido, a redação do CPC/2015: "art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado."

[14] Para Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2021), o processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC). (DIDIER JR., ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 430-431).

possibilidade de participação social –, além de um procedimento diferenciado do modelo clássico de processo civil.

Segundo Vitorelli (2021a, p. 332), os litígios estruturais são aqueles que envolvem conflitos multipolares, com elevada complexidade, os quais têm por escopo promover valores públicos, por meio da transformação de uma instituição pública ou privada, por intermédio da atuação judicial.

Demandas estruturais, litígios estruturais, processos estruturais, processos estruturantes, litígio estratégico, litígio de impacto, litígio pragmático, litígios irradiados, procedimentos adaptáveis, decisões parceladas, decisões estruturais, *structural litigation ou structural injunctiones*, são apenas algumas das denominações mais comuns encontradas na doutrina que têm se dedicado ao estudo do tema. Sem embargo das salutares tentativas de alguns autores sobre a melhor denominação, por se tratar de um instituto com recente estudo no Brasil, para fins deste trabalho, ainda que sem maior rigor científico, quaisquer dessas expressões serão usadas como sinônimas, porém, por ser mais ampla, com preferência para aquela que dá título ao presente texto, qual seja, demandas estruturais[15].

3 DEMANDAS ESTRUTURAIS E O DIREITO À SAÚDE

Fixadas algumas noções mínimas acerca dos processos estruturais, cabe investigar até que ponto eles são viáveis para resolver demandas relacionadas à saúde pública, mormente ao se considerar o elevado número delas que tramitam perante o Poder Judiciário brasileiro nos últimos anos[16]. Com grandes reflexos, os gastos públicos vêm paulatinamente sofrendo com impactos orçamentários não originados no âmbito dos Poderes Legislativo ou Executivo, mas sim decorrentes de decisões judiciais sobre a matéria[17].

[15] Imagina-se, em cotejo com conceitos tradicionais do processo civil, que o processo estrutural é meio pelo qual se utilizará para solucionar demandas/litígios (estruturais), ao passo que o provimento jurisdicional buscado será a decisão (estrutural). Nesse sentido, de bom alvitre a observação de Vitorelli (2021a, p. 65), para quem "a existência de um litígio estrutural pode não acarretar a propositura de um processo estrutural", o que leva a conclusão de que o autor também faz distinções.

[16] Conforme pesquisa realizada pelo Instituo de Ensino e Pesquisa (INSPER), solicitada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, "O número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%." (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 13).

[17] Segundo o Ministério da Saúde, em sete anos houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos seus gastos com demandas judiciais, atingindo R$ 1,6 bilhão em 2016. Tal montante, ainda que pequeno frente ao orçamento público para a saúde, representa parte substancial do valor disponível para alocação discricionária da autoridade pública, atingindo níveis suficientes para impactar a política de compra de medicamentos, um dos principais objetos das demandas judiciais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019, p. 13).

Conquanto previsto em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988, nomeadamente nos arts. 6º[18] e 196[19], bem como diretamente ligado ao direito à vida e ao princípio da dignidade da pessoa humana, o direito à saúde é constantemente desrespeitado pelo Estado e, por conseguinte, demandado em juízo. Assim como os demais direitos de segunda geração, o direito à saúde se encontra no rol de prestações positivas a que o Estado se obrigou a realizar, designadamente por intermédio de políticas públicas sociais e econômicas.

Não obstante seu caráter de direito fundamental contraprestacional, e, portanto, possuidor de eficácia plena, não raras vezes as políticas públicas elaboradas não conseguem efetividade, razão pela qual a via judicial tem sido recorrentemente utilizada. Na arena judicial, entre outros, protagonizam os polos argumentativos das demandas dos princípios do mínimo existencial (os que solicitam) e da reserva do possível (os que refutam), respectivamente atrelados ao mínimo de serviços de saúde aptos a garantir a dignidade humana, bem como à escassez orçamentária para suprir todas as demandas pleiteadas.

A despeito de inúmeras decisões trágicas[20] que concedem tudo a todos em matéria de saúde, o direito correspondente, na própria dicção do art. 196 da CF, deve ser concedido primordialmente mediante políticas sociais e econômicas – e não focado exclusivamente numa perspectiva de direito individual. Interpretar de forma diversa, além de atentar contra a ideia de sistema – nos moldes propostos pela própria Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde – SUS[21], também vai de encontro à perspectiva de justiça redistributiva, intrínseca à natureza dos direitos de segunda geração.

O Poder Judiciário não pode se contentar em simplesmente atuar em demandas concretas e numa lógica individual e bipolar. O direito à saúde possui tanto dimensão individual quanto coletiva[22]. Ainda que a maior parte das decisões que confiram o direito buscado simplesmente o façam com apoio no seu caráter subjetivo, nem todas

[18] Constituição Federal/1988: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

[19] Constituição Federal/1988: “Art. 196 A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

[20] Sobre o tema, cf. Amaral (2010).

[21] Cf. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, [1990]).

[22] Sintomático constatar que, segundo pesquisa do Inster, quando se leva em consideração dados sobre a judicialização da saúde, mais especificamente no que toca a diferença de tratamento e sucesso de ações individuais em relação às coletivas, “Tribunais e juízes estariam mais dispostos a decidir casos individuais de forma favorável que a realizar reformas estruturais sobre a política pública de saúde via ações coletivas.” BRASIL. Demandas judiciais relativas à saúde crescem 130% em dez anos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

as reivindicações devem ser abrigadas pelo Poder Judiciário. Com efeito, não se ignora que o direito à saúde transcende à dimensão individual, porquanto também deve ser vislumbrado (essencialmente) numa óptica coletiva, de caráter social, cuja prestação, como tal, corrobora o próprio princípio da isonomia.

Com efeito, pertinente as ponderações de Vitorelli (2021b, p. 127), que ao analisar "o caso da saúde pública" aduz que opção posta ao julgador não é intervir ou não em políticas públicas, porém intervir bem, de forma estrutural ou, ainda, intervir mal, de forma desorganizada, a partir de várias decisões individuais desarmônicas, contexto em que será substituído os critérios de acesso delineados pela própria política pública pelo critério do acesso à justiça, no qual ganha quem solicita primeiro.

Nessa esteira, resta averiguar se, de fato, diante do caso concreto doravante narrado, ocorreram vantagens na adoção de uma intervenção estrutural para solução da demanda posta em juízo.

4 O CASO CONCRETO RELACIONADO AO ATENDIMENTO ONCOLÓGICO

Fixadas algumas premissas básicas acerca do que se entende por demandas estruturais, doravante se afigura viável a exposição suscinta do caso concreto que levou à inspiração do presente trabalho, qual seja, a migração populacional entre distintos estados da federação em busca de atendimento oncológico.

O escopo principal reside em expor e analisar as principais circunstâncias fáticas e jurídicas relacionadas a uma demanda que envolve direito à saúde, seu trâmite processual e os resultados conseguidos. Enquadra-se o caso como típico processo estrutural, tendo em vista que versa sobre um complexo problema de saúde pública, no qual, sob a batuta do Judiciário, atores jurídicos, gestores públicos e representantes da sociedade civil se envolveram no afã de solucionar um problema que, apesar de recorrente em demandas individuais, nunca era resolvido.

O método de estudo do caso em apreço toca a análise de informações de caráter qualitativo verificados nos autos da Ação Civil Pública – ACP n. 2008.40.00.002529-9[23], em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí, TRF da 1ª Região, conduzido pela Juíza Federal Marina Rocha Cavalcanti Barros Mendes[24]. A pesquisa

[23] TRF da 1ª Região, Processo n. 2008.40.00.002529-9, 5. Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí. O estudo se vale da análise documental dos próprios autos físicos da ação, que por ocasião da pesquisa contava com dez volumes.

[24] Embora com atuação inicial de outros magistrados, a maior parte do tempo, principalmente com os contornos de processo estrutural, o feito foi conduzido pela magistrada.

se desenvolve numa perspectiva de investigação empírica, a qual intui que, ao fugir do processo civil convencional – com inúmeras ações individuais que não recebiam respostas eficazes –, medidas negociadas foram mais frutíferas na concretização do direito fundamental à saúde.

No intuito de contextualizar o caso escolhido, deve-se registrar que a demanda tramita[25] na cidade de Teresina, capital do estado do Piauí, referência no Nordeste e Norte do Brasil como polo de serviços de saúde, motivo pelo qual é bastante atrativa para pessoas de outras cidades, mormente do estado do Maranhão, cuja população, pela maior proximidade geográfica, é a maior usuária de serviços do SUS na capital piauiense.

Calha o registro de que, mesmo antes da ação civil pública, centenas de processos individuais foram ajuizados por usuários do SUS. No geral, os argumentos levantados invocavam a maior proximidade de domicílio, melhores estruturas e equipamentos hospitalares em Teresina em detrimento do atendimento no estado de origem, além de menor tempo de espera para o tratamento ser realizado. Na maioria dos processos, houve deferimento do pedido liminar para conceder a realização do tratamento solicitado em Teresina.

Sem prejuízo dos vários processos individuais, o Ministério Público Federal – MPF, em 14 de maio de 2008, ingressou com um processo coletivo, qual seja, a ação civil pública supramencionada, na qual combatia a recusa de atendimento de pacientes oriundos de outros estados da federação no sistema público de saúde da cidade de Teresina.

A irresignação ministerial, em síntese, narrou que cidadãos brasileiros, com destaque para os maranhenses, deslocavam-se para o Piauí a procura de atendimento médico, porém, por conta de problemas burocráticos, os serviços eram negados. A parte introdutória da inicial proposta pelo MPF bem dimensiona a síntese do problema. Confira-se:

> Situação silenciosa e gravosa ocorre diuturnamente no Estado do Piauí. Refiro-me à ineficiência da prestação de serviços oferecidos pelo Sistema Único de Saúde que está levando à morte cidadãos brasileiros, em função de um sistema burocrático criado pelo poder público federal, que gera a negativa de prestação dos serviços de saúde pelo Estado do Piauí a cidadãos brasileiros que tenham origem em outros Estados da Federação."
> [...]

[25] Processo ainda em curso até a conclusão do presente texto.

> E a negativa de assistência à saúde ocorre no que há de mais grave. São cidadãos que precisam de tratamentos (cirurgias) de alta complexidade, cuja vida está em risco e o tempo é fundamental [...]
> Há muito a ser dito, mas muito precisa ser feito, com urgência.
> [...]
> O SUS, todos sabemos é universal, seu acesso é gratuito, especialmente para a população carente, e ainda por cima doente. Esses brasileiros precisam de assistência médica. E é isso que se pretende buscar em juízo através desta ação civil pública (BRASIL, 2008).

O grande entrave burocrático gerador da recusa de atendimento, segundo o MPF, centrava-se no art. 6º da Portaria n. 39, de 6 de fevereiro de 2006, da Secretaria de Atenção à Saúde/Ministério da Saúde – SAS/MS[26], segundo a qual apenas os estados que não possuam serviços de alta complexidade nas especialidades de cardiologia, oncologia, ortopedia, neurocirurgia e epilepsia poderiam, por intermédio da Central Nacional de Regulação da Alta Complexidade – CNRAC, transferir os pacientes para os sistemas de saúde pública de outros estados. A teor do mesmo dispositivo normativo, no caso de insuficiência de capacidade de atendimento, a alegação seria apreciada pelo Ministério da Saúde, no prazo de até 45 dias.

Na petição inicial, o MPF citou nominalmente várias pessoas que tiveram recusa de atendimento; apontou que, apenas no período de janeiro a junho de 2007, 232 pacientes oriundos de outros estados, e que procuraram a especialidade de oncologia, não tiveram autorização para realizar tratamento médico em Teresina por conta de sua origem.

No intuito de rechaçar a discriminação relatada, o MPF, entre outros argumentos, pontuou que a questão dos custos pelo tratamento médico deve ser de responsabilidade dos entes públicos que compõe o SUS (União, Estados e Municípios) e não transferida para o cidadão; que o Cartão Nacional de Saúde do SUS, que deveria facilitar a vida dos pacientes no momento que precisassem de atendimento em nível nacional, terminou por inviabilizá-lo, porquanto identifica a origem do estado do seu possuidor; que a situação combatida viola o art. 196 da Constituição Federal, que prevê “A saúde é direitos de todos e dever do Estado [...]”, bem como diversos dispositivos da Lei

[26] Art. 6º Determinar que somente os estados com ausência de serviços nas especialidades de Cardiologia, Oncologia, Ortopedia, Neurocirurgia e Epilepsia, poderão efetuar solicitação na CNRAC, de acordo com o Anexo II desta Portaria, revogando o artigo 5º da Portaria SAS/MS n. 589, de 27 de dezembro de 2001. Parágrafo Único – Quando da necessidade da utilização de procedimentos nas especialidades contempladas na CNRAC cuja oferta seja existente na UF solicitante, mas insuficiente, a solicitação só será possível após a avaliação técnica da insuficiência pelo Ministério da Saúde. Esta avaliação será solicitada formalmente e endereçada à Coordenação-Geral de Regulação e Avaliação – CGRA/DRAC/SAS/MS que procederá a análise da pertinência do pleito respondendo no prazo de até 45 dias.

n. 8.080/90, entre eles o que assegura acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde pública; ainda afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Carta Magna.

No pedido de antecipação de tutela – também com confirmação para a sentença definitiva – foi requerido que a União, o Estado do Piauí e o Município de Teresina, de forma solidária, promovessem o amplo e irrestrito acesso dos usuários do SUS aos serviços de saúde necessários, notadamente os procedimentos médicos de alta complexidade, com seu integral e efetivo tratamento, independentemente da oferta dos serviços em seu estado de origem, de modo a cessar o caráter discriminatório da Portaria n. 39/2006 do Ministério da Saúde. Outrossim, foi solicitado da União o "ressarcimento dos valores financeiros necessários ao Estado do Piauí e ao Município de Teresina para arcar com o tratamento médico dos cidadãos brasileiros que tenham origem (moradia) em outro estado da Federação". Ao final, pugnou pela juntada de vários procedimentos administrativos que tramitam no MPF[27].

Após manifestação preliminar dos requeridos, a tutela de urgência foi indeferida em 2 de julho de 2008. "Argumentou-se que de fato o direito à saúde possui assento constitucional, é direito de todos e dever do Estado, o qual deve observar o princípio da universalidade de atendimento". No entanto, não se vislumbrou discriminação no caso tratado, porquanto o procedimento combatido (Sistema integrado entre União, Estados e Município), embora não perfeito, é necessário e não implica nenhum caráter discriminatório. Além disso, destacou que a intervenção judicial implicaria desconsiderar o conhecimento e critérios das autoridades administrativas, o que não seria razoável numa tutela de urgência.

As defesas dos entes requeridos sobrevieram aos autos. O Município de Teresina argumentou que obedece à Constituição Federal em todos os seus aspectos, seja no que toca ao fornecimento de saúde de qualidade à população quanto às normas referentes a sua atuação; que da leitura dos arts. 35 e 37 da Lei nº 8.080/90 é possível concluir que os recursos destinados à saúde são calculados conforme as características locais; que embora delicada e sensível às situações postas na inicial, a chegada de pessoas provenientes de outras regiões fugiria da previsão orçamentária; que os serviços de alta complexidade são prestados pelo Estado, vez que o Município não dispõe de recursos e equipamentos para fazê-los. O Estado do Piauí, preliminarmente, solicitou sua exclusão da lide, ao argumento de que o pedido foi direcionado à impugnação da Portaria 39/2006, do Ministério da Saúde, ao tempo que, no mérito, informou que não identificou nenhum caso em que o Estado do Piauí

[27] Correspondentes a pouco mais de dois volumes do processo originado, a título de anexos.

tenha negado atendimento fora das normas do SUS; que o Poder Judiciário não pode invadir espaço reservado por lei ao administrador e a necessidade de se observar que os gastos públicos sejam adstritos às leis orçamentárias. A União, por seu turno, aduziu afronta ao princípio da separação de poderes, vez que não caberia ao Judiciário se imiscuir em tarefas típicas do Executivo, de modo a afetar critérios de conveniência e oportunidade e, portanto, a discricionariedade administrativa; questionou, ainda, qual seria a fonte de custeio para eventual ressarcimento pleiteado.

Em 29 de outubro de 2009, o MPF solicitou juntada de novos documentos de pessoas que tiveram requerimento de tratamento negados pelo poder público do Piauí em razão da origem.

Na data de 5 de maio de 2010, a União informou que estava envidando esforços para resolver a demanda administrativamente, de modo a evitar a excessiva judicialização de políticas públicas. Nesse ponto, comunicou ter enviado a questão para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União, motivo pelo qual pugnou pela suspensão do processo pelo prazo de seis meses. Na ocasião, solicitou a juntada de alguns documentos, entre eles “Ata de reunião sobre a pactuação Piauí e Maranhão”.

Em 4 de outubro de 2010, o processo foi suspenso na forma requerida.

Na data de 6 de julho de 2011, a Defensoria Pública da União – DPU solicitou sua intervenção litisconsorcial voluntária na ACP. Asseverou que a instituição “dá voz à maioria da população brasileira, em seus anseios e direitos”; que sua ação institucional leva a conhecer diversos problemas sociais, “inclusive muitos casos similares aos mostrados no presente feito”; que são enormes as mazelas sociais ocasionadas pela recusa de atendimento de pessoas provenientes de outros Estados ao Sistema de Saúde local, postura agravada por gestores que desrespeitam as normas internas do SUS.

Com o término do prazo de suspensão, em 26 de setembro de 2011, o processo voltou a tramitar.

Em 27 de fevereiro de 2012, a União peticionou informando que a Portaria SAS/MS n. 39/2006 tinha sido revogada pela Portaria SAS/MS n. 258/2009, razão pela qual requereu o julgamento do processo sem resolução do mérito, ante a perda de objeto e, no mérito, a improcedência da ACP. Aludidos argumentos foram seguidos pelo Município de Teresina.

Em 5 de setembro de 2014, o MPF atravessou petição requerendo a realização de audiência pública ou sessão de conciliação com os representantes das entidades interessadas na solução do feito. Também foi solicitado a juntada de documentos, entre os quais a "carta de compromisso da reunião entre gestores do Maranhão, Piauí e Ministério da Saúde"[28], com destaque para os seguintes compromissos: a partir de abril de 2014 a União arcaria com o passivo suportado pelo Piauí no período de maio de 2011 a dezembro de 2013; os Estados do Piauí e Maranhão deveriam apresentar estudo de capacidade instalada, bem como desenho da regulação com instrumento de acesso e proposta de remanejamento de recursos; retorno do atendimento dos pacientes maranhenses em Teresina.

Na data de 18 de março de 2014, ocorreu outra reunião de tentativa de conciliação extrajudicial, ocorrida na sede do MPF, em Caxias – MA. Entre os compromissos, destaque para os seguintes pontos: haverá retorno imediato do atendimento aos pacientes oncológicos maranhenses no Piauí; o estado do Maranhão irá elaborar mecanismo de controle de regulação de seus pacientes oncológicos para o Piauí; o Ministério da Saúde se compromete a analisar e agilizar o processo de autorização para o funcionamento de serviços de radioterapia e quimioterapia em duas cidades do Maranhão; os gestores dos dois estados assumem o compromisso de fazer a programação e o planejamento das ações de saúde em cada um dos estados.

Em 16 de outubro de 2014, o processo é saneado, ocasião em que a magistrada destacou que, "a despeito de todas essas oportunidades de acordo, o conflito não se resolveu, prejudicando os pacientes". Outrossim, apontou as razões do "insucesso da conciliação" e entendeu esgotadas as tentativas de solução da lide na esfera administrativa. Contudo, sensível à complexidade da demanda (concretização de políticas públicas) e os interesses envolvidos, diferente do que poderia ocorrer no trâmite convencional de um processo, sabiamente a magistrada adotou a via consensual com os seguintes encaminhamentos:

> 1ª fase: construção de decisão participada pelos entes – identificação de dificuldades e posicionamentos dos entes envolvidos e estabelecimento de um calendário comum de ações aptas a concretizar – no que devido – o pedido manejado nesta sede.
>
> 2ª fase: intervenção judicial forçada – terá como base as discussões travadas na fase anterior e se realizará apenas se não for possível a construção de uma decisão participada, seja pela disposição dos entes, seja pela falta em cumprir os compromissos assumidos. (BRASIL, 2008, p. 664).

[28] Produto da reunião das Comissões Intergestores Bipartite – CIB, ocorrida em Brasília, em 30 de janeiro de 2014.

Ainda no mesmo despacho saneador, designou-se "audiência inicial de identificação de posições e fixação de agenda" para o dia 30 de outubro de 2014. Na data aprazada – primeira audiência judicial, as partes concordaram em cumprir o cronograma fixado na audiência[29].

Em 26 de novembro de 2014, a DPU informou que os atendimentos dos pacientes maranhenses "não voltaram a acontecer normalmente" e que mesmo as decisões proferidas em processos individuais estavam sendo descumpridas.

Na data de 2 de janeiro de 2015, foi proferida decisão que deferiu parcialmente a antecipação de tutela para determinar que o Município de Teresina restabelecesse o atendimento aos pacientes advindos do Maranhão, bem como a determinação de inclusão dos Municípios de São Luís e Imperatriz no feito, posto que a verba do Maranhão, segundo informado em audiência, seria dividida entre os dois municípios.

Em 6 de janeiro de 2015, o Município de Teresina comunicou o cumprimento da decisão judicial, bem como o restabelecimento do fluxo de atendimento aos pacientes oriundos do Estado do Maranhão, informação que foi confirmada pela DPU, em manifestação datada de 27 de janeiro de 2015.

Nova audiência realizada em 27 de janeiro de 2015, ocasião em que foram apontados dois problemas, quais sejam: ausência de organização do fluxo de pacientes e pagamentos; necessidade de ampliação da estrutura de atendimento de demandas no Piauí e no Maranhão. Ainda em audiência, novo cronograma foi ajustado entre os envolvidos, com destaque para: instalação de uma câmara de compensação entre os estados do Piauí e do Maranhão, no prazo de 30 dias; fixação de condições, prazos e parcelas para que a União solvesse seu débito com o Município de Teresina;

[29] Ao final as partes concordaram em cumprir o seguinte cronograma:

[1]) Prazo de 30 (trinta) dias para a União Federal fazer um diagnóstico das centrais de regulação dos Estados do Piauí e do Maranhão, apresentando medidas concretas para o pleno funcionamento e adequação às exigências do sistema.

[2]) Sucessivamente, prazo de 60 (sessenta) dias, para o Estado do Piauí e o Estado do Maranhão, ajustarem suas centrais de regulação às normas regentes, com apoio técnico do Ministério da Saúde.

[3]) Prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da presente data, para que uma comissão composta por representantes do Município de Teresina, Estado do Piauí do Ministério da Saúde apresente um estudo da oferta e capacidade instalada do Estado do Piauí.

[4]) Finalizados os estudos e a formalização de fluxos, prazo de 60 (sessenta) dias para a pactuação entre o Maranhão e o Piauí, com a participação da União Federal. Para tanto, fica designada nova audiência de conciliação, com marco para os trabalhos, para o dia 27 de janeiro de 2015, às 14h.

[5]) Na expectativa dos pagamentos parcelados do passivo serem efetuados pela União Federal, o Município comprometeu-se a retomar o atendimento dos pacientes do Maranhão imediatamente. (BRASIL, 2008, p. 717).

designação de outra audiência com a finalidade de tratar da abertura do serviço de oncologia do Hospital Universitário.

Na data de 2 de maio de 2015, foi inaugurada a ala oncológica de alta complexidade do Hospital Universitário[30], que em 20 de dezembro de 2018 foi incluída no Plano de Expansão de Radioterapia no SUS, o que se tornou uma grande conquista com a instalação de uma máquina de radioterapia, haja vista ser uma grande reinvindicação da população de fora do Piauí. Até a consecução do resultado alvissareiro foram realizadas 9 audiências[31] – com muita diplomacia com os diferentes atores do processo, oitiva de especialistas, estabelecimento de acordos e construção de fluxos e cronogramas de oferta de serviço público de saúde –, presididas pela magistrada da causa, no afã de resolver uma demanda aparentemente insolúvel na perspectiva do processo civil tradicional. Detalhe: não houve sentença.

Por todo o exposto, mormente tendo em mira o que foi visto no Capítulo 2, percebe-se que o caso concreto narrado se amolda perfeitamente a uma típica demanda estrutural. Apesar de num primeiro momento as ações para tratamentos oncológicos por usuários do SUS terem sido ajuizadas de maneira individual e pulverizada, posteriormente o MPF ingressou com o processo coletivo, via ACP. Outrossim, a partir de um determinado momento – de forma salutar, a condução do processo pela magistrada deixou de ter seu impulso restrito a processo com características bipolar para um processo coletivo estrutural[32].

Nessa ordem de ideias, possível se apresenta a exposição de algumas características que denotam o caráter estrutural do processo em comento. A primeira delas relativa à omissão estatal em prestar tratamento oncológico à população residente em estado da federação diverso daquele procurado, em patente desrespeito às normas sanitárias previstas constitucionalmente e na lei orgânica do SUS, que prevê a regra da solidariedade entre entes estatais. Claro que a situação posta figura como questão altamente complexa, cuja solução, apesar de tradicionalmente buscada em processos individuais – como o foram antes do ingresso da ACP – teve melhor tratamento quando passou a ser conduzido como demanda estrutural com seus respectivos consectários.

[30] 25 leitos de internação, com capacidade para realizar 1.764 consultas ambulatoriais, 5.300 sessões de quimioterapia e 650 cirurgias por ano.

[31] Outras audiências ocorrem nas seguintes datas: 27 de janeiro de 2015; 26 de fevereiro de 2015, 9 de setembro de 2015; 29 de setembro de 2015; 6 de outubro de 2015; 6 de abril de 2016; 5 de setembro de 2016; 23 de maio de 2017 e 18 de outubro de 2017.

[32] Embora o processo estrutural seja uma espécie de processo coletivo, deste se diferencia, segundo Vitorelli: “1) pelo tipo de litígio que enfoca; 2) pela abordagem policêntrica; 3) pela pretensão de realizar a tutela jurisdicional por intermédio de implementação, progressiva e paulatina, de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro”. (VITORELLI, 2021b, p. 70).

Também se mostrou perceptível no caso narrado o caráter policêntrico, haja vista a multiplicidade de interesses envolvidos, porquanto variados atores interviram no feito, com interesse não necessariamente convergentes, a exemplo do MPF, DPU, as procuradorias dos diferentes entes da Federação, gestores públicos, entre outros, sem falar no impacto na esfera jurídica de terceiros, que sequer vieram ao processo, mas passam por situações semelhantes àquelas enfrentadas por pessoas que figuram como partes no processo.

Demais disso, calha o registro de que a demanda estrutural narrada possibilitou evidente melhora na política pública de saúde para população maranhense que procura tratamento oncológico em Teresina, mas que até então sofria com a burocracia do sistema, no que restou evidente o aspecto prospectivo das medidas adotadas e, portanto, indo além de uma singela tentativa de reparação de situações pretéritas.

Da mesma forma, a ausência de uma sentença de mérito, mas, após sucessivas audiências, a construção de uma decisão costurada, a partir de um salutar diálogo interinstitucional, o qual propiciou uma solução com viés coletivo e consensuado. Tal aspecto, aliás, sem dúvida alguma facilitou que cada partícipe do processo buscasse honrar seus compromissos sem necessidade de uma execução tradicional, mas apenas imbuídos de seguir uma calendarização comum no intuito de concretizar o que cada partícipe acordou.

Destarte, tem-se que o caso narrado pode ser considerado uma exitosa demanda estrutural, cujo enfrentamento molecularizado, além de evitar desigualdade de tratamento entre pessoas nas mesmas condições, permitiu estancar demandas individuais e valorizar o coletivo, de sorte a ajustar uma estrutura burocrática que passou a respeitar os usuários do SUS que solicitavam atendimento médico em unidade federativa diversa de seu domicílio para atendimento oncológico.

Por derradeiro, calha a observação de que a juíza que conduziu o processo, a exemplo daquilo que se espera do magistrado em processos estruturais, participou efetivamente do deslinde do feito, atuando como gestora na edificação de soluções dialogadas com os distintos atores do processo, o que, apesar de mais difícil[33], sem dúvida alguma contribuiu para o êxito da demanda posta.

[33] Pertinente aqui as colocações de Vitorelli (2021b, p. 66), o qual preconiza que os processos estruturais são longos, difíceis e demandam um emaranhado representativo, de modo a abranger diversos centros de interesses, com vários titulares, cujos interesses não são correspondentes. Por tal razão, arremata o autor, os processos estruturais são evitados por magistrados e legitimados coletivos.

5 CONCLUSÃO

Numa sociedade permeada por conflitos em massa, a solução de litígios meramente por intermédio de técnicas do processo civil tradicional não oferece as melhores soluções. Nesse sentido, urge que se busquem novos instrumentos jurídicos capazes de se adequar à pulverização de demandas, mormente quando se tem em discussão a tutela de políticas públicas não cumpridas pelo Estado.

Entre os casos de políticas públicas sistematicamente negados ou prestados de forma insuficiente, destacou-se aquelas que envolvem o direito à saúde, cuja intensa judicialização tem sido preponderantemente buscada em ações individuais. Tal fato, além de negar a dimensão coletiva de tais direitos, não recebe a melhor prestação jurisdicional, tampouco contribui para efetiva melhoria do sistema, vez que uma miríade de demandas sobrecarrega o Judiciário e socorre apenas um grupo limitado de pessoas, o que lamentavelmente fomenta a violação do princípio da igualdade.

Nesse sentido, o caso concreto apresentado trouxe relevante colaboração para a compreensão e o entendimento da importância dos processos estruturais na solução satisfatória de demandas de saúde, mais especificamente no que toca ao tratamento oncológico de pessoas domiciliadas em local diverso daquele da prestação do serviço buscado. Demonstrou-se que apesar de o processo estrutural significar maior dificuldade de condução e acompanhamento pelo Poder Judiciário, lado outro, pode evitar as desigualdades de uma Justiça lotérica, além de representar significativa melhora de políticas públicas para a população.

Ainda que não haja no Brasil uma estrutura jurídica específica para o tratamento adequado das demandas estruturais, não se pode perder de vista a imperiosa necessidade de que tais litígios mereçam uma tutela jurisdicional diferenciada, com instrumentos processuais que se coadunem com a natureza dos bens jurídicos pleiteados. Com efeito, ao se imaginar a estrutura burocrática institucional que envolve a judicialização de políticas públicas, designadamente as relativas às demandas de saúde, conclui-se que a melhor opção ocorre por meio do processo estrutural, método mais eficaz e organizado de lidar, de forma mais democrática, com processos complexos e estratégicos.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1047-1067.

ARGENTINA. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. **Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)**. Sentencia: 8 de Julio de 2008. Corte Suprema de Justicia de la Nacion. Capital Federal, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Magistrados: Ricardo Luis Lorenzetti - Elena I. Highton de Nolasco; Carlos S. Fayt; Juan Carlos Maqueda; E. Raul Zaffaroni; Carmen M. Argibay. Disponível em: http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos -aires-mendoza-beatriz -silvia-otros-estado-nacional-otros-danos-perjuicios-danos-derivados-contaminacion-ambiental-rio-matanza-riachuelo-fa08000047-2008-07-08/123456789-740-0008-0ots-eupmocsollaf. Acesso em: 10 jun. 2021.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal. Rel. Min. Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. **Diário da Justiça**, Brasília, 19 fev. 2016. Acesso em: 16 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Piauí. **Processo n. 2008.40.00.002529-9**. Teresina, 2008. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 16 maio 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Tercera Sala de Revisión. **Sentencia T-153-1998**. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 28 de Abril de 1998. Disponível em: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Judicialização da saúde no Brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: Insper, 2012. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Judicialização da saúde no Brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: Insper, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/03/66361404dd5ceaf8c5f7049223bdc709.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional**: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá. 2019.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR.; Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 423-461.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 119-174.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. 2. ed. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. A pandemia da Covid-19 e os efeitos colaterais sobre o protagonismo judicial do Supremo Tribunal Federal: do ativismo à autocontenção judicial? *In*: ALENCAR, Mário Soares de; Costa, Jardel de Carvalho. (org.). **Estudos jurídicos**: interfaces entre constitucionalismo e direitos humanos. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2020. p. 121-145. Disponível em: https://www.fundarfenix.com.br/estudos-jur%C3%ADdicos-interfaces-entre-. Acesso em: 20 jun. 2021.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. **Jurisdição constitucional**: diálogos institucionais como terceira via entre o ativismo e a autocontenção judicial. Curitiba: Juruá, 2016.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In:* ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 463-489.

TATE, Chester; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

UNITED STATES. Supreme Court. **347 U.S. 483 (1954) Brown v. Board of Education of Topeka**: opinion. Washington, D. C.: US Supreme Court, 1954. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/. Acesso em: 5 jun. 2021.

UNITED STATES. Supreme Court. **349 U.S. 483 (1955), Brown v. Board of Education of Topeka**. Washington, D. C.: US Supreme Court, 1955. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/349/294/. Acesso em: 5 jun. 2021.

VIANA, Luiz Werneck *et al*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm. 2021a. p. 329-383.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021b.

ENFAM

Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados