



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

AGENOR CÁSSIO NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE

**O SANEAMENTO COMPARTILHADO NO PROCESSO ESTRUTURAL COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA
DECISÃO JUDICIAL**

BELÉM

2023

AGENOR CÁSSIO NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE

**O SANEAMENTO COMPARTILHADO NO PROCESSO ESTRUTURAL COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA
DECISÃO JUDICIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de pesquisa: Direitos Fundamentais, Concretização e Garantias

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gisele Santos Fernandes Góes

BELÉM

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N244s Nascimento Correia de Andrade, Agenor Cássio.
O SANEAMENTO COMPARTILHADO NO PROCESSO
ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA DECISÃO JUDICIAL
/ Agenor Cássio Nascimento Correia de Andrade. — 2023.
162 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Gisele Santos Fernandes Góes
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Belém, 2023.

1. Processo estrutural. Poder Judiciário. Modelo
cooperativo de processo. Saneamento compartilhado.
Democratização processual.. I. Título.

CDD 341

AGENOR CÁSSIO NASCIMENTO CORREIA DE ANDRADE

**O SANEAMENTO COMPARTILHADO NO PROCESSO ESTRUTURAL COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA CONSTRUÇÃO DA
DECISÃO JUDICIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de pesquisa: Direitos Fundamentais, Concretização e Garantias

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gisele Santos Fernandes Góes

Data do Exame: 02/03/2023

Conceito: _____

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Gisele Santos Fernandes Góes
Orientadora – PPGD/UFPA

Prof. Dr. Dennis Verbicaro
Avaliador(a) interno(a) – PPGD/UFPA

Prof. Dr. Freddie Souza Didier Júnior
Avaliador(a) externo(a) – PPGD-UFBA

BELÉM

2023

AGRADECIMENTOS

Não conseguiria desbravar o medo e as minhas limitações sem as pessoas mais do que especiais que acompanharam minha caminhada.

Desde meu primeiro acalanto, meu primeiro choro, meu primeiro passo, meus genitores estavam lá: meu pai e minha mãe. Ensinarão-me que a vida não se completa sem a luta, que a vida não tem sentido sem as lágrimas e o suor, que o ser humano se faz verdadeiramente digno pelo seu trabalho e pelo seu esforço. Meu pai, já entre as estrelas, e minha mãe, ainda e sempre ao meu lado, não me fazem desistir. A eles, devo toda honra e toda gratidão.

Agradeço à minha família pelo apoio e pela compreensão nos momentos de falta e, em especial, à minha princesinha Antonela, que desde o seu primeiro ano de vida acompanha a batalha de seu pai para conciliar a magistratura e o mundo acadêmico com a maior de todas as missões, que é ser pai. Seus dois papais enchem-se de alegria com a criança doce e decidida que você já mostra ser.

A minha formação complementou-se graças aos mestres que conheci, professores, estudiosos, sábios, pregadores e ensinadores, que tive a dádiva de encontrar pelos caminhos que a vida me fez trilhar. A eles, agradeço todo o conhecimento adquirido, em especial aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA, pela responsabilidade social e pelo impacto da pesquisa na comunidade local amazônica.

Aos professores Fredie Didier Jr. e Dennis Verbicaro, agradeço as valiosas contribuições durante a qualificação desta pesquisa, por terem lido com profundidade e respeito estes escritos e terem contribuído com importantes críticas para o desenvolvimento do presente trabalho.

Agradeço à minha orientadora, professora, amiga, conselheira, exemplo de amor e dedicação, Gisele Góes. Seu saber e sua humildade são faróis que iluminam meu caminhar. Posso dividir minha vida em antes e depois de ser seu orientando. Obrigado pelas oportunidades de crescimento pessoal, profissional e acadêmico que tive ao longo desses anos. Obrigado por me fazer sempre acreditar que podemos alcançar um sistema de justiça justo e eficiente. Se a senhora, como se autointitula, considera-se a última romântica, sou o penúltimo, por isso, gratidão eterna.

Desvendar a vida, conhecer as manhas e as manhãs, conhecer as massas, conhecer as alegrias, saber que existe um outro que nos completa, com quem podemos contar, em quem podemos confiar, tudo isso alcancei com os preciosos amigos que conquistei durante o mestrado acadêmico da UFPA.

Ao amigo e Professor Alex Potiguar por ter me aberto os olhos para a pesquisa acadêmica. Isadora Vasconcelos, a primeira a me orientar nesse completo mundo novo da pós-graduação, ensinando-me a dar os primeiros passos. Amanda Passos, pela amizade intensa e profunda em tão pouco tempo de convívio, com ela tive a certeza de que almas se encontram. Aline Caldas, pelos momentos de compartilhamento de angústias e de desespero durante as disciplinas, mas juntos conseguimos vencer. Ao Robson Heleno, pelo rigor metodológico que sempre aplicou às correções de minha pesquisa, sem o qual não teria avançado. Ao Gabriel Lima, amigo que nunca se esquivou de me ajudar, em todos os momentos em que precisei, caminhamos juntos, crescendo e aperfeiçoando-nos, sua amizade e seu companheirismo foram um presente dos céus. Ao amigo Igor Borges, por sua empatia, solidariedade e por sempre estar disposto a ajudar o que estiver em seu alcance, e eu fui um dos agraciados por sua amizade. Ao casal Adagenor Ribeiro e Krishina Day que, em meio a busca pela espiritualidade, puderam me ajudar e orientar com preciosas lições científicas e de vida.

Agradeço, por fim, ao Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), instituição da qual faço parte, pelo apoio e pelas oportunidades de pesquisa por meio de processos e de casos que me estimularam a pesquisar, em especial ao *Núcleo* Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec), em nome da Desembargadora Dahil, ao 7.º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), à Comissão Sistêmica, ao Centro de Inteligência e ao Núcleo de Cooperação do TJPA (Cijepa), setores em que encontrei amigos e companheiros de trabalho que nos ajudam a pensar em um Judiciário paraense mais efetivo e mais humano.

“Fé é entender que você sempre terá aquilo de que precisa.”

Sri Sri Ravi Shankar

RESUMO

A presente pesquisa investiga a técnica do saneamento compartilhado como instrumento de democratização das decisões no contexto dos processos estruturais. Diante das atuais demandas envolvendo conflitos cada vez mais complexos, que exigem do magistrado uma visão de toda a amplitude do problema, faz-se necessário examinar como a sociedade civil organizada pode, nos processos estruturais, contribuir para a superação de graves quadros de violações de direitos fundamentais, visto que se constata na atualidade uma grande crise de efetividade do Poder Judiciário quando se trata de resolução de conflitos com alto grau de complexidade, principalmente abrangendo políticas públicas. A partir desse panorama, o objetivo da pesquisa é analisar em que medida a utilização da técnica do saneamento compartilhado pelo magistrado nos processos estruturais pode contribuir para fortalecer ainda mais a legitimidade democrática das decisões judiciais ao possibilitar aos sujeitos e aos interessados no processo enriquecerem o debate, auxiliando o juízo a ter uma visão mais apropriada do problema estrutural. Por isso, a fase do saneamento compartilhado passa a ser muito importante no cumprimento da principal finalidade do processo, que é a construção de procedimentos de forma cooperativa para a busca da superação do estado de desconformidade estrutural. Na presente pesquisa, serão adotados o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica: a proposta é construir um estudo acerca do desenvolvimento de um diálogo na atuação judicial para o controle de políticas públicas por meio de processos estruturais, com base no saneamento compartilhado previsto no artigo 357, § 3.º, do Código de Processo Civil e à luz dos princípios do modelo cooperativo de processo. Os resultados evidenciaram que a técnica do saneamento compartilhado possibilita a realização de uma atividade de gestão processual democrática e eficaz, em benefício de todos os sujeitos do processo, e já tem sido utilizada em alguns casos de processo estrutural, como nas ações coletivas que tratavam da falta do abastecimento de água do município de Altamira (PA), que levaram à celebração de um acordo em diversos processos, o que demonstra, portanto, o aprimoramento e a efetividade da atividade jurisdicional.

Palavras-chave: Processo estrutural. Poder Judiciário. Modelo cooperativo de processo. Saneamento compartilhado. Democratização processual.

ABSTRACT

This research investigates the technique of shared organization court hearing as an instrument for the democratization of decisions in the context of structural processes. Faced with current demands involving increasingly complex conflicts, which require a view of the entire scope of the problem from the magistrate, it is necessary to examine how organized civil society can, in structural litigation, contribute to overcoming serious cases of violations of rights. fundamental rights, since there is currently a major crisis in the effectiveness of the Judiciary when it comes to resolving conflicts with a high degree of complexity, mainly covering public policies. From this panorama, the objective of the research is to analyze to what extent the use of the technique of shared organization court hearing by the magistrate in structural litigation can contribute to further strengthen the democratic legitimacy of judicial decisions by enabling subjects and those interested in the process to enrich the debate, helping the judgment to have a more appropriate view of the structural problem. Therefore, the phase of shared organization court hearing becomes very important in fulfilling the main purpose of the process, which is the construction of procedures in a cooperative way to seek to overcome the state of structural non-compliance. In the present research, the deductive method and the bibliographical research technique will be adopted: the proposal is to construct a study about the development of a dialogue in the judicial action for the control of public policies through structural processes, based on the shared organization court hearing foreseen in the article 357, § 3, of the Code of Civil Procedure and in light of the principles of the cooperative process model. The results showed that the shared organization court hearing technique makes it possible to carry out a democratic and effective procedural management activity, to the benefit of all the subjects in the process, and has already been used in some cases of structural litigation, such as in collective actions that dealt with the lack of water supply in the municipality of Altamira (PA), which led to the conclusion of an agreement in several processes, which therefore demonstrates the improvement and effectiveness of the jurisdictional activity.

Keywords: Structural Litigation. Judiciary. Process Cooperative Model. Shared Organization Court Hearing. Procedural Democratization.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CESUPA	Centro Universitário do Pará
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MC	Medida Cautelar
MPF	Ministério Público Federal
PJE	Processo Judicial Eletrônico
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCA	Termo de Compromisso Ambiental
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TRF	Tribunal Regional Federal
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UHE	Usina Hidrelétrica
UNAMA	Universidade da Amazônia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PROCESSOS ESTRUTURAIS E SUA CONCRETIZAÇÃO PELO JUDICIÁRIO	19
2.1	Conceituação	19
2.2	Do processo civil tradicional ao processo estrutural	20
2.3	Complexidade, multipolaridade e policentrismo e seus reflexos nos processos estruturais	22
2.4	Fundamentação legislativa para a aplicação dos processos estruturais	28
2.5	Fundamentação das decisões, processos estruturais e segurança jurídica	31
2.6	Institutos processuais de flexibilização do procedimento	38
2.7	Necessidade da observância de um procedimento bifásico	39
2.8	Atenuação da regra da congruência e da estabilização da demanda	42
2.9	Atuação do Poder Judiciário em processos estruturais: breve análise de casos em âmbito global, nacional e local	46
2.9.1	Âmbito global: decisão da Corte Constitucional colombiana no caso dos <i>desplazados</i>	46
2.9.2	Âmbito nacional: decisão do Supremo Tribunal Federal no caso do julgamento da Pauta Verde	49
2.9.3	Âmbito estadual: decisão da Justiça Federal da Seção Judiciária de Florianópolis no caso da Lagoa da Conceição	51
2.9.4	Âmbito local: decisão da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Altamira no caso da ACP do Hidrograma do Consenso	53
3	A ATUAÇÃO JUDICIAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	57
3.1	A atuação judicial no controle de políticas públicas	58
3.2	A necessidade de um olhar transdisciplinar na análise de processos envolvendo políticas públicas	63
3.3	O papel do Judiciário e seus limites na implementação de políticas públicas	69
3.4	O argumento das capacidades institucionais	73

3.5	O ativismo dialógico como controle da atuação jurisdicional	76
3.6	As tutelas abertas aplicadas aos processos estruturais	78
3.7	A reformulação do papel do magistrado diante dos processos estruturais	80
3.7.1	Modelos de estímulos ao uso da tutela estrutural pelo Poder Judiciário.....	83
4	O SANEAMENTO COMPARTILHADO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS	92
4.1	O modelo cooperativo de processo como base do processo estrutural	92
4.2	Decisão de saneamento e de organização do processo	102
4.2.1	As fases de saneamento e de organização do processo na tutela coletiva	107
4.3	O saneamento compartilhado como dever de cooperação entre os sujeitos do processo	110
4.4	Aplicação do saneamento compartilhado como técnica processual para superação do estado de desconformidade estrutural: análise do caso do abastecimento de água no município de Altamira	126
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS	144

1 INTRODUÇÃO

Os mecanismos clássicos de resolução de processos judiciais tornaram-se incapazes de solucionar as lides complexas e multipolares com a eficiência necessária e decisiva para garantir a dignidade humana no âmbito dos direitos transindividuais.

Os institutos do processo civil tiveram que ser revisitados para se adequar aos litígios multipolares, que afetam quantidades indeterminadas de pessoas, como, por exemplo, os desastres ambientais na cidade de Barcarena (PA) ou a crise humanitária do povo Yanomami, em Roraima. Assim, a partir do reconhecimento das limitações do sistema tradicional para resolver litígios policêntricos, tornou-se necessário o desenvolvimento das medidas estruturantes e dos processos estruturais para tutelar os direitos envolvidos¹.

A demanda estrutural é aquela que visa alterar uma política pública ou uma situação de desconformidade², pois decorre do modo como a estrutura burocrática, usualmente pública, opera. Sua causa é o mau funcionamento dessa organização ao longo do tempo, e a estrutura pode ser uma instituição pública, uma empresa privada, políticas públicas ou ações individuais. Compreendido como processo de interesse público, trata-se de uma nova forma de litígio constitucional, visto que o objeto do conflito é em sua grande maioria das vezes a reivindicação de políticas públicas constitucionais³.

Nesse sentido, para a solução de casos que envolvam uma estrutura deficiente e ineficaz, extensa temporalmente, afetados por interesses socialmente relevantes e nos quais a violação de direitos não possa ser retirada de cena sem que o ente, a organização ou a instituição seja reconstruída, mostra-se como importante caminho a utilização dos processos estruturais. De fato, esses processos representam uma solução adequada aos litígios que não conseguiram ser resolvidos pela tutela coletiva tradicional, a qual usa, em sua grande maioria, os mesmos instrumentos processuais, técnicas e procedimentos da tutela de interesses individuais em sentido estrito.

O processo coletivo foi e continua sendo uma conquista de cidadania para toda a sociedade. No entanto, em razão de alguns fatores sociológicos, políticos e jurídicos, tem

¹ MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 26.

² Didier Jr., Zaneti e Alexandria assim definem uma situação de desconformidade: “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” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 46).

³ CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interes público. Tradução de Olivia Minatta e Francisco Verbic. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 268, p. 143-188, jun. 2017. p. 145-146.

enfrentado dificuldades em sua materialização, como a inação dos legitimados coletivos, a falta de sensibilidade do Judiciário na formação dos magistrados, a carência de articulação cívica, entre outros⁴. É preciso verificar que o atual estágio de desenvolvimento da tutela coletiva permite a realização de discussões acerca de sua efetivação e a realização de questionamentos de alguns dos dogmas fundantes desse instrumento⁵.

Deixa-se registrado desde logo que esta pesquisa não pretende trazer ideias de desconstrução do processo coletivo; pretende, antes, apresentar mecanismos de aprimoramento de seu uso, visando maior efetividade e realização dos direitos transindividuais.

A tutela coletiva, nos moldes tradicionais, não garantiu o desenvolvimento e concretização de tais direitos, nem se refletiu nas devidas transformações das instituições e das estruturas da sociedade, pois submeteu a proteção da coletividade a um processo com os mesmos instrumentos e técnicas de um processo individual⁶. Apesar do grande avanço ocorrido no direito brasileiro com a positivação, a expansão e a proteção dos direitos transindividuais, as estruturas bipolares do processo tradicional foram levadas para o âmbito do processo coletivo, o que não representou proteção efetiva para esse tipo de litígio.

Para um maior alcance da tutela coletiva, até a própria atuação judicial precisou ser remodelada. O juiz é chamado a ter uma posição muito mais dialógica e cooperativa para que, junto com os envolvidos, consigam superar o estado de desconformidade daquela determinada estrutura. Torna-se indispensável um julgador mais ativo, que articule e se interrelacione com as partes no trato do objeto do processo, dinamizando de forma criativa, pragmática e cooperativa o pedido e a causa de pedir e flexibilizando o sistema rígido de preclusões na busca de se produzirem efeitos significativos na tutela jurisdicional e da superação de violações de direitos fundamentais.

Como recorte metodológico desta pesquisa, o processo estrutural será analisado, especificamente, em sua fase de saneamento compartilhado, prevista no artigo 357, § 3.º, do Código de Processo Civil (CPC), a fim de questionar como a atuação judicial e de todos os envolvidos nesse momento processual pode contribuir para a solidificação de valores

⁴ VERBICARO, Dennis. **Consumo e cidadania**: identificando os espaços políticos de atuação qualificada do consumidor. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 325.

⁵ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 17.

⁶ SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinicius Silva. O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela de direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil. **Doutrina Pátria**, 16 jan. 2020. Disponível em: https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/#_ftnref38. Acesso em: 20 maio 2022.

constitucionais, de modo a permitir técnicas diferenciadas para que se possam atingir as diferentes situações de direito substancial, tudo sob o manto de um contraditório democrático, que permita o fortalecimento do papel das partes na formação da decisão judicial.

O saneamento do processo é a fase processual em que os pontos apresentados pelas partes ainda não resolvidos ou não esclarecidos têm a oportunidade de serem entendidos; a partir daí, pode-se ajustar o processo para que seja possível proferir o julgamento, se não for caso de extinção do processo com ou sem resolução do mérito.

O instituto do saneamento do processo, disposto no artigo 357 do CPC/2015, já estava presente em nosso ordenamento jurídico no CPC de 1973. No entanto, ganhou mais relevância no contexto atual com o modelo cooperativo de processo, que exige uma nova dinâmica dos atores processuais, sendo a figura do saneamento compartilhado um dos instrumentos de sua implementação.

Os processos estruturais são um campo fértil para a discussão de causas altamente complexas e de repercussão social, pois os conflitos trazem questões resultantes de uma pluralidade de interesses que extrapolam os limites da lide bipolar e não se encerram nas regras processuais habituais, como se pode observar na reformulação da clássica divisão entre a fase de conhecimento e a fase de cumprimento de sentença. A crise do acesso à justiça no mundo atual está diretamente ligada à morosidade dos processos judiciais, causada, entre outros fatores, pelas dificuldades relativas ao cumprimento de suas decisões.

A rígida cisão entre as fases cognitiva e executiva do processo é revista, pois ambas as fases passam em certos pontos a conviver lado a lado. Por essa razão, o saneamento compartilhado com decisões de conhecimento e de cumprimento, a todo tempo, pode ser utilizado pelo magistrado como mecanismo de materialização das metas definidas na decisão estrutural até que se altere a realidade. O magistrado deve supervisionar a implementação de suas decisões e fazer as modificações necessárias à medida que muda a realidade social e surjam novos problemas.

O saneamento compartilhado passa a ser uma técnica processual a ser utilizada primordialmente nos processos estruturais, visto que possibilita o atingimento do problema estrutural por camadas, visando garantir a efetivação de direitos fundamentais em aspectos de nível micro, dentro de um processo maior que aspira reestruturar instituições e/ou políticas públicas a partir de uma base cooperativa, que deve pavimentar o ambiente democrático do processo estrutural, objetivando o diálogo entre as partes e o órgão julgador para a formação do juízo.

O instrumento processual do saneamento compartilhado nos processos estruturais também permite ao juiz despojar-se da adjudicação tradicional⁷ e redistribuir o poder entre as partes, buscando uma solução consensual entre os envolvidos para implantar uma reforma estrutural.

Essa discussão, porém, não se restringe somente a um isolado e restrito momento processual, mas visa encontrar um suporte teórico suficiente para fundamentar o trabalho conjunto realizado pelas partes e pelo juiz, seja no âmbito probatório, seja na construção da decisão da causa, a fim de materializar um direito fundamental, realizar uma política pública, solucionar litígios complexos ou interesses socialmente relevantes, com atuação compatível e harmônica com o regime democrático e coerente com o perfil do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, esta pesquisa objetiva pesquisar as contribuições que o saneamento compartilhado pode dar para a efetividade dos processos estruturais sob o manto da atuação cooperativa do magistrado. Importa considerar que, embora tenhamos diversos institutos que permitam a aplicação do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, esse fator não tem sido suficiente para alcançar os reais anseios de efetividade nos processos estruturais.

O problema proposto neste estudo é exatamente discutir como um saneamento cooperativo com a efetiva participação também das partes permite alcançar a concretização de um processo civil mais democrático e mais participativo, apto a ser um instrumento de solução de demandas estruturais.

A hipótese de trabalho a ser examinada e testada neste estudo é: o emprego da técnica do saneamento compartilhado pelo magistrado nos processos estruturais, ao permitir que o juiz promova um constante diálogo e debate entre os envolvidos, possibilita o alcance de meios para a superação do estado de desconformidade estrutural.

Nesta pesquisa, serão estabelecidas as diretrizes para a realização de saneamento(s) compartilhado(s) nos processos estruturais e analisa-se de que modo o juiz deve utilizar esse instrumento processual para se despojar da adjudicação tradicional, redistribuir o poder e buscar uma solução consensual entre os envolvidos para implantar uma reforma estrutural.

⁷ “A adjudicação é o processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos. A chamada reforma estrutural – o assunto desse 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” (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. 120).

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de analisar a atuação judicial no contexto dos processos estruturais e, a partir dessa forma de atuação, examinar a utilização da técnica do saneamento compartilhado enquanto ferramenta processual adequada para verificar como o juiz pode atuar de modo a concretizar o modelo cooperativo de processo.

O trabalho parte do exame das balizas do processo cooperativo e do modo como ele pode ser mecanismo que permita a efetiva aplicação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o processo estrutural torna-se um dos meios de tutela possíveis, graças ao uso de um procedimento de estímulo ao diálogo e à cooperação, que suscita o debate e ouve os atores envolvidos, buscando resolver o problema não de maneira pontual e esporádica, mas de modo efetivo e consolidado.

Para dar conta dessa jornada, adotaremos como embasamento teórico para este estudo, além de Vitorelli, Didier Jr., Oliveira, que discutem a teoria do processo estrutural, os estudos de Arenhart, que se concentra na análise das decisões estruturais no direito processual civil brasileiro, bem como os ensinamentos de Fiss e Chayes, para compreender o nascedouro dos processos estruturais, e, ainda, Zaneti Jr., que trata da relação entre processo estrutural e litigância de interesse público.

Deveras, cabe destacar que o tema proposto enquadra-se no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Pará (UFPA), especificamente na área de concentração de direitos humanos, uma vez que este estudo visa demonstrar que o processo estrutural é um instrumento que permite a efetiva aplicação dos direitos fundamentais, pois pretende, sobretudo, atingir a superação do estado de desconformidade de instituições ou de políticas públicas para garantir a máxima efetivação e realização de direitos individuais e coletivos que estão umbilicalmente ligados às discussões relativas aos direitos humanos.

Na medida em que analisa uma atuação processual voltada para a seara coletiva, que naturalmente alcança um número maior de titulares de um direito cuja finalidade precípua é a realização dos direitos humanos, este estudo insere-se na linha de pesquisa “Concretização, direitos e garantias fundamentais” do PPGD/UFPA, pois envolve a pesquisa, a análise e a aplicação de institutos processuais necessários e muito discutidos atualmente no âmbito doutrinário nacional.

A relação deste pesquisador com o tema estabelecido vem de sua atuação como magistrado do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) desde 2016 e com o seu exercício enquanto Promotor de Justiça deste mesmo estado entre os anos de 2015 e 2016, pelo seu contato de forma constante com a temática e demandas advindas de problemas estruturais nas mais diversas comarcas em que laborou, especialmente nas comarcas de Altamira, como titular

da Vara de Fazenda Pública, que trabalhou em um processo envolvendo o saneamento básico e distribuição de água no município; e na comarca de Marituba, que atuou com o processo do aterro sanitário da região metropolitana de Belém. É integrante do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará e foi relator da Proposta de Nota Técnica - PN002/2022 sobre a “Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais” e também é Juiz de Cooperação do mesmo tribunal.

Ademais, recentemente o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Recomendação nº 76, de 08 de setembro de 2020, que dispõe sobre a gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. E, em seus artigos 4º e 6º, recomenda que a atuação do magistrado na decisão de saneamento dos processos coletivos deve ser pautada na verificação e definição de diversas categorias, o que implica dizer que esse assunto é de extrema relevância para a pesquisa acadêmica atual.

Para tal, far-se-á pesquisa pautada na metodologia dedutiva, tendo em vista que a proposta é construir um estudo acerca do desenvolvimento de um diálogo da atuação judicial no controle de políticas públicas, dentro dos processos estruturais, a partir do saneamento compartilhado previsto no art. 357, § 3º, do CPC, tendo como vetor os princípios do processo cooperativo. Logo, parte-se de uma teoria geral do processo cooperativo para se analisar o problema específico da atuação judicial nos processos estruturais com o enfoque na fase do saneamento compartilhado, a qual tem por finalidade mitigar os possíveis déficits de legitimidade do controle jurisdicional de políticas públicas.

Será majoritariamente qualitativa, porque a análise quanto à abordagem não vai em busca de números ou resultados, mas sim possui caráter investigativo, descritivo, com ênfase nos processos estruturais e nos significados que possuem para se alcançar a efetividade de direitos fundamentais individuais e coletivos, bem como o que o juiz pode contribuir para essa finalidade. Busca-se tratar de uma problemática complexa e em construção, na medida em que ainda não há legislação e jurisprudência pacificadas sobre processo estrutural, e qual sua relação com o processo cooperativo, utilizando o saneamento compartilhado como instituto de ligação entre as duas doutrinas.

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa é exploratória, porque procura investigar a atuação judicial nos processos estruturais como legitimação das suas decisões a partir de um processo dialógico, utilizando para tanto a fase do saneamento compartilhado, fenômeno ainda pouco explorado. Pretende-se demonstrar como a construção de decisões dialógicas na fase do saneamento compartilhado pode significar ao mesmo tempo democratização das decisões e efetivação de direitos humanos.

Neste estudo, faz-se uma pesquisa bibliográfica, em razão da necessidade de analisar os fundamentos jurídicos, teóricos e principiológicos do processo estrutural, bem como sua ligação com os princípios do processo cooperativo como forma de legitimar a atuação jurisdicional no controle das políticas públicas. Desse modo, o material será composto prioritariamente por livros, artigos científicos nacionais e publicações, especialmente dos autores Fredie Didier Jr., Edilson Vitorelli, Sérgio Cruz Arenhart, Antônio do Passo Cabral, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim.

Por meio deste plano geral de abordagem, confere-se à pesquisa o caráter de estudo interdisciplinar, com interseções com a sociologia, nas obras de Niklas Luhmann, com a psicologia e a economia, fazendo-se um paralelo com estudos de Cass Sunstein. Examinam-se as repercussões práticas, mas, ao mesmo tempo, abrangentes, em prol da segurança jurídica no uso de tipos e de categorias jurídicas relevantes para o contexto social e jurídico nacional, com o intuito de inovar no estado da arte e expandir o campo de análise dos processos estruturais.

Para chegar aos objetivos pretendidos, este trabalho, além da introdução e das considerações finais, foi dividido em três seções. A primeira seção desta pesquisa está voltada para a análise dos processos estruturais e sua concretização pelo Judiciário, trazendo a conceituação do fenômeno, as transformações que o processo estrutural sofreu a partir do processo civil tradicional e bipolar e a necessidade de adequar as técnicas procedimentais às características complexas, multipolares e policêntricas dos litígios estruturais.

Tratar-se-á também da relação entre segurança jurídica e processos estruturais, propondo-se uma etapa prévia de certificação pela qual o processo estrutural deve passar a partir de uma fundamentação profunda e exauriente, a fim de que não haja desvirtuamento dos princípios e técnicas aplicadas ao processo estrutural.

Como forma de demonstração de que o Poder Judiciário já tem aplicado a tutela estrutural em alguns casos, analisar-se-ão também alguns processos em que foram utilizadas medidas estruturantes aptas a se enquadrarem como processos estruturais, um caso da Corte Constitucional colombiana, outro do Supremo Tribunal Federal (STF), um do Tribunal Regional da 4.^a Região e outro da Justiça Federal – Subseção Judiciária de Altamira (PA).

Em continuação, a segunda seção presta-se a abordar a problemática da atuação judicial no controle de políticas públicas, na medida em que falar de processos estruturais e Poder Judiciário necessariamente deve passar pela argumentação, pelos limites e pelas necessidades do controle jurisdicional de políticas públicas.

Assim, faz-se uma exposição sobre o exercício da atividade jurisdicional em resolução de demandas relacionadas à implementação de políticas públicas. Nesse sentido, também será

exposta a necessidade de um olhar transdisciplinar na análise de processos envolvendo políticas públicas e, como limites e ponderações nessa atuação, serão abordados a teoria das capacidades institucionais e o ativismo dialógico como controle da atuação jurisdicional.

Por fim, a terceira e última seção reforça a íntima relação entre o modelo cooperativo de processo e o suporte para o processo estrutural. Analisa-se a técnica do saneamento compartilhado e verifica-se como a atuação dos envolvidos nas causas estruturais nessa fase é capaz de criar um fundamento acertado para as decisões estruturais na medida em que reforça a legitimidade das decisões judiciais. Nesse intuito, observar-se-ão, como exemplos brasileiros, em especial, ações civis públicas ajuizadas na 3.^a Vara Cível e Empresarial da comarca de Altamira do estado do Pará, para conferir como o saneamento compartilhado pode servir de instrumento de efetividade processual nos processos estruturais.

A importância da presente pesquisa reside em propor formas de atuação para o magistrado diante de processos complexos caracterizados como estruturais, em virtude da dificuldade que se perpetua na realização de direitos fundamentais e da busca para a solução desse problema por meio do Poder Judiciário. Soma-se a isso a necessidade do constante debate acerca da legitimidade judicial, em especial, no que diz respeito à adjudicação dos valores públicos e/ou processos de interesse público.

Finalmente, conclui-se que o modelo de jurisdição da gestão processual participativa constitui-se como mecanismo viável para a implementação de medidas estruturantes na litigância que envolve a implementação de direitos fundamentais.

2 PROCESSOS ESTRUTURAIS E SUA CONCRETIZAÇÃO PELO JUDICIÁRIO

2.1 Conceituação

Os processos estruturais são aqueles que tutelam o direito material cujo objeto é uma questão estrutural, isto é, uma situação de fato consolidada de desconformidade⁸, de problema enraizado, como estado de coisas problemáticas. O fim de tais processos é a solução do problema constituído. De início, é importante consignar que esta pesquisa segue a doutrina de Didier Jr., Zaneti Jr. e Alexandria de Oliveira, que reconhecem a existência de processo estrutural também no âmbito de ações individuais⁹. Entende-se que esses processos podem existir no âmbito do direito coletivo (envolvendo o âmbito público e o privado) e no âmbito individual, quando podem estar fundamentados em uma questão estrutural¹⁰.

A falta de vagas em leito de hospitais constitui um litígio estrutural. Entretanto, em regra, a questão não é tratada como tal, pois não se enfrentam as causas e as origens do problema, o que implicaria a reestruturação do comportamento institucional; aborda-se a questão de forma paliativa, como um litígio individual, resolvendo-se o problema do cidadão que precisa em um dado momento do tratamento médico, sem solucionar a precária estrutura da saúde pública no município e/ou no estado.

Destaca-se que há uma distinção conceitual entre litígios estruturais e processos estruturais. O primeiro tipo de litígio decorre do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública¹¹, opera, sendo um universo maior porque sua existência não depende da existência do Judiciário. Já o processo estrutural é aquele em que se veicula um

⁸ “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” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 46).

⁹ Os professores Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira exemplificam em seu artigo o caso de uma ação individual, mas com características totalmente estruturantes: “Imagine que um sujeito, portador de deficiência ou com mobilidade reduzida, ingresse com ação individual para, com base nos direitos que lhe são assegurados pela Lei 10.098/2000 (LGL\2000\228), exigir que determinados edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa ele recorrentemente ter acesso (como sua faculdade, o hospital do seu bairro, o banco no qual possui conta corrente etc.), sejam obrigados a promover reformas para garantir a acessibilidade prevista em lei” (*Ibid.*, p. 51).

¹⁰ *A contrario sensu*, Edilson Vitorelli entende que “litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente, de natureza pública, opera” (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, out. 2018, p. 338).

¹¹ A reforma estrutural não existe apenas em instituições públicas. Apesar de serem os réus mais comuns, “instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis sejam produzidos” (*Ibid.*, p. 339).

litígio estrutural por meio de um processo judicial, baseado em um problema estrutural, pretendendo-se alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal¹².

Assim, o litígio estrutural é uma situação de fato que pode ensejar a atuação judicial e extrajudicial. A existência de um litígio estrutural pode não acarretar a propositura de um processo estrutural¹³. No entanto, levada a situação de fato a juízo e confirmadas suas características estruturais, será prolatada uma decisão reconhecendo que se trata de um problema estrutural, e o processo será gerenciado conforme tais características.

Por isso, esta pesquisa concentra-se no processo estrutural, já que é nele que há a atuação do Poder Judiciário, seja no âmbito da primeira instância, na figura do(a) magistrado(a), seja no âmbito dos Tribunais, na figura do desembargador(a) relator(a) de causas originárias ou recursais¹⁴.

2.2 Do processo civil tradicional ao processo estrutural

O processo civil brasileiro, ao longo de décadas, preocupou-se apenas em solucionar questões de caráter individualista e patrimonialista, litígios típicos de uma pretensão resistida, aqueles em que o autor demandava o réu por uma pretensão, e cada um defendia o que era seu. Preocupava-se sobremaneira em resolver conflitos individuais e patrimoniais, em que a relação processual era construída apenas por um credor, uma prestação e um devedor. Nesse tipo de processo, o papel do magistrado era decidir qual das partes possuía razão e qual teria seu direito reconhecido segundo uma lógica bipolar, em que há uma relação jurídica material entre duas pessoas, limitando-se a sentença a dirimir aquela determinada situação singular e específica.

¹² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 48.

¹³ O processo estrutural distingue-se do processo civil de interesse público (litigância de interesse público). Vitorelli aponta três diferenças: o processo de interesse público não implica, necessariamente, reestruturação de uma organização; qualquer processo pode ser de interesse público, desde que se busque, por seu intermédio, a implementação de direitos que estão sob a responsabilidade do Estado; por fim, os processos de interesse público voltam-se apenas contra o Estado (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, out. 2018, p. 339).

¹⁴ Melina Fachin e Caio Schinemann entendem que, por via de regra, e de maneira preferencial, as decisões judiciais sobre processos estruturantes devem ser proferidas por órgãos de jurisdição de primeiro grau. Para os autores, mesmo nos casos em que a competência para o conhecimento originário da ação seja do Supremo Tribunal Federal (STF), as decisões estruturantes devem ser executadas nos Tribunais ordinários ou Juízos de 1.º grau, a depender de análise do caso concreto (FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **REI: Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, 2018, p. 229-230).

A complexidade da sociedade, com suas demandas multipolares, exigia que o processo fosse adaptado a essa nova realidade, pois causas com pluralidade de interesses, que extrapolam os limites da lide entre autor e réu, passaram a ser questionadas no Poder Judiciário. As ferramentas clássicas do processo civil tradicional não tinham efetividade suficiente no tratamento de litígios considerados estruturais.

Nesse ponto, cabe refletir sobre as ideias de Zygmunt Bauman e examinar a relação entre os tempos líquidos da humanidade e o processo.

O processo bipolar reflete a modernidade sólida e cartesiana, uma modernidade caracterizada pelo sujeito que se confronta com outro por um determinado e específico bem jurídico. Portanto, a sociedade era hegemonicamente composta por indivíduos que interpretavam o direito de uma forma binária e consideravam as relações humanas como previsíveis e estáveis; a solução dos conflitos adviria de uma simples proposição em uma perspectiva totalmente ortodoxa dos problemas sociais. Todas as transformações operadas na sociedade e no próprio indivíduo importavam diretamente na reformulação de determinados institutos processuais, em razão da complexidade do sujeito humano e da necessidade de um processo condizente com os desejos e anseios desse novo cenário social.

Os processos estruturais são fruto da era da modernidade líquida¹⁵, pois relatam padrões sociais em uma nova realidade, caracterizada pela complexidade cada vez maior das demandas e pelo desenvolvimento de novas relações jurídicas a partir de novos contextos.

Desse modo, observa-se que o diagnóstico da necessidade de uma tutela jurisdicional adequada aos direitos fundamentais de elevada complexidade e afetos a uma série de interesses divergentes passa obrigatoriamente pela resignificação das técnicas processuais.

Os institutos do processo civil tiveram de ser revistos para se adequar aos litígios de massa, que afetam quantidades indeterminadas de pessoas, às novas relações jurídicas decorrentes do advento da contemporaneidade e aos eventos catastróficos, como, por exemplo, os desastres ambientais na cidade de Barcarena, no estado do Pará: o caso do navio Haidar, que afundou no dia 6 de outubro de 2015, no porto de Vila do Conde, em Barcarena, com cinco mil

¹⁵ Conceito introduzido pelo filósofo e sociólogo polonês Zygmunt Bauman, para quem, nos tempos atuais, as relações entre os indivíduos nas sociedades tendem a ser menos frequentes e menos duradouras. A modernidade líquida seria um mundo repleto de sinais confusos, propenso a mudar com rapidez e de forma imprevisível. Bauman ensina: “‘Fluidez’ é a qualidade de líquidos e gases. O que os distingue dos sólidos, como a *Enciclopédia britânica*, com a autoridade que tem, nos informa, é que eles ‘não podem suportar uma força tangencial ou deformante quando imóveis’ e assim ‘sofrem uma constante mudança de forma quando submetidos a tal tensão’” (BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 7).

bois vivos e 700 toneladas de óleo destinadas à Venezuela¹⁶, ou o caso Hydro, com o extravasamento de resíduos provenientes da empresa Hydro Alunorte, produtora de alumina, atingindo vários pontos do município de Barcarena¹⁷.

2.3 Complexidade, multipolaridade e policentrismo e seus reflexos nos processos estruturais

A sociedade de massa¹⁸ fez com que surgissem novas demandas suscitadas pelo desenvolvimento do capitalismo, as quais ultrapassam as querelas meramente individuais, tomando proporções para além da esfera jurídica de apenas um sujeito. A maioria dos litígios coletivos envolve uma profunda complexidade social, inúmeras pessoas e a ponderação entre direitos fundamentais.

Esse fenômeno é fruto do que Ulrich Beck denominou “sociedade de risco”¹⁹, efeito da globalização que atinge grupos marginalizados, vulneráveis, oprimidos socialmente, mas também atinge os próprios produtores dos riscos ou os que lucraram com ele. O autor fala em efeito bumerangue porque há um padrão de distribuição dos riscos e “nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles”²⁰, o que exige uma tutela adequada em litígios complexos.

Tomemos como exemplo os desastres ambientais de Mariana e de Brumadinho em Minas Gerais. Em tais casos, houve a contaminação de rios e do solo, mortes de humanos e de animais com o rompimento de barragens de rejeito de mineração, o que afetou toda a população, vários municípios, empresas locais, pecuaristas, agricultores, as próprias mineradoras. Logo, os danos ambientais alcançaram projeções difusas pelo alcance transindividual dos prejuízos materiais.

A violação de direitos no país é histórica, principalmente quando se considera o regime político em que vivemos. A democracia representativa provoca um permanente estado de

¹⁶ VIEIRA, Debora da S. ; DIAS, J. C. ; GOES, G. S. F. . O acordo realizado na ação civil pública do naufrágio do Navio Haidar em Barcarena/PA aos olhos da análise econômica do direito. In: Verena Holanda de Mendonça Alves; Rafaela Teixeira Sena Neves; João Daniel Daibes Resque. (Org.). Direito contemporâneo em debate: estudos transdisciplinares. 1ed.Porto Alegre: Editora Fi, 2019, v. , p. 375-401.

¹⁷ CASO Hydro: histórico. **Procuradoria da República no Pará**, dados atualizados em 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/paginas-especiais/paginas-caso-hydro/historico>. Acesso em: 5 ago. 2022.

¹⁸ Segundo Marcelo Abelha Rodrigues, conflito de massa é “[...] aquele em que, pela relevância e extensão, permite-se identificar um rótulo padrão sobre o titular e sobre a situação comum que coloca todos numa vala comum” (RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília: Gazeta jurídica, 2017, p. 56).

¹⁹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

²⁰ *Ibid.*, p. 44.

renúncia às prerrogativas cívicas, na medida em que gera um comodismo na sociedade, preocupada apenas com seus interesses próprios e individuais, relegando seus deveres com o grupo para o segundo plano. As adversidades da exploração econômica, as desigualdades sociais, o aumento da fome, da pobreza e da miséria são atribuídos a terceiros, como o Estado e a classe política, o cidadão acaba não se responsabilizando por lutar pela transformação social, pois o problema não atinge seu âmbito doméstico²¹.

No entanto, a partir de uma perspectiva plural de reconhecimento de categorias, de grupos e de comunidades tradicionalmente marginalizados, houve significativas mudanças que permitiram que a sociedade civil organizada passasse a integrar um novo modelo de atuação cívica, na medida em que a transformação histórica da modernidade provocou uma recriação contínua de novos valores e de novos direitos. Nas palavras de Dennis Verbicaro, “nas sociedades em conflito, o papel do cidadão é, primeiramente, se reconhecer como sujeito de direitos e não mero objeto de exploração”²².

Ao analisar criticamente a modernidade, Boaventura de Sousa Santos²³ afirma que os indivíduos saíram de uma razão indolente para se tornarem protagonistas na condução de debates na esfera pública, movidos por profundos interesses na resolução dos problemas da coletividade em que estão inseridos. Passou-se a ter um novo paradigma: o conhecimento-emancipação, que consiste na ideia de solidariedade como combate à indolência social – a sociedade civil é capaz de articular-se politicamente e de participar de maneira ativa do processo deliberativo para a construção do direito. Para o autor, o Judiciário é apenas um dos espaços políticos de deliberação.

Embora a mudança de perspectiva de uma subjetividade individual para a coletiva a partir da própria concepção de empatia social envolva anos de experimentação política²⁴, seus reflexos já são vistos nas unidades do Poder Judiciário quando se observa a quantidade de processos com demandas cada vez mais complexas, como as que envolvem casos de políticas públicas e de litígios de interesse público. Os conflitos entre grupos, pessoas ou internamente

²¹ VERBICARO, Dennis. **Consumo e cidadania**: identificando os espaços políticos de atuação qualificada do consumidor. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 63-65.

²² *Ibid.*, p. 62.

²³ O modelo de racionalidade ocidental – que Santos denomina “razão indolente” – invisibiliza e desacredita as experiências sociais e culturais estranhas ao modelo europeu. Tudo aquilo que não é conhecido pela “ciência racional” é desperdiçado, ou seja, ignoram-se outros tipos de conhecimento. Baseado na sua totalidade seletiva, Santos aboliu da sua visão de modernidade os direitos das minorias culturais, sociais e étnicas; em nome de presumida proteção “simbólica” dos direitos humanos, reforçou as formas de pensamento orientadas para a reprodução das diferenças necessárias ao triunfo de uma classe social (SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 29-36).

²⁴ VERBICARO, Dennis. A tutela processual coletiva do consumidor a partir da atuação concertada dos legitimados ativos. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, Maringá, v. 17, n. 3, set./dez. 2017a, p. 748.

em cada indivíduo têm sido provocados por causas mais profundas do que um mero desentendimento pontual, e os autos de um processo judicial refletem essa realidade complexa. A implementação e o controle de políticas públicas, a proteção do meio ambiente, a garantia da liberdade e da segurança pública, a prestação de serviços em matéria de saúde e educação, entre outras aspirações de ampla extensão social, passaram a fazer parte do rol de direitos tutelados pelo Estado-Juiz.

Nesses casos, uma solução simplista imposta por uma lei ou por uma sentença judicial pode até trazer algum alívio momentâneo, uma trégua na relação conflituosa, mas usualmente não é capaz de solucionar verdadeiramente a questão. A conflitualidade das relações sociais tornou-se complexa a ponto de as formas tradicionais de atuar da jurisdição apresentarem-se inadequadas na solução dos litígios.

Diante desse contexto, importa entender os conceitos de complexidade, multipolaridade e policentrismo e sua relação com os processos estruturais. Embora relacionados, tais conceitos têm acepções próprias e impactos diferenciados no processo. Apesar da existência na doutrina de vozes que defendem que se trata de sinônimos^{25 26}, sua diferenciação é relevante para uma melhor compreensão do modo como as configurações sociais da modernidade afetam os processos que têm por objeto o tratamento adequado de conflitos dessa natureza.

O conceito de complexidade assume diferentes acepções nos ramos do conhecimento humano. Consigne-se desde já que complexidade não significa questão de difícil solução ou compreensão, tampouco significa incontável quantidade de pessoas ou de pedidos²⁷. Para o recorte desta pesquisa, adotar-se-á a base fundamental de sociedades complexas oriunda da antropologia²⁸.

De acordo com o conhecimento antropológico, sociedade complexa é aquela que contém um conjunto de problemáticas que remete à presença de universos culturais diferentes.

²⁵ Arenhart, Osna e Jobim lecionam: “Por multipolaridade, faz-se aqui menção a litígios policêntricos, que possuem vários polos diferentes de conflitos, todos eles com relevância para o processo” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 71). Já Felipe Marçal aduz: “[...] o processo policêntrico seria caracterizado pelo tipo de litígio, o que lhe confere um olhar extraprocessual. Assim, esse policentrismo endoprocessual diz respeito aos poderes e às funções processuais dos sujeitos ao longo do procedimento, não podendo se confundir com o policentrismo decorrente do próprio litígio (extraprocessual), que enseja a utilização do processo estruturante” (MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 43).

²⁶ Para Dierle Nunes, o policentrismo processual está ligado à concepção de democracia no processo, pois o processo possuiria vários centros de poder interdependentes e de igual hierarquia, não havendo o protagonismo do juiz na tomada de decisões, o protagonismo é de todos, em vários centros de decisão (NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 240).

²⁷ ARENHART; OSNA; JOBIM, *op. cit.*, p. 61.

²⁸ Arenhart, Osna e Jobim definem complexidade a partir da estrutura desenvolvida por Kania e Kramer com a metodologia do “impacto coletivo”: complexidade é o enfrentamento de “problemas complexos”, com soluções fora do simples e do tradicional (*Ibid.*, 2021, p. 62-63).

Segundo Mariza Peirano, as sociedades complexas contrapõem-se àquelas que antes eram simples, primitivas e isoladas; são aquelas sociedades que começaram a articular-se a partir de redes sociais muito mais amplas²⁹.

Complexidade é uma característica da sociedade moderno-contemporânea e reflete a variedade de experiências e de costumes advindos de uma heterogeneidade cultural, entendida como a convivência de pluralidades de tradições baseadas em diferentes atividades, origens, etnias, gêneros, ocupações etc.

Edilson Vitorelli atribui um sentido jurídico ao termo complexidade: a complexidade não está relacionada com o grau de concordância entre os indivíduos que integram o grupo, deriva antes da relação entre o litígio e o direito, na medida em que significa múltiplas possibilidades de se tutelar um direito, podendo ser concebidas variadas formas de tutela da violação. Assim, segundo o autor, litígios complexos são aqueles que, para serem resolvidos, exigem mais do que uma simples aplicação do direito; requerem análises relacionadas à eficiência, à economicidade, à proporcionalidade e à desejabilidade³⁰.

A multipolaridade e o policentrismo são conceitos mais aplicados ao direito processual. Apesar de possuírem significados muito semelhantes, não se confundem. Podem existir processos em que se faz presente o policentrismo, mas não há multipolaridade, ou processos que sejam multipolares, mas não são policêntricos.

Para Rodrigo Mazzei³¹, “polo” para o direito processual civil significa a ocupação de diferentes posições processuais assumidas pelas partes na demanda, cada polo reflete um interesse específico defendido em juízo por um ator. Quando se fala em um processo civil clássico, tradicional e ainda majoritário, entende-se que o processo é marcado por essa dualidade de polos: o polo ativo, que demanda, e o polo passivo, que se defende.

Ocorre que as transformações da sociedade acima mencionadas e o conseqüente surgimento de conflitos fizeram com que alguns processos não se encaixassem mais no formato bipolar ou de extremidades duais.

²⁹ Segundo a autora, “ser ‘moderno’ significava ser complexo, a complexidade aqui se referindo principalmente aos aspectos institucionais da organização social. Dentro deste quadro, as sociedades simples potencialmente se transformariam em sociedades ‘complexas’ na medida em que desenvolvessem uma maior capacidade para a racionalidade, maior diferenciação de papéis sociais e um processo de mobilidade social mais efetivo” (PEIRANO, Mariza G. S. Etnocentrismo às avessas: o conceito de sociedade complexa. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, 1983, p. 102).

³⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 35-38.

³¹ MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre a multipolaridade e o policentrismo (com projeção aos conflitos internos do inventário “causa mortis”). In: DINAMARCO, Cândido da Silva; CARMONA, Carlos Alberto; YARSHELL, Flávio Luiz; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; TUCCI, José Rogério Cruz e; DINAMARCO, Pedro da Silva (org.). **Estudos em homenagem a Cândido Rangel Dinamarco**. Salvador: JusPodivm 2022. p. 1152-1173.

As relações processuais passaram a ser marcadas pela existência de múltiplos interesses sobre o objeto litigioso, e essa multiplicidade de interesses gerou a multipolaridade na relação processual. Explica Rodrigo Mazzei:

ao se falar em multipolar remete-se à concepção de situação com mais de dois polos, criando-se, de outra banda, ambiência diferente na contraposição de extremidades, que passa a ser mais fluida, já que a marcação natural de duas extremidades – em concepção binária – desaparece e necessita ser verificada no caso concreto³².

Por isso, quando se diz que o processo estrutural é multipolar, quer-se dizer que se está diante de litígios plurissubjetivos complexos, ou seja, conflitos em que há múltiplos interesses sobre o objeto tutelado, os quais podem convergir ou não para o objeto litigioso. O processo estrutural insere-se em um contexto de quebra do papel tradicional do Poder Judiciário por causa da multiplicidade de interesses e da diversidade de pessoas afetadas pelo objeto do litígio. Arenhart destaca que o conflito estrutural tem outra lógica – a da “formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”³³.

A marca, portanto, da multipolaridade é a existência de variados interesses, que podem ser individuais ou coletivos, ou seja, podem representar um único indivíduo que deseja tutelar sua propriedade em juízo ou representar os interesses de uma comunidade indígena que será afetada por uma grande obra de política pública, por exemplo.

A multipolaridade pode estar presente inclusive em questões materiais em que há apenas um centro de conflito, bastando apenas que existam mais de dois interesses naquela relação processual. Mazzei ilustra tal situação com o exemplo de inventário *causa mortis*, pois um único bem poderá ser simultaneamente objeto de interesse dos herdeiros, do cônjuge ou companheiro meeiro, do legatário e, ainda, de outros personagens³⁴. Por isso, Didier Jr., Zaneti Jr. e Alexandria de Oliveira afirmam que a multipolaridade é uma característica típica, mas não essencial do processo estrutural. Entendem os professores que é possível que o processo seja estrutural e seja bipolar ou que seja multipolar e não seja estrutural³⁵.

³² MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre a multipolaridade e o policentrismo (com projeção aos conflitos internos do inventário “causa mortis”). In: DINAMARCO, Cândido da Silva; CARMONA, Carlos Alberto; YARSHELL, Flávio Luiz; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; TUCCI, José Rogério Cruz e; DINAMARCO, Pedro da Silva (org.). **Estudos em homenagem a Cândido Rangel Dinamarco**. Salvador: JusPodivm 2022, p. 1153.

³³ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022a, p. 1124.

³⁴ MAZZEI, *op. cit.*, p. 1154.

³⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 51.

O policentrismo também é compreendido como inerente à própria sociedade moderna, que, por refletir o dinamismo das relações do século XXI, possui vários centros de atividade. As questões policêntricas são aquelas que não possuem apenas um centro, mas são caracterizadas como uma rede distribuidora de efeitos.

Quando essas questões policêntricas são transportadas para o Judiciário, geram grandes dificuldades para o processo de decidir, porque as teias formadas geralmente trazem demandas de cunho econômico, antropológico, urbanístico, possessório, dominial, entre todos. A solução do problema demandará múltiplas decisões com inter-relações³⁶.

Nos processos estruturais, existem vários centros de decisão, na medida em que possuem uma causalidade complexa intrínseca a seu objeto. Sua resolução exige que haja coesão e coerência entre esses centros de decisão. Assim, o policentrismo simboliza esses vários tentáculos do processo, que precisam estar harmonicamente organizados para a reorganização gradual de uma política pública ou de uma instituição.

Portanto, o policentrismo está ligado aos eixos, no plano fático, de determinado tipo de litígio, ou seja, está relacionado ao aspecto objetivo, com pluralidade no sentido. Já a multipolaridade está ligada à multiplicidade de interesses sobre determinado objeto, é relativa ao aspecto subjetivo, ainda que haja apenas um único objeto específico. Nem todo litígio policêntrico será multipolar, assim como nem todo conflito multipolar será policêntrico³⁷.

Dessa forma, a complexidade, a multipolaridade e o policentrismo são características de conflitos que ganham cada vez mais espaço dentro do Poder Judiciário. O modelo tradicional de jurisdição não tem aptidão para dar uma solução efetiva ao litígio e concretizar os direitos fundamentais violados, pois não possui o instrumental necessário para tratar de conflitos com repercussões complexas e que atinjam sujeitos que não fizeram parte diretamente da relação processual.

³⁶ Arenhart, em seu artigo sobre a Ação Civil Pública (ACP) do Carvão na cidade de Criciúma (SC), na nota de rodapé 10, cita William Fletcher, o qual entende que o policentrismo é uma característica de problemas complexos que possuem vários problemas subsidiários, ou vários centros, cada um dos quais relacionado com outros, de modo que a solução para cada um depende da solução de todos os outros (FLETCHER, William A. *The discretionary constitution: institutional remedies and judicial legitimacy*. *The Yale Law Journal*, Yale, v. 91, n. 4, March 1982, p. 635, *apud* ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022b, p. 1108).

³⁷ MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre a multipolaridade e o policentrismo (com projeção aos conflitos internos do inventário “causa mortis”). In: DINAMARCO, Cândido da Silva; CARMONA, Carlos Alberto; YARSHELL, Flávio Luiz; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; TUCCI, José Rogério Cruz e; DINAMARCO, Pedro da Silva (org.). **Estudos em homenagem a Cândido Rangel Dinamarco**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 1156.

2.4 Fundamentação legislativa para a aplicação dos processos estruturais

Como o Brasil constitui-se em um Estado de direito e como uma das missões do Poder Judiciário é exatamente zelar pelo seu efetivo cumprimento, faz-se absolutamente necessário que a atuação do Judiciário seja pautada pela obediência a comandos legislativos e a valores principiológicos advindos de nosso ordenamento jurídico, em especial do texto constitucional. Por isso, neste tópico analisam-se os fundamentos legais da utilização da tutela estrutural pelo Judiciário.

O Projeto de Lei (PL) n.º 8.058/2014, conhecido como Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, é um embrião de tentativa de regulamentação da atuação do Judiciário envolvendo casos complexos, em especial políticas públicas. Dispõe em seu artigo 2.º, parágrafo único, inciso I, que o processo, nesse caso, terá características “estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes”. No entanto, em razão das intensas discussões e polêmicas acerca da sua constitucionalidade, esse projeto tramita no Congresso Nacional desde 2014, e não há perspectiva de aprovação.

Também estão em trâmite no Poder Legislativo os PLs n.º 4441/2020 e n.º 1641/2021, com o mesmo objeto: disciplinar as ações coletivas ou, conforme suas ementas, a ação civil pública. Acabam igualmente tratando do processo estrutural em seus dispositivos, inclusive com menções expressas no projeto³⁸.

A aprovação de PL será uma garantia a mais da existência e da fundamentação dos processos estruturais. Entretanto, apesar de haver vozes na doutrina que pensam o contrário³⁹, sua aprovação não é necessária para a existência de um processo estrutural, não há qualquer óbice legal para que o Poder Judiciário aplique decisões estruturais nos casos de litígios que apresentem questões estruturais, vez que o ordenamento pátrio já possui diversos diplomas normativos que autorizam a prolação de decisões estruturantes, principalmente após o Código de Processo Civil (CPC) de 2015.

³⁸ O artigo 2.º do PL n.º 1641/2021, que trata dos princípios regentes da tutela coletiva, em seu inciso X, prevê o “efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução plural e adequada especialmente para casos complexos e estruturais”.

³⁹ Silva, Silva e Almeida defendem a necessidade de uma lei para melhor compreensão e fixação de balizas dos processos estruturais: “E mesmo que os instrumentos processuais já existentes constituam um bom caminho, a existência de uma legislação voltada também às demandas estruturais é medida importante para o ordenamento jurídico brasileiro [...]. A positivação de parâmetros, tal como pretende o projeto, para a atuação judicial em processos estruturais, ou que tenham aplicabilidade plena a eles, sinaliza para a contextualização destas demandas numa instituição de garantias aos jurisdicionados” (SILVA, Lilia Nunes; SILVA, Larissa Borsato da; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. A abordagem de processos estruturais no Projeto de Lei n. 1.641/21 e as garantias processuais para efetivação de direitos fundamentais sociais. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS, 7., 2021, Niterói. *Anais* [...], Niterói, 2021. v. III, p. 24).

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) previu um rol de direitos fundamentais que precisa ser implementado pelo Estado e por agentes privados. Todo esse alicerce de direitos deve atender a comunidade em prol do pacto social, começando pela ordem constitucional e pelos pactos que versam sobre direitos humanos.

Por isso, cumprindo os comandos constitucionais, o Poder Judiciário utiliza-se das medidas estruturantes para concretizar tais direitos por meio de uma tutela processual diferenciada e mais adequada a conflitos que são judicializados, visando não apenas uma correção individual e pontual, mas também toda uma reestruturação ou implementação de uma política pública.

Esse modelo pode também ser implementado com base nos princípios fundamentais do CPC, como o trato cooperativo, a boa-fé objetiva, a flexibilização procedimental, a razoabilidade, a proporcionalidade, o bem comum, o espírito cooperativo e dialógico.

A base normativa processual para a prolação de decisões estruturantes pode ser extraída, dentre outros que serão vistos abaixo, do artigo 4.º do CPC – que faz menção ao princípio da primazia do mérito e à atividade satisfativa, o que realça o direito fundamental à tutela jurisdicional adequada –, bem como da combinação do artigo 139, IV, com o artigo 536, § 1.º, ambos do CPC, pois ambos os dispositivos funcionam como verdadeiras cláusulas gerais executivas, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas próprias decisões por meio de medidas atípicas, sejam elas coercitivas ou indutivas.

Além do CPC, algumas leis extravagantes também servem de fundamentação legal às decisões judiciais estruturantes, como a Lei n.º 9.882/1999, que prevê em seu artigo 10: ao ser julgada a ação de descumprimento de preceito fundamental, serão feitas as comunicações às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e de aplicação do preceito fundamental. A Lei n.º 13.300/2016, por sua vez, disciplina o mandado de injunção e, em seu artigo 8.º, dispõe que, quando for reconhecida a mora na edição do ato normativo, serão estabelecidas as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados.

Ambos os atos normativos trazem formatos de decisão que possibilitam ao magistrado atuando em um processo estrutural tratar adequadamente os diversos feixes de conflitos presentes, recorrendo à transposição de técnicas do rito comum e especial, saindo do CPC e buscando outras leis em um diálogo de fontes para elaborar um plano de reestruturação daquela atividade ou instituição, fixando objetivos, etapas de execução e prazos correspondentes para a consecução do propósito almejado.

Marco Félix Jobim propõe que o processo estrutural tenha uma base teórica própria para que haja uma verdadeira teoria do processo ou do litígio estrutural⁴⁰. Expõe o professor que, para responder à pergunta sobre como efetivar decisões judiciais que aparentam impossibilidade de concretização, deve-se partir de uma teoria de um novo modelo de direito processual⁴¹. A necessidade da criação de uma teoria do processo estrutural adviria da peculiaridade dos litígios estruturais, que não conseguem ser solucionados se usadas apenas as ferramentas dos litígios individuais ou do processo coletivo clássico. Para ele, as bases argumentativas têm como ponto de partida as origens do processo estrutural com o julgamento pela Suprema Corte Americana do Caso *Brown vs Board Education*.

Explica Jobim que nesse julgamento foi definido que os juízes deveriam enfrentar as organizações burocráticas, criando inclusive planos de reconstrução para eliminar os entraves da dessegregação racial nas escolas, de modo que a decisão da Suprema Corte fosse não apenas cumprida, mas também perpetuada. Isso teria sido fundamental para se questionar o modelo clássico de jurisdição com suas amarras e rigidez, pois nesse caso não haveria como concretizar os direitos fundamentais previstos na decisão. Por isso, leciona Jobim que o autor norte-americano Owen Fiss propôs um modelo de *adjudication*, que, aplicado em nossa realidade, corresponderia a um novo modelo de jurisdição⁴².

Assim, para o professor Jobim, deve ser feita uma releitura do modelo de processo tradicional a partir da transposição de técnicas previstas no artigo 327, § 2.º, do CPC, em conjunto com a doutrina do diálogo das fontes para a construção de ritos moldados com base na especificidade de cada problema estrutural, com o objetivo de tratar de forma adequada conflitos que não demandam apenas uma simples decisão de pagamento de quantia certa ou de obrigação de fazer ou não fazer⁴³.

Dessa forma, conclui-se que apesar de o ordenamento jurídico nacional ainda não possuir legislação específica que trate sobre a temática dos processos estruturais, há alicerce normativo e principiológico suficiente para o uso da tutela estrutural na resolução de litígios que demandem a reestruturação de um ente, de um sistema ou de uma organização pública ou privada. Devendo haver apenas adaptação dos institutos já existentes para melhor resolutividade dos problemas estruturais.

⁴⁰ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 845-865.

⁴¹ *Ibid.*, p. 848-849.

⁴² *Ibid.*, p. 858.

⁴³ *Ibid.*, p. 865.

2.5 Fundamentação das decisões, processos estruturais e segurança jurídica

A fim de que não haja desvirtuamento dos princípios e técnicas aplicadas ao processo estrutural, faz-se absolutamente necessário que o Judiciário dê maior atenção ao reconhecimento de que aquele determinado litígio configura-se como estrutural para, após essa certificação, ter maior segurança para aplicar a necessária modificação na forma de tratar o processo adaptado a essa realidade, com maior flexibilização processual, realizando uma condução mais ativa e colaborativa do processo e tendo maior dinamismo na construção de procedimentos. Tudo tendo em vista buscar nos processos estruturais uma maior segurança jurídica, fundamento basilar de um Estado democrático de direito.

Humberto Ávila assevera que o ordenamento constitucional atribui fundamentalidade à segurança jurídica, visto que institui, desde seu preâmbulo, um Estado democrático de direito destinado a tornar seguros tanto os direitos sociais e individuais quanto os valores supremos da sociedade, como a segurança. Por isso, segundo o autor, a expressão “segurança jurídica” é associada aos ideais de determinação, de estabilidade e de previsibilidade do direito⁴⁴.

Com a constitucionalização de normas de garantia social e o aumento do rol de proteção dos direitos fundamentais, os princípios passaram a ser vetores de aplicação e de observância obrigatória pelos operadores do direito, o que conferiu uma esfera de liberdade maior ao julgador. Em contrapartida, a aplicação das normas como melhor parecer ao julgador causa risco de violação da segurança jurídica, exatamente pela ausência de parâmetros compreensíveis por todos⁴⁵.

Nesse passo, assevera Marcelo Navarro Dantas, Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, em demandas estruturais – principalmente em causas que impliquem o avanço do Judiciário nas políticas públicas –, o julgador deve “buscar respaldo na legislação, tendo cautela redobrada com a mera aplicação de princípios, de sorte a fundamentar de modo sólido e específico e não apenas de modo vago e genérico as decisões que porventura venha a tomar”⁴⁶.

Inicialmente, observa-se que os fundamentos e técnicas do processo estrutural não devem ser aplicados a qualquer tipo de conflito, pois, nesse caso, haveria violação do princípio

⁴⁴ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 33-34.

⁴⁵ DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O direito constitucional à segurança jurídica e demandas estruturais: a questão da discricionariedade judicial e o papel dos tribunais superiores. **Revista FAPAD**: Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito, Curitiba, v. 1, n. 2, 2021, p. 2-3.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

da legalidade e da segurança jurídica. Todo o arcabouço legal e principiológico que pode ser utilizado pela tutela estrutural deve estar devidamente sincronizado com o reconhecimento de que aquele litígio configura-se como estrutural; a partir daí, é possível o uso das técnicas aplicáveis à efetivação do direito⁴⁷.

Leonardo Silva Nunes entende tal ponto como uma necessidade de certificação de processos estruturais, com o reconhecimento das qualidades inerentes ao conflito e a identificação dos pressupostos objetivos e subjetivos do processo, que são: causa de pedir e pedidos dinâmicos (em razão da causalidade complexa), participação potencializada (pela multiplicidade de interesses) e geração de decisões prospectivas⁴⁸.

Para garantir a segurança e a estabilidade jurídica, bem como para se evitarem casuísmos, deve-se ter um veículo garantidor, que é a devida fundamentação das decisões, a exigência do devido processo legal, mais especificamente do contraditório e da garantia de motivação dos atos decisórios.

O dever de fundamentação das decisões é pressuposto de um Estado democrático de direito, na medida em que expressa o raciocínio desenvolvido pelo juiz no provimento final que encerra a cadeia procedimental e cumpre a função de dar publicidade ao percurso argumentativo que o juiz trilhou para chegar a sua decisão, possibilitando a controlabilidade dos atos judiciais pelos indivíduos.

É um imperativo constitucional que impõe a todos os magistrados, em todas as esferas do Poder Judiciário e em todos os processos judiciais a obrigatoriedade da exposição das razões de decidir, sejam decisões interlocutórias, sentenças ou acórdãos (CRFB, art. 93, IX, e CPC, art. 489, §§ 1.º e 2.º)⁴⁹, fazendo-se necessário que o magistrado explique suficientemente nas decisões que profere as razões de seu convencimento⁵⁰.

⁴⁷ Não se quer dizer que há flexibilização procedimental apenas no processo estrutural. Quer-se salientar que a flexibilização da técnica processual é uma tendência até no processo civil individual. Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. 2007. 284 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

⁴⁸ NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. *In*: REICHELTL, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019, p. 329.

⁴⁹ GOÉS, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa. A necessidade de equilíbrio argumentativo no processo e a fundamentação com base em precedentes no código de processo civil. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 26., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2017, p. 149.

⁵⁰ Afirma Cassio Scarpinella Bueno: “cabe ao magistrado peculiarizar o caso e a respectiva fundamentação diante das especificidades que lhe são apresentadas para o proferimento da decisão” (BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 917).

Como dito, trata-se de uma obrigação que deve estar presente em todas as decisões judiciais, conforme a legislação apresentada⁵¹. Entretanto, no caso de processos estruturais, especificamente quando o juiz reconhece um litígio estruturante, o dever de fundamentação deve ser extremamente bem realizado, pois esse reconhecimento permitirá a adoção de procedimentos diferenciados. É um verdadeiro direito das partes e dos envolvidos no litígio saber que aquela situação consolidada, para ser resolvida, deverá seguir uma lógica que se afasta da observância dos princípios clássicos e tradicionais do processo civil.

Essa decisão deve ser profunda no reconhecimento de que o caso concreto é um problema estrutural, especificando a situação de desconformidade e explicitando que a situação analisada é um tipo de problema que não se resolve com uma única providência, exigindo a tomada de uma série de atos para a solução definitiva. Assim, o magistrado não deve limitar-se ao uso de conceitos jurídicos indeterminados abstratos ou de decisões padronizadas; deve antes exaurir o tema, demonstrando que somente uma decisão estrutural será capaz de superar a questão estrutural e ter resultado empiricamente significativo.

Deve-se dar um maior destaque a esse dever de fundamentação porque a segurança jurídica dos envolvidos no processo estrutural está atrelada ao reconhecimento de que o caso concreto é um litígio estrutural, ou seja, o juiz tem um ônus argumentativo maior por não seguir a lógica tradicional do processo, devendo indicar na sua decisão o fato que ele tem por verdadeiro e fundamentar por que ele tem esse fato por verdadeiro, referindo as provas que estão nos autos e que embasam o seu convencimento⁵².

Essa exigência vai ao encontro das ideias de Robert Alexy em sua teoria da argumentação jurídica quando se propõe a analisar o afastamento do uso de precedentes e a necessidade de sua maior fundamentação pelo julgador⁵³.

Segundo o autor, o uso dos precedentes é constituído pelo princípio da universalidade, ligado à noção de isonomia – tratar casos iguais de modo semelhante. Daí a exigência de

⁵¹ Aduz Lauro Alves Castro: “A necessidade de fundamentação das decisões judiciais não é uma novidade no ordenamento jurídico. Contudo, a forma analítica utilizada pelo legislador para tratar de ausência de fundamentação é, sim, uma novidade trazida pelo CPC/15”, que provavelmente gerará relevantes reflexos na conduta dos sujeitos processuais” (CASTRO, Lauro Alves. **Dogmática sobre a fundamentação analítica no CPC/15: das decisões às postulações**. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021, p. 46).

⁵² CALMON DE PASSOS, José Joaquim. A formação do convencimento do magistrado e a garantia constitucional da fundamentação das decisões. *In*: CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Ensaio e artigos**. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 2, p. 441.

⁵³ ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica. Tradução de Zilda H. S. Silva. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005, p. 258.

respeito aos precedentes como uma questão de princípio⁵⁴. No entanto, para Alexy, podem ocorrer situações em que se faz necessário o afastamento dos precedentes, desde que haja a devida justificabilidade pelo argumento, o que se traduz em uma imposição ao operador do argumento do encargo de fazer a devida exceção, com a exigência de que a decisão só pode ser alterada se boas razões puderem ser aduzidas, havendo necessidade da utilização de uma argumentação judicial com aumento do ônus ou da carga argumentativa daquele que o implementar.

Transporta-se, assim, o encargo do argumento para a decisão certificadora do processo estrutural. Ela deverá ser fundamentada como toda e qualquer decisão judicial, mas precisará de um ônus argumentativo maior, pois propiciará uma maior certeza jurídica e a proteção da confiança perante os envolvidos, os quais confirmarão que aquele litígio será tratado como estrutural.

Desse modo, a garantia dessa decisão de certificação passa a ser fundamental no novo paradigma de direcionamento do processo, especialmente quando se leva em conta que os fundamentos embasadores da decisão possibilitam que o magistrado estabeleça novos padrões de atuação e, sobretudo, adote uma maior flexibilidade na adequação de sua decisão àquilo que exige a situação concreta.

Corroborar esse entendimento o julgamento pela 4.^a Turma do Tribunal Regional da 4.^a Região (TRF4) do Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000, em 27 de julho de 2021⁵⁵, no qual ficou assentado no voto da relatora Ana Raquel Pinto de Lima (Juíza Federal convocada) que o juiz de primeira instância deverá:

ii) atentar para a necessidade de prolação de uma decisão estrutural que sirva de fundamento legítimo para que, somente então, a CJP possa atuar como facilitadora na adoção das providências determinadas pelo Juízo para a consecução dos objetivos fixados no título executivo.

O caso será exposto com mais detalhes a frente, mas sucintamente houve a reforma da decisão do juiz que em primeiro grau determinou *inaudita altera pars* a instituição da Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição.

⁵⁴ De acordo com Manuel Atienza, “as regras mais gerais para a utilização dos precedentes são [...], para Alexy, estas duas: quando se puder citar um precedente a favor ou contra uma decisão, isso deve ser feito; e quem quiser se afastar de um precedente, assume a carga da argumentação” (ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: teorias da argumentação jurídica**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. ed. São Paulo: Landy, 2003, p. 178).

⁵⁵ BRASIL. Tribunal Regional da 4.^a Região (4. Turma). Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000. Relatora: Ana Raquel Pinto de Lima. Julgamento: 27 jul. 2021. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5029519-48.2021.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&seIOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 10 out. 2021.

Segundo a Relatora, o motivo da reforma da decisão nesse ponto foi o fato de não ter havido a devida comprovação da omissão ilícita do Poder Público, supostamente reiterada ao longo dos últimos anos. Deveria existir, em primeiro lugar, uma sentença ou uma decisão em que estivesse estabelecida a obrigação de reestruturação de um determinado órgão, ou serviço público, identificado como ineficiente; apenas posteriormente, seria então constituído o ente responsável pela facilitação dos meios, prazos e formas de cumprimento dessa prestação.

Portanto, para a 4.^a Turma do TRF-4, o processo demandaria a prolação de uma decisão estrutural, que reconheceria o estado de violação de direitos fundamentais e depois estabeleceria o objetivo a ser buscado, assim como as condutas a serem praticadas ou evitadas, os prazos, as etapas, em conjunto com os envolvidos e o Poder Público. Isso não teria ocorrido no caso em análise, na medida em que a tutela provisória de urgência atribuiu liminarmente à Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição a fixação desses objetivos e dos respectivos meios de consecução, os quais foram impostos pelo Judiciário ao poder público sem embasamento em uma decisão estrutural.

Em arremate doutrinário, Luís Francisco Aguilar Cortez, citando Loïc Cadiet, também faz uma importante reflexão sobre o tema, asseverando que, nos casos de controle judicial de políticas públicas (caso da maioria dos processos estruturais), haveria uma “motivação qualificada”, considerando-se que não se trataria apenas do dever de fundamentação das decisões previsto no artigo 93, XI, da CRFB, mas também de uma legitimidade externa que a justiça deve ter pelo convencimento dos jurisdicionados quanto à escolha adotada⁵⁶.

Nessas decisões judiciais, a fim de evitar qualquer tipo de questionamento da violação da separação dos Poderes e de afastar qualquer tipo de subjetivismo do magistrado, exige-se um consolidado e forte dever de fundamentação judicial para identificar que aquela situação enquadrada justifica a atuação do Poder Judiciário por meio de uma tutela estrutural, exatamente por meio da racionalidade exposta das decisões judiciais em conformidade com a ordem constitucional.

Com isso, busca-se superar a ideia de que o Judiciário possui um amplo, irrestrito e ilimitado poder discricionário na atuação do controle de políticas públicas. Não se nega a existência da discricionariedade judicial⁵⁷ no campo das políticas públicas e no emprego nas

⁵⁶ CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 400.

⁵⁷ Karl Engisch reconhece a existência da discricionariedade no seio da nossa ordem jurídica conformada pelo princípio do Estado de Direito, entendendo que, no domínio da administração ou no da jurisdição, a convicção pessoal (particularmente, a valoração) de quem quer que seja chamado a decidir é elemento decisivo para determinar qual das várias alternativas que se oferecem como possíveis dentro de “certo espaço de jogo” será

medidas estruturantes, na medida em que a definição de interesse público, dentre a escolha de interesses concorrentes, passa por um grau de discricionariedade e que essa tarefa, usualmente, é atribuída ao Poder Judiciário. Desse modo, a definição de interesse público deve ser buscada levando-se em consideração parâmetros mínimos para uma existência digna em reflexão sobre liberdade e direitos humanos com a busca de um equilíbrio entre os direitos individuais e os sociais, através da prévia delimitação de cada uma de suas atuações⁵⁸.

Nesse sentido, a certificação da condição estrutural do processo por meio de uma decisão com a devida fundamentação como ora explanado, reconhecendo a dimensão complexa do litígio e sua potencialidade de atingimento de vários interesses, garante uma maior segurança jurídica aos réus e a todos os envolvidos no processo estrutural.

É importante consignar que o paradigma de segurança jurídica aplicável ao processo estrutural que se pretende ressaltar é aquele que sustenta a necessária mudança dos atos jurídicos para atender a uma maior flexibilidade e adaptabilidade de acordo com as transformações da sociedade. Para Antônio do Passo Cabral, há uma profunda releitura do princípio da segurança jurídica, mantendo-se a estabilidade dos efeitos dos atos praticados no passado como fator de previsibilidade, mas com um enfoque também prospectivo, que permita margens de modificação da estabilidade dos atos jurídicos⁵⁹.

Segundo Cabral, esse novo paradigma de segurança jurídica visa atender as novas funções do Estado de Direito a partir do final do século XX, pois representa grandes transformações sociais e exigência de posturas estatais mais dinâmicas e flexíveis, tendo em vista que foi destacada a importância de se olhar para os elementos dinâmicos do ordenamento jurídico e de se procurar mecanismos que garantam segurança e estabilidade às relações, mas também observem o necessário dinamismo da sociedade e suas representações para dentro do processo⁶⁰.

Dessas ideias, extrai-se a característica que liga o novo paradigma da segurança jurídica aos processos estruturais, indispensável a ambos os institutos: a flexibilidade. De acordo com a realidade e o conflito levado ao Judiciário, os institutos processuais serão moldados para atender a extrema variação dos tipos de litígios estruturais. Sendo o objetivo principal da tutela

haveria como sendo a melhor e a “justa”. É problema da hermenêutica jurídica indagar onde e como e com que latitude essa discricionariedade existe. ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Lisboa: Caulouste Gulbenkian, 1996, p. 227.

⁵⁸ TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **R. Dir. adm.**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989. p. 49.

⁵⁹ CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 27-28.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 35.

estrutural o tratamento dessas questões complexas, é necessário que se ofereçam ao magistrado novos padrões de atuação e, sobretudo, uma maior flexibilidade na adequação de sua decisão àquilo que exija a situação concreta.

A característica do novo padrão de segurança jurídica é sua adequação à mutabilidade das relações, o que permite a revisão e o aprimoramento do conteúdo com o poder de dar resposta à estabilidade e à necessidade de mudança. Além disso, destaca-se a capacidade de reagir à pressão por alterações, sempre seguindo pressupostos claros e definidos, objetivando a continuidade jurídica das relações, superando o pensamento de que segurança jurídica significa petrificação. Na verdade, segurança jurídica deve pressupor mudança com consistência⁶¹.

Esse entendimento também pode ser extraído das lições de Paulo Mendes de Oliveira, que propõe uma “abordagem holística da segurança processual”. Segundo o autor, a segurança do processo deve preocupar-se também com os fins externos que o processo visa alcançar, não apenas com a garantia do contraditório, da ampla defesa, da publicidade. Deve ser igualmente buscada a segurança de que seus objetivos serão alcançados efetivamente, de “que o direito material logrará tutela idônea, transformando as promessas legislativas em realidade concreta na vida das pessoas”⁶². Trata-se exatamente do objetivo do processo estrutural, que se propõe a superar o estado de desconformidade de instituições e de políticas públicas em decorrência de reiteradas violações de direitos fundamentais.

Nesse mesmo sentido, Arenhart e Osna asseveram que, embora a efetivação da via estrutural imponha construções procedimentais providas de maior dinamismo e de acentuada flexibilidade, sempre se deve buscar um ambiente jurídico seguro para que o direito exercite legitimamente suas funções reguladora e orientadora⁶³ e para que a plasticidade exigida dos processos estruturais não enseje qualquer violação da segurança jurídica.

Para os autores, além de não ferir o postulado da segurança jurídica, o processo estrutural funciona como uma alternativa para a proteção da justa expectativa do jurisdicionado, na medida em que permite ao demandado um percurso mais brando e maleável de recomposição por não impor na decisão apenas o *tudo* e o *nada*, mas um caminho mais condicionado e escalonado⁶⁴.

⁶¹ CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 42-43.

⁶² OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 113-115.

⁶³ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 330, ago. 2022, p. 240-241.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 248.

Nesses termos, a decisão de certificação com o reconhecimento de que aquele fato jurídico enquadra-se na tipologia de litígios estruturais, a devida justificativa e o ônus de argumentação maior do magistrado servem como parâmetros de busca de uma maior segurança jurídica, na medida em que haverá um ambiente jurisdicional mais seguro e inteligível para os destinatários do processo estrutural.

2.6 Institutos processuais de flexibilização do procedimento

A flexibilidade do processo estrutural é implementada por meio de vários institutos que servem de instrumento para se obter a finalidade a ser alcançada pela tutela estrutural, como, por exemplo, as técnicas processuais flexibilizadoras que atenuam as regras da congruência objetiva e da estabilização objetiva da demanda, a atipicidade dos instrumentos de cooperação judiciária, a atipicidade das medidas executivas, a ampliação do regime de participação no processo, a utilização de um procedimento bifásico, entre outros.

Observou-se que não há um procedimento-padrão a ser seguido pelos magistrados nos processos estruturais, porque, dependendo da situação concreta, o procedimento será adaptado, dada a extrema variação dos tipos de litígios estruturais. Variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida⁶⁵.

Ao longo do processo, os institutos assumirão uma maior flexibilidade de acordo com a realidade, visto que o processo estrutural é essencialmente flexível para que se corrijam os rumos da tutela executiva de modo a contemplar as necessidades atuais dos interessados e atender melhor e com eficiência a prestação jurisdicional.

A parte final do § 2.º do artigo 327 do CPC constitui, segundo Didier Jr., Cabral e Cunha, uma cláusula geral⁶⁶ de flexibilização procedimental, pois admite que o procedimento comum seja adaptado para que nele seja inserida e utilizada a técnica processual diferenciada prevista em procedimento especial. Trata-se, portanto, de uma espécie de livre trânsito de técnicas de gestão processual, confirmada pelo artigo 1.049 do CPC. Haveria, segundo os autores, um trânsito de técnicas entre os procedimentos, a possibilitar a incorporação, ainda que episódica, de técnicas diferenciadas destinadas a procedimentos especiais e vice-versa, ou seja, do

⁶⁵ VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 649-692.

⁶⁶ Fredie Didier Júnior define cláusula geral como uma espécie de texto normativo, cujo antecedente (hipótese fática) é composto por termos vagos e o consequente (efeito jurídico) é indeterminado, havendo, portanto, uma indeterminação legislativa em ambos os extremos da estrutura lógica normativa. DIDIER JR., Fredie. Cláusulas Gerais Processuais. **Revista de Processo**. São Paulo, ano 35, n. 187, set./2010, p. 79.

procedimento comum para os especiais, bem como entre procedimentos especiais, recursais ou executivos⁶⁷.

Portanto, a flexibilização procedimental possibilita um processo adequado e eficiente que tutele os direitos das partes e concretize políticas públicas de acordo com os preceitos e valores constitucionais, atendendo ao dinamismo das relações sociais por meio de um procedimento gerido e supervisionado na esfera judicial.

2.7 Necessidade da observância de um procedimento bifásico

Sob o fundamento legal da possibilidade de fracionamento da resolução do mérito previsto nos artigos 354, parágrafo único, e 356 do CPC, o processo estrutural é pautado pela lógica bifásica⁶⁸, semelhante ao procedimento da falência e da recuperação judicial, no qual primeiro se decide se vai ser decretada a falência e depois como vai ser reorganizada a empresa. Uma vez apurado e constatado o estado de desconformidade, determina-se o estado de coisas a ser alcançado e, em seguida, busca-se a implementação desse preceito estabelecido.

Quando o litígio estrutural é levado ao Judiciário, a primeira fase do processo é dedicada à constatação da existência de um problema estrutural (fase de certificação, como visto acima); uma vez constatado o problema, o propósito do processo é estabelecer a meta a ser atingida – o estado ideal de coisas. Essa decisão deverá seguir a lógica “conhecer, compreender e delimitar o problema apresentado”, assumindo, assim, a estrutura deontica de uma *norma-princípio*⁶⁹.

A segunda fase inicia-se com a implementação das medidas necessárias ao atingimento da meta estabelecida na decisão estrutural, com várias decisões que farão com que essa meta seja cumprida. Não obstante, nada impede que essa meta seja revista por influência no processo da dinâmica dos fatos e da alteração do contexto sociopolítico.

Superar esse estado de desconformidade é o principal escopo do processo estrutural na medida em que visa resolver o problema não de forma superficial, mas com resultados significativos, que superem aquela determinada situação caótica, porque tais circunstâncias somente se resolvem com uma reestruturação do sistema e um compromisso ambicioso de

⁶⁷ DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**: dos procedimentos às técnicas. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 69-70.

⁶⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 48.

⁶⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 587.

transformação social. O que se pretende quando se leva esse problema a Juízo é justamente sair de um estado de coisas inconstitucional para se alcançar um estado ideal de coisas.

Ilustra-se com o ocorrido na ACP n.º 0150735-64.2008.8.26.0002, conhecida como “ACP das creches”, que tramitou no município de São Paulo⁷⁰. Inicialmente, a decisão judicial estabeleceu como meta a criação, até o ano de 2016, de 150.000 vagas. Até 2016, apenas 106.743 vagas haviam sido criadas, o que levava à conclusão de que ainda precisariam ser criadas 43.257 novas vagas. Sucede que, após nova análise do estado de coisas existente em 2016, chegou-se à conclusão de que seriam necessárias não mais 150.000 vagas no total, mas 191.743 vagas até 2020.

A “ACP das creches” constitui-se, assim, em um processo de muitas decisões, devendo as medidas que estão sendo tomadas ficar sob constante avaliação e fiscalização, para que se possa aferir se as metas estipuladas estão sendo eficazes ou se novas medidas deverão ser tomadas.

Portanto, remodela-se o paradigma “direito-obrigação-violação-reparação”, questionando-se se as obrigações de pagar ou entregar coisa certa determinadas em sentenças judiciais têm efeito realmente dissuasivo e farão com que as violações deixem de ocorrer⁷¹ ou se a simples imposição de ordens de fazer ou não fazer serão capazes de promover a transformação de uma realidade social.

A complexidade de um problema estrutural exige que as soluções a serem tomadas não se apeguem apenas a demandas do passado. No processo estrutural, as decisões passam a ter um enfoque prospectivo⁷², com o estabelecimento de planos de trabalho, metas, programas a serem efetivamente implementados, voltando-se para o futuro. As decisões serão, assim, concretizadas de maneira sucessiva, gradativa e adaptadas ao caso sob julgamento.

Matheus Galdino⁷³, ao refletir sobre os meios e os fins do processo estrutural, pondera que em tal tipo de processo não há, como nos processos tradicionais, uma relação de causa e efeito, em que a causa de pedir traz as razões fáticas apontando para o passado e o processo,

⁷⁰ COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, München, v. 7, n. 2, May/Aug. 2016, p. 52.

⁷¹ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 519.

⁷² Leciona Cabral: “devemos ter uma compreensão da decisão judicial menos voltada para sua função declarativa e mais preocupada com condutas, prognósticos e expectativas futuras. Se à segurança jurídica contemporânea devem ser incorporados valores próprios da cláusula do Estado de Direito, como previsibilidade, proteção da confiança legítima, igualdade no tempo e estabilidade na mudança de posições consolidadas (continuidade jurídica), devemos atentar para a necessidade de preocupação não só com o fato pretérito, mas também com as programações do futuro” (CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 211-212).

⁷³ GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, 2019, p. 380.

por meio de uma solução única e determinada, serve como meio para resolução daquela situação substancial preexistente.

Galdino cita o caso *Brown*⁷⁴ para ilustrar como nos processos estruturais não se lida com uma determinada causa; lida-se antes com o alcance de determinado estado fático, devendo o processo sempre considerar que o próprio direito material exige uma transição para um estado de coisas do futuro⁷⁵. Dessa forma, segundo o autor, existiriam no processo estrutural dois tipos de direito: os direitos que constituem o estado ideal de coisas e os direitos que servem como meio para possibilitar o alcance daquele estado.

Em âmbito nacional, a desestruturação das instituições penitenciárias foi recebida no Brasil como estado de coisas inconstitucional. A questão foi abordada pelo STF no julgamento da Medida Cautelar (MC) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347, sob a influência de casos estrangeiros em que há violações sistemáticas de direitos fundamentais suportados pela sociedade com uma omissão reiterada e persistente das autoridades públicas. Destacam-se os casos da Colômbia – Sentença T-153/1998, sobre o sistema penitenciário, e Sentença T-025/2004, sobre o deslocamento forçado interno – e o caso dos Estados Unidos – *Holt vs Sarver* e seguintes, sobre ações de adequação das prisões no sistema penitenciário norte-americano.

Na MC na ADPF n.º 347, o STF reconheceu a existência de um quadro de violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais nas prisões brasileiras, causado pela prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações de garantia e de promoção de direitos das pessoas privadas de liberdade, de modo que a transformação desse quadro de inconstitucionalidade demandará a adoção de medidas estruturais destinadas à formulação e à execução de políticas públicas.

O escopo maior do processo estrutural é, então, exatamente promover o regime de transição entre a situação desestruturada e a situação de conformidade. Por intermédio da fixação do plano, o juiz, de forma cooperativa com as partes, estabelecerá os meios, a intensidade e o tempo de execução das medidas estruturantes, criando instrumentos de implementação. Por isso, será necessário criar um regime de transição até que se chegue à efetiva reorganização da entidade e, por conseguinte, à solução do problema estrutural.

⁷⁴ FRIEDMAN, Leon (ed.). **Argument**: the oral argument before the Supreme Court in *Brown v. Board of Education of Topeka*, 1952-55. New York: Chelsea House Publishers, 1969.

⁷⁵ GALDINO, *op. cit.*, p. 365.

Essa transição vai ao encontro do que determina o artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁷⁶, que prevê a obediência à segurança jurídica para o novo regramento ou o novo direito a fim de não surpreender as pessoas que estão submetidas e acostumadas à situação anterior.

Para Antonio Cabral, a partir desse novo dispositivo legal, as regras de transição passaram a ser um direito individual e um dever do Estado, no qual se inclui o Estado-Juiz no âmbito dos processos jurisdicionais, falando-se em uma “justiça de transitoriedade” (*Übergangsgerechtigkeit*)⁷⁷. Como os processos estruturais visam alterar estruturas há muito tempo consolidadas, esse regime é aplicável a esses tipos de litígio, evitando-se rupturas abruptas de expectativas que possam ter sido criadas em favor da manutenção daquela política ou instituição.

Lembra Cabral que essas normas de transição aplicadas pelo Poder Judiciário não violam a separação de poderes porque são normas com regras especiais, aplicáveis com limitações objetivas e subjetivas, com vigência temporal marcada e com obediência a duas diretrizes: complementaridade das atividades dos vários órgãos estatais e prevalência do órgão de função típica⁷⁸.

Logo, as regras de transição devem ser realizadas da forma mais amena possível e com base no diálogo entre os envolvidos, até que haja, mesmo que de forma parcial, a superação do problema estrutural, visto que a decisão judicial tem por objetivo alterar profundamente a realidade e, para isso, deverá ser previsto, em muitos casos concretos, um regime de transição.

2.8 Atenuação da regra da congruência e da estabilização da demanda

Outra característica importante do processo estrutural é a flexibilização dos princípios da congruência e da demanda⁷⁹.

⁷⁶ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais” (BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13635, 9 set. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-publicacaooriginal-68798-pe.html>. Acesso em: 8 jun. 2022).

⁷⁷ CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 197-198.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 208.

⁷⁹ Norteador o princípio da demanda, diz o artigo 2.º do CPC: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei”; dispõe o artigo 141 do CPC: “O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo

Em um litígio estrutural, no início da ação, dificilmente as partes têm a real dimensão da complexidade do problema, quase sempre não será possível mensurar as consequências do pedido. Por isso, a causa de pedir e a interpretação do pedido como certo e determinado sofrem alterações para atender a teoria da causa de pedir da individuação, e toda a relação jurídica é submetida à apreciação do juiz⁸⁰.

Faz-se necessário redefinir a concepção de observância rígida do princípio da adstrição, influenciado fortemente pela sistemática individual. Para atender a efetividade esperada dos direitos fundamentais, a plena realização da Constituição e a mensuração da exata dimensão de todo o problema, há atribuição de um novo significado à regra segundo a qual o juiz está vinculado estritamente ao pedido formulado na petição inicial.

Não se deve fazer ou interpretar o pedido de forma rígida, inflexível ou fechada, uma vez que os acontecimentos são fluidos e modificam-se constantemente, acompanhando as transformações da sociedade. A interpretação deverá ser a mais maleável possível para atender a característica estrutural imanente. No entanto, como adverte Arenhart, “a(s) medida(s) estrutural(is) imposta(s) deve(m) estar em harmonia com a lesão que se pretende impedir ou reparar”⁸¹, ou seja, a interpretação do pedido de forma flexível não significa um amplo ou desarrazoado poder de alteração do objeto do processo, os limites do pedido devem estar circunscritos ao problema estrutural discutido em juízo.

Nesse passo, quando necessário, o magistrado pode adequar o processo a novos pedidos e causas de pedir surgidas ao longo do processo, com fundamento legal no artigo 493 do CPC⁸², que permite o ajuste da decisão judicial à realidade do caso concreto.

O artigo 493 do CPC torna-se uma ferramenta útil ao processo estrutural ao possibilitar a adequação da decisão ao cenário vigente no tempo da sua prolação. Permite-se atenuar as regras da estabilização objetiva da demanda previstas no artigo 329 do CPC, autorizando o juiz

respeito a lei exige iniciativa da parte”; determina o artigo 492 do CPC: “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” (BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. PL 8046/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 25 jan. 2022).

⁸⁰ Dispõe a Federal Rules of Civil Procedure, em seu item VII, intitulado “Judgment”, na Rule 54 – Judgments; Costs, (c) Demand for Judgment: “A judgment by default shall not be different in kind from or exceed in amount that prayed for in the demand for judgment. Except as to a party against whom a judgment is entered by default, every final judgment shall grant the relief to which the party in whose favor it is rendered is entitled, even if the party has not demanded such relief in the party’s pleadings”. Essa norma estabelece que todo julgamento deve conceder a medida a que o litigante tem direito, mesmo que a parte não tenha requerido expressamente.

⁸¹ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 393.

⁸² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 58.

a resolver a lide conforme o estado em que ela se encontra a partir da compreensão de que os problemas estruturais configuram-se como uma situação de fato não episódica, que traz o elemento da impermanência em sua natureza. Logo, deve o julgador considerar os fatos supervenientes que interfiram na relação jurídica e que contenham um liame com a causa de pedir, a fim de que seja superado o problema enraizado não de forma parcelada, mas como um todo.

As regras da congruência objetiva previstas no artigo 141 combinado com o artigo 492 do CPC exigem que haja correlação entre a decisão e a demanda que ela resolve. No entanto, o próprio Código de Processo Civil permite essa flexibilização em alguns casos, como nas ações possessórias, em que se admite, com base no artigo 554, que o juiz defira ao requerente a proteção possessória adequada à realidade atual dos fatos, ainda que distinta daquela que fora pleiteada quando do ajuizamento da demanda.

Outro exemplo também pode ser extraído do artigo 515, § 2.º, do CPC, que prevê ampliação objetiva e subjetiva na autocomposição, ou seja, o acordo pode estender-se a outras questões jurídicas havidas entre as partes, ultrapassando os limites originários da demanda, bem como a sujeitos que não tenham participado do processo.

Importante consideração sobre essa discussão é feita por Arenhart, o qual alerta que as medidas estruturantes impostas sempre devem estar em congruência com a violação de direitos fundamentais que se pretende impedir ou reparar. Dentro dos limites desse campo de proteção, deve-se tolerar uma maior amplitude para a atividade judicial, o que implicará, muitas vezes, extrapolar os limites do pedido expressamente posto pelo autor da demanda, mas a decisão judicial não pode extrapolar os limites do litígio estrutural a ser combatido, sob pena de transformar o magistrado no verdadeiro gestor do órgão ou do ente responsável pela conduta discutida⁸³.

A flexibilidade da congruência objetiva e da estabilização da demanda supõe que a interpretação do pedido (CPC, art. 322, § 2.º) leve em consideração a complexidade do litígio estrutural. Por isso, Marcella Ferraro afirma que nos processos estruturais há uma “plasticidade da demanda”⁸⁴ e que a petição inicial deve ser interpretada apenas como um “esboço da demanda”⁸⁵.

O processo estrutural também pode se valer da mitigação dos efeitos da coisa julgada prevista no art. 505, I, do CPC, que disciplina as relações jurídicas “continuativas” ou de “trato

⁸³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 400-401.

⁸⁴ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 144.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 153.

sucessivo”, denominadas no CPC de “relação jurídica de trato continuado”, na medida em que a essência de um litígio estrutural é se constituir por relações que se prolongam no tempo, não se encerrando em um único evento. O objeto do processo estrutural é dinâmico, exatamente porque, sendo relação que se prolonga no tempo, é passível de alteração e que vigem preclusões dinâmicas, não podendo o conceito de coisa julgada estar vinculado à estabilização da demanda e à perenidade da coisa julgada, pois o compromisso final é superar o problema estrutural.

Vitorelli defende a flexibilidade da coisa julgada no processo estrutural com base também na Lei n.º 13.300, de 23 de junho de 2016, que disciplina o mandado de injunção⁸⁶. O artigo 10 dessa lei permite que haja revisão da decisão proferida, mesmo com seu trânsito em julgado, quando sobrevierem relevantes modificações das circunstâncias de fato ou de direito. Portanto, para que haja um processo estrutural realmente efetivo e com o escopo de alterar a realidade, é necessária essa leitura mais flexível da coisa julgada.

Embora alguns autores critiquem o termo “relativização da coisa julgada” ou a existência de uma “coisa julgada relativa”^{87 88}, o que quer se chamar atenção a essa temática vinculada aos processos estruturais é que, por sua própria natureza, as demandas estruturais se diferem no tempo, implicando vários atos judiciais em sequência e uma grande intervenção na estrutura de entes públicos e privados, exatamente por o direito material ser mais dinâmico e haver constante necessidade de adequação do provimento jurisdicional a peculiaridade do momento de cada conflito.

⁸⁶ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 341-342.

⁸⁷ Luiz Dellore afirma que há uma suposta mitigação à coisa julgada, tendo em vista que não existe distinção entre a coisa julgada de uma relação de trato continuado ou de uma relação fundada em um único fato. Explica o autor que a distinção não está no direito processual, mas sim no direito material, que é dinâmico – exatamente porque, sendo relação que se prolonga no tempo, é passível de alteração, tanto é assim que o próprio Código aponta ser possível a modificação desde que sobrevenha “modificação no estado de fato ou de direito”. Ou seja, conclui Dellore que se está diante de uma nova causa de pedir e, possivelmente, de novo pedido, de modo que não há a tríplice identidade e, portanto, não há que falar em coisa julgada. GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 1197-1198.

⁸⁸ O julgamento pelo STF, em 08/02/2023, dos Temas 885 (RE 955.227, relator ministro Barroso) e 881 (RE 949.297, relator ministro Fachin), em sede de Repercussão Geral (acórdão ainda não publicado), possibilitou a discussão dos limites da coisa julgada na área tributária, sob a análise da coisa julgada formada nas relações tributárias de trato continuado, decidindo o STF que no momento em que há a alteração da jurisprudência, o tributo passa a ser devido.

2.9 Atuação do Poder Judiciário em processos estruturais: breve análise de casos em âmbito global, nacional e local

A fim de demonstrar que o Poder Judiciário tem aplicado a tutela estrutural em alguns casos, serão evidenciados alguns processos em que foram utilizadas medidas estruturantes aptas a se enquadrarem como processos estruturais. No entanto, frise-se que em muitos deles não se emprega a expressão “processo estrutural”, que ainda não é tão difundida pelos Tribunais como tem sido na doutrina.

Sem a pretensão de fazer um estudo de caso, mas apenas de exemplificar a atuação dos membros do Poder Judiciário em tais processos, verifica-se neles um novo paradigma de decisão, no qual os comandos fechados, impositivos e determinantes foram substituídos por decisões planejadas, com medidas estruturantes progressivas, graduais e paulatinas, que objetivam reformar uma instituição ou política pública, sempre levando em conta as características do caso em concreto.

2.9.1 Âmbito global: decisão da Corte Constitucional colombiana no caso dos *desplazados*

A Colômbia vivia uma crise sem precedentes por causa do direito à moradia de seus cidadãos, o que afetava principalmente as pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. O caso dos *desplazados* acabou resultando em uma tutela judicial visando resolver esse litígio estrutural e garantir o direito à moradia adequada dos indivíduos. Para muitos autores, a Sentença T-025, proferida pela Corte Constitucional da Colômbia, representou o caso mais explícito e sistemático na América Latina para implementar uma decisão estrutural⁸⁹.

A Sentença T-025, de 22 de janeiro de 2004, é oriunda do caso dos deslocados (*desplazados*) pelos conflitos armados na Colômbia, que, no período de 1985 a 2010, expulsaram cinco milhões de colombianos de suas residências, o que corresponde a 11,42% da população do país. Essas pessoas, na maioria, foram obrigadas a viver na indigência e na pobreza em cidades desconhecidas, em barracos feitos de lona e de madeira, sem qualquer saneamento básico, sujeitando principalmente as crianças e os idosos a graves violações de direitos sociais básicos. Tudo por terem sido forçadas a deixar suas casas em razão de ameaças à vida e à integridade física pelos grupos paramilitares, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc).

⁸⁹ MÖLLER, Gabriela Samrsl. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural**: litígios e comportamento das Cortes. Londrina: Thoth, 2021, p. 318.

Diferentemente de alguns países africanos, em que os deslocamentos forçados eram realizados para outros países, na Colômbia, a população procurava outras áreas longe das ações violentas dos grupos armados, no entanto sem qualquer acompanhamento de políticas públicas que pudessem garantir ajuda humanitária à população deslocada no território colombiano.

Após pressão da sociedade civil e dos órgãos internacionais, foi aprovada, em 1997, pelo Poder Legislativo colombiano a Lei n.º 387, que reconheceu os direitos da população deslocada e criou o marco legal para proporcionar assistência social e instituir políticas públicas para essas pessoas, além de outras medidas legais para combater a problemática⁹⁰. Ocorre que as criações legislativas não foram suficientes para estancar o grave problema social, pois o número de deslocamentos aumentou nos primeiros anos da década de 2000.

O caso chegou à Corte Constitucional colombiana, a qual considerou que as políticas públicas então existentes eram incapazes de superar o estado de coisas inconstitucional em que estavam situados os deslocados, tanto em razão da insuficiência dos recursos públicos destinados aos programas, quanto em razão das capacidades das instituições estatais envolvidas.

Para tanto, a Corte Constitucional colombiana desenvolveu de forma dialógica medidas estruturantes, que permitiram ao Judiciário identificar as falhas estruturais, estabelecer parâmetros para a atuação do Executivo e determinar a construção do plano de ação com a colaboração do grupo social afetado pela omissão estatal.

Quando se analisa a Sentença T-025/2004, observa-se que a Corte Constitucional da Colômbia adotou o modelo bifásico em sua decisão judicial, conforme explanado nas linhas anteriores deste trabalho, primeiro com o reconhecimento do problema estrutural e depois com a criação de medidas estruturantes.

Preliminarmente, foi reconhecido que se tratava de um caso que envolvia graves violações de direitos humanos em razão da extrema vulnerabilidade da população deslocada, que contava, em sua maioria, pessoas especialmente protegidas pela Constituição, como mulheres chefes de família, crianças, minorias étnicas e idosos, bem como em razão do elevado número de ações individuais ajuizadas pelos deslocados para obter a satisfação de seus direitos mínimos de sobrevivência, como se pode constatar em trecho extraído da sentença:

Vários elementos confirmam a existência de um estado de coisas inconstitucional quanto à situação da população deslocada internamente. Em primeiro lugar, a gravidade da situação de violação de direitos enfrentada pela população deslocada foi expressamente reconhecida pelo próprio legislador ao definir a condição de deslocado, destacando a violação maciça de múltiplos direitos. Em segundo lugar, outro elemento que confirma a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria de deslocamentos forçados é o elevado volume de ações de proteção

⁹⁰ MÖLLER, Gabriela Samrsla. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural**: litígios e comportamento das Cortes. Londrina: Thoth, 2021, p. 320-321.

apresentadas pelos deslocados para obtenção das diferentes ajudas e seu aumento. Em terceiro lugar, os processos acumulados na presente ação de proteção confirmam esse estado de coisas inconstitucional e indicam que a violação de direitos afeta boa parte da população deslocada, em múltiplos locais do território nacional e que as autoridades têm omitido adotar as devidas correções. Quarto, a violação contínua de tais direitos não é atribuível a uma única entidade. Em quinto lugar, a violação dos direitos dos deslocados assenta em fatores estruturais expostos no artigo 6.º desta decisão, entre os quais se destaca a falta de correspondência entre o que dizem os regulamentos e os meios para cumpri-los, aspecto que adquire uma dimensão especial quando se olha para a insuficiência de recursos, dadas a evolução do problema do deslocamento e a magnitude do problema em comparação com a capacidade institucional para responder pronta e eficazmente a ele. Em conclusão, o Tribunal declarará formalmente a existência de um estado de coisas inconstitucional quanto às condições de vida da população deslocada internamente. Por essa razão, tanto as autoridades nacionais como as territoriais, no âmbito das suas competências, terão de adotar as medidas corretivas que permitam ultrapassar tal situação⁹¹.

Declarada e comprovada a violação maciça e generalizada de direitos fundamentais, a Corte colombiana procurou definir alternativas viáveis para a superação da crise estrutural do sistema, determinando as providências a serem adotadas pelos entes estatais, como a criação de medidas por diversos órgãos e autoridades públicas para sanar as falhas estruturais em políticas públicas destinadas à população deslocada. Sua função, nesse primeiro momento, foi monitorar a implementação de suas ordens.

A Corte Constitucional, em vez de fixar os pormenores das medidas que as autoridades públicas deveriam adotar para atender à população deslocada, expediu ordens de procedimentos que envolviam o Estado e a sociedade civil na elaboração e na aplicação de políticas públicas, em um procedimento participativo e gradual de implementação⁹²:

Quanto às determinações necessárias para superar a violação maciça e contínua dos direitos da população deslocada decorrente de fatores estruturais, o Tribunal declarará a existência de um estado de coisas inconstitucional e o comunicará às autoridades competentes na matéria, para que adote, no âmbito de suas atribuições e em prazo razoável, as medidas corretivas que se fizerem necessárias.

Essas ordens visam a adoção de decisões que permitam superar tanto a insuficiência de recursos quanto as deficiências de capacidade institucional. Isso não significa que, por meio da tutela, o juiz esteja ordenando uma despesa não orçada ou modificando o cronograma orçamentário definido pelo Legislador. Também não é traçar uma política, definir novas prioridades ou modificar a política desenhada pelo Legislador e desenvolvida pelo Executivo. O Tribunal, tendo em conta os instrumentos jurídicos que desenvolvem a política de atendimento à população deslocada, o desenho dessa política e os compromissos assumidos pelas diferentes entidades, apela ao princípio constitucional da colaboração harmoniosa entre os diferentes poderes para garantir que o dever de proteção efetiva dos direitos de todos os residentes no território nacional seja cumprido e os compromissos definidos para tal proteção sejam cumpridos com seriedade, transparência e eficácia⁹³.

⁹¹ COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-025/04**. Bogotá, DC, 2004, tradução nossa. Disponível em: <https://bit.ly/3KSRZaF>. Acesso em: 11 abr. 2022.

⁹² RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia e Sociedad, 2010, p. 133.

⁹³ COLÔMBIA, *op. cit.*, tradução nossa.

Desse caso, extrai-se a estreita ligação entre o direito constitucional e o direito processual, pois o processo serviu como instrumento da garantia de efetivação de um direito fundamental, que é o direito a uma moradia digna. A Corte Constitucional colombiana, em vez de determinar ordens individualizadas, manejou ordens estruturais para a correção do estado de inconstitucionalidade da falta do direito básico de ter um teto para sobreviver e determinou a correção da mudança política das estruturas, assim como estipulou a supervisão e o acompanhamento da evolução do caso.

2.9.2 Âmbito nacional: decisão do Supremo Tribunal Federal no caso do julgamento da Pauta Verde

No âmbito nacional, há um voto recente oriundo do STF, proferido pela relatora, Ministra Carmen Lúcia, na ADPF n.º 760, que trata do julgamento da execução efetiva do Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento da Amazônia e do reconhecimento da omissão do governo no combate aos crimes ambientais. A votação foi suspensa após o pedido de vista do Ministro André Mendonça.

Ao proferir seu voto⁹⁴, a Relatora, adotando o critério bifásico, entendeu como justificada a intervenção do Judiciário diante do estado de coisas inconstitucional resultante do desmatamento ilegal da floresta Amazônica e da omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Reconheceu a Relatora como inconstitucionais as medidas tomadas pelo governo federal, determinando que o Executivo formulasse em 60 dias um plano de execução efetivo de combate a crimes ambientais e de diminuição do desmatamento ilegal em terras indígenas e em unidades de conservação, com um cronograma de metas, objetivos, prazos, monitoramento, dotação orçamentária e demais informações necessárias para um planejamento até dezembro de 2023.

A Ministra ressaltou ainda em seu voto que haveria no país um quadro estrutural de “desmonte” da política ambiental, em detrimento das normas constitucionais de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, determinando que houvesse por parte da União o fortalecimento de órgãos governamentais ligados à pauta socioambiental, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

⁹⁴ DESMATAMENTO: ministra Carmen Lúcia vota por exigir plano da União para fiscalização ambiental. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN>. Acesso em: 8 jun. 2022.

Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), nos seguintes termos:

Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazonia e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstram o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados⁹⁵.

Em seu voto, a Ministra reconheceu a complexidade da demanda, decorrente de uma desestruturação histórica da política ambiental brasileira, e determinou que a correção do problema fosse feita de forma sistêmica, por meio de uma prestação jurisdicional que não se limite a decidir o mérito de acordo com as razões de fato e de direito carreadas aos autos, mas por meio de medidas estruturantes em prol da proteção ambiental determinada pela Constituição.

Esse caso é paradigmático ao demonstrar que as medidas estruturantes não são aplicadas apenas aos direitos de segunda dimensão, mais especificamente aos direitos sociais; podem também ser aplicadas aos direitos de terceira dimensão, como os direitos ambientais.

No voto da Ministra relatora, observa-se que as medidas estruturantes também podem ser um fator de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado na perspectiva da tutela contra o ilícito ambiental, principalmente ao se considerar a particularidade do bem ambiental que, uma vez lesionado, não pode ser recomposto de modo a reproduzir a condição que existia antes da lesão.

Assim, ganha especial relevo a proteção preventiva em lugar da proteção repressiva, com a fixação de medidas em processos estruturais com caráter prospectivo e com a finalidade de corrigir ou reformar o estado de coisas inconstitucional da política ambiental do país, em razão das diversas falhas estruturais nas políticas de controle do desmatamento da Amazônia e de garantia de respeito aos povos indígenas, bem como em razão da ausência de fiscalização para a execução adequada do orçamento destinado à proteção ambiental.

⁹⁵ DESMATAMENTO: ministra Carmen Lúcia vota por exigir plano da União para fiscalização ambiental. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN>. Acesso em: 8 jun. 2022.

2.9.3 Âmbito estadual: decisão da Justiça Federal da Seção Judiciária de Florianópolis no caso da Lagoa da Conceição

Da seara da primeira instância, também se extraem decisões estruturais, como a proferida na ação civil pública em defesa da Lagoa da Conceição, no município de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina.

Em trâmite na 6.^a Vara Federal de Florianópolis, o processo n.º 5012843-56.2021.4.04.7200/SC foi ajuizado na Justiça Federal por abranger terrenos de Marinha e acrescidos, que são considerados bens da União. Trata-se de caso envolvendo poluição cumulativa na Lagoa da Conceição, município de Florianópolis, capital de Santa Catarina, notadamente nas cadeias alimentares dos animais, agravada por impactos do desmatamento, da destruição de nascentes, da canalização de cursos de água, entre outras formas de ocupação irregular em áreas de preservação permanente no entorno da lagoa.

Em decisão de tutela provisória de urgência, o magistrado da Seção Judiciária de Florianópolis definiu em primeiro plano que a degradação do ecossistema da Lagoa da Conceição é um problema histórico resultante do despejo impróprio e ilegal de efluentes no sistema lagunar, que acarretou o extravasamento e o rompimento da lagoa de Evapoinfiltração, deixando clara a fragilidade do sistema de governança. Por isso, reconheceu em sua decisão que se tratava de um problema estrutural, nos seguintes termos:

Deste modo, os fatos relatados efetivamente indicam um problema de natureza estrutural, que demanda tutela jurisdicional através de abordagem processual também estrutural. Com efeito, existe fundamento normativo para o processo estrutural, em que pese a ausência de previsão procedimental específica. Destaque-se os princípios da solução consensual (artigo 3º do CPC) e da cooperação (artigo 6º do CPC). Também há o disposto no artigo 139, IV do CPC, como autorizador à implementação de medidas estruturantes pelo Juízo, por indicar amplo rol de medidas que pode dispor⁹⁶.

Em seguida, a decisão reconhece a transdisciplinaridade do litígio estrutural e estabelece que a solução para o problema ecológico e socioeconômico da Lagoa da Conceição deverá vir do tratamento sistêmico e orquestrado de todos os atores envolvidos, ou seja, da cooperação interinstitucional e da solução dialógica e concertada do Poder Judiciário e dos entes responsáveis.

⁹⁶ BRASIL. Justiça Federal de Santa Catarina, Seção Judiciária de Florianópolis. Ação Civil Pública n.º 5012843-56.2021.4.04.7200 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - SC). Originário: N.º 50047934120214047200 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - SC). Data de autuação: 19/05/2021. Tutela: Deferida. Juiz: MARCELO KRÁS BORGES. Órgão Julgador: Juízo Federal da 6.^a VF de Florianópolis. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5012843-56.2021.4.04.7200&chkMostrarBaixados=S&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=. Acesso em: 8 jul. 2022.

Como forma de reconhecimento do caráter multifacetado do problema, foi criada pela decisão a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição, com a participação dos réus e interessados no feito, representantes da comunidade acadêmica, das associações autoras e outros interessados, com a finalidade de assessorar o Juízo na adoção de medidas estruturais pertinentes, subsidiando a tomada de decisões e o monitoramento de implementação.

Essa decisão foi agravada e o Tribunal Regional Federal (TRF) da 4.^a Região manteve a decisão judicial, fundamentando que há evidências da caracterização da incapacidade de governança da Lagoa da Conceição, com danos ambientais que podem representar um quadro de colapso e de irreversibilidade para o ecossistema do manancial. O Tribunal apenas ponderou que a Câmara Judicial que se pretende criar deve ter caráter apenas consultivo do Juízo, não se equiparando a um órgão público, nem possuindo poder decisório:

(1) estabelecer que a Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), instituída pela decisão ora recorrida, não se equipara a órgão público, para qualquer finalidade; não possui poder decisório e de imposição de obrigações a qualquer parte do processo; e não goza da prerrogativa de utilização de recursos públicos de qualquer natureza. (2) admitir a manutenção da CJ-PLC com caráter meramente consultivo, enquanto comissão ou comitê, sem que seja gerado qualquer custo ao Poder Público, e com atuação estritamente vinculada ao objeto das ações judiciais que já se encontram em tramitação perante a Vara Federal de origem, e que tratem de temas relacionados à preservação da Lagoa da Conceição, de modo que possa assessorar o Poder Judiciário nas questões já judicializadas, porém sem vincular a Administração Pública, sob pena de indevida interferência do Judiciário sobre os demais Poderes. Ante o exposto, defiro parcialmente o efeito suspensivo postulado. Comunique-se ao Juízo de origem. Intimem-se, sendo as agravadas para os fins do artigo 1.019, inciso II, do Código de Processo Civil⁹⁷.

Constata-se nessa decisão que o magistrado de primeiro grau reconheceu que, diante de um litígio multipolar, faz-se necessário rever o conceito tradicional de contraditório e possibilitar a todos os polos do conflito o direito à participação efetiva na formação judicial e na solução da controvérsia. Por meio da criação da Câmara Judicial, o magistrado não terá uma visão monocular em uma única relação processual, mas poderá ter uma visão global do problema e das infinidades de interesses que estão ligados àquele conflito.

O caso é pertinente à pesquisa em razão de peculiaridades que o processo oferece. A ação foi ajuizada não pelo Ministério Público nem por qualquer outra instituição pública, mas pela sociedade civil organizada, pelo Grupo de Estudos de Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em conjunto com associações civis, o que demonstra que a participação qualificada das associações nos processos estruturais pode ajudar na resolução das controvérsias envolvendo interesses

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4.^a Região (4. Turma). **Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000**. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3LXQaL0>. Acesso em: 11 nov. 2021.

multifacetados. O fenômeno oferece um olhar que vai além das diferenças e gera um empoderamento para que os indivíduos tenham uma maior intervenção no processo político-deliberativo de criação e de aperfeiçoamento das normas jurídicas⁹⁸.

Outro ponto a ser ressaltado na presente decisão é que as medidas estruturantes foram concedidas em sede de tutela provisória de urgência. O juiz, ao receber a ação, antes de mandar citar os requeridos, já estabeleceu o plano de ação para a superação do problema estrutural, o que é criticado pela doutrina⁹⁹, pois não caberia concessão de medidas estruturantes em sede de tutela de urgência em razão da falta do contraditório efetivo, sendo a tutela provisória estruturante liminar algo incoerente com a tutela estrutural.

Neste específico tópico, não considero tão acertada a decisão de proposição de medidas estruturantes em sede de tutela de urgência tendo em vista que não houve tempo suficiente para o debate ser amadurecido, principalmente considerando a ausência na lide dos interessados e atingidos. Criar medidas estruturantes a partir de uma visão monocular do juiz corre-se grandes riscos de inefetividade pela falta do debate, aprofundamento e observação da visão plural dos atingidos.

2.9.4 Âmbito local: decisão da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Altamira no caso da ACP do Hidrograma do Consenso

Por derradeiro, apresenta-se a decisão proferida em processo do estado do Pará, em trâmite na Subseção Judiciária da cidade de Altamira, referente à ACP n.º 1000684-33.2021.4.01.3903, conhecida como “ACP do Hidrograma de Consenso”, que tem como autor o Ministério Público Federal (MPF) contra a Norte Energia, concessionária de Belo Monte, e o Ibama, responsável pelo licenciamento ambiental da usina.

A ação objetiva o reconhecimento da “situação de ilegalidade que se consolidou mediante a operação da UHE Belo Monte sem a existência de um mecanismo de mitigação apto a garantir a partilha equilibrada das águas do rio Xingu”. Em razão do grande impacto

⁹⁸ VERBICARO, Dennis. A arbitragem coletiva de consumo na Espanha através da atuação qualificada das associações representativas de defesa do consumidor e sua possível e salutar influência no direito consumerista brasileiro. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 14, n. 53, abr./jun. 2017b, p. 96-97.

⁹⁹ Fredie Didier Jr. fez essa crítica na aula magna que proferiu em um curso de extensão da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (DIDIER JR., Fredie. **Elementos para uma teoria do processo estrutural**. Aula inaugural proferida na abertura do curso de extensão da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo intitulado “O Ministério Público como garantia fundamental e o processo estrutural”. Transmitida ao vivo em 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gLTit8bhFHc>. Acesso em: 17 ago. 2022).

socioambiental da situação relatada e da magnitude do conflito envolvendo a partilha das águas do rio Xingu, a ACP foi assinada por dezoito procuradores da República que atuam no Pará.

Em breve síntese, o caso advém da implantação, no rio Xingu, da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, que, em potência instalada, é a quarta maior hidrelétrica do mundo, atrás apenas das chinesas Três Gargantas e Xiluodu e da binacional (brasileira e paraguaia) Itaipu. Belo monte é a maior usina hidrelétrica inteiramente brasileira.

O leilão para a construção e a operação da usina foi realizado em abril de 2010 e vencido pelo Consórcio Norte Energia com lance de R\$ 77,00 por MWh. O contrato de concessão foi assinado em 26 de agosto do mesmo ano, e as obras civis iniciaram em 18 de fevereiro de 2011.

Com a construção da usina, estipulou-se o Hidrograma de Consenso, consistente na principal medida de mitigação dos efeitos adversos da redução de vazão na Volta Grande do Xingu, que afetou mais de 25 comunidades indígenas e ribeirinhas que vivem nessa região. Indicado no Estudo de Impacto Ambiental e no respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) da UHE Belo Monte, o objetivo do Hidrograma seria, a princípio, conciliar a geração de energia com a quantidade de água indispensável para as funções ecológicas da região e a manutenção de suas condições de navegabilidade. Para tanto, propôs-se uma divisão da vazão natural do rio Xingu.

O trecho referido corresponderia a 130 quilômetros do rio, que sofre interferência direta da UHE de Belo Monte pelo desvio da vazão do curso de água que é conduzido por um canal de concreto até as turbinas da hidrelétrica. Assim, uma parte do rio é afetada por uma seca permanente criada por esse desvio, provocando alterações drásticas para animais, plantas e pessoas, pois a maior parte das águas é desviada para as turbinas.

Por isso, a ação discute o desvio de 80% da vazão do rio para movimentar as turbinas hidrelétricas e requer que a justiça obrigue a Norte Energia a aplicar um regime de vazão mínima na Volta Grande, para inundar as florestas aluviais e assegurar a alimentação e a reprodução de espécies aquáticas, bem como a segurança alimentar dos moradores da região, enquanto são definidas as vazões seguras a serem praticadas na Volta Grande do Xingu.

Na própria petição inicial, o MPF reconhece tratar-se de um problema estrutural diante da complexidade do tema. De um lado, há o contexto da aplicação de uma política pública ambiental em que se discute a vazão necessária para o alagamento das florestas e a continuidade dos ciclos ecológicos daquela região amazônica e, do outro, o equilíbrio entre oferta e demanda de energia elétrica no país.

Os procuradores da República abriram um tópico na inicial intitulado “12. DO PROCESSO ESTRUTURAL E A PRESENÇA DE SUAS CARACTERÍSTICAS NO CASO

CONCRETO”, em que sustentam seu pedido com fundamento na doutrina, em conceitos e características do processo estrutural, em precedentes jurisprudenciais e em uma forte argumentação que defende por que aquela ação deveria ser tratada como estrutural.

A decisão também foi concedida em caráter de tutela provisória de urgência, mas, ao contrário da ACP da Lagoa da Conceição, os réus foram intimados previamente para se manifestarem quanto ao pedido de tutela de urgência.

O Ibama manifestou-se, alegando, entre outras coisas, que se tratava de discricionariedade técnica; em relação à consulta prévia, arguiu que não há regulamentação formal da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Norte Energia, também entre outros argumentos, questionou a indeterminação dos pedidos feitos pelo MPF na exordial e a violação do princípio da separação dos Poderes. Os questionamentos destacados dos requeridos são importantes para se compreender como eles podem ser abordados quando se está diante de um processo estrutural.

Na decisão judicial, a juíza refutou o argumento de que se trataria de questão discricionária que deveria estar apenas no âmbito da administração. As decisões tomadas no licenciamento devem observar as análises necessárias ao embasamento da conduta administrativa, sendo, portanto, passíveis de sindicância pelo Poder Judiciário. Refuta-se também que a questão discutida nos autos seja imune à apreciação judicial por ofensa à separação de Poderes.

Acerca do argumento de que os pedidos do MPF seriam indeterminados, a decisão traz à baila exatamente a doutrina já aqui examinada, segundo a qual, em um processo estrutural, ao autor deverá ser facultada a possibilidade de formular, em um primeiro momento, um pedido indeterminado, estando dispensado de precisar, com exatidão, as medidas que deverão ser tomadas diante das várias teias e camadas que o conflito pode ter. Dessa maneira, não foi determinada a emenda da petição inicial, tendo ela sido recebida pela juíza por se tratar de um problema estrutural.

Destaca-se também na decisão o reconhecimento da multipolaridade do caso por terem sido admitidas no processo a União Federal – em razão da geração energética pela UHE Belo Monte –, a Defensoria Pública da União – por sua representatividade para tratar de interesses de pessoas hipossuficientes atingidas pela definição do Hidrograma de Consenso, objeto dos autos – e associações indígenas, entre as quais a Associação Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu e a Associação Indígena Juruna Unidos da Volta Grande do Xingu. Foi ainda determinado pela juíza que o Ibama, na análise do processo de avaliação do Hidrograma de Consenso para a redefinição das vazões praticadas no Trecho de Vazão Reduzida, realize

consulta prévia, livre e informada das populações tradicionais moradoras da Volta Grande do Xingu. Constatou-se assim que esse conflito estrutural reúne diversos núcleos de posições e opiniões sobre o tema, o que demonstra a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam no objeto do litígio.

Finalmente, como medida estruturante, foi determinado que o Ibama e a Norte Energia apresentassem, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, cronograma detalhado para a realização de todas as etapas dos três eixos dos Estudos Complementares, fixando-se como data final o dia 31 de dezembro de 2021 (Termo de Compromisso Ambiental (TCA) n.º 3/2021-GABIN, cláusula 1.2). Datas específicas, que considerem os diferentes ciclos hidrológicos, foram definidas para a apresentação dos resultados parciais, aos quais os requeridos devem dar publicidade.

Dos casos apresentados, concluiu-se que o Poder Judiciário abre-se cada vez mais para uma mudança de lentes ao considerar que a Constituição da República exige a implementação de direitos fundamentais e a efetivação de um núcleo mínimo de direitos socioeconômicos.

No entanto, diante do consolidado estado de desrespeito a esses direitos, o processo estrutural constitui uma das alternativas (frise-se, uma das, não a única) para transformar essa realidade. A tradicional forma de judicialização não enfrenta os problemas estruturais associados às raízes do litígio. Por isso, a tutela estrutural surge como uma terceira via de busca da tutela adequada contra violações sistêmicas de direitos e de alcance da solução do litígio, com um Judiciário comprometido em resolver os problemas sociais por meio de uma atuação consensual, dialógica e concertada.

3 A ATUAÇÃO JUDICIAL NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

As soluções consensuais, discutidas no diálogo entre as partes, constituem um dos marcos significativos dos processos estruturais. A imposição de uma decisão em tais casos pode, inclusive, acentuar o problema estrutural e desagradar as partes do processo e a sociedade atingida. Já a resolução consensual, por meio do emprego de técnicas como a mediação, a conciliação e a aplicação de negócios jurídicos processuais, possibilita que os acordos sejam plenamente cumpridos, pois advêm da livre manifestação das partes a partir do conhecimento de sua realidade¹⁰⁰.

Com efeito, faz-se necessário redefinir a concepção de diversos institutos fundamentais do processo que são influenciados fortemente pela sistemática individual, pois, diante de litígios estruturais, o magistrado deve utilizar-se de instrumentos adequados para o tratamento desse tipo de tema. Aqui reside a problemática que demonstra a relevância da presente pesquisa.

Observa-se que há divergência entre os autores norte-americanos quando apontam como ocorre a atuação judicial em processos dessa natureza. Owen Fiss¹⁰¹ e Abram Chayes¹⁰² defendem haver um protagonismo judicial na resolução do conflito, o juiz deve ser a figura dominante, pois é o Judiciário o incumbido de reestruturar as organizações para eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais pelos arranjos institucionais existentes.

Já para Judith Resnik¹⁰³, o juiz não poderia ser um “oráculo independente”, uma figura dominante atuando sozinho na demanda e construindo de forma solipsista sua decisão, isto é, em uma atuação solitária, sem colaboração das partes na construção do provimento jurisdicional. Ao contrário, deve ser “consorte dos litigantes”, privilegiando uma atuação dialógica e não se limitando a dar apenas oportunidade de manifestação às partes e a seus advogados, mas levando, efetiva e seriamente, em consideração os seus argumentos.

Em razão disso, a presente pesquisa visa analisar como deve ser a atuação judicial nos processos estruturais na fase do saneamento compartilhado, previsto no artigo 357, § 3.º, do CPC, como vetor de efetivação de um modelo cooperativo de processo.

¹⁰⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022a, p. 1064.

¹⁰¹ 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: Saraiva, 2004, p. 27.

¹⁰² CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interes público. Tradução de Olivia Minatta e Francisco Verbic. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 268, jun. 2017, p. 166.

¹⁰³ RESNIK, Judith. Managerial judges. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, n. 2, Dec. 1982, p. 391. No original: “No longer a detached oracle, the judge has become a consort of the litigants”.

3.1 A atuação judicial no controle de políticas públicas

Dissertar sobre a atuação judicial em processos estruturais demanda abordar também a temática da atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas. Por isso, faz-se um corte de forma pontual no exercício da atividade jurisdicional em resolução de demandas relacionadas à implementação de políticas públicas para que se compreenda melhor o tema global deste capítulo, que é a atuação do juiz nos processos estruturais.

Como ponto de partida, utilizamos os estudos do autor norte-americano Colin Diver acerca da atuação do juiz como controlador do poder político em casos de intervenções estruturais de instituições públicas. Diver define a função judicial como “intermediação de poder político” e o juiz como um *political powerbroker* (“corretor de poder político”)¹⁰⁴.

Afirma o autor que os demandantes cada vez mais têm pedido aos tribunais não apenas a correção de violações isoladas e episódicas da lei, mas também a realização de reformas sistêmicas de instituições ou políticas inteiras. Com isso, os tribunais tornaram-se a principal porta para a busca da reforma estrutural por muitos grupos mais descontentes com a prestação de serviços governamentais.

Essa transformação no caráter do litígio necessariamente transforma o papel do juiz. O juiz passa a ter uma atuação muito mais de troca, de negociação e de gestão do conflito do que de coerção e de adjudicação. Ele usa sua posição central no processo para exercer influência além das fronteiras imediatas do processo, avaliando e ponderando o impacto de resultados atingidos em seu gabinete sobre a distribuição de efeitos no mundo exterior, assumindo um papel, em essência, de um gerenciador de poder político¹⁰⁵.

Diver, discorrendo sobre adjudicação e esfera política como modelos opostos de ajuste das condutas coletivas¹⁰⁶, considera que o modelo adjudicativo é um processo para resolver conflitos particulares entre indivíduos por meio da elaboração de princípios de normas autoritárias, tipicamente incorporadas a regras e precedentes. Nesses casos, as decisões do tribunal identificam a forma do ilícito jurídico, bem como o dano sofrido pela pessoa lesada, definindo qual alívio é apropriado; portanto, fornecem apenas o predicado para a ação futura, não um plano para a ação em si.

¹⁰⁴ DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. *Virgínia Law Review*, [s.l.], v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 43.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 63.

Por outro lado, diz Diver, na deliberação política de negociação, uma gama variável de problemas pode ser solucionada cooperativamente pelos participantes, em vez de se focar uma única disputa autocontida e usar normas autoritárias como guias. Para o autor, a conciliação é uma constante na construção e na execução da decisão. Os participantes confiam no princípio da troca. Daí a conclusão de que o processo político é mais fluido e flexível.

Considerando o papel mais atuante, criativo e administrador do juiz quando em atuação em processos estruturais (um gerenciador de poder político), os ensinamentos de Diver podem servir como baliza para o exame dessa nova forma de atuação judicial, que, se realizada de forma desproporcional, está sujeita a grandes riscos de violação do princípio da separação dos Poderes, a desvios de parcialidade e à manipulação do processo pelo uso exacerbado do subjetivismo.

A partir dos casos relatados pelo autor e de sua repercussão nas políticas públicas estadunidenses, analisa-se o modo como o ordenamento jurídico brasileiro caminha no desenvolvimento do tema do controle de políticas públicas levando em conta essa nova forma de atuação judicial.

No âmbito nacional, em razão da carência de concretização de direitos materiais previstos no texto constitucional, o Poder Judiciário passou a ser um dos atores responsáveis pela materialização dos direitos de dimensões coletivas, na medida em que a positivação dos direitos transindividuais não refletia, necessariamente, em sua efetividade na sociedade.

Este paradigma de efetividade¹⁰⁷ decorre exatamente de princípios constitucionais que trazem a concepção de que o Poder Judiciário tem como missão fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com o princípio da eficiência (art. 37, da CRFB), princípio da duração razoável do processo e da celeridade (art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB), princípio do devido processo legal (art. 5º, incisos LIV e LV, da CRFB) e o princípio do amplo acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB).

Nota-se que o texto constitucional impõe que o Estado-Juiz não se limite apenas a declarar direitos ou a afirmar que o autor faz jus a uma determinada prestação estatal. Exige-se mais. Faz-se necessário que o Poder Judiciário satisfaça o direito do jurisdicionado, de modo que lhe seja garantido usufruir do bem jurídico que lhe é assegurado¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Cambi distingue os termos “eficácia” e “efetividade”. Para o autor, a eficácia refere-se à concretização de um programa condicional previsto pela lei de forma abstrata e hipotética. A efetividade diz respeito à implementação de um programa finalístico que orienta a atividade legislativa (CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 18).

¹⁰⁸ Em sentido semelhante, expõe Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, citado por Hermes Zaneti Jr.: “Se quisermos pensar o direito processual na perspectiva de um novo paradigma de real efetividade, é preciso romper de vez

Seguindo o entendimento de Daniel Sarmento¹⁰⁹ e de precedentes do STF¹¹⁰, os direitos sociais previstos na Constituição não constituem normas programáticas ou normas de eficácia limitada, configuram-se antes como verdadeiros direitos subjetivos oponíveis ao Estado, os quais são sindicáveis pela via judiciária por meio de um processo de ponderação no caso concreto em razão de sua natureza principiológica.

Diante desse contexto, o Poder Judiciário passou a ser uma instituição de garantia, que tem por dever implantar direitos fundamentais com vedação do retrocesso e da proteção deficiente¹¹¹, principalmente no tocante aos direitos fundamentais a prestações do Estado (dimensão positiva), correlatos aos direitos sociais sistematizados na Constituição de 1988, visto que, se os direitos estão na Constituição, podem ser exigidos em um processo judicial¹¹².

A concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva¹¹³ é considerada como corolário do amplo acesso à justiça previsto no artigo 5.º, inciso XXXV, da CRFB, o que

com concepções privatísticas e atrasadas, que não mais correspondem às exigências atuais e que deixaram de ser adequadas às elaborações doutrinárias e aos imperativos constitucionais que se foram desenvolvendo ao longo do século XX. Neste panorama um dado importante é o declínio do normativismo legalista, assumido pelo positivismo jurídico, e a posição predominante, na aplicação do direito, dos princípios, conceitos jurídicos indeterminados e juízos de equidade, com toda sua incerteza, porque correspondem a uma tomada de decisão não mais baseada em um *prius* anterior ao processo, mas dependente dos próprios elementos que nele serão colhidos” (OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *apud* ZANETI JR., Hermes. **A constitucionalização do processo: o modelo constitucional da justiça brasileira e as soluções entre processo e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 189).

¹⁰⁹ SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-586.

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 410.715-5/SP**. Recurso Extraordinário. Criança de até seis anos de idade. Atendimento em creche e em pré-escola. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja exceção se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, § 2.º). Recurso improvido. Recorrido: Município de Santo André. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/389T9RK>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹¹¹ STRECK, Lenio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (Übermaßverbot) à proibição da proteção deficiente (Untermaßverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 32, n. 97, p. 171-202, 2005.

¹¹² Sobre esse ponto, afirmam Vianna, Burgos e Salles: “A invasão do direito sobre o social avança na regulação dos setores mais vulneráveis, em um claro processo de substituição do Estado e dos recursos institucionais classicamente republicanos pelo judiciário, visando a dar cobertura à criança e ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência física. O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos. A nova arquitetura institucional adquire seu contorno mais forte com o exercício do controle da constitucionalidade das leis e do processo eleitoral por parte do judiciário, submetendo o poder soberano às leis que ele mesmo outorgou” (VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. *Dezessete anos de judicialização da política*. **Tempo social**, São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007, p. 41).

¹¹³ Da mesma forma, as lições de Luiz Guilherme Marinoni: “[...] os direitos fundamentais materiais, além de servirem para iluminar a compreensão do juiz sobre o direito material, conferem à jurisdição o dever de protegê-los (ainda que o legislador tenha se omitido), ao passo que o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva incide sobre a atuação do juiz como ‘diretor do processo’, outorgando-lhe o dever de extrair das regras processuais a potencialidade necessária para dar efetividade a qualquer direito material (e não apenas aos direitos fundamentais materiais) e, ainda, a obrigação de suprir as lacunas que impedem que a tutela

se traduz no sentido de que a apreciação dos casos pelo Poder Judiciário não deve resumir-se apenas a “dizer o direito” no caso em concreto, mas deve concretizar os valores fundamentais previstos no texto constitucional¹¹⁴; para a materialização de todos os direitos, sejam eles individuais ou supraindividuais, o acesso à justiça é requisito fundamental¹¹⁵.

Boaventura de Sousa Santos, em suas reflexões sobre a crise da Modernidade e as transformações sociais no final do século XX, analisa o acesso à justiça em uma perspectiva sociológica. O contexto democrático dos regimes saídos do pós-guerra provocou o aprofundamento das lutas por igualdade de direitos, já que a “igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos”¹¹⁶. Além disso, houve uma crise na administração da justiça pela transformação do Estado Liberal em Estado-Providência, a qual levou ao aumento de conflitos oriundos dos novos direitos sociais e a uma explosão da litigiosidade nos tribunais.

Santos traz contribuições para a definição de uma nova política judiciária que esteja atenta ao imperativo da democratização da justiça e do acesso a direitos pelas classes populares. Entende o autor que a consagração constitucional dos novos direitos econômicos e sociais e sua expansão transformaram o direito ao acesso efetivo à justiça em um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais; destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, passariam a ser meras declarações políticas com conteúdo e função mistificadores.

Dá a constatação de que a organização da justiça civil e a tramitação processual não podiam ser reduzidas à sua dimensão técnica, socialmente neutra, devendo investigar-se as funções sociais por elas desempenhadas e o modo como as opções técnicas veiculavam opções favoráveis ou contrárias a interesses sociais divergentes ou antagônicos¹¹⁷.

Quando se trata do acesso coletivo à justiça, o alcance da efetividade fica ainda mais distante, em razão, dentre outros fatores, da especificidade da legitimação ativa, da extensão subjetiva da eficácia da coisa julgada e da insuficiência da tradição processual para resolver os conflitos metaindividuais, visto que as ações coletivas são manejadas geralmente de modo

jurisdicional seja prestada de modo efetivo a qualquer espécie de direito” (MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**: teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1, p. 133).

¹¹⁴ GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processo civil cooperativo. **A Leitura**: Caderno da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará, Belém, v. 5, p. 5-179, 2012.

¹¹⁵ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

¹¹⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1999, p. 144.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 147-148.

inadequada, por conta da própria formação tradicional de nossos operadores do Direito, pouco afeitos às peculiaridades deste tipo de ações¹¹⁸.

Nesse sentido, Gidi adverte que as ações coletivas no sistema jurídico do Brasil inserem-se em um ambiente difícil de ser concretizado em razão de forte oposição de uma minoria de juristas e juízes conservadores, educados sob os sistemas ortodoxos e dogmáticos da ciência jurídica, que, ou não entenderam os novos conceitos incrustados em novas leis das ações coletivas, ou são ideologicamente contrários a elas¹¹⁹.

No âmbito do Tribunal de Justiça do estado do Pará, nos últimos 36 (trinta e seis meses), entre fevereiro de 2020 e janeiro de 2023, foram ajuizadas 9.690 (nove mil, seiscentas e noventa) ações coletivas, sentenciados 8 000 (oito mil) processos e arquivados 7.034 (sete mil e trinta e quatro)¹²⁰.

Embora as informações tenham sido colhidas em painéis do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que trazem dados meramente quantitativos¹²¹ (identificam apenas a quantidade de ações coletivas que ingressam no Poder Judiciário sem mostrar se realmente são direitos coletivos ou são direitos individuais acionados por via de ações coletivas, se foram julgadas procedentes ou foram extintas¹²²), essa é uma primeira percepção, numérica, na análise das ações coletivas no estado do Pará a partir de dados que podem ser utilizados para construir os novos rumos para a efetividade da tutela coletiva em território paraense.

¹¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A projetada participação equânime dos co-legitimados à propositura da ação civil pública: da previsão normativa à realidade forense. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Tutela coletiva**: 20 anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, 15 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2006, p. 224.

¹¹⁹ GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil**: un modelo para países de derecho civil. Traducción de Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 6.

¹²⁰ CADASTRO Nacional de Ações Coletivas. **Painéis CNJ, Painel Cacol**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 10 fev. 2023.

¹²¹ Acerca da crítica à ausência de dados qualitativos no Poder Judiciário, Ivo Teixeira Gico Jr reflete: “[...] tal análise é extremamente difícil de ser realizada, pois os Tribunais brasileiros não possuem bancos de dados adequados, nem uniformizados [...] sobre as ações em curso, as partes litigantes, as teses defendidas, nem os fundamentos das decisões que permitam hoje realizar tal investigação a baixos custos” (GICO JR., Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, set./dez. 2014, p. 169).

¹²² Os dados qualificados das ações coletivas são os previstos na Recomendação do CNJ n.º 76, de 8 de setembro de 2020: “Art. 4.º Recomendar aos juízes que, na decisão de saneamento e organização do processo coletivo, procurem verificar e definir claramente: I – o(s) grupo(s) titular(es) do(s) direito(s) coletivo(s) objeto do processo coletivo, com a identificação e delimitação do(s) beneficiário(s); II – a legitimação e a representatividade adequada do condutor do processo coletivo; III – as principais questões de fato e de direito a serem discutidas no processo; e IV – a existência eventual de conexão, continência, litispendência ou coisa julgada, em relação a outras demandas coletivas ou individuais e a possibilidade e conveniência de suspensão das ações individuais correlatas” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 76, de 8 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em: 8 jun. 2022).

Disso se pode extrair a conclusão de que, para se aferir a efetividade do sistema de ações coletivas, o acesso e o resultado devem ser analisados. O que importa não é simplesmente ter acesso a um tribunal, mas obter, com base em garantias do devido processo legal, a tutela efetiva dos direitos transindividuais, lesados ou ameaçados de lesão. Assim, o acesso à justiça não se esgota somente com a propositura da ação no Poder Judiciário. Se a tutela jurisdicional não tiver meios para assegurar e realizar suas decisões, não adiantará o ingresso, dada a inefetividade do acesso à justiça e ao direito¹²³.

Expandir a efetividade da tutela coletiva significa propiciar que o Poder Judiciário alcance a resolução de inúmeras controvérsias em um único processo, atingindo um número maior de jurisdicionados e evitando a propositura de milhares de ações individuais. Além disso – e o mais importante –, a função da tutela coletiva é ser instrumento de concretização de direitos humanos de excluídos, vulneráveis e marginalizados que não conseguem ter a cidadania reconhecida diante da omissão pública ou particular na atuação dos direitos fundamentais, individuais e sociais, assegurados pela CRFB. Revela-se assim a função prospectiva das ações coletivas, por meio da qual a atuação jurisdicional pode provocar uma verdadeira promoção dos direitos metaindividuais¹²⁴.

No entanto, essa atuação judicial não deve ser entendida como ampla e irrestrita¹²⁵. A problemática da concretização dos direitos sociais está intimamente relacionada à questão do controle das políticas públicas pelo Judiciário. Por isso, faz-se necessário entender os limites concretos na atuação judicial (o que será abordado no tópico abaixo). O processo estrutural deve ser um mecanismo de expansão do diálogo interinstitucional, em que a formação do juízo partirá da cooperação das partes com o órgão judicial e deste com as partes, em uma ampla arena de debate¹²⁶, na qual as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e

¹²³ GÓES, Gisele Santos Fernandes. Bases para uma atual teoria geral do processo: as técnicas processuais a serviço do acesso à justiça como tutela jurisdicional adequada. *In*: DIDIER JR., Fredie (org.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 301.

¹²⁴ VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 126.

¹²⁵ Oscar Vilhena Vieira adverte para o desvirtuamento que o Poder Judiciário pode sofrer na transferência da atuação legiferante do Legislativo para o Judiciário, cunhando o termo “supremocracia”: “[...] é o poder sem precedentes conferido ao Supremo Tribunal Federal para dar a última palavra sobre as decisões tomadas pelos demais poderes em relação extenso elenco de temas políticos, econômicos, morais e sociais, inclusive quando as decisões forem veiculadas por emendas à Constituição. A supremocracia é uma consequência da desconfiança na política e da hiperconstitucionalização da vida brasileira” (VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 162).

¹²⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022b. p. 448.

possam interferir na formação da solução jurisdicional, reforçando a percepção de uma democracia participativa e da legitimidade democrática da decisão proferida pelo Judiciário.

3.2 A necessidade de um olhar transdisciplinar na análise de processos envolvendo políticas públicas

Com o avançar da complexidade da sociedade, percebeu-se que o processo deveria abrir espaços para os conflitos envolvendo grupos e coletividades, para tutelar direitos concernentes não apenas ao indivíduo em si, mas também à própria comunidade, com teias comunicantes para outros saberes. Por isso, “a tutela jurisdicional deve ser vista de modo aberto, relacionada às ciências humanas em geral, e não de modo fechado”¹²⁷.

Nesse mesmo sentido, Mauro Cappelletti, comentando os movimentos globais de reforma das leis processuais e de ampliação do acesso à justiça, ressalta que o processo deve ser encarado pelo prisma social, considerado não apenas segundo a visão de seus operadores e produtores, mas principalmente dos “consumidores” da prestação jurisdicional¹²⁸.

Diante desse novo cenário, indaga-se sobre a necessidade de rever conceitos tradicionais no âmbito processual. O modelo de processo judicial clássico, com características duais e contrapostas, não tem dado respaldo para algumas demandas envolvendo principalmente políticas públicas¹²⁹, as quais desempenham importante missão na concretização dos direitos fundamentais.

Sob esse prisma, a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann¹³⁰ representa uma importante ferramenta para a análise da atuação do Poder Público na implementação de políticas públicas,

¹²⁷ MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 2. ed *e-book*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 672.

¹²⁸ CAPPELLETTI, Mauro. Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, n. 65, jan./mar. 1992, p. 130.

¹²⁹ Para fins apenas de registro, cabe lembrar que existem diferentes definições do termo “política pública”. Couto e Arantes resumem a natureza e as características principais das três dimensões do processo político democrático: “Definimos em inglês as três dimensões da política em decorrência da falta de termos apropriados e claramente diferenciados na língua portuguesa para cada uma delas. Sumarizando, a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes” (COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, jun. 2006, p. 47).

¹³⁰ Alguns autores em função do alto grau de abstração dos constructos em teoria sistêmica afirmam ser os textos de Niklas Luhmann de difícil compreensão. “A obra de Luhmann se caracteriza pelo elevado grau de abstração, o que dificulta sua aplicação prática em observações empíricas” (VIDAL, 2017, p. 185). “Ler Luhmann é frustrante no início, uma vez que o leitor é confrontado com uma desconhecida e inexplicável terminologia” (SILVA apud MOELLER, 2018, p. 28). “O desenho teórico de Luhmann exige da doutrina níveis de abstração extremos (...) por mais que se critique Luhmann pela excessiva compilação do desenho, e a falta de economia e simplicidade nos traços teóricos” (NAFARRATE, 2009, p. 22-23). RIBEIRO, Krishina Day. **Galáxia de distinções: A complexidade da judicialização da saúde nos tribunais**. Editora CRV, 2022. p. 73. Em razão

porque o autor se propôs a estudar a complexidade crescente do mundo social contemporâneo em uma perspectiva global, colocando no centro a necessidade de se afrontar a crescente complexidade do sistema social¹³¹.

Os estudos de Luhmann propõem a criação de uma teoria geral da sociedade, na qual a interdisciplinaridade é uma das grandes marcas¹³². Para Luhmann, a sociedade moderna tem como características principais a complexidade e a diferenciação funcional, percebidas na forma de subsistemas, como direito, economia, sociologia, educação, entre outros. Daí a conclusão de que os sistemas funcionalmente diferenciados são expressão de complexidade.

Pensava Luhmann que, para dar conta de uma sociedade complexa, eram necessários novos conceitos adequados à multiplicidade das relações existentes¹³³. Assim, a sociedade complexa teria como características o indeterminismo, a entropia, a imprevisibilidade, a incerteza e as possibilidades, tendo como resultado o caos.

Para Lipovetsky¹³⁴, o caos produz a ordem, pois a complexidade evidencia uma teia de bifurcações que forma uma desordem generalizada, a qual desempenha um papel construtivo, o que ele denomina “caos organizador”. Luhmann, por sua vez, preocupou-se com a complexidade do mundo e com a teoria sistêmica, tentando explicar de que forma é possível nascer a ordem do caos.

De acordo com Luhmann, o direito da modernidade é fruto de reflexões acerca da complexificação social e da contingencialização do agir na sociedade moderna¹³⁵. A sociedade moderna é, para o autor, caracterizada pela complexidade e pela contingência. A contingência significa que as possibilidades são sempre maiores do que aquelas que podem ser efetivamente atualizadas. Por isso, a sociedade passa a ser vista como um grupo de sistemas, horizontalmente relacionados, cada qual correspondendo a um âmbito de atuação do indivíduo. Assim, a proposta teórica de Luhmann é não mais tratar o sistema como um todo resultado da

disso, esta pesquisa limitar-se-á a trazer conceitos e abordagens gerais sobre o autor com o recorte metodológico em sua teoria dos sistemas e sua relação com a transdisciplinaridade do direito.

¹³¹ RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017, p. 19.

¹³² LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 12.

¹³³ KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, 123-136, 2004.

¹³⁴ LIPOVETSKY, Gilles. A era do pós-dever. In: MORIN, Edgar *et al.* **A sociedade em busca de valores**: para fugir à alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 29-38.

¹³⁵ Complexidade é um conceito que enuncia que sempre existem mais possibilidades do que se podem realizar. A contingência, por sua vez, diz-nos que as possibilidades apontadas para as demais experiências poderiam ser divergentes das esperadas (LUHMANN, *op. cit.*, p. 45).

soma das partes, mas considerar cada subsistema com suas diferenças e peculiaridades em relação ao meio.

Nesse aspecto, da teoria dos sistemas de Luhmann, pode-se inferir que os problemas estruturais devem ser enfrentados com base no entendimento de que a complexidade social não mais comporta uma única forma de tratar os problemas a partir de critérios simplistas, isolando cada conflito social a ser equacionado e decidido apenas pelo direito¹³⁶.

Essa teoria amplia a teia de relações e a ligação entre os elementos e possibilita constatar que, para a solução efetiva de problemas solidificados na sociedade, é necessária uma cadência de atos de forma cooperativa e interinstitucional. Há casos que não se resolvem com atuações simples e singelas, mas com a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender, por exemplo, da alocação de recursos públicos, da correção das políticas públicas existentes ou da formulação de novas políticas¹³⁷.

O conhecimento multidisciplinar exigido por Luhmann deve ser transportado para a atuação judicial quando se estiver diante de causas complexas, como as que tratam de reformulação ou de reestruturação de políticas públicas, por serem litígios que demandam não adstrição a debates exclusivamente jurídicos (a crítica de Luhmann visava o debate exclusivamente sociológico).

Assim como Luhmann, que considera a sociedade um sistema vivo que se automantém, se autorregula e se auto-observa, o magistrado deve ter multiolhares dentro de um processo, abrindo espaço para novas fontes de conhecimento que podem auxiliar na compreensão global do litígio e do modo como pode ser solucionado, podendo contar com a *expertise* de profissionais de várias áreas na condução dos processos.

¹³⁶ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GARCIA, Marcos Leite. Direito e política: polêmica entre Habermas e Luhmann na defesa das correntes procedimentalista e sistêmica. **Conpedi Law Review**, Oñati, Espanha, v. 2, n. 3, jan./jun. 2016, p. 458.

¹³⁷ Luhmann adota o "construtivismo" como método de sua aplicação teórica, o que em certa medida é solipsista. Este autor preocupa-se com as funções institucionais. Para os teóricos Ernest von Glaserfeld, Paul Watzlawick e Heinz von Foerster o "construtivismo radical" é uma forma moderna de solipsismo, consiste em um tipo de idealismo, pelo fato de que o conhecimento seria apenas uma construção que se faz com base em dados subjetivos da própria experiência. O que se critica no construtivismo radical solipsista é que sem base subjetiva para julgar as próprias representações ou a dos outros, os indivíduos viveriam isolados do mundo em suas próprias construções. Ressalte-se que Pont Vidal (2017) entende ser o Construtivismo em parte solipsista que se reflete na Teoria de Sistemas devido ao fechamento operativo do sistema. Mas, por outro lado, o sistema se abre para conhecer e/ou incorporar as manifestações do meio. RIBEIRO, Krishina Day. **Galáxia de distinções: A complexidade da judicialização da saúde nos tribunais**. Editora CRV, 2022. p. 37

Essa compreensão transdisciplinar que o processo estrutural deve perseguir vem desde sua origem na batalha por justiça racial na década de 50 do século XX nos Estados Unidos, quando foi apresentado à Suprema Corte o caso *Brown vs Board of Education*¹³⁸.

Ao decidirem o caso, os *justices* recorreram a fundamentos jurídicos e a fundamentos não jurídicos. Para alcançarem uma ampla compreensão do problema, analisaram como a segregação influenciava a comunidade negra de forma negativa e os danos psicológicos que a comunidade discriminada sofria, já que as escolas destinadas aos negros tinham estruturas piores, professores menos preparados, enfim, a escola segregada provocava abalos emocionais graves na autoestima das crianças.

Dessa forma, a decisão da Corte no caso *Brown* trouxe fundamentos metajurídicos para a decisão, contidos principalmente na nota de rodapé n.º 11, na qual ficou evidente que a segregação ordenada pelo estado, mesmo se implementada em escolas de qualidade igual, era inerentemente desigual devido ao seu impacto psicológico, pois separar crianças negras de outras de idades e qualificações semelhantes apenas por causa de sua raça gera um sentimento de inferioridade quanto ao seu *status* na comunidade.

A nota de rodapé citada apoiou-se em estudos psicológicos que demonstravam, com base em experimentos da década de 40, que crianças negras de ambientes segregados preferiam bonecas brancas a bonecas pretas¹³⁹.

A abordagem transdisciplinar do processo estrutural coaduna-se com o pensamento de Luhmann, para quem o direito tem a força de reconhecer, de produzir e de resolver conflitos por meio da complexidade do sistema jurídico. Na verdade, o direito é um sistema normativamente fechado, mas cognitivamente aberto, pois comunica-se com outros sistemas sociais por meio do texto. Refletindo sobre o tema, Wagner Vinicius Oliveira¹⁴⁰ lembra que “houve uma guinada na prioridade da ordem jurídica, fato que equivale a dizer que, de acordo com o paradigma democrático, não há espaço para um conhecimento jurídico estritamente conceitual sobre o aparato jurídico”.

Cabe aqui uma ressalva: não se pretende afirmar que o campo jurídico deve subordinar-se a pesquisas de outros campos ou sistemas. Para Luhmann, o direito positivo está inserido em

¹³⁸ DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; CASTRO, Laís de. Uma análise do caso “*Brown vs Board of Education*”: insumos teóricos para reflexão sobre a igualdade. In: DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; ARAÚJO, José Henrique Mouta (coord.). **Direito e desenvolvimento da Amazônia**. Florianópolis: Qualis Editora, 2020. v. 2, p. 533-552.

¹³⁹ BROWN v. Conselho de Educação. **StringFixer**, [2021]. Disponível em: <https://bit.ly/3N0V2iC>. Acesso em: 8 jun. 2022.

¹⁴⁰ OLIVEIRA, Wagner Vinicius. O “décimo segundo camelo” de Luhmann: entre aporias, interpretações e hermenêutica jurídica. **Revista de Doutrina Jurídica**, Brasília, DF, v. 109, n. 1, 2018, p. 112.

um sistema operativamente fechado e cognitivamente aberto aos demais sistemas, por meio de atritos, de trocas e de apropriação de signos, mas preserva sua autonomia disciplinar em razão da dogmática jurídica.

A interdisciplinaridade significa que o sistema jurídico, embora dotado de autonomia e de diferenciação, não é totalmente fechado; possui uma abertura cognitiva ao ambiente que o faz relacionar-se com o meio. Essa abertura e esse atrito podem ser mais bem compreendidos por meio da pesquisa interdisciplinar, afinal, o sistema não é completo em si mesmo¹⁴¹.

Esse fenômeno, segundo Luhmann, denomina-se “acoplamento estrutural”, caracterizando-se pela ideia de que não há sistema totalmente fechado. As organizações são sistematicamente fechadas em relação à sua própria organização e estrutura. Entretanto, mantêm intensa interação com o seu ambiente a partir de acoplamentos estruturais, selecionando as perturbações do meio para incorporá-las como informação¹⁴².

A teoria dos sistemas operacionalmente fechados é incidentalmente suscetível a perturbações de outros sistemas por meio da lógica dos acoplamentos, materializada por procedimentos comunicativos, que viabilizam a troca de dados quando do acoplamento sistêmico. Esses procedimentos comunicativos são previstos no próprio ordenamento estatal e configurados como processos judiciais, administrativos e políticos, por exemplo¹⁴³.

Luhmann compara as suposições estruturais que um sistema faz de determinadas características do ambiente, como é a relação entre o sistema político e o jurídico, a um jogo de bilhar¹⁴⁴. Para o jogo funcionar, é preciso mais de uma bola de bilhar, e cada bola deve ser diferenciada, cada uma com sua respectiva cor; apesar da contínua frequência com que se entrecrocaram, cada uma continua a percorrer o seu caminho separado.

De tal metáfora, Celso Fernandes Campilongo inferiu que a Constituição e as instituições representativas operam exatamente como o jogo de bilhar. As duas bolas – a Constituição e as instituições representativas – significariam a separação funcional dos sistemas, quando analisadas sob o enfoque da individualidade; forma-se um conjunto de prestações entre a política e o direito, demonstrando que um sistema depende do outro¹⁴⁵.

¹⁴¹ LUHMANN, Niklas. Politics and law. In: LUHMANN, Niklas. **Law as a social system**. Translation by Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University, 2004. p. 357-380.

¹⁴² LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011, p. 137.

¹⁴³ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GARCIA, Marcos Leite. Direito e política: polêmica entre Habermas e Luhmann na defesa das correntes procedimentalista e sistêmica. **Conpedi Law Review**, Oñati, Espanha, v. 2, n. 3, jan./jun. 2016, p. 471.

¹⁴⁴ LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. In: ZAGREBELSKY, Gustavo *et al.* (coord.). **Il futuro della Costituzione**. Torino: Einaudi, 1996, p. 20.

¹⁴⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Governo representativo versus governo dos juízes: a autopoiese dos sistemas político e jurídico**. Belém: UFPA, 1998. p. 53.

Nas ideias de Niklas Luhmann, observa-se que a interligação dos sistemas e subsistemas completa-se com a consolidação de um “sistema político-jurídico do Estado Constitucional, no qual está inserido o Judiciário como agente político social do Poder estatal”¹⁴⁶.

O Judiciário, em democracias constitucionais como a nossa, é chamado a intervir para aplicar direitos sociais e econômicos. Por isso, sua posição estratégica nas relações de poder do Estado não se coaduna com o hermetismo, encapsulado em si mesmo, pois ele é o guardião da esperança dos direitos humanos.

Nota-se que a teoria dos sistemas de Luhmann dá sustentação teórica à atuação jurisdicional em políticas públicas e à existência dos processos estruturais. Da leitura da teoria dos sistemas, extrai-se que há superação do modelo clássico e tradicional de separação rígida dos Poderes e do conhecimento jurídico como único capaz de solucionar processos. Não há mais razões para se colocarem barreiras intransponíveis para que as decisões judiciais levem em conta aspectos políticos ou econômicos ou ainda para que considerem valorações morais no controle de atos advindos de outros Poderes.

A natureza interdisciplinar que o autor atribui à sua teoria dos sistemas fechados é perfeitamente aplicável à atuação do Poder Público na implementação de políticas públicas. Faz-se cada vez mais necessário que o magistrado recorra a um conhecimento transdisciplinar para lidar com problemas complexos, que são típicos dos litígios estruturais. Portanto, para a solução de processos estruturais, é essencial a adoção de respostas interdisciplinares focadas no caso concreto e que a atividade probatória deva estar preparada para lidar com conhecimentos de múltiplas áreas.

Os ensinamentos de Luhmann demonstram que o Direito deve ser considerado um sistema autopoietico, porém aberto a outras influências e reflexões para que outras áreas e saberes possam apresentar novas respostas aptas a solucionar uma determinada problemática.

Trazendo tal base teórica para aplicação dos processos estruturais, nota-se que há extrema necessidade de que o Poder Judiciário, mais especificamente o juiz na condução do processo, abra os olhos para uma abordagem do conflito estrutural para além da exegese jurídica, na medida em que aplicação da ordem jurídica em tais casos deve penetrar transversalmente diversos ramos da ciência, com o suporte de especialistas, técnicos e peritos de outras áreas que possam trazer a solução mais adequada ao caso concreto.

¹⁴⁶ LUHMANN, Niklas. **Das Recht der Gesellschaft**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1993, p. 407.

3.3 O papel do Judiciário e seus limites na implementação de políticas públicas

O modelo de Judiciário impregnado de ideologia liberal, cujas funções eram exclusivamente embasadas no sistema processual inspirado no individualismo e no liberalismo remonta ao século XIX. Tradicionalmente, direitos de Cortes liberais, eminentemente negativos, eram criados para impor limites ao Estado. No entanto, com o evoluir da sociedade a partir das Revoluções Industriais, a constitucionalização de direitos prestacionais, a busca da justiça social e a implementação do Estado Democrático de Direito, “o legado egocêntrico, individualista e estático quanto às formas e padronizações do Estado Liberal não pode mais ser preservado no interior das instituições”, como aponta Gisele Góes¹⁴⁷.

Atualmente as políticas públicas têm sido consideradas importantes vetores de concretização de direitos fundamentais, e o Poder Judiciário foi chamado ao debate da arena pública para realizar o controle de atos relacionados a ações ou omissões do Estado na efetivação de tais direitos.

O julgamento pelo STF da ADPF n.º 45 MC/DF¹⁴⁸, em que foi relator o Ministro Celso de Melo, suscitou um relevante debate acerca do controle e da intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, sendo um dos marcos históricos em termos de precedente de tal temática, pois novas luzes foram lançadas sobre a jurisdição constitucional.

O STJ também tem entendimento nesse mesmo sentido, como se pode observar no Recurso Especial (REsp) n.º 1.389.952-MT¹⁴⁹, no qual a Corte decidiu que o não

¹⁴⁷ GÓES, Gisele Santos Fernandes. Cooperação judiciária nacional: ruptura com determinados dogmas processuais. **Consultor Jurídico**, 9 abr. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-09/gisele-goes-cooperacao-judiciaria-nacional#_ftnref10. Acesso em: 23 mar. 2022.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45 MC/DF**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”. Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3yjA36k>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n.º 1.389.952/MT**. Constitucional e administrativo. Cadeia pública. Superlotação. Condições precárias. Ação civil pública para obrigar o Estado a adotar providências administrativas e apresentar previsão orçamentária para reformar ou construir nova unidade prisional. Alegação de ofensa ao princípio da separação de poderes e de necessidade de prévia dotação orçamentária (arts. 4.º, 6.º e 60 da Lei 4.320/64). Controle judicial de políticas públicas em casos excepcionais. Possibilidade. Caso concreto cuja moldura fática evidencia ofensa à garantia constitucional do respeito à integridade física e moral dos presos e aos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, contra o qual não se pode opor a reserva do possível. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 3 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/385oO6Z>. Acesso em: 11 nov. 2021.

desenvolvimento de políticas públicas acarreta grave vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição. Além disso, é cabível a intervenção do Poder Judiciário a fim de implementar os valores constitucionais; nesses casos, não é possível que o Poder Público invoque a discricionariedade administrativa.

Logo se vê que o STF e o STJ reconhecem que, em casos excepcionais, é possível o controle judicial de políticas públicas quando o escopo é a garantia de direitos fundamentais.

Assim, nos debates atuais, a maior questão não é saber se pode haver ou não controle jurisdicional de políticas públicas, trata-se antes de definir os limites que o Judiciário deve ter nessa atuação, até onde e em que contextos e circunstâncias o magistrado pode adentrar o mérito administrativo para efetivar direitos. O princípio da separação dos Poderes e a doutrina das capacidades institucionais passam a ser as principais balizas de atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas e, por conseguinte, nos processos estruturais.

No controle judicial das políticas públicas, há uma linha tênue entre, de um lado, a atuação extensiva, que resvala na ausência de legitimidade do Poder Judiciário para implantar essas políticas em virtude da violação do princípio da “separação dos Poderes”, e, de outro, a atuação do Poder Judiciário como garantidor de concretização dos direitos fundamentais, que não podem ser violados pela ausência total ou parcial de políticas públicas eficientes.

A constitucionalização de um amplo rol de direitos individuais e coletivos alargou enormemente a área de atuação do Poder Judiciário em matérias que não podem ser objeto de decisão política¹⁵⁰, isso fez com que a efetivação de tais direitos fosse questionada mediante ações judiciais ocasionadas principalmente pela expansão constitucional do Ministério Público, bem como pela crescente presença da Defensoria nas unidades judiciárias pelo país¹⁵¹. Se algo está previsto na Constituição como direito fundamental, pode ser exigido perante os Tribunais em virtude do princípio da vedação do *non liquet*, sob pena de negativa da função jurisdicional¹⁵².

¹⁵⁰ SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 32.

¹⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 24.

¹⁵² Leciona Barroso: “É importante assinalar que, em todas as decisões referidas acima, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar e o fez nos limites dos pedidos formulados. O Tribunal não tinha a alternativa de conhecer ou não as ações, de se pronunciar ou não sobre o seu mérito, uma vez preenchidos os requisitos de cabimento. Não se pode imputar aos Ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente” (*Ibid.*, p. 25).

Daí se infere que o controle judicial sobre os atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo é oriundo do próprio sistema de freios e contrapesos, o qual estabelece o controle recíproco entre os Poderes da República (CRFB, art. 2.º), mediante a garantia de manutenção do equilíbrio constitucional contra determinada ação ou omissão do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, quando ocorrer uma “disfunção política” no uso das atribuições dos outros Poderes¹⁵³.

Considerando que nem toda intervenção em políticas públicas representará um litígio estrutural, as sentenças e decisões estruturantes também devem buscar o caminho de ponderação, sempre privilegiando a viabilidade de sua execução e um grau de respeito pelos demais órgãos estatais. Por isso, Ingo Wolfgang Sarlet propõe que haja uma cultura de complementação e de reforço recíproco¹⁵⁴.

Observa-se, dessa forma, que o Poder Judiciário não cria políticas públicas, mas determina a implantação das já existentes. A essa conclusão chega Eduardo Appio¹⁵⁵, para quem, no constitucionalismo vigente, há o controle judicial da execução, e não na criação de políticas públicas.

É igualmente importante lembrar as reflexões de Loiane Prado Verbicaro, que reconhece haver inevitável discricionariedade judicial na atuação do controle de políticas públicas, mas afirma que essa atuação deve resultar da construção de uma teoria jurídica democrática construída sob as bases de um Estado de Direito, na medida em que essa atuação progressivamente proativa do Poder Judiciário não pode pender para o arbítrio judicial ou para um subjetivismo que transforme o regime democrático em uma ditadura de juízes, pois a “justiça não pode se colocar no lugar da política”¹⁵⁶. Conclui a autora que é inevitável haver discricionariedade forte na prática judicial, em razão do formato do Estado constitucional e da configuração jurídica em que vivemos; o intérprete deve, porém, adotar em suas decisões critérios de racionalidade e de justiça, justificando sempre suas razões e preservando a premissa majoritária e a ideia de democracia substancial¹⁵⁷.

Por isso, o controle judicial deve ser mitigado, utilizado apenas em casos extremos, como o de garantia do mínimo existencial (ADPF n.º 45 MC/DF) e o de discricionariedade zero

¹⁵³ ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 72.

¹⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha I. **Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre**, Boa Vista, v. 1, n. 1, 2021, p. 32.

¹⁵⁵ APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 251.

¹⁵⁶ GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião de promessas**. Rio de Janeiro, Revan, 1999. p. 53.

¹⁵⁷ VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 323.

do administrador¹⁵⁸, devendo o magistrado aplicar o princípio da proibição da proteção insuficiente para tutelar direitos sociais fundamentais no caso concreto, usando sempre da ponderação de interesses e aplicando conseqüentemente o princípio da proporcionalidade para afastar o argumento da reserva do possível ou da limitação orçamentária do Estado¹⁵⁹.

Esse entendimento já foi sufragado pelo Ministro Herman Benjamin, do STJ, no caso em que atuou como relator de controle judicial de políticas públicas envolvendo litígio climático¹⁶⁰. Em seu voto, o Ministro definiu que o ativismo é o da Lei e da Constituição e não do juiz, rechaçando o ativismo judicial oco e a subjetividade do intérprete; quando o Judiciário toma medidas para afastar o estado de coisas inconstitucional está cumprindo sua função constitucional. Afirma ainda o Ministro em seu voto:

No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

3.4 O argumento das capacidades institucionais

A doutrina da capacidade institucional, cunhada originariamente por Cass Sunstein e Adrian Vermeule¹⁶¹, é outro limitador da atuação do Judiciário em políticas públicas. É uma análise comparativa das capacidades do Judiciário e da(s) instituição(ões) possivelmente afetada(s) por suas decisões, buscando determinar os limites de atuação legítima das cortes em situações de efetiva ou potencial tensão interinstitucional¹⁶².

¹⁵⁸ Há situações em que o Direito concede margem de discricionariedade à Administração, porém, no caso concreto, vislumbra-se apenas uma única alternativa que permite a obtenção do melhor. Nesses casos, há a redução do poder de discricionariedade a zero, pois a possibilidade de escolha limita-se a uma única alternativa (MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 169.

¹⁵⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, out./dez. 2008, p. 172.

¹⁶⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n.º 650.728/SC**. Processual civil e ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de preservação permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação propter rem. Nexo de Causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula 282/STF. Violação do art. 397 do CPC não configurada. Art. 14, § 1.º, da Lei 6.938/1981. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 23 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3N311Dz>. Acesso em: 11 nov. 2021.

¹⁶¹ SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Chicago, n. 28, 2002, p. 48.

¹⁶² ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [s.l.], n. 36, jan./jun. 2011, p. 7.

Segundo essa teoria, os juízes teriam melhores condições de dar respostas aos anseios sociais do que as instituições determinadas pelo nosso modelo constitucional.

Parte-se aí do pressuposto de que o Poder Judiciário sempre conservará a sua competência para o pronunciamento definitivo dos conflitos. No entanto, o que se espera é que o juiz não tome decisões apenas porque o administrador adotou um comportamento lícito e poderia ser resolvido de forma diferente, senão que determine a aplicação da Constituição e das leis quando houver clara violação de direitos¹⁶³.

Assim, diante da provocação por algum legitimado estatal, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, ou por algum ente privado, como as associações ou cidadãos individualmente, as balizas de atuação do Judiciário deverão ser fixadas de acordo com a definição do Poder ou da instituição mais habilitada a produzir a melhor decisão em determinada matéria, principalmente em temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade.

Em tais casos, a primazia da solução do caso deve ser dada às instituições mais habilitadas a produzir a decisão como agências reguladoras, Tribunais de Contas, secretarias especializadas, organizações sociais, entre outros. Somente em situações de comprovada mora, violação ou renitência na não resolução do problema, o Judiciário atuará.

De acordo com a teoria das capacidades institucionais, o magistrado avaliará no caso concreto qual órgão, poder ou instituição reúne maior aptidão para tomar a melhor decisão. Caso a instituição não reúna as devidas condições ou o Judiciário tenha melhor capacidade para alcançar a solução, considerando a necessidade de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, caberá ao magistrado resolver o caso de acordo com os comandos e princípios dispostos na Constituição, podendo até mesmo declarar a inconstitucionalidade de uma eventual decisão tomada pelo Legislativo ou pelo Executivo¹⁶⁴.

Dessa maneira, o Judiciário deverá verificar se, em relação à matéria tratada, um outro Poder, órgão ou entidade não teria melhor qualificação para decidir sobre questões que envolvam conhecimento específico e discricionariedade técnica. Em matérias como essas, como em casos de demarcação de terras indígenas, transposição de rios, demandas de novos medicamentos ou novos tratamentos de saúde, em que tenha havido estudos técnicos e científicos adequados, em regra, a posição do Judiciário deverá ser a de deferência para com as

¹⁶³ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 134.

¹⁶⁴ ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das capacidades institucionais e a reserva do possível no julgamento do RE n.º 592.581-RS. **Revista Controle**: Doutrinas e Artigos, Fortaleza, v. 14, n. 2, 2016, p. 32.

valorações feitas pela instância especializada. Por isso, a questão da capacidade institucional deve ser sopesada de maneira criteriosa.

Arenhart, Osna e Jobim, ao analisar as capacidades institucionais e as críticas ao papel mais ativo do magistrado, ponderam que o argumento de uma possível falta de capacidade institucional do Judiciário na atuação em áreas sensíveis como as políticas públicas ou espaços de liberdade tradicionais, tal qual o domínio econômico, pode não ser fixado propriamente na instituição Judiciário, mas no instrumento utilizado pelo juiz para a análise da controvérsia¹⁶⁵.

Quando se considera o caráter contramajoritário do Poder Judiciário, a doutrina das capacidades institucionais também serve de sustentação ao controle judicial de políticas públicas. Segundo Loiane Prado Verbicaro, o Poder Judiciário surge como órgão contramajoritário no contexto norte-americano da independência dos Estados Unidos, fruto das ideias federalistas e da Constituição Federal de 1787. As ideias federalistas eram contrárias ao sistema de confederação das 13 colônias. A partir disso, James Madison, Alexander Hamilton e John Jay idealizaram um Tribunal Constitucional com a finalidade de contrabalançar os freios e contrapesos do poder da maioria, ponderando a supremacia parlamentar, que possuía o ímpeto faccionista. Nesse contexto, constrói-se um modelo de Judiciário capaz de assegurar a imparcialidade da administração da justiça¹⁶⁶.

Os magistrados passaram a ser dotados de prerrogativas, como a independência funcional e a inamovibilidade, que lhes permite aplicar a Constituição sem escolhas tendenciosas ou partidárias¹⁶⁷. Dessa forma, quando se tratar da tutela de direitos das minorias marginalizadas, ao Poder Judiciário deve ser reconhecida maior capacidade institucional para a proteção de tais direitos, visto que os grupos excluídos veem na Justiça uma trincheira para a defesa de interesses que, não raras vezes, são ignorados pelas instâncias democráticas¹⁶⁸.

Ressalta-se que todos os limites acima examinados desaguam em outro importante controle da atividade decisória, que é a fundamentação das decisões tomadas. Nas lições de Verbic, “não podemos votar nos juízes, os juízes não são escrutinados nas urnas regularmente.

¹⁶⁵ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 219.

¹⁶⁶ VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 109-110.

¹⁶⁷ Nas palavras de Luís Roberto Barroso: “A conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático” (BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 30).

¹⁶⁸ ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das capacidades institucionais e a reserva do possível no julgamento do RE n.º 592.581-RS. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 2, 2016, p. 37.

A única maneira pela qual eles fazem a prestação de contas institucional é através das razões dadas para resolver como resolvem”¹⁶⁹.

Em razão disso, esta pesquisa propõe-se a analisar o instituto processual do saneamento compartilhado como atuação primordial do magistrado nos processos estruturais, levando em conta que, por meio das decisões compartilhadas e da criação de soluções concertadas pelos atores envolvidos juntamente com o juiz, há adequação da capacidade institucional do Judiciário de forma cooperativa e dialogada. Dessa forma, o magistrado decide qual a violação de direito fundamental a ser corrigida e fixa parâmetros mínimos de resultados, mas os caminhos de superação desse estado serão definidos de forma conjunta pelas instituições, tendo a decisão impositiva e adjudicada pelo Judiciário aplicação residual.

Nesse passo, a fundamentação das decisões judiciais passa a ser um instrumento extremamente relevante para que haja maior publicidade e transparência quando da atividade jurisdicional em políticas públicas, que exige uma fundamentação mais profunda para a decisão, na medida em que permite um controle mais seguro sem a ruptura com o equilíbrio entre os Poderes instituídos.

3.5 O ativismo dialógico como controle da atuação jurisdicional

Neste tópico, aborda-se a atuação judicial no controle de políticas públicas à luz da doutrina do constitucionalismo dialógico, cunhada pelo professor colombiano César Rodríguez Garavito, considerando principalmente a discussão da atualidade sobre o papel das Cortes Constitucionais.

Como apontamento inicial, deve-se esclarecer que o termo “ativismo” possui múltiplas definições. O tema, principalmente nos estudos de direito constitucional e de processo civil, exige grande aprofundamento para ser compreendido em toda a sua complexidade e multidimensionalidade¹⁷⁰ (o que não é objeto do presente estudo).

O recorte metodológico serve apenas para fazer o contraponto aos que entendem que os processos judiciais que tratam sobre políticas públicas – e, por conseguinte, os processos

¹⁶⁹ VERBIC, Francisco. Conflitos de interesse público e papel do juiz. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 7, ano 4, jan./jun. 2018, p. 186.

¹⁷⁰ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

estruturais, que, em sua maioria, objetivam alterar ou reformar uma instituição ou política pública – seriam um instrumento de solipsismo judicial¹⁷¹ ou de supremacia do Judiciário¹⁷².

Tal crítica é importante para verificar que a pavimentação desse caminho deve estar fincada com solidez, concretude e sob o manto da proporcionalidade. Além disso, é fundamental frisar que o Judiciário deve ter sempre um papel secundário quando se trata de políticas públicas.

A atuação judicial que se afasta dessas balizas e inverte a ordem constitucional, substituindo o gestor público, corre o risco de levar à ineficiência da decisão e a um *backlash*¹⁷³ indesejável do Legislativo e do Executivo, ocasionando um embate entres os Poderes, em virtude da postura de protagonista adotada pelo Judiciário.

O ativismo dialógico surge na doutrina de Rodríguez Garavito¹⁷⁴, que estudou o controle jurisdicional em políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 proferida pela Corte Constitucional da Colômbia, referente ao deslocamento forçado de pessoas por conta da violência desencadeada pela ação de grupos armados. Essa sentença comumente é referenciada como um dos marcos do debate sobre o papel dos tribunais na garantia de direitos no Sul Global. No julgado, a Corte Constitucional declarou o estado de coisas inconstitucional e apelou ao princípio constitucional da colaboração harmoniosa entre os diferentes ramos do poder, com o intuito de garantir o cumprimento dos deveres de proteção efetiva dos direitos de todos os residentes no território nacional.

¹⁷¹ STRECK, Lenio Luiz. Estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Consultor Jurídico**, 24 out. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3sfqdP5>. Acesso em: 2 abr. 2022.

¹⁷² GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno**: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011. p. 20.

¹⁷³ George Marmelstein assim define o fenômeno: “O *backlash* é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um *contra-ataque* político ao resultado de uma deliberação judicial. Tal contra-ataque manifesta-se por meio de determinadas formas de retaliação, que podem ocorrer em várias ‘frentes’: a revisão legislativa de decisões controversas; a interferência política no processo de preenchimento das vagas nos tribunais e nas garantias inerentes ao cargo, com vistas a assegurar a indicação de juízes ‘obedientes’ e/ou bloquear a indicação de juízes ‘indesejáveis’; tentativas de se ‘preencher o tribunal’ (*court-packing*) por parte dos detentores do poder político; aplicação de sanções disciplinares, *impeachment* ou remoção de juízes ‘inadequados’ ou ‘hiperativos’; introdução de restrições à jurisdição dos tribunais, ou a ‘poda’ dos poderes de controle de constitucionalidade” (MARMELSTEIN, George. **Efeito *backlash* da jurisdição constitucional**: reações políticas ao ativismo judicial. Texto-base de palestra proferida durante o Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, em outubro de 2016, em Bolonha (Itália). Bolonha, 2016, p. 3-4. Disponível em: <https://bit.ly/3KOWIyE>. Acesso em: 13 abr. 2022).

¹⁷⁴ Especialmente quatro obras e um artigo: “*El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*”, “*Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia*” (Colección Dejusticia); “*Juicio a la exclusión: el impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*” (Colección Dejusticia), “*Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*” (Colección Estudios CIJUS), e artigo “*Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America*”, Tx. L., v. 89, p. 1669-1698, 2010-2011.

Nesse caso, procurou-se demonstrar que essas demandas podem ser tratadas pela abertura da colaboração do Judiciário com outros Poderes, órgãos ou instituições, visando mitigar as principais críticas feitas às condutas excessivamente proativas do Judiciário, que afetariam a legitimidade judicial para a intervenção em questões políticas.

A espada da força e da imposição da Justiça é substituída pelos ombros e pelas mãos dadas em uma atuação colaborativa em prol do objetivo comum, que é a efetivação dos direitos fundamentais e a promoção da dignidade dos cidadãos.

Sob o império do paradigma do Estado Democrático de Direito, há um maior clamor pela participação popular na democracia, não aquela meramente representativa, mas, necessariamente e progressivamente, a democracia participativa, o que reflete na implementação das políticas públicas.

Por isso, em casos complexos e multifacetados, como os processos envolvendo reestruturação de instituições públicas, identificada a omissão constitucional que viola direitos fundamentais, o caminho é construir dentro dos processos um diálogo institucional, inclusive com a sociedade civil, expandindo espaços para que haja uma discussão mais plural e polissêmica. Nesses casos, faz-se necessário que o Judiciário seja um indutor do debate público, e não o prolator de decisões substitutivas¹⁷⁵. Deve igualmente ser estimulada a realização de termos de cooperação e parcerias entre o Ministério Público, a Defensoria Pública, entes federativos, instituições de pesquisas, como universidades e institutos tecnológicos, e o Tribunal de Justiça para a realização de pautas para tratar os processos estruturais.

A partir desse diálogo interinstitucional, a decisão adviria da construção conjunta das metas para a implementação de políticas públicas, e caberia ao Judiciário o acompanhamento do cumprimento de tais decisões. Por conseguinte, haveria a possibilidade de que primeiramente os entes estatais resolvessem o conflito atuando conforme as suas atribuições típicas e elaborando soluções adequadas dentro de suas esferas de competência, sob o arcabouço de um processo judicial e diante de um terceiro imparcial, no qual imperam as regras de aspectos formais, como a imutabilidade e a indiscutibilidade.

Em razão das argumentações expostas, procura-se demonstrar na presente pesquisa que o ativismo dialógico também pode ser considerado como um limitador da atividade judicial quando se está diante de processos envolvendo políticas públicas e processos estruturais. Limitador, ressalte-se, no sentido de se fornecer um caminho mais pavimentado para que os

¹⁷⁵ LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, PR, n. 31, jul./dez. 2019, p. 218.

juízes possam conduzir tais tipos de processo com a calibragem necessária para realizar a efetivação dos direitos socioeconômicos previstos na CRFB e a preservação da independência e da autonomia dos outros Poderes e instituições.

Tal conclusão advém das lições de Rodríguez Garavito, para quem o ativismo dialógico proporciona a observância do princípio da separação dos Poderes e promove uma ampla eficácia das decisões em questão, na medida em que as sentenças dialógicas estabelecem metas amplas e processos de execução claros, com prazos e demanda de relatórios de progresso durante sua execução, deixando decisões substantivas e resultados detalhados para os órgãos administrativos.

Da mesma forma, o ativismo dialógico permite que haja um processo de deliberação política dentro de processos dessa natureza, pois viabiliza mecanismos de monitoramento participativo, como as audiências públicas, as comissões de monitoramento designadas pelos tribunais e os convites feitos à sociedade civil, aos organismos administrativos para que apresentem considerações relevantes e participem da deliberação promovida pelos tribunais¹⁷⁶.

3.6 As tutelas abertas aplicadas aos processos estruturais

É possível fazer um paralelo entre as sentenças dialógicas propostas por Rodríguez Garavito a serem utilizadas nos processos envolvendo políticas públicas e o que Antonio do Passo Cabral denomina “novas técnicas decisórias para se operar as delegações de competência”, dentre as quais se destaca o paradigma dos *open remedies* ou “tutelas abertas”.

Essas tutelas caracterizam-se por serem pronunciamentos judiciais de natureza declaratória, com a peculiaridade de constatarem violações de direitos, mas sem condenações a prestações ou a comportamentos específicos, pois reconhecem a competência decisória de outros órgãos e instituições para escolherem os meios de execução mais adequados ao caso em análise¹⁷⁷.

A fim de afastar possíveis questionamentos sobre a utilização de tutelas abertas pelo Judiciário e reduzir a indeterminação de seus comandos, é essencial que o magistrado, na aplicação ao caso concreto, tenha empenho e dedicação para fundamentar suas decisões após um amplo diálogo processual, aproximando as partes do processo de concretização das normas de textura aberta para que, com o diálogo, haja a escolha da melhor solução mediante o contraditório participativo que dialogue com a controlabilidade das decisões judiciais.

¹⁷⁶ RODRÍGUEZ GARAVITO, César. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Buenos Aires, v. 14, n. 2, Dic. 2013, p. 7.

¹⁷⁷ CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021, p. 399.

Por meio das tutelas abertas, o Judiciário pode reconhecer que a atuação nos conflitos complexos e multifacetados pode ser direcionada para a prolação de decisões que indicam um resultado a ser alcançado, deixando em aberto aspectos do cumprimento da decisão¹⁷⁸. Assim, antes de determinar a tutela condenatória, é possível ser concedido um prazo para que a instituição apresente um plano de solução.

O Judiciário, em vez de decidir de prontidão, dialoga, estabelece prazos, apresenta condições, atua de maneira mais leve para compor o conflito, mas nunca se abstendo de julgar. Nesse sentido, evita-se a tutela de um golpe só, admitindo-se que, para se superar um litígio complexo, pode haver avanços e retrocessos e que, em determinadas hipóteses, o Judiciário pode não ser a instituição mais apropriada para corrigir *prima facie* aquela política pública.

Esse entendimento harmoniza-se com a teoria de Tushnet, que examina como as Cortes podem efetivar os direitos socioeconômicos de âmbito coletivo. Segundo o autor, em regra, as reformas estruturais começam com uma decisão “fraca” (*weak-form*), na qual as Cortes não vão às minúcias de sua implementação, aplicam decisões em que há soluções dialógicas, com a participação dos atores constitucionais com mais *expertise* e legitimidade que o Judiciário para interferir em questões de tutela coletiva e orçamento público. Em seguida, haveria a fase de observação, na qual os órgãos competentes executariam o plano de metas homologado judicialmente. Segue-se a fase de fiscalização judicial, em que será analisado o cumprimento dos objetivos fixados¹⁷⁹.

Cumprido todo o processo dialógico e consensual acima descrito, se as ações e omissões que violam direitos fundamentais ainda persistirem, o Judiciário passa a ter maior legitimidade para reestruturar a instituição ou interferir na política pública. Desloca-se a concretização do campo da autonomia da vontade dialogada para o campo da substitutividade dessa autonomia por um terceiro imparcial.

Entretanto, não se trata mais de uma decisão tomada de forma solitária e avessa à realidade das instituições; trata-se antes de uma decisão oriunda de um amplo debate e de um contraditório substancial¹⁸⁰, em que o magistrado especifica suas ordens com determinação e

¹⁷⁸ VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 434.

¹⁷⁹ TUSHNET, Mark. A response to David Landau: responding to David Landau, the reality of social rights enforcement. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 59.

¹⁸⁰ Sobre o contraditório substancial, Didier Jr. e Peixoto sustentam: “Uma das decorrências do processo cooperativo é o aumento do diálogo entre os sujeitos processuais, havendo necessidade de revalorização do contraditório, saindo de um contraditório formal para um contraditório substancial. Isso significa que não basta mais a mera ciência e a possibilidade de manifestação pelos sujeitos processuais. Impõe-se que essas manifestações sejam devidamente levadas em consideração pelos magistrados” (DIDIER JR., Fredie;

coerção a partir do conhecimento que obteve com a dialética e a argumentação trazida pelos sujeitos processuais, da qual se podem extrair estratégias que funcionem melhor naquele determinado contexto.

Nesses casos, quando o Estado-Juiz conclama as partes a participar da formação da sentença, bem como de todas as decisões, acena com a bandeira da democracia e facilita a efetividade dos seus provimentos, com o importante fator psicológico da predisposição dos envolvidos a cumprir o que for determinado¹⁸¹.

3.7 A reformulação do papel do magistrado diante dos processos estruturais

Após os debates trazidos a lume sobre a atuação judicial no controle de políticas públicas, constatou-se a complexidade da questão, considerando principalmente os limites tênues que o magistrado tem em sua atuação: de um lado, a concretização de direitos fundamentais socioeconômicos; de outro, o princípio constitucional da separação dos Poderes. Nesse passo, o processo estrutural surge como um meio de se alcançar a efetividade dos direitos previstos no texto constitucional, observando os princípios republicanos e dando legitimidade democrática à decisão proferida pelo Judiciário.

Por meio de um processo de modelo estrutural, o Judiciário passa a contar com instrumentais que tornam factível e concreta a realização do direito material fundamental. Nos processos relativos ao controle judicial de políticas públicas, pautando-se pelo postulado da proporcionalidade, o magistrado poderá proferir uma decisão que concretize o direito fundamental e leve em consideração o problema da escassez orçamentária estatal.

Diante desse cenário, há total reformulação da atuação judicial nos processos estruturais. A complexidade da temática e a conflituosidade dos agentes envolvidos são tão grandes que o juiz atua muito mais como um agente de negociação e de troca do que mediante decisão e imposição. Edilson Vitorelli explica:

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

PEIXOTO, Ravi. O art. 489, § 1.º, do CPC e a sua incidência na postulação dos sujeitos processuais: um precedente do STJ. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, ano 3, n. 1, edição especial, maio 2018, p. 86).

¹⁸¹ BODART, Bruno Vinícius da Rós. O processo civil participativo: a efetividade constitucional e o projeto do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 37, n. 205, mar. 2012, p. 334.

grupos afetados, até mesmo (ou especialmente) aqueles que estão descontentes com medida que será aplicada¹⁸².

A figura do juiz que toma sua decisão sem nunca falar diretamente com os atingidos deve ser modificada. O magistrado não pode mais permanecer distante das várias interfaces presentes em um conflito, com uma postura passiva que provoca o distanciamento da verdade dos fatos e de questões prementes da sociedade, o que, por certo, interfere negativamente no cumprimento e na execução da decisão¹⁸³.

O papel dos juízes nos processos estruturais é qualitativamente diferente de seu papel no modelo tradicional. Em sua atuação, devem mergulhar nos detalhes factuais do caso, identificando o alcance e as camadas que o litígio possui, além de buscar conhecer de forma satisfatória o funcionamento da instituição. Isso porque a aplicabilidade da decisão tem uma acentuada amplitude e uma grande variedade de condições fáticas deve ser considerada. Logo é necessário que se apreendam as características do litígio, em toda sua complexidade e conflituosidade, para, com isso, permitir que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos.

Os juízes também devem privilegiar uma atuação de forma coletiva, o que significa respeito ao princípio do efetivo contraditório, consubstanciado inclusive na participação direta e informal dos atores envolvidos e na influência de suas vozes no provimento judicial. Devem ser ouvidas não apenas as partes, mas também outros sujeitos impactados pela atuação da instituição. Dessa forma, o juiz permitirá a participação global dos envolvidos lançando mão de instrumentos como audiências públicas com entidades da sociedade civil, especialistas e técnicos sobre um determinado tema, participação ampla de terceiros, *amicus curiae*, entre outros, tudo para garantir o amplo contraditório de todos os interessados.

O juiz fixará o problema a ser corrigido. O reconhecimento do problema e a fixação da meta são objeto de decisão judicial fundamentada, como tratado em tópico anterior, mas a decisão sobre o como será construída de forma dialógica com as partes, devendo o magistrado buscar empreender esforços para que a política pública ou a instituição sejam corrigidas consensualmente. Por isso, é fundamental a condução do juiz como mediador e gestor do conflito.

Nesse aspecto, filio-me ao pensamento de Judith Resnik¹⁸⁴, para quem, em causas estruturais, especialmente nas fases de execução ou de fiscalização, o papel do juiz deve ser o

¹⁸² VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, out. 2018, p. 342.

¹⁸³ São importantes as lições de Garapon nesse sentido: “Na pessoa do juiz, a sociedade não busca apenas o papel do arbítrio ou de jurista, mas igualmente o de conciliador, pacificador das relações sociais, e até mesmo animador de uma política pública, como, por exemplo, a de prevenção da delinquência” (GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 2001, p. 24).

¹⁸⁴ RESNIK, Judith. Managerial judges. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, n. 2, Dec. 1982, p. 417.

de um facilitador, cooperando com todas as partes interessadas, que podem inclusive ter experiências ou talentos específicos para se avançar na resolução do problema estrutural¹⁸⁵.

Por meio desse diálogo com os outros envolvidos, busca-se desenvolver ferramentas e uma infraestrutura adequada para melhorar a gestão do caso, em que se fomenta a prolação de decisões em maior conformidade com os pleitos sociais e desestimulam-se as decisões do tipo *one-shot, one-way* (ou “tudo ou nada”)¹⁸⁶, já que essas mudanças não são realizadas com uma simples ordem judicial.

Defende Resnik que o juiz não poderia ser uma figura dominante atuando sozinho na demanda e construindo de forma solipsista sua decisão como se fosse um herói ou um oráculo independente. Assevera que o juiz tornou-se consorte dos litigantes, com uma atuação dialogal com as partes¹⁸⁷.

Desse modo, as decisões inserem-se em um contexto primordialmente construído por várias mãos, em um caleidoscópio de pontos de vista que unem todos os segmentos e setores da comunidade com o intuito de encontrar possibilidades de intervenção e de superação do estado de violação de direitos, por ações ou omissões inconstitucionais.

Nesse modelo de atuação judicial, os juízes negociam com as partes as fases do procedimento e evitam, ao menos de momento, o embate processual com impugnações e supedâneos recursais. Isso não implica dizer que se suprime definitivamente a pretensão recursal, notadamente por se tratar de uma garantia individual, mas, quando as partes são amplamente ouvidas e participam da formação do procedimento e da viabilização das soluções, isso ameniza, no momento, a insatisfação de parte a parte, o que repercute naquela pretensão¹⁸⁸.

3.7.1 Modelos de estímulos ao uso da tutela estrutural pelo Poder Judiciário

É certo que essa nova postura do magistrado demanda uma atualização da mentalidade e da cultura judicial tanto na gestão do caso (*case management*) quanto na gestão da corte (*court*

¹⁸⁵ Abram Chayes e Owen Fiss defendem haver um protagonismo judicial na resolução do conflito. O juiz deve ser a figura dominante, pois o Judiciário é incumbido de reestruturar as organizações para eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais pelos arranjos institucionais existentes (CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interes público. Tradução de Olivia Minatta e Francisco Verbic. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 268, jun. 2017, p. 166; 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: Saraiva, 2004, p. 27).

¹⁸⁶ MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 155.

¹⁸⁷ RESNIK, *op. cit.*, p. 391.

¹⁸⁸ TAVARES, Luiz Marcelo Cabral. Perspectivas da flexibilização procedimental na experiência brasileira em face do substitutivo do senador Valter Pereira ao Projeto de Lei no Senado n. 166, 2010. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 5, v. 7, p. 136-157, jan./jun. 2011.

management)¹⁸⁹, porque os processos estruturais requerem grandes investimentos de tempo e de energia do membro do Poder Judiciário. Indubitavelmente é um processo muito mais complexo, mas o enfrentamento é extremamente necessário.

Deve-se intervir bem para intervir apenas uma vez, intervindo com mais qualidade e levando em conta as características do problema e o comprometimento com resultados, com soluções a serem implementadas. Em razão do necessário acompanhamento e das constantes mutações, o processo estrutural enfrenta grandes dificuldades práticas, torna-se bem mais difícil dar andamento ao processo. Prolonga-se o tempo em que o magistrado proferirá a sentença de extinção do processo, pois se exige muito mais diálogo, criatividade e esforços conjuntos para a superação do problema.

É essencial que haja uma preocupação com a capacitação dos magistrados e de seus auxiliares para atuarem de acordo com o processo de modelo estrutural, com uma equipe muito mais qualificada e com conhecimentos específicos para gerenciar e decidir o caso. Há inclusive diversos atos consagrados pelo CNJ que expressam a preocupação do Conselho com a capacitação dos membros do Poder Judiciário nacional, como, por exemplo, a Recomendação CNJ n.º 79/2020, que dispõe sobre a capacitação de magistrados e magistradas em curso de sobre direitos fundamentais e perspectiva de gênero, ou a Resolução n.º 64, de 16 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o afastamento de magistrados para fins de aperfeiçoamento profissional.

Os deveres legais que o juiz desempenha em um processo estrutural dependerão da estrutura de capacitação mínima, sua e dos servidores, para que alcancem melhores competências dentro do processo. Daí a importância da participação de magistrados e servidores em seminários e cursos de aperfeiçoamento, inclusive em outros países, como forma de incentivo e de motivação para a modernização das decisões judiciais, em consonância com a nova jurisprudência e a nova legislação, nos sistemas da *civil e common law*.

Os Tribunais devem preocupar-se em assegurar condições de capacitação adequadas aos seus membros, com qualificações direcionadas a litígios complexos, direito de desastres, litigância de interesse público, curso de mediação coletiva, técnicas de negociação, entre outras. Isso fará com que haja juízes experientes nesses tópicos, com conhecimento relevante para esse

¹⁸⁹ Afirma Gajardoni: “Por um lado, necessária uma adequada Gestão das Cortes (Court Management) para que, através do mais adequado emprego das técnicas de administração de recursos materiais e humanos, possam elas ter melhor desempenho qualitativo e quantitativo. Por outro, através da macro e micro Gestão de Processos (Case Management) se busca o uso dos institutos processuais (flexibilização do procedimento, inserção de ADRs, calendarização, etc.) a bem da já mencionada adequada solução do conflito” (GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, set./dez. 2018, p. 282).

tipo de litígio específico e realizando a prestação jurisdicional com maior qualidade técnica. Além disso, os sistemas jurídicos e os problemas da sociedade podem mudar ao longo do tempo; por isso, treinamentos práticos e cursos de atualização teórica são uma necessidade constante e inquestionável.

Eventos, seminários, congressos que proporcionem o encontro presencial ou virtual de magistrados para discutir as inovações processuais a partir de soluções criativas que os colegas juízes desenvolveram em seu âmbito de atuação, com trocas de experiências e formação de bancos de boas práticas também são de grande relevância para a capacitação em resoluções de processos estruturais. Igualmente importantes são as cooperações interinstitucionais, com o desenvolvimento de parcerias entre instituições de ensino e/ou pesquisa nacionais e internacionais sobre temáticas específicas para o intercâmbio de conhecimento e de experiências entre magistrados, pesquisadores e alunos.

Essa preparação envolve inclusive métodos para implementar o gerenciamento de casos (*case management*) que possam adequar o processo estrutural ao seu fim, que é a superação do estado de desconformidade. A gestão do conflito considerará os institutos processuais que permitem a flexibilização do procedimento, como a inserção de mecanismos de solução consensual do conflito, calendarização processual, sessões autocompositivas individuais e conjuntas, saneamentos compartilhados, definição de um cronograma para a adoção das medidas estruturantes, tudo para se proceder à adequada solução do conflito.

Para executar os termos de seus decretos, os juízes precisam da cooperação não só de administradores e funcionários das instituições réis, mas também de árbitros, mediadores especialmente treinados ou mesmo outros juízes – quem quer que seja eficaz – para realizarem a tarefa de gestão do conflito estrutural. É preciso que haja um corpo de apoio técnico fornecido pela administração do Tribunal formado por economistas, contadores, agrimensores, administradores profissionais, entre outros, para que forneçam os subsídios técnicos e auxiliem na solução do problema.

Como afirma Cabral¹⁹⁰, é preciso ter a humildade de reconhecer que, às vezes, a melhor forma de resolver um conflito pode não ser necessariamente a adjudicação, mas os instrumentos de resolução amigável, como a mediação, a conciliação (dentro ou fora dos tribunais), o direito colaborativo, a justiça restaurativa, o direito sistêmico, entre outros.

Temas envolvendo aspectos técnicos ou científicos de grande complexidade podem não ter no juiz de direito o árbitro qualificado, por falta de informação ou de conhecimento

¹⁹⁰ CABRAL, Antonio do Passo. New trends and perspectives on case management: Proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, Beijing, v. 6, n. 1, 2018, p. 12.

específico¹⁹¹. Por isso, é necessário criar uma estrutura mínima que dê o suporte necessário para a solução do problema de tamanha magnitude.

De tudo o que foi exposto nesta pesquisa, infere-se que é exigido um maior esforço pessoal dos magistrados que atuam em demandas estruturantes, pois não dispõem da estrutura adequada para subsidiar suas ações no sentido de tratar e gerenciar o conflito estrutural. Segundo Mossoi e Medina, a estrutura do Poder Judiciário passa a ser um dos obstáculos ao processo estrutural no direito brasileiro¹⁹²; em razão disso, sugere-se a criação de estímulos para que os juízes possam atingir os fins sociais e a justiça nos casos específicos que envolvam litígios de grandes proporções.

Esses estímulos podem ser considerados um *nudge*, ferramenta usada pela mídia, pela política, por empresas e por marcas multinacionais para incentivar, de forma sutil e quase imperceptível, os indivíduos a tomar certas atitudes, a caminhar em determinado rumo ou a realizar determinado tipo de negócio. É um conceito oriundo da economia comportamental, cujo expoente é Daniel Kahneman¹⁹³ e que visa estudar e aplicar técnicas de persuasão ou direcionamentos comportamentais.

Cada vez mais, o Direito Processual Civil tem sido concebido como um espaço de desenvolvimento de comportamentos pelos sujeitos processuais, podendo valer-se de ferramentas da economia comportamental para estabelecer incentivos que induzem condutas no processo¹⁹⁴. Desenvolver a economia comportamental pode, então, representar um importante complemento teórico e prático para que políticas públicas de autocomposição sejam mais eficazes e implementadas com benefícios compartilhados por todos¹⁹⁵.

Um entrave prático ao andamento do processo estrutural são as metas do CNJ. As metas prioritárias de nivelamento dos tribunais incorporadas pelo CNJ têm como escopo resultados pragmáticos no julgamento, a baixa de processos e a diminuição dos acervos dos tribunais e, conseqüentemente, a redução do quantitativo, visando aumentar a agilidade e a eficiência da prestação da justiça.

¹⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

¹⁹² MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 109, n. 1018, ago. 2020, p. 255-256.

¹⁹³ KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar**: duas formas de pensar. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

¹⁹⁴ ABREU, Rafael Sirangelo de. **Incentivos processuais**: economia comportamental e nudges no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 104.

¹⁹⁵ VERBICARO, Dennis; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. A economia comportamental no desenho de políticas públicas de consumo através dos *nudges*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 30, n. 133, jan./fev. 2021, p. 410.

No entanto, o compromisso com o resultado operacional das metas do CNJ de cada órgão da justiça para medir a duração do julgamento dos processos deve ser adaptado quando se tratar de processos estruturais. A complexidade, a participação de atores sociais e políticos, os mecanismos de solução de erros e acertos, entre outros fatores, não permitem que o processo de modelo estrutural se enquadre na mesma métrica de julgamento das metas de nivelamento anuais estabelecidas pelo CNJ, na medida em que a eficiência de políticas públicas e de gestão judicial deve ajustar-se ao tempo da sociedade e à capacidade de superação daquele estado de violação que perdurava por longos anos.

Mais do que a prolação de uma sentença extinguindo o processo e o cumprimento da Meta 1 e da Meta 2 do CNJ¹⁹⁶, o que se exige do processo estrutural é a entrega de resultados sociais relevantes, os quais só podem ser moldados com o tempo.

Por conseguinte, esse tipo de processo, por sua natureza, demanda o constante acompanhamento e monitoramento de suas decisões. Deve, por isso, permanecer em trâmite por um longo período, já que é um “processo cíclico de tentativa e erro, de esclarecimentos de decisões, de especificação de ordens e de adaptação do julgado às circunstâncias futuras”, como afirmam Arenhart, Osna e Jobim¹⁹⁷.

Jordão Violin, ao analisar o caso *Holter vs Sarver* e a reforma do sistema prisional no Arkansas, fez importantes apontamentos sobre o diferimento temporal nos processos estruturais¹⁹⁸, argumentando que o alongamento temporal permite ao juízo monitorar a implantação de medidas e seus resultados e mantém os poderes Executivo e Legislativo sob constante coerção. Esse caso foi encerrado em 1982, treze anos após seu início, mas, segundo o autor, ainda deixou muito por fazer. De fato, embora o caso tenha reformado integralmente o sistema prisional do Arkansas, os problemas de superlotação e de inadequação das instalações não foram resolvidos, porque o magistrado declarou que as prisões do Arkansas estavam em um patamar constitucionalmente adequado e encerrou o caso¹⁹⁹.

¹⁹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas Nacionais 2021. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO, 14., 2020a, Brasília, DF. **Anais** [...]. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIV-ENPJ.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

¹⁹⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 247.

¹⁹⁸ VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas*. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 681-683.

¹⁹⁹ VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019, p. 209.

Outro exemplo dado por Vitorelli é o litígio estrutural pela reforma do sistema prisional na Califórnia, que data do início da década de 90 do século XX, com o caso Madrid vs Gomez, que ainda não está totalmente concluído²⁰⁰.

Vitorelli também menciona o caso da regularização das filas para cirurgia ortopédica de alta complexidade na Justiça Federal do Ceará. A demanda foi resolvida de forma estrutural por meio de decisões estruturais conduzidas pela juíza Cíntia Menezes Brunetta, no âmbito de duas ações civis públicas do ano de 2017. Nesse processo, até o final de 2020, foram realizadas mais de cem audiências e quatro inspeções judiciais²⁰¹.

Outro exemplo no sistema judicial nacional é a ACP do Carvão²⁰² (Ação Civil Pública n.º 93.8000533-4). Proposta pelo MPF em 1993, demandou às empresas carboníferas e à União a recuperação dos danos ambientais causados pela exploração de carvão mineral na região Sul de Santa Catarina. Em janeiro de 2000, foi proferida sentença em que se impôs aos réus a apresentação em seis meses do projeto de recuperação da região, com cronograma mensal de etapas a serem executadas. Foram realizados vários acordos, e 73% das áreas terrestres atingidas passaram a contar com um cronograma de atividades para a recuperação ambiental, a ser executado até o ano de 2020.

A problemática apontada pode ser superada com a criação de classes processuais específicas no sistema de gestão de tabelas processuais unificadas do CNJ²⁰³, constando no glossário que o processo se configura em uma classe a ser criada como “processo estrutural”. A padronização de Tabelas Processuais é uma das ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na busca de uma uniformidade nacional nas atividades de apoio judiciário vinculadas ao andamento do processo judicial²⁰⁴. Foi criada pela Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007, e elaborada pela Comissão de Padronização e Uniformização Taxonômica e Terminológica do CNJ, constituída por representantes de diversos órgãos do Poder Judiciário.

²⁰⁰ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 417.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 505.

²⁰² ARENHART; OSNA; JOBIM, *op. cit.*, p. 1055-1059.

²⁰³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistemas de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas**. Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 12 abr. 2022.

²⁰⁴ Foram criadas três tabelas processuais unificadas para o Poder Judiciário: Tabela de Assuntos Processuais, utilizada para padronizar nacionalmente o cadastramento das matérias ou temas discutidos nos processos; Tabela de Classes Processuais, usada na classificação do procedimento judicial ou administrativo adequado ao pedido; e a Tabela de Movimentação Processual, para o registro dos procedimentos e das rotinas dos atos processuais que impulsionam o processo. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de utilização das tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/Manual_de_utilizacao_das_Tabelas_Processuais_Unificadas.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

A inserção na tabela de classe processual do código específico de “processo estrutural”, após o seu reconhecimento pelo magistrado em decisão fundamentada, fará com que tal processo não seja submetido à exigência do julgamento sob os mesmos critérios dos demais.

A proposta de inserção do processo estrutural como classe específica no Processo Eletrônico (PJe) fará com que os órgãos correccionais do Judiciário, ao analisarem os processos em trâmite em uma determinada unidade judicial, tenham ciência de que a tramitação daquele processo demandará mais tempo, atenção e disponibilidade do magistrado, inclusive para que a administração superior disponibilize mais servidores, equipamentos tecnológicos e apoio técnico para melhor estruturar aquela unidade.

Além disso, a criação de uma classe específica qualificando o processo como estrutural gera um padrão sociológico com um *standard* positivo de atuação dos magistrados, por meio de um símbolo que servirá para conscientizar a sociedade e outras instituições de que aquele processo merecerá um tratamento mais zeloso e cuidado em razão do impacto que poderá ter no meio social.

Quanto a esse específico ponto, ressalte-se que não se quer defender a criação de varas especializadas para o julgamento de lides estruturais ou de juízes especialistas em ações estruturais como um modo único de conduzir o processo estrutural – instrumento muito criticado por doutrinadores em sua análise da criação de varas especializadas para ações coletivas, porque, de fato, a especialização deveria ser não do procedimento, mas da matéria²⁰⁵. O que se defende é uma identificação específica para o processo, a fim de que ele possa ser visto de forma diferenciada dos outros em trâmite naquela unidade judiciária, não apenas para o controle de prazos, da regularidade formal, mas principalmente para sublinhar o impacto que esse processo pode ter na sociedade civil de modo geral.

Esta indicação de solução pode ser implementada pelo Comitê Gestor das Tabelas do CNJ, que possui atribuição para criar ou rever as classes processuais. Com isso, o andamento peculiar do processo estrutural ficaria compatível com os serviços de coleta de informações estatísticas essenciais ao planejamento estratégico do Poder Judiciário. Seria assim atingida uma maior uniformidade no tratamento da informação e seriam geradas análises estatísticas

²⁰⁵ Para Gidi, a criação de varas especializadas em processos coletivos é um equívoco porque concentraria muito poder em um único juiz. Segundo o autor, uma eventual Vara Especializada de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos teria competência para processar e julgar processos das mais diversas áreas do direito, ousaríamos dizer todas as áreas do direito, inclusive algumas que seriam da competência de outras varas existentes (GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 27, n. 108, p. 61-70, out./dez. 2002).

mais precisas e detalhadas da quantidade de processos estruturais em trâmite nos tribunais pátrios e de seu tempo de tramitação.

Outro ponto a se considerar para estimular a atuação do magistrado no modelo estrutural de processo seria a atualização da Resolução n.º 106 do CNJ, de 6 de abril de 2010, que disciplina os critérios objetivos para aferir o merecimento para a promoção de magistrados e o acesso aos Tribunais de 2.º grau. Seria atribuída uma maior pontuação aos magistrados que atuassem em processos estruturais.

No que diz respeito à Resolução sobre a movimentação dos magistrados acima mencionada, pode-se observar que já há a utilização de *nudges* ou de estímulos para que os juízes adotem determinada conduta ou atos processuais. Como exemplo, na avaliação da produtividade, privilegiam-se os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao índice de sentenças proferidas dentro da mesma média²⁰⁶. De acordo com o artigo 7.º, inciso I, alínea h, da Resolução n.º 106 do CNJ, a aferição da presteza do magistrado levará em consideração medidas efetivas de incentivo à conciliação em qualquer fase do processo.

Dessa maneira, a atribuição de pontuação maior ao magistrado que se dedicar à superação do estado de desconformidade e à alteração daquela política pública violadora de direitos fundamentais no âmbito de um processo estrutural – preocupando-se não apenas em extinguir o processo, mas em resolver o conflito – pode representar um grande estímulo ao uso do modelo estrutural pelos magistrados brasileiros, na medida em que a análise meramente quantitativa do número de sentenças prolatadas como critério objetivo de movimentação na carreira pode ser um sistema injusto de aferição, porque a análise da produtividade é feita apenas com base em números, não no impacto de transformação social.

Também contribui para uma efetiva solução de um processo estrutural a preocupação em realizar uma adequada transição quando houver mudança de magistrados por movimentações na carreira. O tempo da reforma dificilmente será o tempo do processo, e a mudança de forma abrupta na condução do processo pode implicar desperdício de todo o esforço despendido e frustrar as expectativas das partes e da população que esperam a solução daquele problema estrutural. Com a realização dessa transição de magistrados na condução do processo, preserva-se o capital intelectual formado na causa e mantém-se uma condução eficiente na resolução daquele problema.

²⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 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 2.º grau. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em: 8 jun. 2022.

Faz-se necessário criar estratégias para a sucessão de juízes em ações complexas, como as estruturais, para que o juiz que assumir o processo não inicie sua atuação apenas com o que consta no próprio processo e acabe atrapalhando o andamento e a continuidade das ações. Recomenda-se que o juiz sucessor e o sucedido estabeleçam de forma conjunta um plano de transição para garantir que os avanços sociais continuem.

No caso Holt²⁰⁷, quando o juiz Henley, que conduzia o processo há anos, foi promovido à Corte de Apelos do 8.º Circuito, manteve-se como juiz do processo entre 1975 e 1977, para que não houvesse solução de continuidade e mudança na condução do processo.

No Brasil, também já há essa experiência com o projeto “Passando o Martelo Adiante: Sucessão de Juízes em Litígios de Alta Complexidade e Gestão de Transição”²⁰⁸, implantado na 6.ª Vara Federal do Ceará. Nesse projeto, a transição foi aplicada em quatro ações civis públicas de alta complexidade, tendo sido definido um conjunto de ações que incluem a utilização de ferramentas da tecnologia da informação, reuniões e o estabelecimento de uma equipe de transição, inclusive com a condução conjunta dos atos judiciais, para manter a eficiente e adequada prestação jurisdicional.

Outra alternativa para compensar o gerenciamento de um caso estrutural seria a criação de regras de compensação na distribuição de novos processos a magistrados que possuem em suas unidades judiciais processos estruturais. Com efeito, os modelos demonstram que nesses casos os juízes dedicam quantidades substanciais de tempo ao gerenciamento de casos complexos.

Com a gestão da distribuição de casos entre os juízes, pode-se alcançar um resultado ideal não só em termos de quantidade, mas também em termos de qualidade²⁰⁹, visto que dividir igualmente os processos entre os juízes de igual jurisdição em matéria é uma abordagem puramente quantitativa, o que não pode ser aplicado quando se está diante de um processo estrutural, com vários objetos dentro do mesmo processo, várias teias, além da complexidade de grupos envolvidos e do grande número de atingidos.

No Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em seu artigo 106, § 3.º, já há previsão da aplicação de regras de compensação quando se verificar grave desequilíbrio entre o número de processos distribuídos a cada magistrado por prevenção. Assim,

²⁰⁷ VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 683.

²⁰⁸ PROJETO cria estratégias para sucessão de juízes em ação complexa. **Consultor Jurídico**, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-27/projeto-cria-estrategias-sucessao-juizes-acao-complexa>. Acesso em: 12 abr. 2022.

²⁰⁹ CABRAL, Antônio do Passo. New trends and perspectives on case management: proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, Beijing, v. 6, n. 1, 2018, p. 27.

um processo estrutural em uma unidade judiciária equivale, na maioria das vezes, a dezenas ou centenas de processos individuais, o que constitui também uma hipótese de grave desequilíbrio. Na verdade, é preciso haver compensação na distribuição de novos processos, pois a condução de um processo estrutural requer muitas audiências judiciais, aquisição de conhecimento em outras áreas do saber, aprimoramento das relações interinstitucionais e humildade para se dialogar com os envolvidos.

Em arremate, observa-se que a atuação dos magistrados nos processos estruturais exige uma mudança de mentalidade sobre a constante inquietação que os membros do Judiciário devem ter no labor diário dentro dos fóruns: o papel do juiz é resolver o processo ou resolver o conflito?

Essa indagação está associada diretamente ao juramento que todos proferimos ao sermos empossados como membros do Poder Judiciário nacional “de cumprir e fazer cumprir a Constituição da República e as leis”. A atuação judicial nos processos estruturais, levando em consideração todas as balizas e todos os limites acima expostos, possibilita mudanças sociais significativas, com a concretização de direitos fundamentais, tornando efetivas exatamente as palavras de Carlos Ayres Britto, que diz: “o Judiciário não tem do governo a função, mas tem do governo a força. A força de impedir o desgoverno, que será tanto pior quanto resultante do desrespeito à Constituição”²¹⁰.

²¹⁰ BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 115-116.

4 O SANEAMENTO COMPARTILHADO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

4.1 O modelo cooperativo de processo como base do processo estrutural

Em consonância com as ideias de Paulo Bonavides, para quem “os direitos fundamentais são a bússola das Constituições”²¹¹, a leitura do processo civil deve ser feita a partir das bases axiológicas dos direitos fundamentais previstas na Lei Maior, sejam os direitos fundamentais expressos no Texto Constitucional, sejam os implicitamente positivados. Isso permite que o processo seja um instrumento de garantia dos direitos individuais e coletivos e que sirva de veículo para a solução de conflitos que recaiam sobre pontos de penumbra no momento da concretização dos direitos fundamentais²¹².

A constitucionalização do processo resulta da incorporação das normas processuais na Constituição, da atualização do processo civil com normas principiológicas e postulados normativos²¹³ e da aplicação da eficácia imediata e plena dos direitos fundamentais para a solução de problemas processuais, seja em relação ao Estado, seja em relação aos particulares, tudo com o objetivo de ajustar as normas processuais às exigências de um direito contemporâneo e harmônico com a sociedade civil e às determinações culturais de nossa época²¹⁴.

Nota-se que o processo passa a ser instrumento de alcance dos direitos e garantias previstos na Constituição, na qual o Estado coloca-se à disposição dos cidadãos com a finalidade de promover a pacificação social por meio da atuação das leis do país. O processo deve, pois, ser analisado a partir de perspectivas constitucionais, por meio do diálogo constitucional processual.

No âmbito da moldura constitucional de garantia e efetivação dos direitos fundamentais, surgem diversos conflitos quando se passa do plano da abstração para o plano da concretização. Um exemplo é a constante tensão entre a previsão normativa de um direito fundamental social,

²¹¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 601.

²¹² MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 39.

²¹³ O artigo 1.º do CPC/2015 tem por função estabelecer a ordem interpretativa constitucional das normas de processo: “Art. 1.º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”.

²¹⁴ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 42-43.

que demanda resposta, e a alegação do Poder Público de falta ou de insuficiência de recursos financeiros.

Esse dilema é projetado no processo, em que é feita a ponderação dos argumentos das partes e solucionada a questão de acordo com os direitos fundamentais previstos no Texto Constitucional.

Como forma de solução desse dilema, considerando que a demanda de implementação de direitos sociais é cada vez mais ampla, o legislador tem buscado adequar a norma ou o texto legal a parâmetros que correspondam aos anseios da sociedade, como se pode observar no CPC. De fato, uma das normas fundamentais enunciadas no CPC é a cooperação (art. 6.º), a qual ganha alto relevo na resolução de conflitos da atualidade, principalmente quando se trata de questões que dizem respeito à efetivação de políticas públicas e à solução de demandas coletivas mais complexas.

O Estado de Direito Constitucional exigiu a figura de um juiz mais ativo e construtor, na medida em que as diretivas constitucionais passaram a obrigar o juiz a criar o direito material com base nos princípios constitucionais. No entanto, como afirma Canotilho, “a correção do direito incorreto não pode chegar ao ponto de criar direito legal”²¹⁵. Tais balizas doutrinárias servem para conter arbitrariedades judiciais em tais contextos e para se compreender que as decisões do Poder Judiciário, em determinadas hipóteses, devem submeter-se à participação popular e ao diálogo institucional²¹⁶.

Assim, um dos meios para se evitar o arbítrio judicial é a cooperação, a qual desloca o centro do processo civil da atuação única e exclusiva do juiz para a atuação em conjunto do juiz com as partes, o que reflete a concretização de um modelo cooperativo de processo, que visa dividir de maneira equilibrada as posições jurídicas do juiz e das partes no processo civil²¹⁷.

No modelo cooperativo, o juiz buscará uma solução dialogada, na tentativa de chegar ao consenso, construindo com os sujeitos uma solução de compromisso, com atitudes cooperativas não hierárquicas, espontâneas e não necessariamente formalizadas²¹⁸, conduzindo

²¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 295-296.

²¹⁶ MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 46.

²¹⁷ Segundo Mitidiero, o modelo cooperativo de processo tem inclusive fundamentação constitucional, na medida em que a Constituição da República funda o Estado na “dignidade da pessoa humana” (art. 1.º, III) e tem por objetivo “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3.º, I), o que enseja um “Estado Constitucional Cooperativo” (MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 64).

²¹⁸ CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. 2017. Tese (Concurso público para professor titular) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 511.

o processo de maneira conciliada juntamente com outros entes, visando ao bem julgar. Todos aqueles que participam do processo acabam sendo também responsáveis por sua solução. Disso decorre um maior comprometimento das partes com o resultado útil do processo por meio de um sentimento de participação nas escolhas e em suas consequências²¹⁹.

Com o CPC/2015, a cooperação passou a ser a principal forma de gestão e de solução do processo, devendo sempre ser exortada e buscada pelos sujeitos processuais envolvidos na demanda, sendo tarefa do juiz e das partes, na medida de seus interesses, persegui-la. Entretanto, não se pode deixar de considerar que existem casos, principalmente em demandas mais difíceis – envolvendo vários atores, objetos interdisciplinares e complexos –, em que não há terreno fértil para a implementação da cooperação.

Em tais casos, permanecendo as divergências e elevando-se a espiral do conflito, a decisão sobre aquele ponto discordante deverá ser tomada pelo magistrado, sempre como *ultima ratio*²²⁰, que substituirá a vontade das partes e determinará a solução a ser dada naquele caso, resolvendo-se a questão por meio da imposição judicial.

A maior parte dos litígios coletivos é marcada por uma profunda complexidade social, inúmeras pessoas e ponderação entre direitos fundamentais, o que exige, de acordo com os professores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., uma tutela adequada em litígios complexos por meio da justiça multiportas, o que significa que a adjudicação judicial será a *ultima ratio* para se pôr fim a um litígio²²¹.

No entanto, sempre em casos residuais, caso as partes não consigam ter o mesmo foco no caminho de superação do problema estrutural, o magistrado deverá exercer sua missão constitucional de substitutividade da vontade das partes e determinar, sempre de forma subsidiária e proporcional, qual plano de atuação deverá ser firmado para se dar concretude aos valores fundamentais.

Ocorre que, mesmo sendo necessário aplicar a tutela jurídica tradicional impositiva, a atuação do magistrado já foi remodelada em um prisma muito mais dialógico, visto que houve, no modelo cooperativo, a participação do juiz ao lado das partes, em uma posição paritária em

²¹⁹ Assim pensam Marinoni, Arenhart e Mitidiero, para quem a audiência de saneamento compartilhado traz consigo não só o debate e o diálogo, mas também a ideia de autorresponsabilidade das partes (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p 382).

²²⁰ ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 68.

²²¹ DIDIER Jr., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 9, p. 36.

sua condução. A decisão judicial passa a ser fruto da atividade processual em cooperação, resultado das discussões travadas ao longo de todo o processo.

Remodela-se não a função jurisdicional em si, porque o Judiciário deve continuar dizendo o direito no caso concreto com definitividade por meio da tutela jurisdicional, mas a forma de condução e de participação no gerenciamento do processo, na medida em que a atividade do juiz passa a estar diretamente vinculada à efetiva proteção dos direitos fundamentais, tendo a função não apenas de resolver o litígio, mas também de buscar uma maior efetividade em sua prestação jurisdicional, com aplicação de técnicas processuais mais adequadas às exigências do direito material²²².

O princípio da cooperação gera um imperativo ético extraído da boa-fé objetiva para o órgão jurisdicional, ao qual devem ser atribuídos poderes-deveres que o conduzam a uma atuação pautada pela moralidade, pela ética e pela boa-fé objetiva, impedindo-o de aceitar uma solução jurisdicional fincada apenas na justiça formal²²³.

Lorena Miranda assevera que o processo cooperativo deve ser um ambiente em que prepondere o diálogo, ao qual o magistrado não pode ficar alheio e indiferente. Segundo a autora, o magistrado é também um dos sujeitos do processo e, como tal, deve considerar o diálogo e também se submeter ao debate²²⁴.

São quatro poderes-deveres atribuídos ao magistrado: de esclarecimento, de consulta, de prevenção e de auxílio²²⁵. Esclarecer as partes quanto às dúvidas que venham a ter, peticionando ao juízo, que deve apontar precisamente aquilo que deve ser esclarecido pelas partes. Consultar as partes antes de decidir sobre uma determinada questão, intimando as partes para que se manifestem. Prevenir as partes apontando as deficiências das postulações para que possam ser supridas e seus pedidos não sejam indeferidos antes de ser oportunizada a correção. Auxiliar as partes na superação de dificuldades que impeçam o cumprimento de um ônus ou o exercício de um direito.

²²² COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. A atividade do juiz na concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva: a mudança de paradigma no projeto brasileiro de direitos coletivos. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2012. v. 1, p. 650.

²²³ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do modelo processual cooperativo no direito brasileiro**. 2011. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011, p. 205. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10725/1/Lorena.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

²²⁴ *Ibid.*, p. 87.

²²⁵ SOUSA, Miguel Teixeira de. **Estudos sobre o novo processo civil**. 2. ed. Lisboa: Lex, 1997, *apud* DIDIER JR., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 15.

Essa nova forma de atuação funciona como um mecanismo de democratização²²⁶ e de mitigação do modelo imperativo proveniente do Judiciário, pois a participação ativa das partes na construção do processo e do provimento jurisdicional em si propicia a democratização processual, em um ambiente mais isonômico e cooperativo. Afinal, “nem as partes e nem os juízes podem prover solitariamente os monólogos articulados. Somente o diálogo cooperativo é capaz de atingir o melhor resultado do processo”²²⁷.

Objetivando concretizar cada vez mais o direito fundamental do acesso à justiça, o processo cooperativo surge na contemporaneidade como característica de um Estado Democrático de Direito e como uma terceira via de modelo de processo (ao lado do modelo de processo inquisitivo e do modelo de processo dispositivo)²²⁸, de modo a equilibrar simultaneamente a passividade e o protagonismo judicial²²⁹.

É um modelo muito mais consentâneo com a perspectiva coparticipativa, policêntrica e dialógica, com um juiz equidistante e imparcial, mas acessível às partes. Nesse modelo, as decisões são construídas a partir da colaboração entre os sujeitos processuais. Não há um protagonismo único dos sujeitos processuais, pois não há prevalência da maior atribuição do juiz (inquisitivo) nem das partes (adversarial), todos devem cooperar entre si para que se chegue, em tempo razoável, a uma resolução justa e efetiva do litígio.

Para que haja uma melhor organização do processo, faz-se indispensável uma distribuição de funções a serem exercidas pelos sujeitos processuais, visto que cada um deles tem por atribuição um papel no tramitar processual. Por isso, tradicionalmente, a doutrina costuma identificar dois modelos de estruturação do processo: o modelo adversarial e o modelo inquisitorial²³⁰.

²²⁶ Fredie Didier Jr. ensina que os princípios do devido processo legal, da boa-fé processual, do autorregramento da vontade e do contraditório, juntos, servem de base para o surgimento do princípio da cooperação. O modelo cooperativo é o que mais se ajusta à democracia. E a eficácia normativa do princípio da cooperação é direta e imediata (DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022. v. 1. p. 175-176).

²²⁷ LEITE, Gisele. O processo civil contemporâneo e o protagonismo judicial. **Jornal Jurid**, 26 jul. 2016. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/o-processo-civil-contemporaneo-e-o-protagonismo-judicial>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²²⁸ Mitidiero critica quem entende a colaboração como um modelo que resulta da superação dos modelos dispositivo e inquisitivo, porque entende que “dispositivo” e “inquisitório” são modelos que retratam apenas o aspecto ligado às posições jurídicas das partes e do juiz na condução do processo, não tratando de outros elementos importantes para essa diferenciação (MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 54).

²²⁹ Afirma Raatz: “Pela ótica da teoria do Estado, pode-se falar em três modelos de organização do processo, no que tange ao papel do órgão julgador: o juiz passivo do Estado liberal, o juiz ativo do Estado social e o juiz colaborativo do Estado Democrático de Direito” (RAATZ, Igor. Colaboração no processo civil e o projeto do Novo Código de Processo Civil. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 31, ago. 2011, p. 30).

²³⁰ DIDIER JR., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 42.

Os grandes marcadores de diferenciação entre o processo inquisitivo e o processo adversarial estão relacionados ao questionamento sobre o centro do gerenciamento do conflito e o modo de condução e de instrução do processo pelo juiz.

No princípio dispositivo, prepondera o modelo adversarial de processo; já no modelo inquisitorial, sobressai o princípio inquisitivo. Fala-se em preponderância na medida em que não existe um sistema ou modelo puro e exclusivo, há constantes retroalimentações entre os dois modelos, o que ocasiona uma influência recíproca, cada um se aproveitando das experiências do outro.

No modelo inquisitivo, o juiz tem relevante participação, assumindo o protagonismo da atividade processual: direciona a marcha do processo e determina a produção das provas para atender o destinatário final. No modelo adversarial, esse protagonismo cabe às partes, tendo o órgão jurisdicional um papel mais passivo diante do conflito, a delimitação do objeto litigioso é realizada pelos sujeitos processuais, havendo uma verdadeira competição entre dois adversários diante de um órgão jurisdicional.

O que se observa hoje nos sistemas processuais é que a maioria mescla elementos inquisitivos com elementos dispositivos, dificilmente existindo um sistema processual puramente inquisitivo ou puramente dispositivo. Fredie Didier Jr. lembra que o CPC de 2015 adota, para alguns temas, o modelo inquisitorial e, em outros, o modelo adversarial:

Por exemplo: no direito processual civil brasileiro, a instauração do processo e a fixação do objeto litigioso (o problema que deve ser resolvido pelo órgão jurisdicional) são, em regra, atribuições da parte (arts. 2.º, 141 e 492, CPC). Já em relação à investigação probatória, o CPC admite que o juiz determine a produção de provas ex officio (art. 370 do CPC)²³¹.

Barbosa Moreira salienta que o modelo inquisitivo de processo não está em nada associado a regimes despóticos e ditatoriais, nem o modelo adversarial, a regimes liberais e não intervencionistas. Afirma o autor que, de fato, a disciplina legal do processo sofre influência das características do regime político sob o qual é editada, mas pondera que não há um determinismo, não haveria uma relação automática em que os governos antidemocráticos contariam com o incremento dos poderes dos órgãos judiciais. Nas palavras do autor, isso seria um “exagero de simplificação”. Para ilustrar seu pensamento, Barbosa Moreira cita a Lei da Ação Popular, Lei n.º 4.717/1965, e a Lei da Ação Civil Pública, Lei n.º 7.347/1985, ambas criadas sob um regime de autoritarismo de governos militares²³².

²³¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022. v. 1, p. 182.

²³² MOREIRA, José Carlos Barbosa. Neoprivatismo no processo civil. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual** (nona série). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 197-210. p. 198.

Dessa forma, nesse campo de estudos dos modelos ou sistemas de processo, não há qualquer relação entre o modelo de processo e a ingerência política à qual aquela determinada sociedade está submetida. Trata-se muito mais da origem do sistema com base nas relações sociais e históricas do que influência do modelo de Estado. Conforme aduz Gajardoni²³³, os sistemas filiados à origem anglo-saxã são predominantemente adversariais, enquanto os inquisitoriais existem preponderantemente nos sistemas filiados aos países romano-germânicos.

O processo cooperativo harmoniza-se bem mais com a presente realidade brasileira, diante da diversidade de relações sociais vivenciadas nos tempos atuais, marcadas pela presença de grupos plurais, por especificidades étnicas, conflitos multipolares e com várias camadas de atuação, tudo reflexo da sociedade contemporânea, conforme leciona Kazuo Watanabe:

O que se pretende é fazer dessas conquistas doutrinárias e de seus melhores resultados um sólido patamar para, com uma visão crítica e mais ampla da utilidade do processo, proceder ao melhor estudo dos institutos processuais – prestigiando ou adaptando ou reformulando os institutos tradicionais, ou concebendo institutos novos –, sempre com a preocupação de fazer com que o processo tenha plena e total aderência à realidade sócio-jurídica a que se destina, cumprindo sua primordial vocação, que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos²³⁴.

As bases do processo cooperativo são fundadas em uma nova roupagem do princípio do devido processo legal a partir da reformulação do princípio do contraditório²³⁵. O órgão jurisdicional passa a ser parte ativa do diálogo processual, e as ideias são debatidas em uma visão horizontal do processo; por isso, o contraditório é muito mais valorizado, tornando-se indispensável ao aprimoramento da decisão judicial.

De acordo com Daniel Mitidiero e Carlos Alberto Alvaro de Oliveira²³⁶, no processo colaborativo, há um contraditório forte, de natureza argumentativa e dialética, na medida em que há um efetivo diálogo entre o juiz e as partes, que se materializa na condução do processo no momento em que juízes e tribunais asseguram às partes igualdade formal de tratamento no exercício de seus poderes, deveres e ônus, tendo em vista a verdade e a efetividade da decisão judicial.

De acordo com esse modelo de processo, as decisões tomadas pelo Estado-Juiz são consideradas muito mais democráticas, passam a ser produzidas em instâncias discursivas participativas (plurais), em procedimentos comunicativos, que assegurem o debate, a

²³³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, set./dez. 2018, p. 278.

²³⁴ WATANABE, Kazuo. **Cognição no processo civil**. Campinas, SP: Bookseller, 2000. p. 20-21.

²³⁵ DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

²³⁶ MITIDIERO, Daniel; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Curso de Processo Civil**: teoria geral do processo civil e parte geral do direito processual civil. São Paulo: Atlas, 2010, p. 83.

racionalidade e a sua controlabilidade²³⁷. Os envolvidos no processo constroem de forma compartilhada os procedimentos decisórios estatais, participando diretamente da criação das normas jurídicas que os atingirão.

A condução e a organização do processo não são mais feitas exclusivamente pelo juiz, como no sistema inquisitorial, nem pelas partes, como no sistema adversarial; são antes feitas de forma cooperativa, sem prevalência de nenhum sujeito específico. Há um verdadeiro diálogo e equilíbrio no modo como o processo tem de seguir. Para Cabral, a cooperação estabelece “não só uma divisão de trabalho, mas uma repartição de responsabilidades entre o poder judicial e as partes na condução e resultados do processo”²³⁸. Ou, nas palavras de Didier e Peixoto:

Por mais que caiba ao juiz decidir, havendo o exercício de um efetivo poder jurisdicional, esse poder, em um processo cooperativo, possui um novo condicionamento ao seu exercício, que é justamente a consideração da argumentação dos demais sujeitos processuais. Nesse novo modelo cooperativo, em que o juiz deve ser paritário no diálogo, mas volta a haver a assimetria no momento da decisão, essa passa a ser condicionada à consideração dos argumentos desenvolvidos pelos sujeitos processuais. Ou seja, tem-se uma “assimetria condicionada” à valorização do diálogo ocorrido durante a condução do processo²³⁹.

Observa-se que a paridade e a simetria do processo cooperativo dão-se exclusivamente em relação à condução da marcha processual e ao efetivo poder de influência das partes na tramitação do processo, a fim de que o juiz não conduza o processo minimizando o papel dos sujeitos processuais. Mitidiero afirma que o juiz passa a ter uma dupla posição: paritário no diálogo e assimétrico na decisão, na medida em que há o redimensionamento do papel do juiz e das partes diante da necessidade de equilíbrio nas participações²⁴⁰.

No momento da decisão sobre algum ponto específico de divergência das partes, a relação continua sendo assimétrica. Com efeito, pelo sistema de tripartição dos poderes insito a um Estado republicano, é o Poder Judiciário que tem a função de decidir os conflitos com definitividade, sendo uma função exclusiva dos órgãos jurisdicionais²⁴¹. O que diferencia o processo cooperativo é que essa decisão tomada pelo Poder Judiciário é fruto de um amplo debate de uma atividade processual em cooperação.

Após a consolidação do Estado de Direito nos sistemas jurídicos contemporâneos, a noção de imperativo da decisão judicial como uma função pública – exercida para proteger não

²³⁷ CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 108-109.

²³⁸ *Ibid.*, p. 209.

²³⁹ DIDIER JR., Fredie; PEIXOTO, Ravi. O art. 489, § 1.º, do CPC e a sua incidência na postulação dos sujeitos processuais: um precedente do STJ. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, ano 3, n. 1, edição especial, maio 2018, p. 87.

²⁴⁰ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 102.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 64-65.

apenas o privado, mas também o interesse público – passou a fazer com que a decisão por substituição fosse vista como um dever jurídico dos juízes, o que levou à conclusão de que era impossível recusá-la (proibição de um não julgamento)²⁴².

Dessa forma, nota-se que o processo cooperativo, aliado a um contraditório ampliado, funciona como fator de legitimação das decisões judiciais, visto que a maior participação do jurisdicionado nas diretrizes e na formatação do processo compensam o déficit de representatividade dos membros do Judiciário em decorrência do modelo determinado pela Constituição da República, gerando maior legitimidade democrática substancial²⁴³.

Fredie Didier Jr., ao analisar os fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português, observa que o texto do artigo 266.º, 1, CPC português (atualmente art. 7.º) estabelece que o princípio da cooperação é um instrumento de justa composição do litígio para que ele seja solucionado de forma breve e eficaz, o que decorre, segundo o autor, diretamente dos direitos fundamentais previstos no n.º 4 do artigo 20.º da Constituição portuguesa, que prevê a observância de decisão proferida em processo justo e em tempo razoável²⁴⁴.

As bases constitucionais e axiológicas do processo cooperativo servem especialmente para justificar sua obrigatória observância em casos de processos envolvendo causas complexas, multipolares, que reclamam providências gradativas, prospectivas e globais, como nos litígios estruturais.

No processo estrutural, o princípio cooperativo aparece como verdadeiro dever a ser alcançado por todos os envolvidos, inclusive pelo magistrado, que precisa atuar de forma dialógica com as partes²⁴⁵, sem qualquer protagonismo ou destaque. De fato, em um modelo participativo de processo²⁴⁶, todos atuam para a construção dos resultados a que se dirige

²⁴² MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 35.

²⁴³ MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 76.

²⁴⁴ DIDIER JR., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 75.

²⁴⁵ Nos processos estruturais, o juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, não mediante decisão e imposição (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, out. 2018, p. 338).

²⁴⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério**. São Paulo: Atlas, 2018, p. 8.

o processo²⁴⁷, estruturando-se em uma “comunidade de trabalho (*Arbeitsgemeinschaft*), em que todos os sujeitos podem e devem contribuir para o exercício da função jurisdicional”²⁴⁸²⁴⁹.

Como desdobramento do princípio da cooperação (CPC, art. 6.º), as medidas de cooperação judicial previstas nos artigos 67 a 69 do CPC são um terreno fecundo para o processo estrutural com a possibilidade de cooperação fluida e informal entre juízes²⁵⁰. É um dever geral de cooperação entre órgãos do Poder Judiciário e serve como fundamento normativo para a construção de técnicas adequadas à concretização de um processo efetivo, com duração razoável e que produza resultados justos²⁵¹.

À luz de tal pensamento, os mecanismos clássicos de resolução de processos judiciais tornaram-se incapazes de solucionar as lides complexas e multipolares com a eficiência necessária e condizente a garantir a dignidade humana no âmbito dos direitos transindividuais. Um dos exemplos legais é o artigo 69 do CPC, que autoriza a realização de atos concertados destinados a permitir a condução do processo de forma dialogada institucionalmente, com a atualização dos critérios de competência jurisdicional e atendimento do conceito de competência adequada²⁵², tão importante para a solução de casos que envolvam uma estrutura deficiente e ineficaz, extensa temporalmente, como os estruturais.

Outra forma possível de o modelo cooperativo garantir maior efetividade aos processos estruturais é a adoção da centralização de causas repetitivas, que consta como objeto de ato

²⁴⁷ Segundo Didier, Zaneti e Alexandria, “estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou condutas ilícitas” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, maio 2020, p. 47).

²⁴⁸ ROQUE, André Vasconcelos. Contraditório participativo: evolução, impactos no processo civil e restrições. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 279, maio 2018, p. 22.

²⁴⁹ A expressão “comunidade de trabalho” (*Arbeitsgemeinschaft*) é normalmente atribuída a Leo Rosenberg (1879-1963), que a teria usado pela primeira vez em 1927. Mas há quem relate a utilização da expressão, naquele mesmo ano, por Franz Klein e por Friedrich Engels. Sustenta-se, ainda, que foi empregada pela primeira vez em 1913 por Louis Levin. Na doutrina brasileira, conforme precisas observações de Daniel Mitidiero em nota de rodapé na página 65 da obra **Colaboração no processo civil**, o primeiro a referir-se à comunidade processual de trabalho foi Alvaro de Oliveira (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 72, *apud* MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 65).

²⁵⁰ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 379.

²⁵¹ DIDIER JR., Fredie. **Cooperação judiciária nacional: esboço de uma teoria para o direito brasileiro** (arts. 67-69, CPC). Salvador: JusPodivm, 2020, p. 62-63.

²⁵² Se não há previsão legal explícita do órgão competente para julgar determinada causa, em razão da impossibilidade de negativa de prestação jurisdicional, é necessário buscar, a partir de uma interpretação sistemática do ordenamento, o órgão competente para dirimir a demanda que pode adquirir normatividade por princípios constitucionais, normas consuetudinárias, entre outros (BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, maio 2013, p. 3. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522783/mod_resource/content/1/BRAGA%2C%20Paula%20Sarno.%20Compet%C3%Aancia%20adequada.pdf. Acesso em: 4 dez. 2022).

concertado previsto no artigo 69, § 2.º, VI, do CPC. Em tal caso, a centralização por concertação dá subsídio ao compartilhamento e à modificação da competência como uma faculdade dos magistrados cooperantes enquanto gestores processuais, como ocorreu no processo estrutural relativo à saúde pública no estado do Ceará, em que houve o declínio das ações individuais para o juízo responsável pelo processo estrutural²⁵³.

Nesse particular, os processos individuais passaram a fazer parte do plano de reestruturação referente a cirurgias eletivas no estado do Ceará. Observou-se que isso garantiu maior eficiência, pois as demandas passaram a ser geridas de modo a obter a máxima efetividade da decisão judicial, de forma mais célere e dinâmica, evitando a realização de atos repetitivos, que poderiam atrasar o andamento processual.

Nota-se, assim, a grande importância do modelo cooperativo de processo no desenvolvimento do processo estrutural, exatamente por ser um modelo processual flexível, que possibilita a implementação de decisões estruturais, garantindo resultados significativos para as demandas complexas que envolvam direitos fundamentais.

4.2 Decisão de saneamento e de organização do processo

A decisão de saneamento e organização do processo, regulada no artigo 357 do CPC, é um marco que divide as duas fases do procedimento comum do CPC de 2015: a primeira fase, a introdutória, que vai desde o ajuizamento da petição inicial até a decisão de saneamento (o marco final da primeira fase); a segunda fase, a fase principal, que vai da decisão de saneamento até a sentença.

Delimitar as questões de fato e de direito que são relevantes para a resolução do mérito é a finalidade da primeira fase, enquanto a finalidade da segunda fase é a instrução e o julgamento das questões delimitadas na primeira fase, definindo-se o que é estável e o que é relevante para a decisão de mérito.

Ao fim da fase postulatória, pode o magistrado entender que o processo é inviável, nesse caso, proferir decisão terminativa do processo, extinguindo o processo (CPC/2015, art. 354); pode julgar antecipadamente o mérito (art. 355) ou julgar parcialmente o mérito antecipado (art. 356); ou entender que cabe a continuidade do processo, eliminando os vícios e irregularidades sanáveis, ordenando as diligências necessárias para tal fim e declarar o processo saneado, apto a prosseguir.

²⁵³ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 379-380.

O saneamento destina-se ao exame das condições de prosseguimento do processo. Portanto, delimita o objeto da cognição a ser exercida na segunda fase do processo, promovendo uma estabilização do objeto da cognição.

Atualmente denominada “decisão de saneamento e de organização do processo”, antes do advento do CPC de 2015, essa fase processual era conhecida como despacho saneador, instituto que foi aprimorado pelo direito português²⁵⁴, concebido como um instrumento para aperfeiçoar técnicas e destravar o processo de eventuais questões formais alegadas pelas partes na fase postulatória, com o objetivo maior de adentrar o mérito e resolver com definitividade o conflito, concretizando o princípio da economia processual²⁵⁵.

A principal finalidade da criação do despacho saneador era atender aos ditames da economia processual, limpando o processo de questões prévias, de irregularidades, de nulidades, preparando-o para a fase de provas e de decisão do mérito²⁵⁶. Segundo Galeno Lacerda, o saneamento “separa o julgamento de forma, digamos assim, do julgamento de mérito”, trazendo para o despacho saneador o conhecimento das questões prévias ou prejudiciais, que, pelas disposições anteriores, eram apreciadas na sentença²⁵⁷. Eliezer Rosa, em seu dicionário de processo civil, afirmou que o despacho saneador “é o despacho destinado a resolver todas as questões do processo, menos o mérito da causa”²⁵⁸.

Enrico Tullio Liebman, também dissertando sobre o tema, demonstra os benefícios do despacho saneador para a atividade do juiz, na medida em que a prestação jurisdicional seria tanto mais eficiente quanto menos houvesse controvérsias jurídicas sobre aspectos meramente formais, como regularidade e validade do próprio processo. Por isso, com fundamento no princípio da economia processual, aconselha que essas análises sejam resolvidas e eliminadas, desembaraçando o caminho por meio da depuração, do saneamento do processo, isto é, pela

²⁵⁴ Foi criado em Portugal pelo Decreto n.º 3, de 29 de maio de 1907, o qual definiu que, em certos processos, haveria um despacho destinado a conhecer das nulidades, o qual deveria ser proferido após a fase dos articulados, mas antes da colheita das provas. O Decreto n.º 12.353, de 22 de setembro de 1926, estendeu-o a outros objetivos, inclusive para a apreciação da legitimidade das partes e outras questões prévias, de modo a que só restasse para a sentença final a decisão do mérito da causa. Acompanhando a orientação jurisprudencial que se vinha formando na época em Portugal, o Decreto n.º 18.522, de 3 de julho de 1930, ampliou o despacho também a todas as outras questões, para cuja decisão o processo forneça os elementos necessários.

²⁵⁵ Para a maioria dos juristas, o ordenamento jurídico português é o berço do instituto do saneamento. No entanto, Galeno Lacerda defende que o início desse instituto remonta a civilizações primitivas. Afirma que o marco inicial para o despacho saneador é anterior ao próprio direito romano, pois haveria fontes dessa atividade em outras sociedades do mundo antigo. Lacerda vai buscar traços de analogia com o instituto nas Leis de Manu, legislação de origem indiana, datada do século II a.C. e nas decisões dos tribunais atenienses, lembrando que a “economia processual realizou-se, nos sistemas orais antigos, de uma forma prática e espontânea” (LACERDA, Galeno. **Despacho saneador**. Porto Alegre: Fabris, 1953, p. 6).

²⁵⁶ BARBI, Celso Agrícola. Despacho saneador e julgamento do mérito. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 8-11, 1968, p. 150.

²⁵⁷ LACERDA, Galeno. **Despacho saneador**. Porto Alegre: Fabris, 1953, p. 150-151.

²⁵⁸ ROSA, Eliezer. **Dicionário de processo civil**. Rio de Janeiro: Ed. de Direito, 1957, p. 180.

eliminação de todas as falhas, defeitos ou dúvidas que poderiam invalidá-lo, antes que se passe a examinar o mérito, separando as questões acidentais da principal, que é o objeto precípua do julgamento²⁵⁹.

Galeno Lacerda, ressaltando o intuito maior do instituto, que é realizar a economia processual, aduz:

a inspeção do processo nesta fase é nitidamente saneadora, quer conclua o juiz a favor ou contra seu prosseguimento. No primeiro caso, porque aberto o caminho para o conhecimento do mérito. Saneadora, no segundo, porque evita o desperdício de tempo e esforço. Em ambas as situações, o ato de inspeção teve o mesmo objetivo de expurgar, de limpar, de impedir o curso da demanda viciada. Saneou-se a atividade do juiz e das partes, muito embora os efeitos da decisão tenham posto termo ao processo ou à lide²⁶⁰.

O saneamento processual foi inserido no ordenamento jurídico nacional com a criação do despacho saneador pelos artigos 19 e 20 do Decreto-Lei n.º 960, de 17 de novembro de 1938, que regulou as execuções fiscais²⁶¹. Nesse diploma legal, era determinado que, após a fase de defesa, o juiz proferisse despacho em que decidiria sobre eventuais nulidades e sobre qualquer matéria estranha ao mérito da causa²⁶².

No ano seguinte, o CPC de 1939 (legislação que unificou as normas processuais civis nacionais, pois até aquele momento os estados tinham competência legislativa plena para legislar sobre a matéria) introduziu o saneamento do processo em seu artigo 293, com a denominação de “despacho saneador”, termo um pouco diferente do instituto do direito português, inicialmente denominado “despacho ordenador”.

O CPC de 1973, apesar de prever o saneamento do processo, não trouxe o termo específico de despacho saneador. Nessa fase, poderiam ocorrer duas situações processuais: o magistrado prolataria um despacho dizendo que o processo estaria saneado, ou marcaria audiência de instrução e julgamento, definindo as provas que foram aceitas e como deveriam ser promovidas.

Com a edição da Lei n.º 8.952/1994, houve a reforma no Código de Processo Civil que alterou a fase do saneamento e criou a audiência preliminar, com o objetivo de conciliar as

²⁵⁹ LIEBMAN, Enrico Tullio. O despacho saneador e o julgamento do mérito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 88, n. 767, set. 1999, p. 737. Artigo publicado originalmente na **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 104, p. 216-226, out./dez. 1945.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

²⁶¹ De forma mais precisa, Weber Martins Batista afirma que o instituto do despacho saneador foi introduzido no Brasil por Ferreira de Vasconcelos, por meio do Anteprojeto de Código de Mato Grosso, de 1928, moldado no Decreto Português n.º 12-353, de 1926, aparecendo, mais tarde, nos anteprojeto de Ferreira Braga e de Filadelfo Azevedo e Batista Martins (BATISTA, Weber Martins. O saneamento no processo penal. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça**, Rio de Janeiro, n. 27, jan./jun. 1988, p. 81).

²⁶² BARBI, Celso Agrícola. Despacho saneador e julgamento do mérito. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 8-11, 1968, p. 149.

partes, concentrar as decisões saneadoras do processo e planejar ordenadamente a instrução da causa na audiência de instrução e julgamento. Destacou-se a importância da conciliação e da oralidade para esse momento processual e foram garantidos amplos poderes ao juiz para a promoção da regularidade da relação processual.

A ausência do saneamento do processo por si só não gerava nulidade da sentença, mas faltava o caráter organizador do processo, visto que era um procedimento que aperfeiçoava a função do magistrado no âmbito do processo²⁶³.

O CPC de 2015 trouxe o Capítulo IX, destinado às providências preliminares e ao saneamento do processo; mais especificamente em sua Seção IV do Capítulo X, trata “Do Saneamento e da Organização do Processo” – tema central desta pesquisa. Essa fase tem início após a realização do contraditório entre as partes, sendo definido que, se não é o caso de se julgar o processo no estado em que se encontra, deverá haver a organização do processo para saná-lo e prepará-lo para a instrução e o respectivo julgamento.

A decisão de saneamento e de organização tem uma dupla direção: a retrospectiva e a prospectiva²⁶⁴, ambas com o escopo comum de arrumação do processo para os seus passos futuros. A primeira direção tem por objeto analisar questões capazes de impedir a apreciação do mérito, expurgando do processo eventuais vícios que impeçam seu prosseguimento; a segunda tem por objeto questões capazes de preparar uma adequada apreciação do mérito.

A retrospectiva tem por objeto eventuais óbices processuais capazes de impedir a apreciação do mérito da causa (definição das questões processuais pendentes, CPC, art. 357, I). Nesse momento, procura-se corrigir todos os defeitos existentes no processo. A prospectiva visa promover a adequada regularidade para melhor definição do mérito e do meio mais eficaz de alcançá-lo. Seguem-se etapas subsequentes e complementares que irão formando as bases para se atingir a resolutividade da lide processual.

A segunda fase inicia com a delimitação do *thema probandum* (“delimitar as questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória” – art. 357, II, primeira parte). Nesse ato, prepara-se o processo para a fase instrutória, com a finalidade de torná-lo o mais específico e objetivo possível. Ao fixar as questões fáticas controvertidas, o processo fecha-se, transforma-

²⁶³ TALAMINI, Eduardo. O conteúdo do saneamento do processo em Portugal e no direito brasileiro anterior e vigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 134, abr./jun. 1997, p. 155. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/232/r134-13.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2022.

²⁶⁴ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2, p. 161.

se em um túnel, com a indicação pelo juiz, em diálogo com as partes, dos pontos relativamente aos quais se reputa não haver controvérsia e das questões que já estão suficientemente provadas.

Em seguida, há a especificação dos meios de prova (especificar “os meios de prova admitidos” – art. 357, II, segunda parte). Depois de delimitadas as questões concretas consideradas como controvertidas, o próximo passo é identificar como esses fatos poderão ser comprovados pelas partes. É nesse momento que o juiz define com precisão as provas que serão produzidas, levando em conta os meios probatórios requeridos pelas partes, deferindo-os ou não, e ainda determinando de ofício aqueles que reputar necessários (art. 370).

Parte-se após para a definição da distribuição do ônus da prova (art. 357, III), já considerando que o código processual prevê que, em regra, ao autor cabe provar o fato constitutivo de seu direito, enquanto ao réu incumbe o ônus da prova da existência de fato que se possa opor como impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 373). Entretanto, nessa fase, abre-se a possibilidade da consideração do ônus de forma diversa, em casos de impossibilidade ou de excepcional dificuldade no cumprimento do encargo ou, ainda, se a obtenção de prova do fato contrário for mais fácil (art. 373, § 1.º).

Sequencialmente há a delimitação do *thema decidendum* (“delimitar as questões de direito relevantes para a decisão do mérito” – art. 357, IV), quando eventuais controvérsias jurisprudenciais, doutrinárias ou de entendimentos são expostas pelo juiz e pelas partes a fim de que os fundamentos jurídicos da sentença sejam conhecidos e debatidos previamente.

Poderá ocorrer também a designação da audiência de instrução e julgamento, se for o caso (art. 357, V), quando alguma das provas tiver de ser produzida nesse momento processual, concedendo-se às partes prazo de até quinze dias para a apresentação do respectivo rol de testemunhas. Ou, se houver o deferimento de prova pericial, haverá designação de perito, fixação do prazo de entrega do laudo e, se possível, estabelecimento do calendário para a realização da perícia (art. 357, § 8.º, c/c art. 465).

Dessa forma, observa-se que a principal finalidade do saneamento em um processo é prevenir nulidades, garantir o andamento processual sem tantos percalços incidentais, potencializar a fase da produção da prova e certificar-se de que o processo alcançará o julgamento do mérito²⁶⁵, tudo com o objetivo de assegurar maior efetividade e eficiência processual.

²⁶⁵ PANTOJA, Fernanda Medina; VIEIRA, Débora. Novos horizontes para o saneamento no processo civil brasileiro. In: NASCIMENTO JUNIOR, Firly; FERREIRA, Márcio Vieira Souto Costa; BENEDUZI, Renato. **Estudos em homenagem a Sergio Bermudes**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2023. p. 195-216. p. 195.

Nota-se que a decisão de saneamento e de organização do processo presente no atual CPC atribuiu um papel mais ativo ao juiz como saneador, determinando atos de inspeção de ofício e a obrigatoriedade de zelo pelo devido processo legal. Ressaltou-se a relevante função do magistrado na condução do procedimento, praticando atos destinados a verificar a regularidade do processo com o objetivo de superar nulidades processuais que porventura surjam.

No entanto, com a consagração do princípio da colaboração no atual código, redimensionou-se também a participação das partes no prosseguimento da marcha processual, com o contraditório e a ampla defesa sendo exercidos em sua plenitude, em clara demonstração de uma maior democratização no processo. Com efeito, destaca-se a atuação também das partes na atividade saneadora, como será visto na subseção em que se aprofunda o tema do saneamento compartilhado.

4.2.1 As fases de saneamento e de organização do processo na tutela coletiva

Quando se entra na seara da tutela coletiva, a decisão de saneamento e de organização do processo ganha ainda mais importância, visto que o objeto litigioso alcança uma coletividade que, por sua própria natureza, é bem mais complexa e dotada de múltiplas variações dependendo do grupo atingido.

A tutela coletiva tem por característica a proteção de bens jurídicos com assento constitucional ante a natureza e a relevância pública dos interesses tutelados e da sua considerável repercussão social, o que demanda uma diferenciada atuação do poder jurisdicional na distribuição de justiça social e nas políticas sociais do Estado, que são os verdadeiros anseios da sociedade.

Sustenta Elton Venturi:

A tutela coletiva assume, desta forma, uma função extraordinária, que exorbita o plano jurídico e social, sendo indispensável à conformação política do Estado Democrático de Direito. A efetiva operacionalidade do sistema das ações coletivas passa a ser encarada não mais como mera consequência, mas como condição de existência e prevalência da democracia, diante das possibilidades que gera em relação ao rompimento das inúmeras barreiras opostas ao acesso à justiça, mediante o emprego de técnicas diferenciadas de legitimação ativa e de extensão subjetiva da eficácia da coisa julgada²⁶⁶.

Assim, dada a relevância transindividual do litígio submetido à apreciação judicial, a extinção do processo coletivo sem resolução do mérito deve ser sempre evitada, ganhando ainda

²⁶⁶ VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 7.

mais força a decisão de saneamento do processo coletivo, que servirá para organizar a atividade instrutória do processo e resolver todas as questões preliminares à análise do mérito, relativas a defeitos processuais que não impliquem a extinção do processo.

Além dessa respeitável função, a decisão de saneamento nos processos coletivos tem ganhado novos contornos, com a chamada “certificação coletiva”, conforme lições de João Paulo Lordelo²⁶⁷, modelo inspirado nas ações coletivas norte-americanas – as *class actions*, objeto da *Federal Rule 23*. Sua finalidade é conferir estrutura coletiva à demanda proposta, na qual o magistrado avaliará a hipótese de cabimento e a presença dos requisitos da ação coletiva. Segundo João Paulo Lordelo, o conteúdo mínimo da decisão de saneamento e de organização dos processos coletivos compreende:

a) aferição da presença dos requisitos processuais próprios das ações coletivas ou do julgamento de casos repetitivos – o que inclui a seleção da causa piloto; b) apreciação das questões preliminares suscitadas e ainda pendentes, bem como de questões prévias que possam ser conhecidas de ofício; c) definição da questão jurídica objeto da controvérsia, bem como das circunstâncias fáticas, com descrição genérica dos grupos envolvidos; d) suspensão dos processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região, no caso de IRDR/REER; e) notificação adequada do grupo; f) desmembramento de eventuais pretensões cumuladas, remetendo-se ao juízo mais próximo do local do dano, se necessário for, nas ações coletivas; g) prática de atos de cooperação jurídica nacional, a exemplo de atos concertados; h) prática de atos de cooperação jurídica internacional, nas ações coletivas transnacionais; i) fixação das diretrizes para a participação, avaliando-se a designação de audiência pública e a comunicação a outros legitimados coletivos e *amici curiae*, para fins interventivos; j) homologação de eventuais acordos parciais; k) organização da atividade probatória, inclusive no que concerne à inversão do ônus da prova, no caso das ações coletivas²⁶⁸.

Seguindo a mesma concepção segundo a qual a fase de saneamento do processo coletivo também se configura como uma etapa de certificação coletiva, o CNJ editou a Recomendação n.º 76, de 8 de setembro de 2020, a qual dispõe sobre orientações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário.

Em tal ato, o CNJ recomenda, em seu artigo 4.º, que os juízes realizem a decisão de saneamento e de organização do processo coletivo com o escopo de identificar os grupos titulares objeto do processo, aferir se há representatividade adequada do legitimado ativo, delimitar as principais questões de fato e de direito objeto do processo e verificar se existe em trâmite outra ação coletiva ou processos individuais que tratem do mesmo cerne processual²⁶⁹.

²⁶⁷ TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. *A certificação coletiva*: organizando as ações coletivas e o julgamento de casos repetitivos. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 107.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 175-176.

²⁶⁹ “Art. 4.º Recomendar aos juízes que, na decisão de saneamento e organização do processo coletivo, procurem verificar e definir claramente: I – o(s) grupo(s) titular(es) do(s) direito(s) coletivo(s) objeto do processo coletivo, com a identificação e delimitação dos beneficiários; II – a legitimação e a representatividade adequada do condutor do processo coletivo; III – as principais questões de fato e de direito a serem discutidas no processo; e IV – a existência eventual de conexão, continência, litispendência ou coisa julgada, em relação a outras

No mesmo sentido, segue o PL n.º 1.641/2021, de autoria do deputado federal Paulo Teixeira, que tramita na Câmara dos Deputados, com o objetivo de alterar a Lei de Ação Civil Pública. Em seu artigo 22, § 1.º, propõe que o juiz, ao realizar a decisão de saneamento, passe pela etapa da certificação coletiva, com a delimitação do conflito, a identificação dos principais atores do processo, a definição de calendário processual, a convocação de terceiros, *amicus curiae* e demais interessados. Trata-se de um momento propício para estimular a autocomposição²⁷⁰.

Constata-se que, nos processos coletivos, a decisão de saneamento e de organização do processo tem ganhado cada vez mais importância por ser um momento processual com elevado potencial de resolutividade. Além das funcionalidades acima citadas – como a verificação da presença dos pressupostos do processo coletivo, a organização da conduta das partes e da instrução probatória –, é um momento muito propício ao diálogo e à possibilidade de autocomposição, porque a lide já tem seus contornos definidos após a apresentação da petição inicial e da contestação e as partes têm melhor compreensão de seus pleitos.

Outra regra relevante no tema reside na previsão de que essa fase de organização e de saneamento do processo coletivo seja por preferência realizada em uma audiência denominada saneamento compartilhado, nos termos do artigo 357, § 3.º, do CPC, em razão da inerente complexidade da tutela coletiva. Nesse tipo de demanda, são notórias a quantidade e a complexidade de matérias fático-jurídicas e os interesses envolvidos, prestigiando-se, assim, a cooperação processual e a prestação de uma tutela jurisdicional mais efetiva.

Na própria justificativa do PL n.º 1.641/2021, é disposto que, como regra, a audiência de saneamento compartilhado deve ser realizada para que se permita uma melhor identificação do objeto consensual e se crie um espaço de diálogo e de estímulo da autocomposição dos

demandas coletivas ou individuais e a possibilidade e conveniência de suspensão das ações individuais correlatas” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 76, de 8 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em: 8 jun. 2022).

²⁷⁰ “Art. 22. Estando presentes os pressupostos de processamento da demanda coletiva, não sendo o caso de julgamento antecipado e sem prejuízo da deliberação sobre tutelas de urgência, o juiz proferirá decisão de saneamento, preferencialmente em audiência de saneamento compartilhado, na qual poderá estabelecer calendário processual. § 1.º Na decisão de saneamento e organização do processo, o juiz deverá, sem prejuízo de outras medidas necessárias de acordo com as circunstâncias do caso concreto: I - quando possível, identificar o grupo titular do direito objeto do processo ou os critérios para que alguém seja considerado membro do grupo, a partir dos contornos da postulação; II - controlar a adequação da legitimação do autor e a necessidade de ampliação do rol de autores, no caso de haver muitos grupos ou subgrupos; III - identificar as principais questões de fato e de direito a serem discutidas no processo; IV - definir os poderes do *amicus curiae* e de eventuais terceiros na decisão que solicitar ou admitir a sua intervenção, bem como a necessidade de realização de audiência ou consulta públicas, fixando-lhes as respectivas regras; V - definir as regras sobre participação dos membros do grupo como terceiros intervenientes em audiências públicas ou mesmo durante os demais atos processuais”.

conflitos coletivos, além de possibilitar a obtenção de informações que possam favorecer tanto a solução judicial como a melhor resposta consensual e adequada à controvérsia²⁷¹.

A relevância do saneamento compartilhado para o processo coletivo será abordada com mais profundidade na próxima subseção.

4.3 O saneamento compartilhado como dever de cooperação entre os sujeitos do processo

Como a cooperação é uma norma fundamental do processo civil (CPC, art. 6.º), nasce a ideia de responsabilidade conjunta entre as partes e o juiz no gerenciamento do processo. O magistrado deixa de ser o único responsável por promover o adequado e eficiente andamento do processo. Com efeito, atualmente se exige, principalmente nas causas de maior complexidade, a atuação de todos na busca de alcançar a resolutividade do mérito do conflito. Todos os agentes do processo passam a ser protagonistas na sua condução.

O princípio do devido processo legal deve garantir às partes o exercício do poder de autorregramento ao longo do processo como uma forma de manifestação democrática no processo²⁷². Na solução do centro da controvérsia, o juiz passa a contar com a participação colaborativa das partes, em razão do papel que o direito fundamental à liberdade assumiu entre os princípios estruturantes do processo civil, traduzindo-se na concretização do princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo.

Para Fredie Didier Jr., a existência do princípio do autorregramento da vontade no processo civil está assentada no direito fundamental à liberdade (CRFB, art. 5.º, *caput*). Segundo o autor, o processo civil, embora seja um ramo de direito público, também é regido por uma dimensão de liberdade, e é a vontade das partes que delimita o objeto litigioso do processo, considerando que o sistema do direito processual civil brasileiro é estruturado no

²⁷¹ Nesse sentido, o Enunciado n.º 676 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC) estatui: “Arts. 357, § 3.º, e 6.º, CPC. A audiência de saneamento compartilhado é momento adequado para que o juiz e as partes deliberem sobre as especificidades do litígio coletivo, as questões fáticas e jurídicas controvertidas, as provas necessárias e as medidas que incrementem a representação dos membros do grupo. (Grupo: Processo Coletivo)”.

²⁷² Fredie Didier argumenta: “o autorregramento da vontade no processo não é necessariamente defender um processo estruturado em um modelo adversarial. O respeito à liberdade convive com a atribuição de poderes ao órgão jurisdicional, até mesmo porque o poder de autorregramento da vontade no processo não é ilimitado, como, aliás, não o é em nenhum outro ramo do direito” (DIDIER JR, Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 57, jul./set. 2015, p. 169).

sentido de estimular a autocomposição, como pode ser exemplificado com o saneamento consensual (CPC, art. 357, § 2.º)²⁷³.

Nesse sentido, para Didier, o modelo cooperativo de processo (CPC, art. 6.º) tem por função ponderar os limites estabelecidos nas atividades processuais desenvolvidas pelas partes e pelo juiz, visando alcançar uma maior harmonia entre a liberdade individual e o exercício do poder pelo Estado. Segundo o autor, “o processo cooperativo nem é processo que ignora a vontade das partes, nem é processo em que o juiz é um mero espectador de pedra”²⁷⁴.

Sendo assim, a concretização da cooperação deve ser buscada ao longo de todo procedimento, seja comum, seja especial, já que se trata de princípio a ser aplicado em todo o processo civil. Essa mudança de paradigma provoca uma reformulação no modelo procedimental vigente. O julgador deixa de ser indiferente e passivo diante dos atos processuais praticados e passa a ser um cooperante para que o processo alcance a resolutividade do mérito da causa (CPC, art. 4.º).

Há um ativismo das partes e do juiz na busca da resolução do conflito, almejando sempre a finalidade social do processo moderno com uma eficiente administração da justiça. O magistrado passa a ter o dever de empenhar-se na superação dos vícios processuais sanáveis, abrindo oportunidade para que as partes façam a sua correção e possibilitando a análise do mérito e a consequente solução do conflito por meio da decisão judicial, o que denota uma atividade dialogal ampla em todas as fases do processo.

Na fase postulatória, a colaboração do magistrado com as partes pode ser aferida pela adequada delimitação do mérito da causa em uma pormenorização das alegações na ação e na defesa. Para que as partes não aleguem genericamente seu direito – o autor em sua petição inicial (CPC, art. 319, III) e o demandado em sua contestação (CPC, art. 336) –, cabe ao juiz fazer um exame prévio e inicial da viabilidade do processo, dando oportunidade de manifestação aos interessados²⁷⁵, um aspecto do dever de esclarecimento, que impõe a oitiva prévia das partes antes de decidir (CPC, art. 10).

Na fase de organização do processo, Mitidiero defende a mitigação da regra de estabilização prevista no artigo 329 do CPC, a qual dispõe que o objeto litigioso do processo só poderá ser alterado com a concordância da parte contrária até a decisão de saneamento, sob o

²⁷³ DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 57, jul./set. 2015, p. 167-168.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 170.

²⁷⁵ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 117.

fundamento da efetividade e para que o processo seja constitucionalmente adequado aos fins do Estado Constitucional.

Segundo o autor, a necessidade maior das partes é ter a possibilidade de resolver a situação litigiosa por inteiro, como melhor lhes aprouver, e o conceito rígido de estabilização objetiva da demanda não reflete a exigência de uma verdadeira tutela jurisdicional adequada. Portanto, em colaboração, as partes poderiam acordar a solução no mesmo processo de litígios anexos e ligados ao pedido principal, podendo modificar o objeto da demanda para além do saneamento da causa e viabilizar uma decisão de mérito capaz de resolver o litígio definitivamente existente entre as partes²⁷⁶.

Na estrutura cooperativa de processo, a fase organizatória e probatória ganha ainda mais relevância por ser um momento do processo em que se deve propiciar um amplo contato e debate entre todos os que participam do contraditório, como ocorre na fase de saneamento compartilhado, prevista no artigo 357, § 3.º, do CPC²⁷⁷.

Como visto, a fase de saneamento ou de ordenamento do processo surge após a apresentação ou não da resposta do réu. Portanto, surge, de regra²⁷⁸, após o escoamento do prazo de contestação. Caso não seja hipótese de extinção do processo sem resolução do mérito, nem de extinção do processo com resolução do mérito pela prescrição ou decadência, autocomposição ou julgamento antecipado do mérito da causa, deverá o magistrado proferir uma decisão de saneamento e de organização do processo (CPC, art. 357).

Nota-se que a principal função da fase de saneamento é preparar o processo para a atividade instrutória. Nessa fase, o juiz reconhece que o processo está em ordem e que a fase probatória pode ser iniciada, deliberando sobre as provas necessárias para a instrução do processo, visto que são as partes que têm contato mais próximo com a demanda.

²⁷⁶ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 123-128.

²⁷⁷ “Art. 357. [...] § 3.º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações” (BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. PL 8046/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 jan. 2022).

²⁷⁸ Didier Jr. salienta: “[...] é possível que, após esse momento, a fase postulatória (que é aquela em que se define o objeto litigioso do processo) se prolongue, pois o réu pode ter reconvidado ou denunciado a lide a um terceiro. É possível, ainda, que o autor requeira o aditamento ou a alteração do pedido ou da causa de pedir, com o consentimento do réu, com base no art. 329, II, do CPC. Os primeiros atos da fase de saneamento podem coincidir, portanto, com a prática dos últimos atos da fase postulatória” (DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1, p. 866).

No artigo 331 do CPC de 1973, havia a instituição obrigatória de uma audiência preliminar com a finalidade de conciliação das partes antes do início da fase da instrução processual, com o juiz assumindo uma atividade saneadora nesse mesmo ato. No entanto, embora o CPC de 1973 garantisse a atividade saneadora do juiz desde o recebimento da petição inicial, além do momento específico designado, o procedimento era deficiente no tocante à participação das partes. Pouca ou nenhuma oralidade era atribuída às partes, o processo não apresentava dinamismo, tampouco cooperação, sendo um ato exclusivo do magistrado, sem a participação das partes²⁷⁹.

No código atual, não há mais a previsão dessa audiência preliminar, e o saneamento do processo é feito por decisão interlocutória do juiz (art. 357) ou por negócio jurídico processual – derivado da iniciativa das partes –, ao qual o juiz venha a aderir²⁸⁰. Mas, se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito²⁸¹, o juiz deverá designar audiência para o saneamento do processo²⁸², em cooperação com as partes, nos termos do artigo 357, § 3.º, do CPC. É o denominado saneamento compartilhado.

Paulo Hoffman doutrina sobre o tema antes mesmo da vigência do CPC/2015 e ensina que o saneamento compartilhado representa a ideia de que o saneamento do processo não pode ser proferido pelo juiz isoladamente, sem a participação das partes; deve ocorrer sempre em conjunto com elas e da forma mais negociada possível. Já recomendava o autor que, em determinados tipos de causa, deveriam desaparecer as decisões de gabinete, isoladas, sem a participação das partes, corretamente destacando o potencial positivo do ato na diminuição da beligerância entre as partes e no número de recursos contra as decisões consensualmente ali tomadas²⁸³.

²⁷⁹ PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017, p. 162.

²⁸⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1, p. 805-806.

²⁸¹ A doutrina também admite o saneamento compartilhado em causas que não tenham grande complexidade, por conta do princípio da cooperação, responsável por estabelecer um processo participativo. De acordo com o Enunciado n.º 298 do FPPC, “a audiência de saneamento e organização do processo em cooperação com as partes poderá ocorrer independentemente de a causa ser complexa”.

²⁸² Nota-se que, com as reformas processuais, a legislação processual nacional evoluiu para a organização do processo de forma concentrada e oral, seguindo a tendência da área de influência austro-alemã, com a realização de uma audiência preliminar (à semelhança da *erste Tagsatzung* austríaca e da *früher erster Termin* alemã) como meio preferencial para a organização do processo (MOREIRA, José Carlos Barbosa. Saneamento do processo e audiência preliminar. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual (quarta série)**. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 105 *et seq.*).

²⁸³ HOFFMAN, Paulo. **Saneamento compartilhado**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 94.

Para Mitidiero, o saneamento compartilhado, estimulado no processo cooperativo, estaria relacionado tanto ao dever de prevenção quanto ao dever de diálogo²⁸⁴, sendo possível que o ambiente de colaboração possa ocorrer também por meio da comunicação escrita, quando desnecessária a audiência, “inclusive mediante deliberação consensual das questões da causa”²⁸⁵.

O saneamento compartilhado pode ser visto como decorrente de um dos poderes-deveres do juiz – o dever de esclarecer. Com efeito, em audiência, diante da complexidade, poderá o magistrado determinar às partes que prestem os esclarecimentos necessários à elucidação das alegações apresentadas, ou, sob outra ótica, deve o juiz também ser claro quanto aos procedimentos e atos processuais que pretende adotar para solucionar aquela demanda, deixando claro aos sujeitos o *iter* que será percorrido.

O artigo 357, § 3.º, do CPC permite ao juiz, de forma conjunta com os sujeitos do processo, esclarecer os pontos controvertidos e decidir sobre as provas necessárias ao deslinde da questão, possibilitando que a organização seja produzida em diálogo a fim de que o processo possa ter desenvolvimento mais adequado. Segundo Ferreira e Leccioli, a função do saneamento compartilhado é “dialogar e definir os pontos cardiais relacionados à *necessidade*, ao *espectro*, à *ordem* e aos *modos de realizar a instrução probatória*, materializando um *modelo de case management* (gerenciamento do processo)”²⁸⁶.

Em razão disso, o código estabelece que a delimitação consensual em processos complexos das matérias controvertidas de fato ou de direito deva ser feita em audiência, conforme a previsão do artigo 357, § 3.º²⁸⁷. Logo, naqueles processos que envolvam interesses públicos relevantes, faz-se necessário que a atividade saneadora seja realizada oralmente, para que os atores do sistema de justiça possam contribuir com a gestão processual dos casos, buscando as melhores, mais céleres e menos onerosas soluções, com o protagonismo das partes, envolvidos e interessados.

²⁸⁴ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 112.

²⁸⁵ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 130.

²⁸⁶ FERREIRA, William Santos; LECCIOLLI, Willian. Audiência de saneamento e organização instrutória participativa (*case management*). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 305, jul. 2020, p. 115, grifo dos autores.

²⁸⁷ De acordo com Flávio Pedron e Jéssica Costa, após tomadas as devidas providências preliminares e descartada a possibilidade de extinção do processo sem julgamento de mérito, o juiz deverá emitir decisão de saneamento e de organização do processo, que poderá ser feita por escrito, denominada de saneamento solipsista, ou será realizada uma audiência com o mesmo objetivo, conforme prevê o § 3.º do artigo 357, em razão da complexidade em matéria de fato ou de direito (PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017, p. 177).

As antigas práticas procedimentais adotadas nos processos complexos acarretaram um trâmite processual que percorria diversas instâncias do Poder Judiciário, ocasionando uma extrema morosidade, principalmente se considerada a fase de execuções das decisões que, segundo dados estatísticos do CNJ, levam tempo maior do que o expendido no processo de conhecimento²⁸⁸. Importa lembrar que se considera a baixa na execução somente quando o jurisdicionado tem seu conflito totalmente solucionado perante a Justiça, por exemplo, quando os precatórios são pagos ou as dívidas liquidadas.

Em uma pauta de audiências sobrecarregada, muitas vezes os magistrados não costumam destinar tempo à designação de audiências de saneamento em razão do expressivo contingente de casos que as unidades judiciárias acumulam²⁸⁹. A convocação de audiências de saneamento exige preparo prévio do magistrado e de seus assistentes, a disponibilização de um dia inteiro de expediente para aquele caso, pois, não raras vezes, a quantidade de pessoas a ser ouvida é bem extensa e na medida do possível todos devem ser ouvidos, deve haver a intimação de representantes adequados que possam efetivamente contribuir com a solução da causa²⁹⁰.

No entanto, hoje a doutrina e a praxis judiciária têm demonstrado o benefício de se realizar atividade saneadora em audiência, visto que processos dotados de maior complexidade precisam de um maior diálogo entre os atores processuais. É uma medida que, embora possa parecer atrasar o curso do processo, trará mais eficiência e uma nova dinâmica ao roteiro da causa²⁹¹.

É na audiência de saneamento que o magistrado tem a possibilidade de ter o primeiro contato com as partes em um ambiente colaborativo, de conhecer melhor os seus pleitos, de entender quem são os agentes processuais, sem a necessidade de instruir o processo com o

²⁸⁸ Dados do relatório Justiça em Números do ano de 2022, tendo como base o ano de 2021, demonstram que o tempo médio do processo de conhecimento no Judiciário brasileiro é 1 ano e 7 meses e o tempo médio da execução é 4 anos e 4 meses (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília, DF: CNJ, 2022b, p. 212-215. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023).

²⁸⁹ Sobre a prática do uso do saneamento nos tribunais, Heitor Vitor Mendonça Sica assim se manifesta: “Os tribunais costumam fazer ‘vista grossa’ ao reiterado descumprimento do dever imposto aos juízes no tocante à fixação dos pontos controvertidos. Mais uma vez a prática destoa da teoria (e, mais do que isso, do texto expresso de lei), de modo que a importância da fase de saneamento e organização resta apequenada. Perde-se a oportunidade de uma gestão mais racional da colheita da prova, mediante seleção dos meios a serem empregados à luz de uma análise minuciosa do *thema probandum*” (SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Evolução legislativa da fase de saneamento e organização do processo*. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 41, n. 255, maio 2016, p. 438).

²⁹⁰ Como adverte João Batista Lopes, efetividade não se confunde com celeridade, pois “a superestimação do valor celeridade certamente compromete a qualidade do julgamento e, por isso, deve falar-se, de preferência, em razoável duração do processo como uma das garantias a ser preservada” (LOPES, João Batista. **Tutela antecipada no processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Castro Lopes, 2016, p. 75).

²⁹¹ GOMES, Gustavo Gonçalves. **O saneamento cooperativo como roteiro de organização e de julgamento do processo**. 2016. 326 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 233.

compromisso de testemunhas e a advertência da confissão, entre outros instrumentos que uma audiência de instrução teria. Assegura-se o caráter dialógico do processo com as vantagens da oralidade para se estimular a cooperação processual²⁹².

Para William Santos Ferreira e Willian Leccioli, o julgador deve prestigiar a realização do saneamento compartilhado na modalidade oral: questões delicadas têm maior propensão para serem resolvidas em audiência, momento em que se pode ter maior percepção da situação que envolve o conflito com alta potencialidade cooperativa²⁹³. Para Medina, “fica evidente que o saneamento realizado em audiência com a participação das partes, em cooperação entre todos os sujeitos do processo, tende a surtir melhores resultados [...]”²⁹⁴.

De acordo com Elias Marques de Medeiros Neto, a audiência de saneamento compartilhado é necessária, por exemplo, em matéria de meio ambiente e infraestrutura. Conflitos envolvendo questões de meio ambiente, de regra, apresentam natureza complexa, seja na matéria de fato, seja na matéria de direito. Transcrevendo suas palavras: “um saneamento processual realizado em cooperação entre os sujeitos tende a ser extremamente útil para os casos de infraestrutura e meio ambiente, facilitando-se a obtenção de maior efetividade nestes feitos”²⁹⁵.

O caso do abastecimento de água no município de Altamira (PA), mais bem explanado na subseção a frente, chegou até a uma sentença homologatória de acordo depois de várias audiências de saneamento compartilhado realizadas durante mais de um ano. Isso possibilitou o contato do magistrado com os atores envolvidos no processo, inclusive com a sociedade civil, e proporcionou a aproximação entre os principais litigantes (município de Altamira e Norte Energia S.A.), que envidaram esforços para a resolução de um problema de ordem social que afetava grande parte da população: o saneamento básico da cidade.

Nota-se que a audiência de saneamento compartilhado, preparada de forma cooperativa pelas partes e pelo magistrado, contribui para dar maior efetividade ao processo, na medida em que se pode avançar na marcha procedimental com economia de atos processuais, como a possibilidade de logo estabelecer o calendário processual (CPC, art. 191, §§ 1.º e 2.º), que

²⁹² GOUVEIA, Lúcio Grassi de. A possibilidade de realização da audiência de saneamento e organização no novo Código de Processo Civil brasileiro. In: MACÊDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Novo CPC doutrina selecionada: procedimento comum**. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2016. v. 2, p. 249-250.

²⁹³ FERREIRA, William Santos; LECCIOLLI, Willian. Audiência de saneamento e organização instrutória participativa (*case management*). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 305, jul. 2020, p. 118.

²⁹⁴ MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 592.

²⁹⁵ MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A audiência de saneamento compartilhado – art. 357, § 3.º, do Novo Código de Processo Civil. In: MILARÉ, Édís *et al.* (coord.). **Infraestrutura no meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 73-83.

permite o agendamento de atos processuais. Dessa forma, as partes ficam dispensadas de intimação para a prática de atos dentro do processo ou para a realização de audiência cujas datas tiverem sido definidas no calendário. Tais atos vinculam os sujeitos processuais e somente poderão ser modificados em casos excepcionais.

Nesse ato processual, após debate prévio e consenso com as partes, o juiz também pode adotar a flexibilização do procedimento, ajustando os atos processuais às peculiaridades da demanda (CPC, art. 139, VI). Isso permite ao julgador, dentro de determinados limites, realizar a adequação de forma concreta para alcançar, nas palavras de Gajardoni, o “ritmo necessário à efetiva atuação jurisdicional”²⁹⁶, realizando aumento de prazos, inversão da produção dos meios de prova e combinação de técnicas dos procedimentos comuns e especiais nos casos de pedidos cumulados (quando houver compatibilidade entre os ritos)²⁹⁷, entre outros atos, de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito.

Outro aspecto importante a ressaltar: conforme visto na subseção anterior, a decisão de saneamento e de organização do processo (CPC, art. 357) é considerada pela doutrina um marco de estabilidade processual, na medida em que tem por função assegurar a previsibilidade da prestação jurisdicional (segurança jurídica). Após os cinco dias previstos no artigo 357, § 1.º, do CPC, a decisão tornar-se-ia estável, e as partes não poderiam requerer em momento posterior qualquer reparo, o que geraria a preclusão de eventual pretensão nesse sentido.

No entanto, para fins do presente estudo, segue-se a doutrina de Fredie Didier Jr., que entende que a atividade de saneamento do magistrado não se esgota nessa fase, podendo ser exercida ao longo de todo o procedimento. Para o autor, embora haja uma fase em que a situação se revela mais concentrada, o magistrado tem o dever de sanear o processo ao longo de todo o procedimento. O autor cita o artigo 485, § 3.º, do CPC, que permite o controle a qualquer tempo das questões relativas à admissibilidade do procedimento²⁹⁸.

Corroborando esse pensamento, Flávio Pedron e Jéssica Costa sustentam que, ainda que a legislação tenha fixado a realização do saneamento em um momento específico, o juiz deve ter a todo tempo o controle processual para zelar pelo procedimento de maneira correta, visando a

²⁹⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 379.

²⁹⁷ O Enunciado n.º 35 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) preceitua bem essas hipóteses: “Além das situações em que a flexibilização do procedimento é autorizada pelo art. 139, VI, do CPC, pode o juiz, de ofício, preservada a previsibilidade do rito, adaptá-lo às especificidades da causa, observadas as garantias fundamentais do processo”.

²⁹⁸ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. São Paulo: JusPodivm, 2022. v. 1, p. 865-866.

efetivação dos princípios da celeridade e da economia processual, visto que um processo devidamente saneado implicará, necessariamente, agilidade e qualidade procedimental²⁹⁹.

Flávio Pedron e Jéssica Costa denominam esse entendimento “método difuso”, em razão da possibilidade de que a eliminação de vícios e irregularidades processuais seja feita durante todo o curso do procedimento. A outra modalidade de saneamento seria o método concentrado, no qual o saneamento haveria de ser realizado em um momento específico³⁰⁰.

Como o CPC/2015 dá ao magistrado a possibilidade de sanear o processo durante todo o procedimento, entende-se que também o saneamento compartilhado pode ser feito a qualquer momento em que o juiz entender necessário. Assim, o saneamento compartilhado não se exteriorizaria em apenas um único ato do juiz, mas em vários momentos conforme a causa e as questões a serem dirimidas, podendo haver a possibilidade de existirem vários atos saneadores durante o processo.

Principalmente em processos complexos como os estruturais, o julgador deve estar constantemente adaptando o procedimento à fluidez e à plasticidade da realidade social. Se o processo visa à efetividade, ele deve caminhar ao lado das camadas do problema estrutural. Por isso, com fundamento nas lições de Mitidiero e Didier e buscando oferecer a melhor solução possível ao caso concreto, sustenta-se que no processo estrutural deve haver vários saneamentos compartilhados ao longo do processo.

Não se desconhecem as lições de Heitor Sica, que defende a ocorrência de preclusão judicial na decisão de saneamento, argumentando que, se não houvesse sujeição do julgador a alguma espécie de preclusão, haveria um risco à segurança jurídica, na medida em que “os litigantes jamais teriam certeza de que o processo estaria apto a caminhar, nunca terão qualquer garantia de que receberá uma decisão final, pois a todo momento poderão ser surpreendidos com o retorno a todas as questões já superadas”³⁰¹. Ocorre que, no processo estrutural, a reestruturação de uma instituição ou de uma política pública demanda a existência de várias decisões, ou, como afirma Arenhart, decisões em cascata³⁰², o que exige um constante ir e vir na adaptação do procedimento aos litígios estruturais com uma grande margem de flexibilidade no procedimento, para que se conforme às peculiaridades apresentadas em cada conflito. São

²⁹⁹ PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017, p. 170-171.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 175.

³⁰¹ SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Preclusão processual civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 307.

³⁰² ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013, p. 400.

litígios que possuem como característica a existência de violações sistemáticas de direitos, causadas pelo conjunto de práticas e de dinâmicas institucionalizadas.

A causalidade complexa gera uma mudança constante nos contornos dos pedidos e da causa de pedir, que se modificam à medida que as provas são produzidas e que todo o plexo de interesses é levado ao processo. Por isso, a convicção do julgador vai-se construindo ao longo do procedimento em permanente diálogo com as partes, não sendo razoável permitir que haja apenas um momento definido e delimitado no processo para um único saneamento compartilhado.

Jordão Violin afirma que, “variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida”³⁰³. Como o processo visa a resolutividade de um litígio estrutural, é impraticável a delimitação de um saneamento compartilhado único, rígido, estanque, inflexível, que não daria conta da abrangência da complexidade do conflito.

Dessa forma, por sua própria natureza, o processo estrutural pauta-se por normas referentes à preclusão, à estabilização da demanda e à coisa julgada totalmente ressignificadas, visto que a essência do litígio estrutural reside na mutabilidade e na complexidade da causa. Permite-se, então, que, caso se altere o cenário fático dos litígios estruturais com novas visões e interesses, o órgão jurisdicional intime as partes para que se manifestem sobre a mudança verificada e tomem uma nova decisão de organização e saneamento do processo.

Em razão disso, o saneamento compartilhado é uma técnica processual que cria um ambiente argumentativo de trabalho e possibilita que as partes colaborem com o juiz para identificarem conjuntamente as alegações de fato essenciais para as provas necessárias ao julgamento do mérito (CPC, art. 370), havendo uma verdadeira materialização do contraditório substancial com a efetiva influência das partes sobre os rumos que o processo deve tomar. Aqui se tenta contornar as críticas que o modelo cooperativo de processo recebe, segundo as quais se trataria de um modelo puramente ideológico, algo utópico; e que a comunidade de trabalho se transformaria em uma confraria de amigos. O modelo cooperativo não se refere apenas ao objeto da causa, todos podem estar empenhados em colaborar para que se alcance a verdade por meio de tratativas de procedimentos, pactuação de negócios processuais, ou ainda, combinações de como a prova será produzida, a fim de que se possa alcançar uma decisão justa, razoável e célere, ainda que contra os seus próprios interesses.

³⁰³ VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 649-692, p. 650.

A existência por si só de um processo traz inúmeros contratempos, desgastes e investimento, inclusive emocional, das partes. A incerteza quanto à decisão judicial que será prolatada provoca uma ansiedade generalizada em todos os envolvidos. Por essa razão, o caminhar para a resolutividade do processo é (ou deveria ser) uma busca de todas as partes do processo e principalmente do magistrado. Chegar a uma sentença ou a decisões estruturantes é o que todos pretendem, mesmo que as partes estejam em posições antagônicas e com interesses diversos diante da causa³⁰⁴.

Por conseguinte, o saneamento compartilhado pode ser utilizado como técnica processual para o desenvolvimento do processo, pois, além de ser mais um momento da busca por um acordo ou conciliação sobre o objeto litigioso, permite que as partes exponham oralmente – frise-se, elas mesmas – aquilo que expuseram em suas peças processuais; a partir daí, é possível extrair e delimitar as essenciais questões de fato e de direito que determinarão os rumos da instrução e do julgamento da causa³⁰⁵.

Um dos pontos mais problemáticos para o deslinde processual de casos complexos é a delimitação das questões sobre as quais recairá a atividade probatória. Trata-se de um tópico que norteia toda a fase instrutória e, bem realizado, proporciona maior celeridade processual e evita delonga procedimental por atos probatórios inúteis³⁰⁶.

A norma fundamental prevista no artigo 3.º, §§ 2.º e 3.º, do CPC, que invoca o estímulo de todos à solução consensual do conflito, deve ser alargada para além da autocomposição acerca do objeto material do litígio, deve também ser aplicada aos caminhos procedimentais que o processo percorrerá, a fim de que haja a administração conjunta dos rumos do procedimento, feita de forma cooperada entre os sujeitos processuais, em audiência especialmente designada para esse fim (CPC, art. 357, § 3.º, c/c art. 139, V). Com isso, evitam-se os prejuízos decorrentes da ineficiência da prestação jurisdicional; mediante decisões

³⁰⁴ A propósito, afirma Reinhard Greger: “Para as partes, o princípio de cooperação não significa que elas devam oferecer o seu processo (ihren Prozess austragen) em íntimo companheirismo (Zweisamkeit) – essa seria uma utopia alienígena [...]” (GREGER, Reinhard. Cooperação como princípio processual. Tradução de Ronaldo Kochen. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 37, n. 206, abr. 2012, p. 126).

³⁰⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O despacho pós saneador no Brasil e em Portugal**. Londrina: Thoth, 2021, p. 33. (Coleção Reserva Científica Processo Civil).

³⁰⁶ Segundo as lições de Paulo Hoffman, o mais eficiente critério para a definição da “razoável duração” é o adotado pela Corte Europeia dos Direitos do Homem, o critério da *postea in gioco*, que considera: a) a complexidade do caso, b) o comportamento das partes e c) a atuação dos juízes, dos auxiliares e da jurisdição (HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. In: OLIVEIRA NETO, Olavo de; LOPES, Maria Elizabeth de Castro (coord.). **Princípios processuais civis na constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.328-329).

construídas por força da negociação dos diversos atores envolvidos, é possível alcançar o procedimento mais adequado ao tratamento do litígio estrutural³⁰⁷.

Ilustrativamente, ao se deliberar na audiência de saneamento compartilhado sobre a produção de uma prova que todos os envolvidos entendem necessária ao desenvolvimento da questão, pode-se analisar a cognição vertical com uma dimensão maior da prova, pois houve a participação no diálogo sobre a valoração da prova. A prova vai ser capaz de oferecer ao juiz e às partes critérios para justificar de maneira razoável as consequências, ela não servirá apenas para que o juiz elabore a sentença, servirá para que as partes e o próprio juiz tenham condições de determinar, por exemplo, como um acordo pode superar o litígio.

Por outro lado, na fase do saneamento compartilhado, concretiza-se com maior clareza o dever de engajamento do magistrado³⁰⁸, segundo o qual o julgador dedica-se a instalar e a preservar o ambiente dialógico, bem como a dele participar ativamente, estimulando todos a contribuir com a resolução do conflito no mesmo espaço de tempo e com a maior eficácia possível. Cabe ao magistrado fomentar o diálogo e criar um meio de ampla participação, permitindo a livre discussão entre os sujeitos do processo, em igualdade de condições.

De acordo com esse dever, o juiz age inteiramente como sujeito ativo do diálogo processual na comunidade de trabalho, podendo, em algumas hipóteses, sugerir a adoção de regras processuais próprias ao fluxo procedimental, além, obviamente, de apoiar e de respeitar as decisões das partes quanto ao autorregramento estabelecido³⁰⁹. Há uma retroalimentação que impulsiona o processo em busca de uma decisão de mérito justa e efetiva.

Esse diálogo construtivo traduz a ideia de uma atuação judicial muito mais envolvida com a causa. Há uma preocupação em resolver o problema e não apenas em resolver o processo. O magistrado controla a marcha processual, tendo como baliza o respeito aos direitos e garantias fundamentais, com a valorização do diálogo e da participação dos sujeitos do processo.

O saneamento compartilhado surge como um espaço colaborativo para que os envolvidos possam apresentar seu ponto de vista: não apenas os sujeitos formalmente partes no

³⁰⁷ NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 701-702.

³⁰⁸ CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 238.

³⁰⁹ MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. **Os deveres do juiz como destinatário do princípio da cooperação no processo civil e os limites da imparcialidade**. p. 26. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-5Kzy0tD6AhUSrJUCHUOXBi04ChAWegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.migalhas.com.br%2Fquivos%2F2021%2F11%2FBEA5362D1EAA93_UNIMAR-PDACOOPERACAO.pdf&usg=AOvVaw1fU-wfQRDcQLueCKORMnY5. Acesso em: 15 mar. 2022.

processo, mas também todos os que possam contribuir para a solução do litígio altamente complexo. A participação de determinado sujeito no processo tem como único fundamento o dever de cooperação, na medida em que sua atuação limita-se a colaborar com a justiça. Alarga-se a extensão do processo por meio dessas interações, valorizando-se a intersubjetividade na construção da solução.

Nesse conjunto, podem inserir-se associações locais, representantes de comunidades de bairro, especialistas na temática do conflito, como pesquisadores acadêmicos de universidades e institutos de pesquisa, e até mesmo atores que possam trazer conhecimentos tradicionais, lançando um olhar pluriétnico ao conflito e promovendo a participação cidadã com a colaboração entre os participantes. Esses sujeitos, ainda que sem relação alguma com o processo, são convidados a participar do ato processual em razão do elevado conhecimento que possuem sobre o tema em julgamento³¹⁰.

Durante o saneamento compartilhado, a sociedade civil passa a ser ouvida em suas reivindicações e necessidades, o que acaba por influenciar diretamente os rumos que o processo deve tomar para identificar as causas e raízes da desestruturação da instituição ou da política objeto da demanda. Além do mais, essa participação também possibilita que os atingidos estejam em um espaço de criação de soluções e alternativas para superação do estado de violação de direitos fundamentais, pois, enquanto categoria, são capazes de influir, de controlar e de decidir sobre a execução da política pública tratada no processo.

O saneamento compartilhado processual diferencia-se da audiência pública (que também é um instrumento de abertura ao diálogo e à participação popular) na medida em que a participação dos envolvidos no saneamento compartilhado tem um salto qualitativo, pois a sociedade civil não será apenas ouvida como nas audiências públicas³¹¹. Nesse ato processual, vai-se além: objetiva-se que os envolvidos colaborem para o andamento do processo, sugerindo

³¹⁰ Sobre a importância da sociedade civil em um modelo de democracia deliberativa na Política Nacional de Consumo, Dennis Verbicaro afirma: “[...] a sociedade civil, representada pelas associações de consumidores, pode ser considerada uma força contramajoritária em relação ao poder econômico dos fornecedores no mercado de consumo, devendo funcionar como importante elemento de conexão entre os cidadãos e a real consecução das políticas públicas” (VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 19, n. 119, out. 2017/jan. 2018. p. 546).

³¹¹ Miguel Gualano de Godoy, ao analisar em sua tese de doutorado a influência das audiências públicas nas decisões dos Ministros do STF, alerta para a necessidade de reformulação da metodologia de realização das audiências públicas. Argumenta o autor que a forma como as audiências públicas têm sido realizadas não permite que elas sejam um efetivo espaço de deliberação, com a apresentação, a troca e o debate de informações e argumentos. Ao contrário, da forma como elas têm acontecido, as audiências reduzem-se apenas e tão somente à exposição de diferentes posições em relação ao caso (GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. 266 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 204. Disponível em: <https://bit.ly/2YO9Vzb>. Acesso em: 24 abr. 2022).

caminhos, indicando especialistas na matéria, trazendo novos pontos de vista e contribuindo para a criação de um fluxo de resolutividade mais célere e eficiente. O debate permanente e racional aperfeiçoa os atos processuais e a atuação judicial tendo em vista a transformação da realidade social daquela comunidade.

O saneamento compartilhado passa a ser um espaço deliberativo e efetivamente dialógico, no qual há uma profunda discussão e uma troca de argumentos entre todos os envolvidos. É um momento processual que oferece a possibilidade de aprimorar o próprio regime democrático, pois possibilita a maior participação das partes em contraditório, assegura a maior aproximação da justiça da decisão, permite uma maior transparência dos atos processuais e, por conseguinte, do papel do Poder Judiciário na solução de conflitos que atingem diretamente a vida da população, como os causados por problemas de abastecimento de água, de fornecimento de energia elétrica de qualidade, de prestação de serviço de saúde amplo e universal, entre outros.

Do ponto de vista puramente processual, o saneamento compartilhado também enseja uma maior eficiência dos atos, na medida em que, após a realização da delimitação da causa, organizado e saneado o processo cooperativamente, não há mais possibilidade de impugnações, porque o que foi decidido em consenso vincula as partes, tornando escassa a matéria para recurso. Caso contrário, haveria um comportamento contraditório, vedado pelo princípio da boa-fé processual (CPC, art. 5.º)³¹², vinculando até mesmo o juiz, já que a decisão de saneamento deve servir de parâmetro para a sentença.³¹³

Cassio Scarpinella Bueno assevera que a colaboração na identificação das questões de fato e de direito por todos os sujeitos do processo tem como consectário lógico a abstenção de provocar incidentes desnecessários e procrastinatórios³¹⁴.

O processo passa a ter um caminhar organizado a várias mãos, construído oralmente em audiência especialmente designada para esse fim. A inobservância do que foi decidido conjuntamente proíbe a prática de atos desconformes com o comportamento anterior de diálogo e consenso, pois gerou no outro uma expectativa legítima de manutenção da coerência³¹⁵. Ora, um dos principais objetivos do modelo cooperativo é este: que as partes não tumultuem o

³¹² MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 137-138.

³¹³ PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017, p. 179.

³¹⁴ BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 68.

³¹⁵ DIDIER JR., Fredie. Princípio da boa-fé processual no direito processual civil brasileiro e seu fundamento constitucional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 70, out./dez. 2018, p. 185.

processo nem busquem meios ardilosos para retardar o seu andamento, atrapalhando a parte adversa ou o livre convencimento do magistrado no momento da decisão final³¹⁶.

Dessa forma, a prática saneadora representa um método capaz de contribuir para a redução da morosidade e da burocracia do Judiciário, por possibilitar a garantia da eficácia nas decisões proferidas, diminuindo consideravelmente a matéria que poderia ser questionada em sede recursal³¹⁷.

O destaque que se dá à técnica do saneamento compartilhado como momento processual que contribui para uma maior resolutividade do processo em razão do formato cooperativo não significa que não se está lançando os olhos para a litigiosidade imanente que há em todos os processos, principalmente quando se trata de processo com conflituosidade alargada, em que prevalece o autointeresse, em que a intenção maior dos participantes é resolver suas próprias questões. O que se pretende demonstrar é que, com essa técnica processual, há maior probabilidade de alcançar consensos mínimos, tentando-se minimizar ou suprimir os elementos de conflito existentes em um ambiente que possa propiciar a melhor administração dos conflitos.

Quanto à institucionalização do consenso, é provável, segundo Dennis Verbicaro³¹⁸, que os envolvidos no processo mantenham as mesmas opiniões e visões de mundo acerca dos temas tratados e debatidos. No entanto, afirma o autor, sua forma de concretização será modificada, na medida em que as argumentações desenvolvidas, debatidas e contrapostas funcionam como instrumentos de alteração da percepção acerca do melhor caminho para transformar a realidade. Mantém-se o dissenso quanto ao cerne do conflito e às responsabilidades na violação de direitos, mas os interesses coincidem na identificação desse caminho para direcionar as políticas públicas.

Como o saneamento compartilhado viabiliza o contato direto do magistrado com as partes e/ou seus procuradores na definição dos limites dentro dos quais deve permanecer a discussão do processo, a audiência realiza-se de modo cooperativo entre o juiz e os envolvidos no conflito. Um dos poderes do juiz é justamente estimular a cooperação entre as partes e entre elas e o juízo, encorajando-as a cooperar em favor de uma solução no processo.

³¹⁶ COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; CARNEIRO, Thiago Lima. O modelo de processo cooperativo e o papel do juiz no Estado democrático de direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 29, n. 1, jan./jun. 2019, p. 15.

³¹⁷ PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, dez. 2017, p. 162.

³¹⁸ VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 19, n. 119, out. 2017/jan. 2018, p. 556.

Identifica-se aí uma influência metaprocessual do saneamento compartilhado, visto que se concretiza a ideia de democracia participativa, não apenas se promovendo o compartilhamento de poder com o Judiciário, mas também se resgatando a autoestima cívica do grupo, que passa a se ver como categoria, como um coletivo, como uma união de esforços para a defesa de seus interesses³¹⁹.

Uma atuação que se inicia em um processo judicial com o objetivo de deliberar sobre os rumos de atos processuais pode expandir-se para o estabelecimento de mecanismos que favoreçam um debate permanente entre os atores políticos envolvidos no litígio estrutural, com a criação de meios de resolução de conflitos que não passam necessariamente pelo Poder Judiciário e com a formação de coletivos que acompanham a implementação das políticas públicas e fiscalizam as determinações judiciais, informando os possíveis descumprimentos.

Cabe lembrar o pensamento de Adrián Gurza Lavalle³²⁰ sobre a participação de atores sociais na prática política e sobre a efetividade das instituições participativas no Brasil. Para o autor, a participação traz consigo efeitos agregados indiretos ou não intencionais, como a construção de uma determinada visão de emancipação, porque suscita, como efeito psicológico, a autoconfiança e a autopercepção do senso de eficácia do cidadão, sentimentos capazes de gerar círculos virtuosos: a participação gera mais participação, ora pelo engajamento cívico, ora pela autoconfiança.

Ainda segundo Gurza Lavalle, o engajamento participativo desenvolve também o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade, o que fomenta a confiança daquela determinada coletividade e viabiliza a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns. Com a efetiva participação dos atores sociais nos espaços deliberativos, formam-se cidadãos com uma autopercepção da sua capacidade de agir, uma identidade política ampla, um senso de pertencimento à sociedade. Outros efeitos são a legitimação das instituições políticas, a racionalização das políticas, do capital social, o fortalecimento da sociedade civil e do bom governo³²¹.

Constata-se, assim, que o saneamento compartilhado, ao estimular a participação dos envolvidos na construção do caminho do processo, pode também ocasionar o desenvolvimento de formas de atuação contínuas fora do âmbito judicial, principalmente no que concerne à

³¹⁹ VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 19, n. 119, out. 2017/jan. 2018, p. 540.

³²⁰ LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, p. 38.

³²¹ *Ibid.*, p. 39.

fiscalização das possíveis medidas estruturantes estabelecidas no processo ou à formação de associações e coletivos que trabalhem juntamente com as instituições públicas ou privadas para a garantia e a promoção dos direitos sociais.

Em outra perspectiva metajurídica, nota-se que, a partir da atuação dos atores sociais na fase do saneamento compartilhado nos processos estruturais, grupos que não eram organizados, cidadãos que não se importavam com as decisões políticas do Estado e comunidades marcadas pela falta de espírito gregário começam a rever o próprio exercício da cidadania, buscando autonomamente uma solução coletiva para seus problemas, também assumindo uma posição de protagonismo ao lado do próprio Estado³²².

4.4 Aplicação do saneamento compartilhado como técnica processual para superação do estado de desconformidade estrutural: análise do caso do abastecimento de água no município de Altamira (PA)

Nos últimos anos, os processos estruturais têm ganhado cada vez mais espaço no Poder Judiciário como um veículo de realização de direitos de índole constitucional. Diante da carência de efetividade das normas consagradas na Constituição, a tutela estrutural tem por finalidade fazer com que os direitos fundamentais, em especial os de natureza social, não tenham uma função meramente retórica no corpo constitucional.

O processo estrutural é mais uma via de realização e de efetivação desses direitos, com a tarefa de garantir a atuação prática dos direitos fundamentais do homem, na medida em que não se limita ao mero acesso à justiça ou à ida ao Poder Judiciário, mas representa a garantia de uma tutela efetiva, adequada e justa.

No entanto, quando se fala da atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas, aponta-se um déficit de democracia no processo estrutural. Para tentar minimizar essa aparente deficiência de legitimidade, este trabalho visa defender umas das possíveis soluções com base na técnica do saneamento compartilhado.

Como exemplo de problema estrutural, analisa-se o caso do abastecimento de água no município de Altamira (PA) e a homologação da sentença no processo que tramitou na 3.^a Vara

³²² CHAVES, Carlos Gustavo Chada; VERBICARO, Dennis. A cidadania ativa como instrumento de proteção ao assédio de consumo sofrido pelo idoso. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 10, n. 3, dez. 2022, p. 46-48.

Cível e Empresarial da comarca em cinco ações coletivas, a mais antiga tendo iniciado em 2016³²³.

Justifica-se o estudo porque a “sentença estrutural” caracterizou-se como um acordo estrutural, construído mediante soluções consensuais e negociadas para remediar a crise do abastecimento de água no município, que atinge 68% dos habitantes do município.

Por meio da realização de diversas audiências de saneamento compartilhado, com uma abordagem totalmente dialógica, buscou-se superar a discussão jurídica sobre qual ente seria o responsável pelo abastecimento de água no município. Buscou-se igualmente estabelecer um cronograma de obras visando a implantação de uma efetiva estrutura de prestação de serviço a fim de manter a adequada operação dos sistemas de saneamento no município.

Localizada às margens do rio Xingu, no estado do Pará, a cidade de Altamira possui 159,5 mil km² e é o maior município do Brasil – e o terceiro do mundo³²⁴. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (dados de 2020), o município de Altamira possui uma população estimada de 115 969 (cento e quinze mil, novecentos e sessenta e nove) habitantes, 68% (sessenta e oito por cento) dos quais – o que corresponde a 78 861 mil pessoas – desprovidos do sistema de abastecimento de água e esgoto³²⁵.

O aumento populacional nos últimos trinta anos foi ocasionado pelo deslocamento de uma grande quantidade de pessoas para o município devido à implantação, no rio Xingu, da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, que, em potência instalada, é a quarta maior hidrelétrica do mundo, atrás apenas das chinesas Três Gargantas e Xiluodu e da binacional (brasileira e paraguaia) Itaipu. Belo Monte é a maior usina hidrelétrica inteiramente brasileira. O leilão para a construção e a operação da usina foi realizado em abril de 2010 e vencido pelo Consórcio Norte Energia com lance de R\$ 77,00 por MWh. O contrato de concessão foi assinado em 26 de agosto do mesmo ano, e as obras civis tiveram início em 18 de fevereiro de 2011³²⁶.

³²³ Ainda na vigência do CPC/1973, já existiam alguns casos de uso no ordenamento jurídico brasileiro da técnica do saneamento compartilhado. O professor Medina cita o Processo Ordinário n.º 0000241-40.2012.8.26.0426 (426.01.2012.000241-2/000000-000), que tramitou no Tribunal de Justiça de São Paulo, na Vara Única da Comarca de Patrocínio Paulista, tendo por objeto indenização por dano material. O juiz e professor Fernando da Fonseca Gajardoni decidiu pela realização de audiência especialmente designada para, em conjunto com as partes e da forma mais negociada possível, realizar o saneamento do processo utilizando o princípio da cooperação (MEDINA, José Miguel Garcia. Em caso peculiar, juiz adota a inovadora técnica do saneamento compartilhado. **Blog do Prof. Medina**, 2 out. 2013. Disponível em: <https://professormedina.com/2013/10/02/em-caso-peculiar-juiz-adota-a-inovadora-tecnica-do-saneamento-compartilhado/>. Acesso em 23 nov. 2022).

³²⁴ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_dos_munic%C3%ADpios_mais_extensos_do_mundo. Acesso em: 29 nov. 2022.

³²⁵ Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/pa/altamira>. Acesso em: 15/01/2023.

³²⁶ Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Usina_Hidrel%C3%A9trica_de_Belo_Monte. Acesso em: 25 jan. 2023.

Com a construção da usina, houve um intenso fluxo migratório para a cidade, não somente daqueles que foram trabalhar no projeto, mas também de pessoas à procura de empregos surgidos indiretamente com a obra, o que aumentou a vulnerabilidade social, com o aumento dos índices de criminalidade, problemas na saúde, na educação, a construção de moradias em lugares de risco e a grande falta de abastecimento de água devida a problemas estruturais no saneamento básico no município.

Apesar da abundância da bacia hidrográfica do rio Xingu, a população do município de Altamira é atingida constantemente pela falta de abastecimento de água, principalmente nos reassentamentos urbanos coletivos (RUC) construídos para abrigar os ribeirinhos deslocados pela Usina de Belo Monte (cerca de seis mil famílias foram removidas das áreas em que houve o alagamento pelo rio³²⁷).

Por sua complexidade socioambiental, Belo Monte produziu o maior Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o maior Projeto Básico Ambiental (PBA) já realizados para uma obra no país – documentos que apontam, respectivamente, os impactos e as ações de mitigação e de compensação, cuja execução era de responsabilidade do empreendedor, a Norte Energia.

Foram impostas diversas condicionantes à empresa Norte Energia – ações mitigadoras dos impactos socioambientais em todos os municípios da área de influência do projeto, sendo um dos mais afetados o município de Altamira. Dentre as condicionantes estabelecidas pelo Ibama na Licença de Instalação n.º 795/2011, destaca-se a de n.º 2.10, determinando que a Norte Energia implantasse o sistema de abastecimento de água potável e de esgoto sanitário, com prazo para entrega em 25 de julho de 2014.

Esse prazo esgotou-se, restando uma discussão jurídica para definir se a empresa teria cumprido tal condicionante, se realmente houve a entrega das obras pela Norte Energia ao município. Na verdade, a população de Altamira continuou enfrentando a falta de água em razão do subdimensionamento do sistema de abastecimento, insuficiente para atender toda a população, que aumentou sobremaneira a partir da construção da UHE Belo Monte. A situação gerou um conflito, objeto da Ação Civil Pública n.º 0007611-66.2016.8.14.0005, que tramitou na 3.ª Vara Cível de Altamira, privativa da Fazenda Pública, ajuizada pelo município de Altamira contra a Norte Energia, buscando a regularização dessa situação.

³²⁷ “Praticamente todo dia falta água, fomos tirados da beira do rio para conviver com torneiras secas”, afirma Delita, moradora da comunidade” (ATINGIDOS por Belo Monte denunciam falta d’água em reassentamento de Altamira. **Movimento dos atingidos por barragens**, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/08/31/atingidos-por-belo-monte-denunciam-falta-dagua-em-reassentamento/#>. Acesso em: 10 dez. 2022.

O município alegava que a Norte Energia não cumpriu a condicionante, pois não teria sido entregue um sistema de abastecimento de água e de tratamento de esgoto eficiente: teriam sido verificadas diversas falhas no sistema, as instalações não estariam funcionando, nem todos os bairros estavam sendo atendidos pelo sistema de água encanada, sendo necessário recorrer a caminhões-pipa para o abastecimento de água em vários locais da cidade.

Em sua defesa, a Norte Energia alegava que não seria responsável por fazer as ligações interdomiliares nas áreas afetadas pela expansão populacional.

Uma decisão interlocutória (ID n.º 18726490, fls. 25-27) deferiu o pedido de tutela provisória de urgência veiculado na inicial, determinando que a Norte Energia realizasse o abastecimento de água potável diariamente nos RUCs, por meio de caminhão-pipa, até que o problema das localidades afetadas fosse resolvido. Determinava ainda que a empresa custeasse a manutenção do tratamento e a distribuição de água no Município até que fossem feitas as ligações intradomiciliares que permitissem a medição da água distribuída.

Por conta da ausência de ligações interdomiliares em todas as residências, houve o ajuizamento de uma nova ação civil pública em 2017. Na Ação Civil Pública n.º 0007667-65.2017.8.14.0005, ajuizada contra o município de Altamira, o Ministério Público requeria a não cobrança da tarifa de água até a integralização do Sistema de Abastecimento de Água.

O Ministério Público alegou que não havia como cobrar a água de toda a população, sobretudo daqueles que recebiam o serviço por meio de carros-pipa, e que não havia como o município realizar um cálculo-padrão, para definição do consumo, diante das desigualdades existentes no abastecimento da água. Assim, a mesma base de cálculo não poderia ser aplicada a toda a população indiscriminadamente para a cobrança da tarifa de fornecimento de água.

Foi deferido o pedido de tutela de urgência pelo juiz que então respondia pela 3.ª Vara Cível de Altamira, concedendo a suspensão de qualquer cobrança pelo uso da água pelo município de Altamira.

Havia ainda outro processo em curso, dessa vez um pedido de tutela antecipada em caráter antecedente formulado pelo município de Altamira contra a Norte Energia em 2020, requerendo o não recebimento do Sistema de Abastecimento de Água até a sua integralização. Tratava-se da Ação Cautelar Antecedente n.º 0800051-98.2020.8.14.0005.

O Município alegou que a Norte Energia havia publicado um comunicado na imprensa local e nas redes sociais informando que a construção e a operação do Sistema de Saneamento Básico em Altamira encontravam-se concluídas e que iria operar o sistema somente até o dia 10 de janeiro de 2020.

No entanto, segundo o Município, diversas obras deixaram de ser realizadas, conforme levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan) e pela Coordenadoria de Saneamento de Altamira (Cosalt), desconsiderando todos os RUCs. Constatou-se que, das cerca de 20.840 unidades imobiliárias pesquisadas, apenas 60% possuíam ramal predial de abastecimento de água e de coleta de efluentes sanitários e 22% não possuíam ramal instalado na via.

Quanto à quantidade de hidrômetros instalados, a porcentagem de atendimento era de 65%, correspondente a 13.327 unidades. No que dizia respeito às ligações intradomiciliares, 10.987 imóveis receberam ligações de água e esgoto, correspondendo a 53% do total de imóveis avaliados.

Assim o Município requereu que a Norte Energia não suspendesse a operação da Estação de Tratamento de Água (ETA) e da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), até que fossem finalizadas as obras de saneamento no Município.

Identificou-se também em tramitação na Justiça Federal, na Subseção Judiciária de Altamira, o Processo n.º 0000269-43.2016.401.3903³²⁸, referente à ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), o Ibama, o município de Altamira e a Norte Energia, visando a suspensão da licença de operação da usina hidrelétrica de Belo Monte emitida pelo Ibama até que fossem realizadas as obrigações decorrentes da condicionante do saneamento básico relacionado ao esgotamento sanitário e ao abastecimento de água no município.

Portanto, a demanda do abastecimento de água no município de Altamira era um caso que se referia a cinco ações coletivas na Justiça Estadual: Ação Civil Pública n.º 0007611-66.2016.8.14.0005, Ação de Produção Antecipada de Prova n.º 0007151-45.2017.8.14.0005, Ação Cautelar n.º 0800051-98.2020.8.14.0005, Ação de Execução n.º 0801344-06.2020.8.14.0005 e Ação de Reparação de Danos n.º 0804432-86.2019.8.14.0005. Havia ainda uma ação coletiva na Justiça Federal – Ação Civil Pública n.º 0000269-43.2016.401.3903 –, além de diversas demandas individuais em tramitação na 3.ª Vara Cível de Altamira, seja para a inclusão de residências no sistema de abastecimento de água, seja para a regularização desse serviço.

Observou-se que apenas os procedimentos estabelecidos pela sistemática do processo civil tradicional não seriam adequados para a discussão da causa, porque o problema não se

³²⁸ Processo em fase de julgamento de apelação no TRF1. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1.ª. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processoOriginario/listar.php?secao=TRF1>. Acesso em: 11 nov. 2021.

resolveria com uma única providência, exigindo a realização de uma série de atos para alcançar a solução definitiva. Em razão da natureza multipolar e complexa, era necessário ter outros olhares que pudessem contribuir para a adequada resolução do litígio.

Diante de todo esse cenário, identificou-se na ação principal e nas ações conexas um problema estrutural relacionado ao sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Altamira. Foi proferido um despacho nos autos n.º 0007611-66.2016.8.14.0005, no qual o juízo consignou que, dadas as peculiaridades da ação e a essencialidade do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário objeto da lide, aliadas aos seus reflexos na ordem social, ambiental, urbanística e sanitária do município de Altamira, tal processo seria considerado e tratado como processo estrutural. Foi fixada uma audiência para o dia 22 de abril de 2021 com o objetivo de se entender melhor a lide e o estado em que se encontrava.

É importante ressaltar que no processo não havia a participação dos movimentos sociais locais, nem da Defensoria Pública local. Como forma de pluralizar o debate, para que houvesse uma maior abertura do processo judicial aos movimentos populares, as associações locais e a Defensoria Pública foram intimadas a participar do processo como *custos vulnerabilis*.

Da primeira audiência, participaram o município de Altamira, a empresa Norte Energia, o Ministério Público local e representantes da sociedade civil (um representante do Movimento de Mulheres Negras e do Movimento Xingu Vivo), os quais definiram em convenção processual que iriam discutir o problema de fornecimento da água do município de Altamira apenas nos autos da Ação Civil Pública n.º 0007611-66.2016.8.14.0005, ajuizada pelo município de Altamira contra a Norte Energia, requerendo a suspensão de outros processos, inclusive da Justiça Federal.

No mesmo ato, as partes em comum acordo decidiram em cooperação com o Juízo sobre a necessidade de realização de vistoria técnica, sem qualquer caráter probatório, com teste e avaliação da capacidade do sistema de abastecimento de água do município, verificação da etapa de captação da quantidade de água necessária para atender a população, bem como identificação das deficiências na distribuição de água.

Na vistoria, deveria ser assegurada a participação das partes autora e requerida, do Ministério Público (seus respectivos técnicos) e de dois representantes da sociedade civil para acompanhar como interessados o conflito estrutural, os quais poderiam inclusive recorrer a *experts* para garantir uma participação mais qualificada. Ao final, foram definidos prazos de apresentação dos relatórios e a data da audiência seguinte.

Por ocasião da audiência seguinte, o juiz titular da vara foi designado para responder por outra unidade judiciária em razão da necessidade de aperfeiçoamento acadêmico, e o juiz substituto passou a ter a competência jurisdicional sobre o caso. No entanto, para evitar uma mudança abrupta na condução do processo, foi realizada uma transição entre os magistrados, passando o juiz substituto a ter competência jurisdicional plena no caso e o juiz titular a atuar como juiz consultor³²⁹.

Em audiência realizada no dia 25 de maio de 2021, além de todos os atores anteriores, os movimentos sociais trouxeram ao processo advogados, ambientalistas e representantes das associações dos reassentamentos urbanos. Foi deliberado que as partes, o Ministério Público e a sociedade civil continuariam a acompanhar e a avaliar a operação do sistema de captação e de distribuição aos reservatórios realizada pela companhia do abastecimento de água do município. Também já ficaram fixados os prazos de apresentação dos relatórios e a data da audiência seguinte.

Na audiência do dia 14 de julho de 2021, os movimentos sociais apresentaram como apoio técnico especializado a professora Ana Karina Moreyra Salcedo, docente do curso de Engenharia Ambiental da Universidade Estadual do Pará no município de Altamira, bióloga e doutora em Ecologia, que passou a auxiliar nas vistorias realizadas. Isso demonstra que todos os atores sociais envolvidos contribuíram para que se pudesse identificar o problema e se chegasse a uma conclusão de forma autocompositiva.

Nessa nova audiência de saneamento compartilhado (ID n.º 27246197, fls. 01-03), foi deliberado de forma consensual e colaborativa que seria formado um Grupo de Trabalho e Acompanhamento (GTA) com representantes do município de Altamira e da Norte Energia, do Ministério Público e da sociedade civil organizada. A partir desse momento, o grupo de trabalho passou a se reunir de forma autônoma, prosseguindo com o planejamento e a realização do diagnóstico preliminar conjunto.

³²⁹ Um consultor judicial externo já havia sido designado no caso Urbana, na Ação n.º 003973-21.2011.4.05.8400, em trâmite no juízo da 6.ª 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. Explica Leonardo Resende Martins: “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” (MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o caso Urbana. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, DF: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022, p. 23-24).

Resultado desse movimento de aproximação, do diálogo e de estudos conjuntos, a Norte Energia e o município de Altamira apresentaram uma petição em que noticiavam a realização de um termo de compromisso. Na ocasião, requereram a homologação judicial do referido termo com o julgamento do mérito e a extinção de todos os processos relacionados à matéria.

Para fins de ajustes e de deliberação acerca do processo autocompositivo, foi realizada mais uma audiência de saneamento compartilhado no dia 21 de setembro de 2022 (ID n.º 78211649, fls. 01-02) com a participação do magistrado substituto que respondia pela Vara, do magistrado consultor, do município de Altamira, da Norte Energia e do Ministério Público do Estado do Pará. Na oportunidade, foram prestados esclarecimentos pelas partes e realizados ajustes no termo de compromisso e feita ainda a calendarização da formação de novo GTA, para acompanhar o cumprimento do referido termo de compromisso.

Após todos os atos processuais acima descritos e a manifestação favorável do Ministério Público, foi proferida, no dia 29 de setembro de 2022, sentença estrutural homologando o termo de compromisso firmado pelas partes. O principal objetivo do termo de compromisso foi estabelecer soluções que atendessem ao interesse público e solucionassem a problemática vivenciada pela população altamirense quanto ao regular funcionamento do sistema de saneamento básico do município.

O acordo homologado versou sobre a transferência de titularidade da gestão, a manutenção, a operação do serviço de saneamento e de abastecimento de água no município. A responsabilidade do serviço foi transferida ao município de Altamira, porque o funcionamento do sistema era até então imputado à Norte Energia, responsável pelo custeio e pela operação do sistema de saneamento e de abastecimento de água. O ente municipal passou a ser o único responsável pelo custeio, pela prestação e pela operação do serviço.

Foi estabelecido também um cronograma da execução de obras pela empresa Norte Energia no município referente à criação de infraestrutura. No prazo de 30 dias, o município de Altamira deveria apresentar ao Ministério Público um plano de comunicação a fim de dar ciência à população em geral das obras e do cumprimento do plano de trabalho apresentado.

Dessa forma, foram extintas pela homologação judicial a Ação Civil Pública n.º 0007611-66.2016.814.0005 e os seguintes processos conexos: Ação de Produção Antecipada de Provas n.º 0007151-45.2017.8.14.0005, Ação Cautelar n.º 080005198.2020.8.14.0005, Ação de Execução de Obrigação de Fazer n.º 0801344-06.2020.8.14.0005 e Ação de Reparação de Danos n.º 0804432- 86.2019.8.14.0005.

Cumprimenta ressaltar que a crise do abastecimento de água no município ainda não foi totalmente solucionada em razão de todas as peculiaridades e razões expostas ao longo desta

pesquisa relativas às dificuldades enfrentadas para solucionar um problema estrutural, como a grave situação hídrica instalada na cidade de Altamira. Como costuma ocorrer nas ações estruturais, não se pode prever com segurança se as estratégias utilizadas nos casos demonstrados resultarão na garantia de que todos os munícipes terão seu direito fundamental básico ao consumo de água em suas residências satisfeito.

No entanto, a sentença estrutural de homologação de acordo acima apresentada serviu para pôr fim a uma celeuma jurídica que há tempos se prolongava no Judiciário: quem seria o ente responsável pela prestação do serviço? Estabeleceu-se um regime de transição com a definição do modo e do grau da reestruturação a ser implementada, além da forma de avaliação e de fiscalização permanente das medidas estruturantes necessárias à superação do problema estrutural.

Tal caso serviu para demonstrar a importância de identificar um processo como estrutural e, a partir dele, tomar conhecimento das demandas conexas para se tratar o litígio com todas as características e ferramentas que o processo estrutural disponibiliza. Foi demonstrado que esse processo de negociação, de deliberação acerca do remédio estrutural e da sua implementação exige a participação dos atores sociais e institucionais com uma participação ativa do juiz como articulador e coordenador do diálogo entre os interessados.

O uso das audiências de saneamento compartilhado possibilitou a construção de um espaço de aproximação de todos os atores envolvidos na busca por uma solução conjunta do problema. Incentivou-se o diálogo entre todos os responsáveis pela questão, como valor e escopo inerentes à realização da justiça. Por meio desse diálogo, diagnosticaram-se as deficiências estruturais das instituições e buscou-se o compartilhamento de competências entre os responsáveis.

A forma paritária como as audiências foram realizadas possibilitou a criação de uma comunidade de trabalho em que todos os envolvidos puderam ter voz e influência nos procedimentos que seriam criados. Ao ser estimulada a participação das partes na condução conjunta do processo, priorizando-se umas etapas em vez de outras, criou-se uma oportunidade peculiar para que a lide pudesse ser resolvida de forma autocompositiva. Passou a ser possível avaliar com mais clareza e profundidade as raízes do problema estrutural.

Como o saneamento compartilhado é uma técnica que implica transformações comportamentais e estruturais nas funções e nos escopos dos agentes presentes no processo, a participação dos atores de forma mais ativa no processo acarretou uma redução da carga de litigiosidade, possibilitando a celebração do acordo judicial.

Seis ações coletivas que estavam em trâmite, as mais antigas desde 2016, discutindo a responsabilidade pela prestação do serviço, foram resolvidas em um acordo construído mediante soluções consensuais e negociadas, o que já representa o início de um regime de transição para a remediação da crise hídrica envolvendo direitos fundamentais sociais da população altamirense.

O próprio CNJ estimula essa forma de atuação, como pode ser confirmado pela Recomendação n.º 76, de 8 de setembro de 2020, que, em seu artigo 2.º, recomenda aos Juízos com competência para o processamento de ações coletivas que estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo, inclusive com o eventual apoio de órgãos estatais ou entidades privadas.

Vale informar, também, que, em dezembro de 2022, o STF, por meio da Resolução n.º 790/2022, criou o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), órgão que certamente terá participação ativa no feito e que poderá influenciar a adoção de tal prática pelos tribunais pátrios.

No Tribunal de Justiça do Estado do Pará, a temática também tem avançado, com a publicação, pelo Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, da Nota Técnica n.º 002/2022 sobre a “Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais” e com a criação, pela portaria da Presidência n.º 4049/2022, de 4 de novembro de 2022, da Coordenação de Tratamento Adequado às Demandas Estruturais e de Alta Complexidade no Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (Cijepa).

Isso posto, o uso da técnica do saneamento compartilhado no caso do abastecimento de água no município de Altamira serviu para confirmar a hipótese levantada nesta pesquisa de que o saneamento compartilhado no processo estrutural pode servir como instrumento de participação democrática na construção da decisão judicial, na medida em que, em uma demanda estrutural, são necessários multiolhares que permitam um ambiente de criatividade que enseje a inovação e a resolutividade de processos complexos.

Durante as rodadas dialógicas ocorridas nas audiências, foi possível a realização de um negócio jurídico, previsto no artigo 190, *caput*, do CPC, ao decidirem que apenas uma ação civil pública seguiria no trâmite processual e que as outras seriam suspensas. Houve a fixação de calendário para a prática de atos processuais, com a designação prévia de audiências e o estabelecimento de prazos para a apresentação dos relatórios técnicos (CPC/2015, art. 191). Foi possível a escolha consensual de membros técnicos para a formação de um GTA, responsável por acompanhar em tempo real a execução das medidas, receber críticas e conselhos (das partes, de terceiros) e relatar periodicamente o ocorrido.

Pôde-se observar que o saneamento compartilhado possibilitou ao juiz explorar melhor a sua capacidade de instrução, estar mais próximo das partes e dos fatos narrados e principalmente contar com a participação dos sujeitos processuais e seus auxiliares como apoio para a obtenção das respostas necessárias ao entendimento da causa (engenheiros, sanitaristas, biólogos, técnicos em saneamento, advogados ambientalistas, professores de universidades), o que permitiu o conhecimento do problema estrutural com a ajuda de profissionais conhecedores das características específicas de cada projeto conjunto.

Extraí-se também do caso a importância que o contraditório deve ter nas demandas estruturais, pois o contraditório deve ser visto como exigência para o exercício democrático de um poder. De acordo com Marinoni, “a legitimidade da jurisdição não advém somente do que lhe é externo, isto é, da efetiva participação daqueles que podem ser atingidos pelos efeitos da decisão”, nem da adequação diante do direito material e da legitimidade ante os direitos fundamentais do procedimento que lhe permite o exercício do poder; a legitimidade da jurisdição depende “também da legitimidade da sua própria decisão”³³⁰.

A questão do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de Altamira é condicionante da hidrelétrica. Mesmo anos após a emissão da Licença de Operação da hidrelétrica de Belo Monte, expedida pelo Ibama, o fornecimento de água na cidade ainda era uma questão não resolvida. Faltam ligações de esgoto, bairros sofrem a falta de abastecimento de água e a transferência do sistema para a prefeitura ainda era um impasse.

Logo, tratava-se de um problema estrutural de ampla magnitude, envolvendo questões complexas e socialmente relevantes, demandando decisões políticas e alocação de recursos públicos e, o mais grave, atingindo diversos grupos de pessoas que têm seus direitos fundamentais violados diuturnamente.

Dadas todas as especificidades do conflito, o Juízo da 3.^a Vara Cível de Altamira, para garantir maior legitimidade do Judiciário e ter melhor tratamento e decisão sobre um litígio estrutural, procurou ampliar as interações que permitiriam compreender melhor as comunidades locais afetadas. Para tanto, intimou grupos e associações locais a participar do processo e convocou a Defensoria Pública na condição de “guardião dos vulneráveis”, o que representa a busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual e no cenário jurídico-político³³¹.

³³⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 409-410.

³³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Informativo n.º 657, 25 out. 2019**. Processo: EDcl no REsp 1.712.163-SP. Relator: Min. Moura Ribeiro. Por unanimidade. Julgamento: 25 set. 2019. Publicação: DJe, 27 set. 2019.

Essas participações processuais proporcionaram ao julgador condições de entender a demanda com informações mais próximas da realidade das partes envolvidas, levando em consideração também as circunstâncias sociais, e de proferir decisões com mais qualidade. Por isso, procurou-se no caso concreto um contraditório mais qualificado, sendo as audiências de saneamento compartilhado um terreno extremamente fértil para essa efetiva participação.

Sobre o uso do saneamento como forma de garantir que a sociedade civil contribua para a formação dos provimentos judiciais, Eduardo Talamini assevera que o saneamento destina-se a propiciar eficiência na atuação jurisdicional, economia processual e uma duração razoável do processo; mas também objetiva tornar mais qualificado o debate entre as partes e o juiz (contraditório), ampliando-se as chances de uma solução justa e eficaz³³².

De acordo com Alexandre Freitas Câmara, a ampliação do contraditório garante maior legitimidade constitucional e democrática às decisões, visto que se trata de mecanismo essencial de conformação dos pronunciamentos ao modelo constitucional de processo, o que assegura sua compatibilidade com o paradigma do Estado Democrático de Direito³³³.

No caso do abastecimento de água do município de Altamira, o Juízo, ao abrir o leque de participação, permitiu que a sociedade civil trouxesse, além da voz do povo altamirense, representantes qualificados, como advogados de uma organização não governamental ambiental e uma professora pesquisadora da Universidade Estadual do Pará, para ampliar o contraditório e garantir maior influência na construção da decisão judicial.

Isso tem o condão de assegurar uma maior representatividade no processo de forma a não violar a garantia do devido processo legal, na medida em que, com a utilização do saneamento compartilhado, permitiu-se uma abertura para a participação da sociedade no processo de construção da decisão judicial, o que vincula, inclusive, aqueles que não fizeram diretamente parte do processo³³⁴.

Com o exercício de um esforço conjunto, tornou-se possível atingir os melhores resultados pretendidos: adequados à realidade local, imbuídos do espírito da colaboração e com o comprometimento de todos, para que a população periférica do município de Altamira tenha pleno acesso à água potável e ao saneamento básico como um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade.

³³² TALAMINI, Eduardo. Saneamento e organização do processo no CPC/15. **Migalhas**, 7 mar. 2016. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI235256,11049-Saneamento+e+organizacao+do+processo+no+CPC15>. Acesso em: 15 jan. 2023.

³³³ CÂMARA, Alexandre Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério**. São Paulo: Atlas, 2018, p. 185.

³³⁴ *Ibid.*, p. 191.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alcançar a solução de processos estruturais que tramitam no Poder Judiciário não é uma das matérias mais fáceis. São processos volumosos, com um número significativo de partes e interessados, envolvendo interesses políticos e econômicos, caracterizados por sua grande relevância e impacto social e alvo de grande clamor por sua resolutividade.

Temos um Judiciário que ainda não está preparado para lidar com processos dessa complexidade, com uma quantidade excessiva de ações por juiz no primeiro grau de jurisdição, em unidades judiciárias extremamente assoberbadas de processos, com má alocação dos recursos humanos e materiais, poucos servidores, grande número de tutelas de urgências pendentes, pauta de audiência sobrecarregada, tudo aliado a uma estrutura deficiente em boa parte das unidades.

Todos esses fatores comprometem a prestação judicial nesse segmento tão importante que são as demandas estruturais. Os problemas estruturais que, na maioria das vezes são de interesse público, chegam ao Judiciário e exigem que esse Poder tenha uma solução para a comunidade que é afetada pela falta da política pública ou pela desestruturação de instituições que deveriam proteger e garantir direitos, visto que o princípio da inafastabilidade obriga o exame judicial da violação dos direitos fundamentais.

Desastres ambientais, precarização das instituições de ensino, exploração do trabalho escravo, crises no sistema de abastecimento de água e de esgoto, falta de vagas em leitos de hospital são alguns dos exemplos de problemas estruturais que frequentemente são alvo de ações coletivas.

À medida que a sociedade vai-se tornando mais complexa, seus conflitos tomam a mesma magnitude. Entretanto, os instrumentos fornecidos pelo processo tradicional não são mais suficientes para solucionar tais conflitos multipolares e com diversas teias comunicantes. Sendo assim, os processos estruturais passaram a representar uma nova forma de aplicar o processo civil no ordenamento jurídico pátrio na perspectiva constitucional, na medida em que visam a concretização de direitos fundamentais constantemente violados por omissões reiteradas por parte do poder público.

Em meio à discussão jurídica do assunto, uma grande preocupação desta pesquisa foi criar balizas para a atuação do magistrado quando enfrenta causas estruturais, principalmente para que a atuação do Judiciário não fosse vista como violadora do princípio republicano da separação dos poderes. Procurou-se definir de forma ponderada os limites da ingerência do

magistrado como garantidor do acesso à justiça, principalmente nas tutelas de direitos sociais, culturais e econômicos.

Inicialmente, na primeira seção, foi feito um passeio por atos normativos que pudessem oferecer fundamentos legais para a utilização da tutela estrutural pelo Judiciário, em razão da falta de um código de processo coletivo ou da ausência de uma fundamentação legal específica para os processos estruturais. Chegou-se à conclusão de que nosso ordenamento jurídico pátrio possui arcabouço normativo e principiológico suficiente para o uso da tutela processual estrutural objetivando a resolução de litígios que demandem reestruturação de um ente, de um sistema ou de uma organização pública ou privada.

Em seguida, para definir a tutela estrutural em casos que estejam em trâmite no Judiciário, defendeu-se que os fundamentos e as técnicas do processo estrutural somente deveriam ser aplicados após detida análise pelo magistrado. Com efeito, aquele litígio merece um tratamento específico, uma decisão que certifique que aquele processo será tratado como estrutural, com um dever de fundamentação e com um ônus argumentativo maior para o julgador. Argumentou-se que isso traria maior segurança jurídica para as partes e para os jurisdicionados que seriam afetados pelo processo, pois evitar-se-iam surpresas em possíveis inversões de fases ou flexibilizações de procedimentos.

Como forma de comprovar que o Poder Judiciário, ainda que de forma tímida, tem usado os processos estruturais para a superação da crise de inefetividade de litígios complexos, nessa mesma seção, foram apresentados casos de atuação em Cortes Superiores, em tribunais e no âmbito de juízos de primeiro grau em que os conflitos foram reconhecidos como litígios estruturais pelo Judiciário e foram fixadas medidas estruturantes de formação de um plano de reestruturação ante o quadro de violação de direitos.

A segunda seção trouxe ao debate a atuação judicial no controle de políticas públicas, mostrando as discussões acerca da atuação do juiz como controlador do poder político em casos de intervenções estruturais de instituições públicas. Considerou-se que os direitos fundamentais sociais têm plena e imediata eficácia; por consequência, o Poder Judiciário tem o dever constitucional de apreciar as demandas que envolvam lesão a direitos fundamentais sociais. Assim, caso o Estado se omita na implementação dos direitos fundamentais sociais, exige-se imediatamente a tutela dos bens da vida constitucionalmente assegurados por intermédio da atividade jurisdicional, porque a omissão de execução de política pública implica lesão desses direitos.

Como forma de redução do déficit de legitimidade democrática em tais litígios, examinaram-se os limites que o Judiciário deve ter nessa atuação, investigando-se até onde e

em que contextos e circunstâncias o magistrado pode adentrar o mérito administrativo para efetivar direitos. Para tanto, recorreu-se ao argumento das capacidades institucionais, averiguando se no caso concreto o Judiciário é o mais apto a solucionar aquele litígio. Verificou-se que a doutrina do ativismo dialógico do autor colombiano Rodríguez Garavito representa uma abertura da colaboração do Judiciário a outros poderes, órgãos e instituições para que sejam oxigenadas as decisões judiciais com outros saberes e olhares.

A partir desse contexto, enfrentou-se, na terceira seção, o cerne desta pesquisa, que é apresentar alternativas, principalmente aos magistrados de primeira instância, para que deem um tratamento mais adequado aos processos estruturais que estão sob sua análise, usando o saneamento compartilhado como técnica que poderia ser aplicada nos processos com execução complexa, a exemplo do que ocorreu no caso das ACPs envolvendo o abastecimento de água no município de Altamira.

Ante os problemas destacados, que demonstram os desafios de implementação das ações coletivas no Brasil, foi possível observar que os principais entraves para construir respostas mais efetivas a conflitos de alta complexidade, considerando as transformações necessárias à implantação dessas medidas, estão relacionados com a falta de diálogo entre os atores processuais e com a falta de efetivo interesse de todos em participar dos atos necessários à implementação de uma execução complexa.

Conforme visto, o saneamento compartilhado foi apresentado como um dos instrumentos que podem ser utilizados para direcionar os novos rumos para a efetividade da tutela estrutural no território brasileiro, pois, além de possibilitar a autocomposição coletiva quanto ao objeto da demanda, essa técnica permite que as partes consensualmente decidam o fluxo e o procedimento para alcançar a resolutividade do processo.

Durante a pesquisa, buscou-se demonstrar que o saneamento compartilhado visa o redimensionamento do princípio do contraditório, com a inclusão do órgão jurisdicional no rol dos sujeitos do diálogo processual e com a garantia de que as partes terão maiores oportunidades de argumentar, de opinar e de serem ouvidas no que concerne aos rumos do processo. Enfim, as partes terão um poder real de influência, que se traduz em uma atividade cognitiva compartilhada a fim de alcançar a solução mais justa e adequada ao caso concreto.

A construção conjunta da decisão mostrou-se ainda mais necessária nos processos objeto deste estudo – aqueles cuja complexidade e impacto alcançam proporções maiores, como ocorre nos processos estruturais, em que se exige um diálogo mais intenso, tornando-se imprescindível a ampliação da participação dos envolvidos.

Nos processos estruturais, os atos criativos que visam a melhor solução para o processo devem fazer-se ainda mais presentes, pois se trata de demandas envolvendo instituições ou políticas públicas que há tempos têm sofrido com a falta de investimentos e com a atuação inefetiva do Poder Público, o que gera um estado gravíssimo de violação de direitos fundamentais. Em razão disso, não existe uma solução jurídica única, uma sentença líquida e certa ou uma determinação precisa de como transformar aquele estado de violação.

A resolução do caso será fruto de uma participação dos sujeitos processuais em diálogo com o juiz por meio das audiências de saneamento compartilhado, que servirão para assegurar ao processo uma perfeita organização e delimitação das questões de fato sobre as quais recairá a atividade probatória. No saneamento compartilhado, também se possibilita a materialização da atividade criativa de todos os envolvidos no processo, objetivando a participação coletiva na construção dos destinos dos afetados que dependem daquela política pública para sua subsistência.

Em tais casos, deve-se zelar por uma interpretação que esteja de acordo com as necessidades do direito material, tendo como finalidade maior a concretização dos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional daqueles que são os mais atingidos pela falta da política pública. Assim, suscita-se uma maior aproximação e uma escuta mais atenta de suas vozes para que o processo tenha uma abordagem mais efetiva, que garanta seus anseios.

Procurou-se demonstrar que a atividade jurisdicional no saneamento compartilhado cria um ambiente para que as decisões sejam tomadas pelos que têm legitimidade política. A forma de atuação do magistrado passa a ser mais revisora e cooperativa, visto que as partes ampliam a sua participação no debate, com a finalidade de alcançar a melhor forma de implementação possível das medidas visadas.

Demonstrou-se que a atuação judicial pode garantir a efetivação de direitos fundamentais em um processo que visa reestruturar instituições e/ou políticas públicas em uma perspectiva cooperativa, devendo garantir o ambiente democrático e o diálogo entre as partes e o órgão julgador para a formação do juízo. Para isso, é possível rever institutos processuais clássicos a fim de viabilizar a efetiva concretização dos valores constitucionais.

A análise do caso do abastecimento de água da cidade de Altamira mostrou que o modelo de implementação da decisão tradicionalmente utilizado nos conflitos individuais fez com que tramitassem várias ações civis públicas, ajuizadas desde 2016, sem qualquer perspectiva de solução quanto à definição do responsável pelo abastecimento de água no município e quanto à superação da grave crise hídrica que a população altamirense, principalmente de baixa renda, sofre pela falta da política pública adequada.

O processo em geral e a proteção da tutela jurisdicional coletiva tiveram de ser aprimorados para garantir a efetividade de tais direitos, pois princípios do processo individual, como o princípio dispositivo e o princípio da estabilização da demanda, ainda eram aplicados de forma inflexível, desconsiderando a natureza hipercomplexa do litígio. Por isso, foi necessário que se oferecesse ao magistrado novos padrões de atuação, com uma maior flexibilidade na adequação da decisão às peculiaridades do caso em concreto.

Essas premissas configuram-se como os fundamentos axiológicos do modelo cooperativo de processo, o qual serve como parâmetro de solução, especialmente quando se trata de processos envolvendo causas complexas, multipolares que reclamam providências gradativas, prospectivas e globais, como o caso de Altamira.

Ao longo da dissertação, várias reflexões foram feitas com o intuito de construir uma hipótese viável de solução para o problema proposto, a partir da constatação de que causas complexas demandam soluções complexas, que resultam de discussões e de debates de vários atores, com diversificação de opiniões e pontos de vista, devendo ir muito além do entendimento único e solitário do magistrado.

Por esse motivo, concluiu-se que as técnicas estruturantes utilizadas nas audiências de saneamento compartilhado possibilitaram melhorar a efetividade das decisões, mediante o interesse dos atores processuais (partes e juiz) em desenvolver um processo colaborativo em conjunto com a parte técnica dos órgãos responsáveis.

Constatou-se que o processo cooperativo parece ser o mais adequado para uma democracia. De fato, o Estado Democrático de Direito dispõe de ferramentas de participação cívica na tomada de decisões públicas ou políticas, que podem ser aplicadas ao processo, contribuindo para que ele seja aberto, livre e predisposto ao diálogo entre os sujeitos do processo³³⁵.

Da mesma forma, demonstrou-se como a atuação cooperativa do magistrado no saneamento compartilhado fortalece a legitimidade do Poder Judiciário nos processos estruturais, já que, por meio da judicialização de políticas públicas, podem-se reestruturar as instituições públicas (ou mesmo privadas) com a finalidade de eliminar a ameaça imposta aos valores constitucionais.

Pretendeu-se, na presente pesquisa, analisar o impacto do saneamento compartilhado na construção de decisões judiciais, tornando-as mais democráticas e dotadas de maior efetividade no contexto dos processos estruturais, com o objetivo de alcançar um processo mais

³³⁵ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 56.

participativo e mais colaborativo, no qual todos os sujeitos, mesmo defendendo posições antagônicas, colaboram para a prolação de uma decisão judicial fundamentada e eficiente.

Concluiu-se que as audiências de saneamento compartilhado nos processos estruturais podem representar uma solução dialogada e eficiente (seja quanto ao objeto material, seja quanto às regras de procedimento) entre os diversos atores envolvidos, demonstrando ser um caminho viável de garantia de concretização de direitos fundamentais. Desse modo, não só as partes do processo, mas também toda a comunidade envolvida no litígio estrutural tem em mãos um poderoso instrumento de escuta, de debate e de acolhimento para a concretização de seu principal anseio, que é viver seus direitos em plenitude.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das capacidades institucionais e a reserva do possível no julgamento do RE n.º 592.581-RS. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 2, p. 18-51, 2016.
- ABREU, Rafael Sirangelo de. **Incentivos processuais: economia comportamental e nudges no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. Tradução de Zilda H. S. Silva. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.
- APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.
- 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. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022a. p. 1103-1122.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022b. p. 1123-1147.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 47, n. 330, p. 239-259, ago. 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [s.l.], n. 36, p. 6-50, jan./jun. 2011.
- ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: teorias da argumentação jurídica**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. ed. São Paulo: Landy, 2003.
- ATINGIDOS por Belo Monte denunciam falta d’água em reassentamento de Altamira. **Movimento dos atingidos por barragens**, 31 ago. 2021. Disponível em: <https://mab.org.br/2021/08/31/atingidos-por-belo-monte-denunciam-falta-dagua-em-reassentamento/#>. Acesso em: 10 dez. 2022.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBI, Celso Agrícola. Despacho saneador e julgamento do mérito. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, n. 8-11, p. 148-158, 1968.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Fundamentos constitucionais do modelo processual cooperativo no direito brasileiro**. 2011. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10725/1/Lorena.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BATISTA, Weber Martins. O saneamento no processo penal. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 75-123, jan./jun. 1988.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BODART, Bruno Vinícius da Rós. O processo civil participativo: a efetividade constitucional e o projeto do novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 37, n. 205, p. 333-345, mar. 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 219, p. 13-41, maio 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5522783/mod_resource/content/1/BRAGA%20Paula%20Sarno.%20Compet%C3%A2ncia%20adequada.pdf. Acesso em: 4 dez. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13635, 9 set. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-publicacaooriginal-68798-pe.html>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 2015. PL 8046/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 45 MC/DF**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da “reserva do possível”. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”.

Viabilidade instrumental da Arguição de Descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 29 abr. 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3yjA36k>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 410.715-5/SP**. Recurso Extraordinário. Criança de até seis anos de idade. Atendimento em creche e em pré-escola. Educação infantil. Direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV). Compreensão global do direito constitucional à educação. Dever jurídico cuja exceção se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, § 2.º). Recurso improvido. Recorrido: Município de Santo André. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/389T9RK>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n.º 1.389.952/MT**. Constitucional e administrativo. Cadeia pública. Superlotação. Condições precárias. Ação civil pública para obrigar o Estado a adotar providências administrativas e apresentar previsão orçamentária para reformar ou construir nova unidade prisional. Alegação de ofensa ao princípio da separação de poderes e de necessidade de prévia dotação orçamentária (arts. 4.º, 6.º e 60 da Lei 4.320/64). Controle judicial de políticas públicas em casos excepcionais. Possibilidade. Caso concreto cuja moldura fática evidencia ofensa à garantia constitucional do respeito à integridade física e moral dos presos e aos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial, contra o qual não se pode opor a reserva do possível. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 3 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/385oO6Z>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial n.º 650.728/SC**. Processual civil e ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de preservação permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação propter rem. Nexo de Causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula 282/STF. Violação do art. 397 do CPC não configurada. Art. 14, § 1.º, da Lei 6.938/1981. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 23 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3N311Dz>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Informativo n.º 657, 25 out. 2019**. Processo: EDcl no REsp 1.712.163-SP. Relator: Min. Moura Ribeiro. Por unanimidade. Julgamento: 25 set. 2019. Publicação: DJe, 27 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4.ª Região (4. Turma). **Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000**. Relator: Victor Luiz dos Santos Laus. Porto Alegre, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3LXQaL0>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4.ª Região (4. Turma). **Agravo de Instrumento n.º 5029519-48.2021.4.04.0000**. Relatora: Desembargadora Ana Raquel Pinto de Lima. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5029519-

48.2021.4.04.0000&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&txtChave=. Acesso em: 5 nov. 2022.

BRASIL. Justiça Federal de Santa Catarina, Seção Judiciária de Florianópolis. **Ação Civil Pública n.º 5012843-56.2021.4.04.7200** (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - SC). Originário: N.º 50047934120214047200 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - SC). Data de autuação: 19/05/2021. Tutela: Deferida. Juiz: MARCELO KRÁS BORGES. Órgão Julgador: Juízo Federal da 6ª VF de Florianópolis. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=5012843-56.2021.4.04.7200&chkMostrarBaixados=S&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=SC&sistema=&txtChave=. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. **O humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BROWN v. Conselho de Educação. **StringFixer**, [2021]. Disponível em: https://stringfixer.com/pt/Brown_v_Board_of_Education. Acesso em: 8 jun. 2022.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. 2017. Tese (Concurso público para professor titular) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. New trends and perspectives on case management: proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, Beijing, v. 6, n. 1, p. 5-54, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB**. Salvador: JusPodivm, 2020.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

CADASTRO Nacional de Ações Coletivas. **Painel CNJ, Paineis Cacol**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,cursel>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GARCIA, Marcos Leite. Direito e política: polêmica entre Habermas e Luhmann na defesa das correntes procedimentalista e sistêmica. **Conpedi Law Review**, Oñati, Espanha, v. 2, n. 3, p. 457-474, jan./jun. 2016.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. A formação do convencimento do magistrado e a garantia constitucional da fundamentação das decisões. *In*: CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **Ensaios e artigos**. Salvador: JusPodivm, 2016. v. 2, p. 433-446.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Levando os padrões decisórios a sério**. São Paulo: Atlas, 2018.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Governo representativo versus governo dos juízes**: a autopoiese dos sistemas político e jurídico. Belém: UFPA, 1998.

CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro, FREIRE, André Luiz (coord.). **Teoria geral e filosofia do direito**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPPELLETTI, Mauro. Problemas de reforma do processo civil nas sociedades contemporâneas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 17, n. 65, p. 127-143, jan./mar. 1992.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CASO Hydro: histórico. **Procuradoria da República no Pará**, dados atualizados em 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/paginas-especiais/paginas-caso-hydro/historico>. Acesso em: 5 ago. 2022.

CASTRO, Lauro Alves. **Dogmática sobre a fundamentação analítica no CPC/2015**: das decisões às postulações. 2018. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2021.

CHAVES, Carlos Gustavo Chada; VERBICARO, Dennis. A cidadania ativa como instrumento de proteção ao assédio de consumo sofrido pelo idoso. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 10, n. 3, p. 45-65, dez. 2022.

CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interes público. Tradução de Olivia Minatta e Francisco Verbic. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 268, p. 143-188, jun. 2017.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. **Sentença T-025/04**. Bogotá, DC, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3KSRZaF>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 46, de 18 de dezembro de 2007.** Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/167>. Acesso em: 8 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 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 2.º grau. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em: 8 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de utilização das tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário.** Brasília, DF: CNJ, mar. 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/Manual_de_utilizacao_das_Tabelas_Proce-suais_Unificadas.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n.º 76, de 8 de setembro de 2020.** Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2020a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3462>. Acesso em: 8 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas Nacionais 2021. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO, 14., 2020b, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIV-ENPJ.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistemas de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas.** Brasília, DF: CNJ, 2022a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 12 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022.** Brasília, DF: CNJ, 2022b, p. 212-215. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Outros limites ao controle jurisdicional de políticas públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 379-410.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. A atividade do juiz na concretização do direito fundamental à tutela jurisdicional coletiva: a mudança de paradigma no projeto brasileiro de direitos coletivos. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo (coord). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2012. v. 1, p. 643-666.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; CARNEIRO, Thiago Lima. O modelo de processo cooperativo e o papel do juiz no Estado democrático de direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 29, n. 1, p. 10-26, jan./jun. 2019.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, München, v. 7, n. 2, p. 38-68, May/Aug. 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O direito constitucional à segurança jurídica e demandas estruturais: a questão da discricionariedade judicial e o papel dos tribunais superiores. **Revista FAPAD: Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2021.

DESMATAMENTO: ministra Cármen Lúcia vota por exigir plano da União para fiscalização ambiental. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&tip=UN>. Acesso em: 8 jun. 2022.

DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; CASTRO, Laís de. Uma análise do caso “Brown vs Board of Education”: insumos teóricos para reflexão sobre a igualdade. In: DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de; ARAÚJO, José Henrique Mouta (coord.). **Direito e desenvolvimento da Amazônia**. Florianópolis: Qualis Editora, 2020. v. 2, p. 533-552.

DIDIER JR., Fredie. Cláusulas Gerais Processuais. **Revista de Processo**. São Paulo, ano 35, n. 187, set./2010, p. 79.

DIDIER JR., Fredie. **Fundamentos do princípio da cooperação no direito processual civil português**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

DIDIER JR., Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no processo civil. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 57, p. 167-172, jul./set. 2015.

DIDIER JR., Fredie. Princípio da boa-fé processual no direito processual civil brasileiro e seu fundamento constitucional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 70, p. 179-188, 2018.

DIDIER JR., Fredie. **Cooperação judiciária nacional**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC). Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Elementos para uma teoria do processo estrutural**. Aula inaugural proferida na abertura do curso de extensão da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo intitulado “O Ministério Público como garantia fundamental e o processo estrutural”. Transmitida ao vivo em 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gLTit8bhFHc>. Acesso em: 17 ago. 2022.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 24. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**: dos procedimentos às técnicas. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie; PEIXOTO, Ravi. O art. 489, § 1.º, do CPC e a sua incidência na postulação dos sujeitos processuais: um precedente do STJ. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, Curitiba, ano 3, n. 1, edição especial, p. 85-97, maio 2018.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 9, p. 35-66.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 16. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. v. 4.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

DIVER, Colin S. The judge as political powerbroker: superintending structural change in public institutions. **Virginia Law Review**, [s.l.], v. 65, n. 1, p. 43-106, Feb. 1979.

ENGLISH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Lisboa: Caulouste Gulbenkian, 1996.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **REI-Revista Estudos Institucionais**, [s.l.], v. 4, n. 1, p. 211-246, 2018.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FERREIRA, William Santos; LECCIOLLI, Willian. Audiência de saneamento e organização instrutória participativa (case management). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 305, p. 111-137, jul. 2020.

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: Saraiva, 2004.

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.

FRIEDMAN, Leon (ed.). **Argument**: the oral argument before the Supreme Court in *Brown v. Board of Education of Topeka*, 1952-55. New York: Chelsea House Publishers, 1969.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilidade procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. 2007. 284 f. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 276-295, set./dez. 2018.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GALDINO, Matheus Souza. Processos estruturais: uma transição entre estados de coisa para a tutela dos direitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 358-385, 2019.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno**: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

GICO JR., Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 27, n. 108, p. 61-70, out./dez. 2002.

GIDI, Antonio. **Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil**: un modelo para países de derecho civil. Traducción de Lucio Cabrera Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Civil coletivo**: a codificação das ações coletivas do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo**: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. 266 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 204. Disponível em: <https://bit.ly/2YO9Vzb>. Acesso em: 24 abr. 2022.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. Bases para uma atual teoria geral do processo: as técnicas processuais a serviço do acesso à justiça como tutela jurisdicional adequada. In: DIDIER JR., Fredie (org.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2010. v. 2, p. 297-306.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processo civil cooperativo. **A Leitura**: Caderno da Escola Superior da Magistratura do Estado do Pará, Belém, v. 5, p. 5-179, 2012.

GOÉS, Gisele Santos Fernandes; SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa. A necessidade de equilíbrio argumentativo no processo e a fundamentação com base em precedentes no código

de processo civil. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 26., 2017, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2017. p. 139-159.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. Cooperação judiciária nacional: disruptura com determinados dogmas processuais. **Consultor Jurídico**, 9 abr. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-abr-09/gisele-goes-cooperacao-judiciaria-nacional#_ftnref10. Acesso em: 23 mar. 2022.

GOMES, Gustavo Gonçalves. **O saneamento cooperativo como roteiro de organização e de julgamento do processo**. 2016. 326 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

GOUVEIA, Lúcio Grassi de. A possibilidade de realização da audiência de saneamento e organização no novo Código de Processo Civil brasileiro. *In*: MACÊDO, Lucas Buril de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Novo CPC doutrina selecionada: procedimento comum**. 2. ed. Salvador: JusPodium, 2016. v. 2, p. 243-257.

GREGER, Reinhard. Cooperação como princípio processual. Tradução de Ronaldo Kochen. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 37, n. 206, p. 123-134, abr. 2012.

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.

HOFFMAN, Paulo. Princípio da razoável duração do processo. *In*: OLIVEIRA NETO, Olavo de; LOPES, Maria Elizabeth de Castro (coord.). **Princípios processuais civis na constituição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HOFFMAN, Paulo. **Saneamento compartilhado**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodium, 2022. p. 845-865.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 16, 123-136, 2004.

LACERDA, Galeno. **Despacho saneador**. Porto Alegre: Fabris, 1953.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, cap. 1.

LEITE, Gisele. O processo civil contemporâneo e o protagonismo judicial. **Jornal Jurid**, 26 jul. 2016. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/o-processo-civil-contemporaneo-e-o-protagonismo-judicial>. Acesso em: 27 mar. 2022.

LIEBMAN, Enrico Tullio. O despacho saneador e o julgamento do mérito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 88, n. 767, p. 737-753, set. 1999.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidades do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da Sentencia T-025/04 da Corte Colombiana. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, n. 31, p. 209-243, jul./dez. 2019.

LIPOVETSKY, Gilles. A era do pós-dever. *In*: MORIN, Edgar *et al.* **A sociedade em busca de valores**: para fugir a alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 29-38.

LOPES, João Batista. **Tutela antecipada no processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Castro Lopes, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Das Recht der Gesellschaft**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1993.

LUHMANN, Niklas. A Constituição como aquisição evolutiva. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. *In*: ZAGREBELSKY, Gustavo *et al.* (coord.). **Il futuro della Costituzione**. Torino: Einaudi, 1996.

LUHMANN, Niklas. Politics and law. *In*: LUHMANN, Niklas. **Law as a social system**. Translation by Klaus A. Ziegert. Oxford: Oxford University, 2004. p. 357-380.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A projetada participação equânime dos co-legitimados à propositura da ação civil pública: da previsão normativa à realidade forense. *In*: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). **Tutela coletiva**: 20 anos da Lei da Ação Civil Pública e do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, 15 anos do Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Atlas, 2006. p. 215-250.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos estruturantes**. Salvador: JusPodivm, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de processo civil**: teoria geral do processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. v. 1.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo constitucional e democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de Processo Civil**: tutela dos direitos mediante procedimento comum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. v. 2.

MARMELSTEIN, George. **Efeito *backlash* da jurisdição constitucional**: reações políticas ao ativismo judicial. Texto-base de palestra proferida durante o Terceiro Seminário Ítalo-Brasileiro, em outubro de 2016, em Bolonha (Itália). Bolonha, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3KOWIyE>. Acesso em: 13 abr. 2022).

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o caso Urbana. *In*: BOCHENEK, Antônio César (coord.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam. Brasília, DF: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022. p. 13-28.

MAZZEI, Rodrigo Reis. Ensaio sobre a multipolaridade e o policentrismo (com projeção aos conflitos internos do inventário “causa mortis”). *In*: DINAMARCO, Cândido da Silva; CARMONA, Carlos Alberto; YARSHELL, Flávio Luiz; BEDAQUE, José Roberto dos Santos; TUCCI, José Rogério Cruz e; DINAMARCO, Pedro da Silva (org.). **Estudos em homenagem a Cândido Rangel Dinamarco**. Salvador: JusPodivm, 2022. p. 1152-1173.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A audiência de saneamento compartilhado – art. 357, § 3.º, do novo Código de Processo Civil. *In*: MILARÉ, Édís *et al.* (coord.). **Infraestrutura no meio ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 73-83.

MEDINA, José Miguel Garcia. Em caso peculiar, juiz adota a inovadora técnica do saneamento compartilhado. **Blog do Prof. Medina**, 2 out. 2013. Disponível em: <https://professormedina.com/2013/10/02/em-caso-peculiar-juiz-adota-a-inovadora-tecnica-do-saneamento-compartilhado/>. Acesso em 23 nov. 2022.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Novo Código de Processo Civil comentado**: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973. 2. ed *e-book*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Curso de direito processual civil moderno**. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MITIDIERO, Daniel. **Elementos para uma teoria contemporânea do processo civil brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MITIDIERO, Daniel; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Curso de Processo Civil**: teoria geral do processo civil e parte geral do direito processual civil. São Paulo: Atlas, 2010.

MÖLLER, Gabriela Samrsla. **Proteção à moradia adequada pelo processo estrutural**: litígios e comportamento das Cortes. Londrina: Thoth, 2021.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Saneamento do processo e audiência preliminar. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual (quarta série)**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Neoprivatismo no processo civil. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de Direito Processual** (nona série). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 197-210.

MOREIRA, Rogério de Meneses Fialho. **Os deveres do juiz como destinatário do princípio da cooperação no processo civil e os limites da imparcialidade**. p. 26. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-5Kzy0tD6AhUSrJUCHUOxBi04ChAWegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.migalhas.com.br%2Farquivos%2F2021%2F11%2FBEA5362D1EAA93_UNIMAR-PDACOOPERACAO.pdf&usg=AOvVaw1fU-wfQRDcQLueCKORMnY5. Acesso em: 15 mar. 2022.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 109, n. 1018, p. 255-276, ago. 2020.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2012.

NUNES, Leonardo Silva. A certificação de processos estruturais. *In*: REICHELDT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019. p. 323-343.

NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 687-702.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Segurança jurídica e processo**: da rigidez à flexibilização processual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Wagner Vinicius. O “décimo segundo camelo” de Luhmann: entre aporias, interpretações e hermenêutica jurídica. **Revista de Doutrina Jurídica**, Brasília, DF, v. 109, n. 1, p. 103-120, 2018.

PANTOJA, Fernanda Medina; VIEIRA, Débora. Novos horizontes para o saneamento no processo civil brasileiro. *In*: NASCIMENTO JUNIOR, Firly; FERREIRA, Márcio Vieira Souto Costa; BENEDUZI, Renato. **Estudos em homenagem a Sergio Bermudes**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2023. p. 195-216.

PEDRON, Flávio Quinaud; COSTA, Jéssica Nayara Duarte. O saneamento no processo civil como instrumento de efetividade da atividade jurisdicional. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 42, n. 274, p. 161-203, dez. 2017.

PEIRANO, Mariza G. S. Etnocentrismo às avessas: o conceito de sociedade complexa. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 97-115, 1983.

PROJETO cria estratégias para sucessão de juízes em ação complexa. **Consultor Jurídico**, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-27/projeto-cria-estrategias-sucessao-juizes-acao-complexa>. Acesso em: 12 abr. 2022.

RAATZ, Igor. Colaboração no processo civil e o projeto do Novo Código de Processo Civil. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 31, p. 23-26, ago. 2011.

RESNIK, Judith. Managerial judges. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 96, n. 2, p. 374-448, Dec. 1982.

RIBEIRO, Krishina Day. **Galáxia de distinções: A complexidade da judicialização da saúde nos tribunais**. Editora CRV, 2022.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O novo CPC e a tutela jurisdicional executiva (parte 1). **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, n. 244, p. 151-222, jul. 2015.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O despacho pós saneador no Brasil e em Portugal**. Londrina: Thoth, 2021. (Coleção Reserva Científica Processo Civil).

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 1-27, Dic. 2013.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; RODRÍGUEZ FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia e Sociedad, 2010.

ROQUE, André Vasconcelos. Contraditório participativo: evolução, impactos no processo civil e restrições. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 279, p. 19-40, maio 2018.

ROSA, Eliezer. **Dicionário de processo civil**. Rio de Janeiro: Ed. de Direito, 1957.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. . p. 1-33.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinicius Silva. O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela de direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil. **Doutrina Pátria**, 16 jan. 2020. Disponível em: https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/#_ftnref38. Acesso em: 20 maio 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais, mínimo existencial e jurisdição constitucional no Brasil e na Alemanha. **Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 10-36, 2021.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 553-586.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Preclusão processual civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. Evolução legislativa da fase de saneamento e organização do processo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 41, n. 255, p. 435-460, maio 2016.

SILVA, Lilia Nunes; SILVA, Larissa Borsato da; ALMEIDA, Marcelo Pereira de. A abordagem de processos estruturais no Projeto de Lei n. 1.641/21 e as garantias processuais para efetivação de direitos fundamentais sociais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS, 7., 2021, Niterói. **Anais [...]**, Niterói, 2021. v. III. p. 11-27.

STRECK, Lenio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (Übermaßverbot) à proibição da proteção deficiente (Untermaßverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 32, n. 97, p. 171-202, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. Estado de coisas inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Consultor Jurídico**, 24 out. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3sfqdP5>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. **Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Chicago, n. 28, 2002, p. 1-55.

TALAMINI, Eduardo. O conteúdo do saneamento do processo em Portugal e no direito brasileiro anterior e vigente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 34, n. 134, p. 137-163, abr./jun. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/232/r134-13.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 22 nov. 2022.

TALAMINI, Eduardo. Saneamento e organização do processo no CPC/15. **Migalhas**, 7 mar. 2016. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI235256,11049-Saneamento+e+organizacao+do+processo+no+CPC15>. Acesso em: 15 jan. 2

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. *A certificação coletiva*: organizando as ações coletivas e o julgamento de casos repetitivos. Salvador: JusPodivm, 2020.

TAVARES, Luiz Marcelo Cabral. Perspectivas da flexibilização procedimental na experiência brasileira em face do substitutivo do senador Valter Pereira ao Projeto de Lei no Senado n. 166, 2010. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 5, v. 7, p. 136-157, jan./jun. 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **R. Dir. adm.**, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TUSHNET, Mark. A response to David Landau: responding to David Landau, the reality of social rights enforcement. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 57-65.

VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007.

VERBIC, Francisco. Conflitos de interesse público e papel do juiz. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, São Paulo, v. 7, ano 4, p. 179-187, jan./jun. 2018.

VERBICARO, Dennis. A tutela processual coletiva do consumidor a partir da atuação concertada dos legitimados ativos. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, Maringá, v. 17, n. 3, p. 741-772, set./dez. 2017a.

VERBICARO, Dennis. A arbitragem coletiva de consumo na Espanha através da atuação qualificada das associações representativas de defesa do consumidor e sua possível e salutar influência no direito consumerista brasileiro. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 14, n. 53, p. 77-101, abr./jun. 2017b.

VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 19, n. 119, p. 534-559, out. 2017/jan. 2018.

VERBICARO, Dennis. **Consumo e cidadania**: identificando os espaços políticos de atuação qualificada do consumidor. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VERBICARO, Dennis; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. A economia comportamental no desenho de políticas públicas de consumo através dos *nudges*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 30, n. 133, p. 385-411, jan./fev. 2021.

VERBICARO, Loiane Prado. **Judicialização da política, ativismo e discricionariedade judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Debora da S. ; DIAS, J. C. ; GOES, G. S. F. . O acordo realizado na ação civil pública do naufrágio do Navio Haidar em Barcarena/PA aos olhos da análise econômica do direito. In: Verena Holanda de Mendonça Alves; Rafaela Teixeira Sena Neves; João Daniel Daibes Resque. (Org.). **Direito contemporâneo em debate: estudos transdisciplinares**. 1ed.Porto Alegre: Editora Fi, 2019, v. , p. 375-401.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. 2019. 256 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 649-692.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. 719 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 423-443.

WATANABE, Kazuo. **Cognição no processo civil**. Campinas, SP: Bookseller, 2000.

ZANETI JR., Hermes. A teoria da separação de poderes e o Estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (coord.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 33-72.

ZANETI JR., Hermes. **A constitucionalização do processo**: o modelo constitucional da justiça brasileira e as soluções entre processo e constituição. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.