

DEMANDAS ESTRUTURAIS E O MAGISTRADO INSERIDO NO MODELO COOPERATIVO DE PROCESSO

STRUCTURAL DEMANDS AND THE MAGISTRATE INSERTED IN THE COOPERATIVE MODEL OF PROCESS

 doi.org/10.5212/RBDJ.v.8.002

Denise Antunes*

 **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-6466-280X>

 **Lattes:** <https://lattes.cnpq.br/0723475554325918>

Recebido em: 10.11.2024

Aceite em: 09.12.2024

Resumo: Este artigo analisa a figura do juiz cooperativo no cenário do processo estrutural. No cenário mencionado, a investigação indica que a função judicial deve ser mais fluída, mais participativa, e não aquela arraigada no protagonismo judicial. Empregando o método dedutivo e revisão da literatura calcada na doutrina e julgados, foram feitas considerações sobre o processo estrutural, a fim de pontuar as características. Na seara do processo civil, adentrou-se na narrativa acerca da cooperação judiciária no sistema brasileiro. Seguiu-se para o objetivo principal do artigo, em demonstrar que, no âmbito do processo estrutural, conta-se com o magistrado inserido no modelo participativo de processo, abordando a figura do juiz cooperativo e as várias situações em que tal perfil se constitui na peça-chave do encaminhamento adequado para a dinâmica processual estrutural.

Palavras-chaves: Cooperação judiciária. Demanda estrutural. Juiz cooperativo. Princípio da cooperação. Processo estrutural.

Abstract: This article analyses the figure of the cooperative judge in the scenario of the structural process. In the aforementioned scenario, the investigation indicates that the judicial function should be more fluid, more

* Mestre em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG - 2024). Juíza de Direito Substituta em 2º Grau do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (1992-2020). Especialista em Direitos Humanos e Questão Social pela PUC-PR. E-mail: deniseantunes46@gmail.com.

participatory, and not the one rooted in judicial protagonism. Using the deductive method and a literature review based on doctrine, considerations were made about the structural process, to highlight the characteristics. In the area of civil procedure, a narrative on judicial cooperation in the Brazilian system was introduced. The main objective of the article was to demonstrate that, within the scope of the structural process, the magistrate is included in the participatory process model, addressing the figure of the cooperative judge and the various situations in which such a profile constitutes the key piece of the appropriate direction for the structural procedural dynamics.

Keywords: Judicial cooperation. Structural demand. Cooperative judge. Principle of cooperation. Structural process.

INTRODUÇÃO

Sob a influência do direito norte-americano, a ideia de processo estrutural (*structural process*) surgiu no cenário processual brasileiro com a tendência de se transformar o Poder Judiciário numa “arena de debate do espaço público democrático” (Bochenek, 2021, p. 158).

O processo estrutural é um instrumento atual para a resolução de litígios que envolvem a reestruturação de um ente, de um sistema ou de uma organização, englobando a sociedade e o Estado. Ditas demandas estruturais zelam por interesses coletivos e públicos e, pois, imprescindível o atendimento dos preceitos de ordem constitucional. Nesse contexto, das intervenções judiciais em políticas públicas, é comum emergir medidas estruturantes.

No cenário brasileiro, a jurisprudência e a doutrina respaldam o uso do mecanismo, cuja movimentação acadêmica é intensa e empolgante. A falta de legislação acerca da matéria no Brasil, está com os dias contados, diante da aprovação do relatório final do anteprojeto de lei sobre o processo estrutural, perante o Congresso Nacional (31 de outubro de 2024), e será encaminhado ao Senado Federal até o dia 12 de dezembro de 2024. O jurista e desembargador federal Edilson Vitorelli, fez o relatório final do anteprojeto (Brasil, 2024)¹.

A proposta deste artigo é traçar a comunhão do processo estrutural com as normas processuais referentes à cooperação judiciária, enaltecendo o papel do juiz participativo e colaborativo, e como expõe o Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), atuando com fluidez, agilidade e eficácia quando do intercâmbio de atos judiciais e de favorecer o exercício de uma jurisdição mais harmônica e colaborativa, sempre no caminho do diálogo interinstitucional.

¹ Há ainda o Projeto de Lei n. 8.058/2014 tendente a se tornar fonte material e procedimental para o controle e intervenção judicial quando ausentes políticas públicas estatais. Bochenek (2021, p. 160) comenta que o projeto possui o objetivo de regulamentar o processo especial para controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, no qual constam ponderações a respeito de um novo modelo prestacional de jurisdição que em muitos aspectos com os valores e critérios das demandas estruturais (Bochenek, 2021, p. 160).

Portanto, a figura do juiz protagonista presente no processo civil tradicional destoa daquele atuante no processo estrutural, cujas ações devem ser voltadas sempre a motivar e preservar o ambiente dialógico, tanto que se perceberá a existência de um conjunto de deveres cooperativos do juiz imprescindível para a condução do processo estrutural.

Para tal intento, imperiosa a apresentação de noções acerca do processo estrutural e tecer comentários sobre o já sedimentado instituto processual da cooperação judiciária. Tratou-se, portanto, da cooperação judicial nacional mencionando, de forma breve, a cooperação envolvendo as partes e a cooperação interna existente entre juízes e, após, do juiz colaborativo.

Seguindo a proposta do artigo, o último tópico trata assim, da figura do juiz cooperativo no contexto das demandas estruturais, um misto daquele juiz atuante na forma esperada pela “jurisdição constitucional” (na prática da “judicialização da política”), e do juiz gestor de demandas e de processos, aberto ao diálogo, sabedor dos desafios de um litígio estrutural de alta complexidade e atento às consequências sociais e políticas da lide.

De forma mais específica, fez-se uma exposição da atuação do juiz participativo. Este juiz gestor, com atuação mais estratégica, o qual deve acolher ideias da “atribuição de competência atípica”, pois é de suma importância que ele se valha de trabalho conjunto com outros órgãos externos não jurisdicionais ou integrantes de determinado grupo, acatando a proposta dialógica. Aliás, nota-se que faz parte do sistema americano o magistrado valer-se do *special master*, equivalente a um administrador judicial com poderes ampliados (Marçal, 2019a, p. 90-91), cuja função será melhor comentada no momento próprio.

Nos litígios estruturais, cuja ampla complexidade é anunciada, apresenta-se praticamente imprescindível nomear terceiros para uma infinidade de funções diante das especialidades que serão necessárias. Ao juiz competirá uma maior atividade fiscalizatória, de supervisão (Marçal, 2019a, p. 93), do que propriamente assumir a posição isolada de protagonista. Por curial, o Judiciário não delega sua competência fiscalizatória acerca da regularidade dos atos delegados e das competências atribuídas (Marçal, 2019a, p. 93).

Nessa linha, o juiz cooperativo também deve estar ciente de um dos deveres cooperativos no processo estrutural por meio da “delegação” de funções. Ou seja, é salutar no processo estrutural a delegação de atos processuais a terceiros, é tal ato é inclusive comum, pois ocorre quando, por ex., faz-se devida a nomeação de especialistas (“facilitadores”), por ex., delegar funções a um leiloeiro ou inventariante particulares para alienar bens. Delega o juiz funções que não pode exercer, seja em virtude da disponibilidade de tempo, seja por causa da falta de conhecimento específico (Marçal, 2019a, p. 92).

Ainda, apresentou-se três tipos de situações concretas no âmbito da “cooperação”, ou seja, extraiu-se da doutrina baseada em caso prático, a figura do juiz responsável por uma “governança judicial”; o juiz como “consultor jurídico externo”; e ainda o juiz integrante da dinâmica de “gestão de transição” (de juízes). Ao tempo que na “governança judicial” o juiz cooperativo toma atitudes para viabilizar a demanda atento aos aspectos processuais e materiais, (atento à flexibilidade procedimental e às consequências sociais e políticas da lide), outro juiz (sem atribuição de competência jurisdicional) pode ser nomeado justamente para cooperar e, de um modo geral, atuar como um consultor jurídico (externo).

Enfim, e incursionando novamente na seara da cooperação jurídica nacional, depara-se com aquele futuro juiz da demanda estrutural, e a importância de ele ser integrante de uma “gestão de transição”, a fim de iniciar sua missão sem prejuízo da demanda estrutural, acolhendo os preceitos cooperativos imprescindíveis na seara estrutural.

No âmbito do processo estrutural, este artigo indica que o magistrado deve estar inserido no modelo cooperativo de processo e, concebe a figura do juiz cooperativo como imprescindível para garantir a viabilidade dos litígios estruturais em prol das demandas sócio-políticas.

1. BREVES NOTAS SOBRE O PROCESSO ESTRUTURAL

Assunto de vanguarda, o “processo estrutural” se apresenta em relevo no meio acadêmico brasileiro e da prática processual, diante do que se extrai da intensa produção de estudos sobre o assunto e a identificação de uma gama de decisões e comandos judiciais que contêm medidas estruturais.

Com o intuito de apresentar o assunto, colhe-se da lição de Vitorelli (2018, p. 8), que entende o processo estrutural como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. Traz consigo, a noção de uma reestruturação jurisdicional, o que está de acordo com o que os norte-americanos denominam *structural injunction*.

Vitorelli (2018, p. 9-10) esclarece que o que o processo estrutural busca solucionar litígio de ampla complexidade, na intenção de que encontrar a melhor forma de reorganização de um estrutura (a reestruturação):

O processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação, geralmente ao longo de um considerável período de tempo. Ela implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências.

Inferre-se ser o processo estrutural, portanto, aquele em que se veicula por meio do litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal (Didier *et al*, 2020, p.107).

Inclusive Didier (2021), alerta que há que se distinguir o que seria um ‘problema estrutural’ do que é um ‘processo estrutural’: problema estrutural sempre houve, são aqueles que se estruturam e se enraízam na sociedade, para cuja solução há necessidade de uma série de atos; o processo estrutural é aquele que tem por objeto um problema estrutural, e o que o define é seu objeto, ou seja, um problema enraizado, uma situação de desconformidade permanente para cuja solução há necessidade da tomada de uma série de atos de reestruturação.

Impõe-se elucidar a importância do processo estrutural com um exemplo mencionado por Vitorelli (2028, p. 9), considerando que é muito comum o ajuizamento de ações individuais para a prestação jurisdicional resolver o problema “individual” daquele que pleiteia, como ocorreu (com muita intensidade) no sistema brasileiro com a chamada judicialização da saúde, ou seja, enxurrada de ações individuais voltadas às prestações de saúde pública.

Alerta Vitorelli que referidos problemas, tendentes a definir quais tratamentos ou medicamentos devem ser fornecidos pelo Sistema Único de Saúde era, e é, um problema estrutural: “demandaria alterações em toda a dinâmica do sistema, nas alocações orçamentárias, nos critérios científicos que orientam a incorporação de novas tecnologias etc.” (Vitorelli, 2018, p. 9). Ora, nenhuma ação, individual ou coletiva, pretendia fazer isso, e as milhares de ações relativas a esse caso requerem tratamentos ou medicamentos específicos, para uma pessoa ou para todas as que estiverem naquela situação (e a grande maioria das decisões era tomada individualmente) “sem se importar, por exemplo, com o impacto orçamentário cumulativo das condenações que, hoje, atinge cifras bilionárias”.

Como o próprio jurista já havia mencionado (Vitorelli, 2018, p. 9), “quando problemas estruturais são tratados em processos individuais, quaisquer critérios de prioridade colapsam em um ‘quem chega primeiro’”. Ou seja, quem busca a jurisdição primeiro será atendido; há, portanto, apenas uma ilusão de vitória e só se ganha no processo, não na solução do problema. Complementa o autor que “o equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem” (Vitorelli, 2018, p. 9).

Aliás, o processo estrutural surge no cenário nacional, influenciado pelo direito estadunidense. A origem do processo estrutural é percebida no contexto norte-americano quando do julgamento do caso *Brown vs. Board of Education* (fracionado em duas partes), debate que envolvia a segregação racial escolar (*separate but equal*) nos Estados Unidos.

No referido caso, *Brown v. Board of Education of Topeka* U.S. 483 (1954 e, posteriormente, em *Brown II*, de 1955) que ocorreu em Kansas, a lei possibilitava que cidades com mais de quinze mil habitantes optassem por segregar as suas escolas. Ocorreu que Linda Brown, uma criança negra, tinha que frequentar uma escola bem distante da sua residência e, diante da inércia da autoridade competente, restou ajuizada ação com o intuito de remanejar a criança para uma escola próxima de sua residência. Sob o enfoque da 14^a Emenda Constitucional (*Everyman’s Constitution*), de 1868, cujo teor defende a igualdade em seu mais amplo sentido, a Corte Suprema (atuando de forma performativa) julgou e assegurou a pretensão de Brown. Contudo, para a efetiva aplicação da decisão surgiram dificuldades para implementação.

A Suprema Corte estadunidense necessitava da implementação de medidas para o seu cumprimento e a sua perpetuação, e assim a declaração da inconstitucionalidade da segregação racial, clamava por medidas a serem adotadas na prática para superar esse quadro de discriminação. Assim, exsurgiu a necessidade de uma nova análise pela corte em 1955 (*Brown vs. Board of Education II*), ocasião em que se determinou aos juízos de origem a adoção de providências compatíveis e necessárias para reverter a prática de segregação racial nas escolas. Magistrados de primeiro grau passaram a adotar, por conta própria, medidas para implementar a decisão da Suprema Corte, valendo-se, para tanto, da utilização de *injunctions* (ordens judiciais cominatórias), inclusive para reestruturar os serviços públicos. Nota-se que o exemplo dado por *Brown x Board of Education* é por demais emblemático e indissociável da aprendizagem acerca do ‘processo estrutural’.

Ainda sobre o caso Brown, e segundo Owen Fiss (apud Didier *et al*, 2020, p.103), “o sistema de ensino público foi o objeto do Caso Brown, mas com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social”. Cristalino que, diante do quadro, o judiciário impôs amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidos determinados valores constitucionais.

A partir disso, descortinou-se uma nova forma de *adjudication* – jurisdição – a qual recebe o nome de *structural reform* (reforma estrutural), implementada através de uma decisão estrutural (*structural injunction*). Todo cenário em sintonia com o caso ocorrido nos EUA, acarreta a aparição de um litígio estrutural, com ações tendentes a mudar o funcionamento de instituições estatais, como o sistema de saúde, o funcionamento de escolas e creches, e o sistema prisional (Vitorelli, 2022, p. 354).²

² Casos comentados pela doutrina brasileira. Caso da ACP do Carvão (autos n. 93.8000533-4) ação ajuizada pelo MPF em 1993. A Ação Civil Pública do Carvão em Santa Catarina (Criciúma), impactou por causa do surgimento múltiplas políticas públicas relacionadas com o objeto da demanda discutida em juízo (pontos da região em sério estágio de degradação ambiental). Diante da alta complexidade verificada, por causa da matéria tratada refletir no envolvimento de diversos setores e de órgãos estatais, necessitando da gestão judicial em face da tramitação difícil, logo se percebeu se tratar o caso de demanda estrutural no âmbito brasileiro (Arenhart, 2022, p. 1103-1145). No âmbito do STJ (Bochenek, 2021a, p. 157-158), em duas as situações distintas, já admitiu a possibilidade de uma demanda processual estrutural, inclusive em casos de definição de políticas públicas através do controle judicial. Menciona-se, assim, o julgamento do Recurso Especial n. 1.733.412/12, voto relatado pelo Ministro Og Fernandes, de setembro de 2019, adentrou no assunto referente as demandas estruturais e políticas pública, quando analisou decisão genérica de impossibilidade de intervenção judicial nas falhas de prestação do serviço de saúde, para determinar o retorno dos autos ao juízo a fim de dar andamento ao litígio estrutural. O caso tratava da dificuldade de um hospital em se valer de políticas públicas tangentes à saúde. E o caso do Recurso Especial n. 1.854.847/CE, relatado pela Ministra Nancy Andrighi, na sessão de 2 de junho de 2020, no qual os ministros reconhecem os litígios de natureza estrutural e as suas principais características. Consta no voto condutor a expressa posição de que, conquanto não haja no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, assevera que não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural sejam resolvidos de liminar ou antecipadamente, sem exauriente instrução e sem participação coletiva. O caso decidido teve como debate a política pública de acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e as repercussões das políticas públicas envolvidas nesse caso.

Comumente as demandas estruturais encampam os litígios de alta complexidade, os quais envolvem políticas públicas³ ou questões de interesse público (questões ambientais e sociais, sendo que essas englobam assuntos de repasses previdenciários, sistemas de saúde, condições de presídios, e moradia – Marçal, 2019a, p. 79-80).

Atente-se, contudo, que é um equívoco associar a reforma estrutural apenas a instituições públicas. Vitorelli (2018, p. 7), tão bem esclarecer que apesar as instituições públicas serem os réus mais comuns, “instituições privadas podem perfeitamente demandar alterações estruturais para que resultados sociais desejáveis sejam produzidos”, pois “no mundo contemporâneo, estruturas particulares são tão ou mais importantes para a vida dos cidadãos que os próprios Estados nacionais e, por isso, podem representar ameaças ainda maiores às liberdades dos cidadãos”.

Por sua vez, o instrumento processual dos processos estruturais costuma ser a Ação Civil Pública – ACP, em relação a conflitos levados ao primeiro grau de jurisdição, ou ainda a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, quando a disputa se dá originariamente no Supremo Tribunal Federal – STF (Martins, 2022, p. 14).

Mencionar as características do processo estrutural complementa, sobremaneira, a noção acerca do instituto, mormente porque são estes dados que contribuem para sua definição.

De acordo com o escólio doutrinário de Bochenek (2021, p. 159), em linhas gerais, o processo estrutural caracteriza-se pelos seguintes pontos: a) levar ao Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; b) objetivar uma transição desse estado, uma reestruturação, para remover a situação de desconformidade, mediante implementação de decisões; c) compreender e delimitar o problema estrutural e estabelecer um programa ou projeto de reestruturação; e d) flexibilizar as normas processuais para propor soluções, ouvir a todos os interessados, redesenhar os espaços de participação, preservar o contraditório, efetivar as deliberações consensuais e judiciais.⁴

³A título de complementação, as medidas estruturais são bastante perceptíveis em decisões provenientes do controle de convencionalidade de políticas públicas. O assunto foi objeto do artigo “Políticas públicas provenientes do controle de convencionalidade eivado de medidas estruturante”(Antunes e Bochenek, 2023). No artigo, como exemplo do assunto tratado, abrangendo o controle de convencionalidade de políticas públicas realizado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CDESC), escolheu-se o caso SC e GP vs. Itália, que envolveu o direito à saúde (direito à saúde sexual e reprodutiva) e, mais especificamente, tratou da regulação da fertilização *in vitro* e suas regras na Itália, cuja decisão de mérito do CDESC se deu no dia 7 de março de 2019. Do julgamento do caso sobrevieram recomendações gerais, tidas como medidas estruturantes, como por ex., determinando a obrigação do Estado-parte em (a) adotar medidas legislativas e/ou administrativas adequadas para garantir a direito de todas as mulheres tomarem decisões livres relativamente a intervenções médicas que afetem os seus corpos, garantindo, em particular, o seu direito de retirar o seu consentimento à transferência de embriões para o seu útero; e (b) adotar medidas legislativas e/ou administrativas adequadas para garantir acesso a todos os tratamentos reprodutivos geralmente disponíveis e permitir que todas as pessoas retirem o seu consentimento à transferência de embriões para procriação, garantindo que todas as restrições ao acesso a esses tratamentos cumpram os critérios previstos na legislação internacional usada pelo CDESC (Antunes e Bochenek, 2023).

⁴Por sua vez, Vitorelli (2018, p. 8), comenta que, essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: “1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos; 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados

A partir do conhecimento das principais características do processo estrutural (ou processo de interesse público), surgem outras constatações que devem ser analisadas, pois são constantemente notadas no contexto das demandas estruturais.

Ditas demandas envolvem conflitos multipolares complexos. Nota-se que os “litígios estruturantes” são chamados “policêntricos”, “multipolares”, ou “multifocais”, pois se a busca destes litígios é a de realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos, não é somente que se esteja diante de um litígio coletivo, e sim da pluralidade de interesses envolvidos e da providência necessária para solucionar o problema.

Destaque-se que “ao contrário do litígio tradicional, de estrutura bipolar, ou seja, com dois polos bem definidos, um buscando algo e outro resistindo a essa pretensão – o conflito estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado” (Arenhart, 2020, p. 63).

Alerta-se que não se deve limitar à conceituação de “litígios coletivos”, e sim admitir que o problema discutido é “policêntrico” – em contraposição ao contorno clássico “bipolar” que se atribui ao processo, independentemente de se tratar de litígio classicamente visto como individual ou como coletivo (Marçal, 2019a, p. 82). Complemente-se que esses atores sociais e institucionais buscam as suas pretensões perante o Judiciário, é nesse cenário que este tende a se transformar numa “arena de debate do espaço público democrático” (Bochenek, 2021, p. 158). Vale dizer que o processo estrutural propicia um “ambiente democrático de participação”, sendo que o ideal seria sempre contar com os grupos adequadamente representados no processo.

Ao contrário do processo civil clássico no qual os comandos e decisões possuem efeito retrospectivo, o “caráter prospectivo” das demandas estruturais vem à tona, pois se mostra evidente o aspecto prospectivo das medidas adotadas que seguem além de uma mera tentativa de reparação de situações pretéritas para abranger diversas obrigações (de caráter prospectivo).

Acerca da “prospectividade”, impõe-se perceber que os processos estruturais, para muito além da reparação de um dano já ocorrido em espaço delimitado de tempo no passado, visam à alteração de determinada prática, cujo estado de ilicitude pode se protrair por tempo indeterminado, ou seja, dito processo precisa avaliar as probabilidades sobre fatos futuros (Pasqualotto, 2022, p. 1226-1227). É intuitivo detectar que o conjunto de atos processuais nos processos estruturais seja “orientado para o futuro”, mormente porque desenvolve um programa com a finalidade de planejar e antecipar as consequências futuras que acomodem os múltiplos interesses envolvidos (Pasqualotto, 2022, p. 1227).

Retomando, nessa oportunidade, as características do processo estrutural, nos moldes apresentados por Bochenek (2021a, p. 159), importante se faz a deferência à flexibilização procedimental ou a flexibilização das normas processuais.

A flexibilização procedimental é tão intrínseca ao processo estrutural quanto é a análise do problema estrutural voltada para a erradicação do estado de desconformidade, cuja prestação jurisdicional tem como foco implementar um ‘estado ideal de

avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura”.

coisa'. Aliás, são várias as pontuações que dão conta da flexibilidade procedimental na demandas estruturais, a seguir comentadas.

No âmbito mais amplo da flexibilização, não se olvide de apontar que, em vários casos estruturais, é necessária a atenuação das regras processuais, como aquelas que norteiam o “princípio da congruência ou adstrição”⁵, ou seja, percebem-se transformações nos comandos do princípio, pois o juiz não permanece mais restrito aos argumentos delimitados das exposições e dos pedidos das partes⁶.

Sobre este tópico, Pasqualotto (2022, p. 1229-1230) o trata como a necessidade de “abertura do princípio da demanda”, narrando que é muito comum e esperado no processo estrutural que a atividade judicial seja mais ampla e, por muitas das vezes,

⁵ Na seara do processo civil, o princípio da congruência (conhecido também como princípio da adstrição ou correlação), é um princípio jurídico que estabelece que a decisão do juiz deve ser coerente e corresponder ao que foi pedido pelas partes litigantes.

⁶ Sobre o assunto, vide: Leitão (2022, p. 121-142), no artigo “Demanda estrutural: estudo de caso da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB”. Em brevíssimo resumo, e adotando termos parciais do artigo acima mencionado, tem-se o seguinte: “O caso Praia do Jacaré é originado por causa da ocupação na referida praia, por estabelecimentos comerciais em virtude de forte turismo no local, contudo, tal ocupação se deu em ‘uma faixa de terreno de marinha, da área de uso comum – praia fluvial – e de parte da própria lâmina d’água do rio com utilização desses espaços de forma privativa’. A partir de 2004, a Secretaria de Patrimônio da União na Paraíba – SPU-PB, firmou Termos de Ajustamento Provisório – TAPs com estabelecimentos comerciais (bares/restaurantes) localizados na Praia do Jacaré, ocasião em que a prefeitura de João Pessoa (com convênio firmado com a União, por meio dos Ministérios do Planejamento e do Meio Ambiente), comprometeu-se a implementar o Projeto Orla de Cabedelo. A validade desses acordos estava vinculada à implantação do plano de intervenção decorrente desse projeto ou à necessidade de desocupação da área de uso comum do povo para fins de utilização legal. O MPF na Paraíba, em 2007, instaurou inquérito civil público com a finalidade de apurar a situação das ocupações comerciais irregulares na Praia do Jacaré e, após vários atos e diligências, incluindo a existência de processo administrativo envolvendo alguns dos comerciantes, culminou que, em 2014, chegou-se à conclusão de que seria devida a remoção dos estabelecimentos comerciais em ocupação irregular da área, entre outras determinações. Em setembro de 2014, quatro desses estabelecimentos comerciais, ajuizaram ação cautelar visando ‘suspensão da eficácia da decisão administrativa que havia determinado aos estabelecimentos requerentes a desocupação da área da Praia do Jacaré por eles ocupada e a remoção das construções mantidas no local’. Deferida a liminar, e contando com a manifestação do MPF nos autos, o juiz (em 16/9/2014), acolheu o pleito do MPF de designação de audiência de conciliação com a participação de todos os entes públicos por ele indicados. Com a participação de várias entidades públicas, na audiência de conciliação foi alcançado acordo judicial (com ampliação subjetiva e objetiva da lide). O disciplinamento jurídico do litígio relativo à ocupação irregular da Praia do Jacaré, transformou-se em um campo bem mais amplo do que o objeto inicial da ação cautelar; e ocorreu o estabelecimento de várias obrigações assumidas pelos entes públicos participantes da audiência que não compunham quaisquer dos polos processuais originais da ação.; Nessa ocasião, foi proferida sentença de homologação do acordo judicial, com a constituição de título executivo judicial a ser executado nos próprios autos da ação cautelar. Deu-se início à fase de execução do acordo, cujos termos continham compromissos equivalentes a medidas estruturais a serem cumpridas” (Leitão 2022, p. 121-142). Observou-se, então, que em face ao caráter dialógico das demandas estruturais, a flexibilidade procedimental, e a aparição do ‘juiz cooperativo’, o magistrado acatou o pedido do MPF e realizou a audiência com todas as entidades públicas envolvidas. Do acordo judicial firmado em audiência na ação cautelar original e cada um assumindo suas obrigações (de cunho estrutural), transformou-a de lide individual em lide ou demanda estrutural, o que gerou: a) a ampliação subjetiva, pois a lide passou a ter natureza multipolar ou policêntrica; e b) a ampliação objetiva da lide para abranger diversas obrigações de caráter prospectivo (futuro) e estruturante em relação à reordenação da ocupação da Praia do Jacaré. Além de outras importantes constatações extraídas do caso, releva-se a nítida transmutações no seguimento do princípio da congruência, não mais restrito aos postulados limitantes das exposições e dos pedidos das partes.

extrapole os limites dos pedidos inicialmente formulados na demanda, ocorrendo a atenuação da regra da congruência objetiva externa”.

Mais um importante diferencial concebido pela flexibilização procedimental dentro do processo estrutural, é indicado por Bochenek (2021, p. 164), diante da permanente alternância, intermitência, do binômio cognição-execução:

A flexibilização procedimental também supera a dualidade conhecimento-execução, e reforça a imbricação entre eles, com decisões de conhecimento e cumprimento, a todo tempo, desde o início do processo, como a antecipação dos efeitos da tutela, até no final, com as decisões de conhecimento na fase final de cumprimento, como a liquidação e as impugnações. Nas demandas estruturais, as fases cognitivas-executivas são continuamente monitoradas e revisadas, e entrelaçadas, a depender do tipo de conflito judicializado. Portanto, há uma simbiose das fases cognitivas e executivas.

Em função da “permanente alternância, intermitência e pervasividade⁷ das atividades de cognição e execução ao longo do procedimento”, Pasqualotto (2022, p. 1230) indica que o processo estrutural não é marcado por fases bem delimitadas de cognição e execução. Ditas fases se misturam por meio de “provimentos em cascatas, isto é, decisões escalonadas”⁸. Tanto assim que a primeira decisão judicial (chamada de “sentença de fundo”) nem sempre abarcará a real dimensão do conflito enfrentado.

Segundo Brollo (p. 172), “na fase de estruturação para implementar a decisão prospectiva, aquele provimento precisa ser concretizado em várias decisões para que a reestruturação seja atingida”. A autora indica que, em geral, o objetivo é decomposto em metas permanentemente fiscalizadas e, pois, nessa fase se “expedem decisões em cascata ou decisões espiraladas”, que se desenvolvem conforme a alteração da situação fática”.

Enfim, cabível a menção de outro caráter significativo do processo estrutural que consiste em sua “função performativa”.

Sobre o assunto, Mariela Puga (2022, p. 108 e 131) apresenta artigo no qual faz considerações sobre o caso *Brown v. Board of Educacion* (aqui já tratado), e adverte para mais uma característica do processo estrutural, a função “performativa” (*expansión de lo justiciable*).

⁷ Pervasivo: adjetivo 1. que se infiltra ou penetra; penetrante. 2. que se espalha ou difunde; ubíquo; universal.

⁸ Antunes (2022, p. 198), sobre a referência que os juristas fazem às “decisões em cascata” (ou “provimentos em cascata”), comenta que essas se dão à medida em que, a partir da decisão principal (v.g. sentença de fundo), seguem-se inúmeras outras que tem por objetivo resolver problemas decorrentes da efetivação das decisões anteriores de modo a permitir a efetiva concretização do resultado almejado pela decisão principal. O exemplo mencionado por Antunes (2022, 198, nota de rodapé 18), é o colhido de Didier et al (2020, p. 109), referente ao caso Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº3.388/RR). No caso, “o STF admitiu a demarcação de terras em favor de um grupo indígena, mas estabeleceu diversas ‘condições’ para o exercício, pelos índios, do usufruto da terra demarcada, entre elas, a necessidade de o usufruto ficar condicionado ao interesse da Política de Defesa Nacional, já que a terra indígena está situada em zona de fronteira do país. Além disso, foram vivificados diversos marcos que precisariam ser considerados no processo administrativo para a identificação e demarcação de terras indígenas. Esse caso é emblemático, porque revela um apanágio das decisões estruturais, inclusive a imposição de um regime jurídico de transição entre a situação anterior e aquela que se busca implementar, concretizando, assim, o princípio da segurança jurídica”.

A expressão “performativa” possui conotação de ‘expansão’. Lembra-se que os juízes americanos decidiram sobre um assunto (caso Brown), cuja prática era antes legítima (a regra da segregação racial escolar). Tal prática gerava consequências danosas (sentimento de inferioridade das crianças negras) até então não levadas em consideração, pois não tinham “relevância jurídica” diante da lei que imperava. E, de início, os magistrados entenderam que análise do caso estava fora de suas competências, longe de seus alcances. Necessário se fez a adoção do fenômeno da expansão do âmbito judicial, tido para a jurista Puga, como sendo uma nova composição judicial em face da análise hodierna dos fatos (do conflito), contando com um avanço sobre novos espaços de decisão.

É por causa da função performativa, portanto, que se autoriza, no processo estrutural, expandir o terreno do debate judicial (*fenómeno de la expansión de lo justiciable*), alcançando práticas que estariam fora do que previamente se entendia possível de considerar um debate judicial⁹, expandindo-se para “outras racionalidades judiciais”.

À luz do relato das características e dos pontos marcantes do processo estrutural¹⁰, impõe-se sobrelevar a flexibilidade processual como diferencial de excelência nas demandas estruturais, e enaltecer a gestão judicial condizente com as exigências de uma atuação eficiente e atual do Poder Judiciário (Bochenek, 2021, p. 160).

No processo estrutural, imperioso conceder um espaço amplo para a gestão judicial das demandas e o gerenciamento dos ritos procedimentais.

Alerta Bochenek (2021, p. 167), que “um processo estrutural exige raciocínio diferenciado do juiz, ou seja, para efetivar os direitos envolvidos nos conflitos estruturais, o magistrado se obriga a tomar decisões que demandam postura mais ativa e, muitas vezes, assume uma função semelhante à de um gestor público”.

Com efeito, nas demandas estruturais o magistrado deve estar inserido no modelo cooperativo de processo.

Surge, assim, no processo estrutural, a figura de um juiz atuando em cooperação, tanto em relação às partes, quanto em relação a outros órgãos -jurisdicionais ou não - e a auxiliares do juízo. Nessa linha, é imprescindível o constante diálogo judicial e institucional, do qual emerge, inclusive, que a função judicial deve ser mais fluída e não presa ao protagonismo.

⁹Nas palavras da professora argentina Puga, 2022, 108 e 131): [...] *El relato del conflicto encadena una práctica ex ante legítima, en este caso estructurada por una regla oficial (la regla de segregación racial en el ingreso escolar), con ciertas consecuencias dañosas que hasta ese momento no tenían relevancia jurídica (el sentimiento de inferioridad de los niños negros). Como resultado, los magistrados extienden sus competencias sobre prácticas ex ante, fuera de su alcance. El fenómeno de la expansión de lo justiciable se nos presenta, entonces, como el resultado de cierta composición del relato judicial sobre el conflicto. [...] Ese daño se conecta con una práctica institucional reglada (la segregación racial escolar) y no con otras prácticas posibles, las que hubiera llevado la expansión de justiciable hacia otros terrenos, y otras racionalidades judiciales. [...]*

¹⁰A propósito, pode-se perceber uma síntese do conteúdo sobre as características do processo estrutural, quando Bochenek (2021, p. 164-165) trata da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB, Lei n. 13.655/2018) e dos comandos a serem observados e aplicados pelos juízes e administradores no exercício das suas atividades. O autor muito bem alerta que as “novas normas”, alteram frontalmente o processo civil clássico, “antes tão somente restrito ao modelo adversarial, bipolar, retrospectivo, formal, rígido, para então atender com eficiência outros tipos de conflitos com características: multipolares, policêntricas, multifocais, com função performativa, efeitos prospectivos e pervasivos”.

Insere-se, assim, a participação colaborativa do juiz em comunhão com a gestão judicial, tidas como essenciais para a gestão dos processos estruturais, e, por isso, será tratado do tema “cooperação judiciária” antes de discorrer sobre o juiz cooperativo na seara das demandas estruturais.

2. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA

O reconhecimento do processo civil como ciência autônoma teve início em meados do século XIX, e se confirmou no século XX.

Cândido Rangel Dinamarco (2022, p. 15-20) traz a clássica divisão histórica do processo em três fases: sincrética, autonomista e instrumentalista¹¹. E, apenas de passagem, extrai-se dessas fases do processo civil, que houve uma época de subordinação e dependência (do processo civil) em relação ao direito material, passando pela sua fase autonomista e científica, até as fases mais recentes, despontando a instrumentalidade do processo.

Nessa fase da instrumentalidade, enaltece-se que a importância do processo está em seus resultados e, assim, imperioso afastar o maçante tecnicismo, buscando uma

¹¹ Na primeira fase (fase sincrética) o processo era tido como mero meio de exercício de direitos (direito adjetivo), ou seja, era tido como uma fração do direito privado e, pois, não pensado de forma autônoma. Mitidiero (2005, p. 17) muito bem estabelece que o processo civil era “algo que só ostentava existência se ligado ao direito subjetivo substancial”, não era, pois, uma ciência. A segunda fase evolutiva (o processualismo ou a autonomista), portanto, emerge com a intenção de separar o direito processual do direito substantivo (mais especificamente do direito civil). Nesse cenário separatista, está a fase autonomista (ou a fase do processualismo - modernidade processual), quando então se estabeleceu a base da ciência processual, e a consequente criação de um novo ramo do direito. Foi nessa fase que se deu o desenvolvimento da definição das grandes teorias processuais. A despeito da importância desse passo, estudiosos com avidez crítica, passaram a perceber que o processo não era somente uma fórmula voltada ao exercício dos direitos, mas sim um instrumento, um caminho, para se obter a prestação jurisdicional. Arruda Alvin (2007, p. 75-76), comentou sobre essa passagem de fase que, após a Segunda Guerra Mundial, “tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos, como aqui, verificaram-se pressões sociais pela ‘reivindicação’ de ‘novos’ direitos e, bem assim, detectou-se a insuficiência dos instrumentos processuais existentes, de caráter estruturalmente individualista”. Sobremaneira, dita movimentação gerou o fim da fase autonomista, e adentrou-se na fase instrumentalista. Por sua vez, Dinamarco (2022, p. 21), expõe que é a instrumentalidade o núcleo e a síntese dos movimentos pelo aprimoramento do sistema processual, “sendo consciente ou inconscientemente tomada como premissa pelos que defendem o alargamento da via de acesso ao Judiciário e eliminação das diferenças de oportunidades em função da situação econômica dos sujeitos, nos estudos e propostas pela inafastabilidade do controle jurisdicional e efetividade do processo, nas preocupações pela garantia da ampla defesa no processo criminal ou pela igualdade em qualquer processo, no aumento da participação do juiz na instrução da causa e da sua liberdade na apreciação do resultado da instrução”. À luz desses comandos, acata-se que a importância do processo está em seus resultados e, assim, imperioso afastar o maçante tecnicismo, buscando uma flexibilização do formalismo processual em favor da mais completa e justa realização do direito material. A fase instrumentalista do processo no Brasil, possui representantes como Mauro Cappelletti, José Carlos Barbosa Moreira, Cândido Rangel Dinamarco, Ada Pellegrini Grinover e Rosemiro Pereira Leal (Branco *et al*, 2015). Atente-se que a referida fase, emergiu, além de outros fatores, da universalização dos direitos humanos, e por isso Branco, Ferreira e Moura (2015), comentam que, “com a variedade de novos direitos, principalmente os de quarta e quinta geração, o número de demandas aumentou, meio que ‘sufocando’ o Judiciário; foi então que se percebeu que o apego ao formalismo da segunda fase não permitia o efetivo exercício de tais direitos, e era necessário inovar, tornar o processo mais crítico, célere, seguro”.

flexibilização do formalismo processual em favor da mais completa e justa realização do direito material.

Seguindo em frente, e sob a influência do novo constitucionalismo (neoconstitucionalismo), uma nova fase é cogitada no âmbito do processo civil, denominada de neoprocessualismo. O “novo” processualismo emerge justamente da influência acolhida pelo processo civil do direito constitucional, vista também como uma constitucionalização do processo civil.

Essa “nova” fase do processualismo, não descarta os anseios do instrumentalismo. Sobremaneira, cresce no âmago do neoprocessualismo a concepção de um direito processual civil que consagre a teoria dos direitos fundamentais, bem como atenda a força normativa da Constituição. Por isso, tal fase também é denominada, por uma parte doutrina, de formalismo valorativo ou formalismo ético. Outra parte da doutrina, entende o formalismo valorativo como uma corrente derivativa do neoprocessualismo.

De toda sorte, seja a admissão do formalismo valorativo ou do reconhecimento da ascensão do neoprocessualismo, pontua-se a lição de Mitidiero (2005, p. 19-20), quando comenta que, nesse momento da proximidade do direito processual civil com os preceitos de ordem constitucional, é que se revela um “movimento cultural destinado a concretizar valores constitucionais no tecido processual [...] à força do caráter nitidamente instrumental do processo, trazendo novamente ao plano dos operadores do processo a busca pelo justo”.

Notadamente, à luz da Constituição, não se pode admitir mais o direito processual civil ligado aos formalismos excessivos, ou aquele que comunga com o atraso de expedientes burocráticos. O novo processo civil deve servir como instrumento para a realização da justiça, bem como tutelar uma ordem superior de princípios e valores que estão acima dos interesses controvertidos das partes, voltados à realização do bem comum (ordem pública). Entrementes, o atual processual civil enaltece a boa-fé processual (artigo 5º do CPC), pois não tolera a deslealdade ou prática de artimanhas processuais pelas partes.

E, nessa ordem de ideias, emerge o processo cooperativo ou colaborativo, cujo enfoque é de suma importância no processo estrutural, mormente quando se trata da figura do juiz.

Entrementes, o artigo 6º do CPC já enaltece a importância da colaboração processual na caminhada processual de modo a auxiliar na prestação jurisdicional mais célere, adequada e segura. A norma em apreço impõe a todos os integrantes da relação jurídica processual o dever de colaboração: “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (art. 6º, CPC), repassando a ideia do auxílio mútuo, sem atravancar o desenvolvimento do processo, em prol de uma decisão justa, baseada, o máximo possível, na verdade.¹²

¹² Atente-se que na seara da produção probatória, a evolução processual também é marcada pelos preceitos do processo cooperativo. Ainda que possam ser reconhecidos como modelos de estruturação do processo (ou de organização do processo) e, pois, relacionados com o processo judicial, a divisão em processo inquisitivo, dispositivo e o modelo cooperativo está ligada à gestão da prova. O processo inquisitivo, é aquele no qual é o juiz que toma a condução na produção das provas, retirando das partes a possibilidade de exercer o contraditório ou ainda o direito de defesa. O juiz conjuga os encargos de acusar, defender e julgar e, por certo, influencia na imparcialidade do julgador. Por sua vez, o princípio dispositivo é ligado à iniciativa das partes para os atos processuais, e, pois as partes assumem papel central na condução do processo, como a instauração da ação, a

Acerca da figura do juiz no contexto do artigo 6º, Daniel Amorim Assumpção Neves (2016, p. 145) muito bem esclarece que a “colaboração do juiz com as partes exige do juiz uma participação mais efetiva, entrosando-se com as partes de forma que o resultado do processo seja o resultado dessa atuação conjunta de todos os sujeitos processuais”. O autor traz importante observação ao reconhecer que “o magistrado passa a ser um integrante do debate que se estabelece na demanda, prestigiando esse debate entre todos, com a ideia central de que, quanto mais cooperação houver entre os sujeitos processuais”, por curial, a qualidade da prestação jurisdicional será melhor (Neves, 2016, p. 145).

Notadamente, percebe-se o magistrado como um agente menos atuante de forma isolada e mais cooperativo. Concebe-se a tendência processual civil em acatar a releitura do papel do magistrado, cujo protagonismo é substituído pela figura de um juiz que organiza, fiscaliza e orienta a comunidade e trâmite processuais.

No Livro II da parte geral do Código de Processo Civil, há as disposições sobre a função jurisdicional, e mais especificamente no Título III do Capítulo II, faz-se referência à cooperação nacional, tratada nos artigos 67 a 69 do mesmo Código. Recorda-se que o mesmo código estabelece, também, os comandos da cooperação jurídica internacional (arts. 26 a 41, CPC).

Sobre a cooperação judicial nacional dentro do processo estrutural, Marçal (2019a, p. 90) cita um exemplo ocorrido no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ – 0052698-24.2013.8.19.001 – 8ª Vara da fazenda Pública), em caso que tratava da melhoria da prestação de serviço intermunicipal, sendo que ocorreu a interação entre os órgãos do Judiciário, quando o relator prevento das demandas em segundo grau de jurisdição, realizou em conjunto com a juíza de primeiro grau, audiência para a oitiva das partes e membros da sociedade civil, com o fim de obter informações mais completas acerca da atual situação das concessionárias do serviço, para fim de efetivação de medidas que eram objeto de agravo de instrumento. Nítida situação que envolve condutas cooperativas.

Com efeito, a cooperação judiciária surge como instituto processual estabelecido pelo Código de Processo Civil que entrou em vigor em 2016, e cooperação judicial nacional dentro do processo estrutural indica mudança na cultura referente às relações entre magistrados e órgãos da Justiça com potencial certo para tornar mais céleres e eficazes os serviços prestados pela justiça.

A cooperação jurisdicional nacional está presente na legislação processual civil do país, e veio para somar nesse no cenário do (novo) processo cooperativo ou colaborativo.

A importância do tema está presente, tanto que antes da menção no CPC, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação n. 38 de 2011, aconselhou aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder

produção de provas, os acordos e a desistência. Já o modelo cooperativo, adotado pelo ‘novo’ Código de Processo Civil, é voltada à condução cooperativa do processo, sem destaques para quaisquer das partes. A propósito, lembra-se que o texto processual normativo acolhe o chamado “ônus dinâmico da prova” (§ 1º do art. 373 do CPC), o qual é devido no cenário probatório quando se percebe que terá o ônus de provar aquele que estiver, no processo, em melhor condição de fazê-lo. À luz desse contexto, o *onus probandi* não possui caráter estático, restando ultrapassada a assertiva de que tal ônus incumbiria sempre ao autor quanto à prova de seu direito e sempre ao réu, no que tange à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Entende-se, assim, que essa flexibilização das regras sobre o ônus da prova, atende as premissas do princípio da cooperação (art. 6º, CPC).

Judiciário. Pontue-se, nesse momento, que inclusive existe a sugestão de criação da figura do juiz de cooperação, espécie de gestor da cooperação entre órgãos jurisdicionais (como a autoridade central mencionada no âmbito da cooperação internacional) (Nery Junior e Nery, 2018, p. 446). Dentro do mesmo enfoque, exemplos de pedidos de cooperação jurisdicional podem ser vistos no artigo 69 do CPC.

Inclusive antes da Recomendação n. 38, o CNJ estabeleceu o chamado Programa de Cooperação Judicial, tendo criado a Rede Nacional de Cooperação Judiciária, cuja finalidade visa imprimir maior fluidez, agilidade e eficácia ao intercâmbio de atos judiciais e de favorecer o exercício de uma jurisdição mais harmônica e colaborativa (CNJ, 2020). As diretrizes e os procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades estão estabelecidos na Resolução n. 350 de 2020 (CNJ, 2020).

Sobremaneira, o tema está em constante evolução no sentido de se admitir que a figura do juiz ganhe mais e mais dimensão no cenário dialógico (um juiz disposto a ‘decidir menos’ – Ferraz, 2019, p. 6).

Bem dentro da temática em apreço, Souza (1997, p. 65), propondo estudos sobre o então “novo” processo civil, muito adequadamente enaltece o princípio da cooperação como sendo aquele “que se destina a transformar o processo em uma ‘comunidade de trabalho’ e a responsabilizar as partes e o tribunal pelos seus resultados”, à medida que cada vez mais se apresentam regras de cooperação na seara processual as quais concretizam esse princípio.

Sob o escólio doutrinário de Mitidiero (2012, p. 68-65), tem-se a narrativa de que o problema central do processo está na equilibrada organização de seu formalismo, ou seja, na “divisão do trabalho” entre os seus participantes, e ensina que “o modelo do nosso processo justo é o modelo cooperativo – pautado pela colaboração do juiz para com as partes”, asseverando que “a colaboração é um modelo que visa a organizar o papel das partes e do juiz na conformação do processo, estruturando-o como uma verdadeira comunidade de trabalho (*Arbeitsgemeinschaft*), em que se privilegia o trabalho processual em conjunto do juiz e das partes (*prozessualen Zusammenarbeit*)”.

Segue o autor em esclarecer que a “colaboração rejeita a jurisdição como polo metodológico do processo civil, ângulo de visão evidentemente unilateral do fenômeno processual, privilegiando em seu lugar a própria ideia de processo como centro da sua teoria, concepção mais pluralista e consentânea à feição democrática ínsita ao Estado Constitucional” (Mitidiero, 2011, 48-50; e 2012, p. 68-65).

Aliás, além da efetividade, a cooperação judicial é tida como um dos valores públicos gerados pelo Poder Judiciário brasileiro¹³. Tenha-se em mente que, diferentemente do setor privado, os custos e benefícios das atividades do setor público não podem ser medidos em lucros e perdas. E, é nesse contexto que o “valor público”, dentro de sua

¹³ Negri *et al* (2021, p. 18-20), ensina que, “a partir de Moore (1995), valor público passou a expressar o oferecimento de serviços públicos que respondam aos anseios legítimos do cidadão”, sendo que os valores públicos gerais do Estado brasileiro estão inscritos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), no entanto, “na gestão do Poder Judiciário brasileiro, além dos valores públicos gerais inscritos na CF existem valores exclusivos do serviço de justiça”.

abstração¹⁴, consubstancia-se nos produtos e resultados gerados pelo setor público em prol do bem-estar e crescimento da sociedade.

Nessa linha, Negri *et al.* (2021, 19) esclarecem que “o Estado oferece serviços públicos para o fim de atender necessidades e interesses dos cidadãos”, e entre ditos serviços se encontram aqueles prestados pela justiça, e fatores como tempo, qualidade do serviço e satisfação do usuário são fundamentais para se obter a real percepção do valor público nesse campo. Assim, na pesquisa realizada, Negri *et al.* (2021 p. 19-20), estabelecem que os valores públicos produzidos por meio do serviço de justiça oferecidos pelo Poder Judiciário brasileiro são retirados de comandos da Constituição e do CPC, quando então apresentam um quadro com os principais valores públicos do Poder Judiciário encontrados na legislação brasileira, como por ex., a assistência judiciária gratuita, a ampla defesa, a imparcialidade do juiz, a isonomia, a publicidade dos atos processuais, entre outros (Negri *et al.*, 2021, p. 20). Mas para o presente artigo, faz-se deferência aos valores públicos consistentes na “cooperação e efetividade”, posto que ditos fatores integram o conjunto de premissas que devem ser observados no processo estrutural.

Atente-se que o valor público é gerado quando as atividades (ou serviços) de uma entidade pública respondem às necessidades e demandas da sociedade, interferindo positivamente em vários aspectos da sociedade ou em interesses de grupos específicos. Intuitivo, assim, reconhecer que o manejo do processo estrutural visando as demandas sócio-políticas, muito bem se enquadra entre os institutos processuais que geram valor público.

Ainda, Antonio do Passo Cabral (2009, p. 227-229), no capítulo V de seu livro, quando trata do “Contraditório Cooperativo e a Boa-Fé Processual”, incursiona nos deveres voltados ao juiz decorrentes do contraditório colaborativo salientando que, atualmente, o juiz tem um verdadeiro “dever de engajamento” no processo civil.

Em outras palavras, o juiz deve se posicionar como um gestor de demandas e de processos, no sentido de compreender o litígio, disponibilizando-se para a oitiva de todos os envolvidos (inclusive terceiros), para chegar à decisão mais adequada. Enaltece-se, pois, um magistrado inserido no modelo cooperativo de processo.

A cooperação judicial é imprescindível nas demandas estruturais e, portanto, certa está a necessidade da releitura do papel do juiz a fim de que assuma um perfil colaborativo, enaltecendo os deveres cooperativos do magistrado, na busca incessante do diálogo e ausência do protagonismo entre os sujeitos processuais (Marçal, 2019a, p. 84-88).

¹⁴ Para Negri *et al.* (2021, p. 19), existem valores públicos universais que podem ser vistos como “bens imateriais coproduzidos entre Estado e cidadãos para proporcionar o respeito às normas, estabilidade social, qualidade dos serviços públicos e confiança na autoridade democraticamente cedida ao governo”. Complemente-se informando que o Decreto 9.203/2017 define ‘valor público’ como sendo “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

3. A FIGURA DO JUIZ COOPERATIVO NO PROCESSO ESTRUTURAL

A partir do movimento intitulado neoconstitucionalismo (novo constitucionalismo), concedeu-se amplitude à jurisdição constitucional, tida como mecanismo potencializador da efetividade dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, colocado à disposição do intérprete, sobretudo dos juízes. A finalidade primordial da jurisdição constitucional é a dar respaldo a atuação do Judiciário para adequação destes direitos de ordens constitucional e internacional, em prol do avanço da sociedade.

Inclusive, tratou-se aqui do neoprocessualismo tido como influência do novo constitucionalismo, e como aquele responsável pela proximidade do direito processual civil com os preceitos de ordem constitucional.

Ditos movimentos, estabelecem a figura do juiz como sendo aquele agente que busca pelo “justo” e (como se disse), diante do respaldo da jurisdição constitucional, autorizam o Poder Judiciário a atuar “politicamente”, dentro dos limites necessários para que se admita apenas a “jurisdição da política” e não se acate o excesso de intromissão judicial em outras esferas (por meio do ativismo judicial).

A questão enseja muita discussão, pois perpassa assuntos polêmicos como os referentes à separação dos poderes e à legitimidade dos agentes do Poder Judiciário.

Com efeito, o caminho da intervenção jurisdicional na garantia dos direitos fundamentais (e dos direitos humanos), não tem mais volta. Pode-se até mesmo imaginar um conjunto de requisitos para indicar a atuação do Poder Judiciário dentro de contornos adequados, mas é imperativo que se enalteça a atuação do Poder Judiciário indissociável da noção de democracia.

Luís Roberto Barroso (2009), comenta o cenário brevemente exposto acima, no sentido de comentar que o juiz: a) só deve agir em nome da Constituição e das leis, e não por vontade política própria; b) deve ser deferente para com as decisões razoáveis tomadas pelo legislador, respeitando a presunção de validade das leis; e c) não deve perder de vista que, embora não eleito, o poder que exerce é “representativo” (isto é, emana do povo e em seu nome deve ser exercido), razão pela qual sua atuação deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível.

Entrementes, juristas seguem a mesma linha de entendimento sobre a atuação do Poder Judiciário indissociável da noção de democracia, sendo que o assunto mega debatido na doutrina e jurisprudência, referente à intervenção judiciária em políticas públicas e hoje se apresenta pacificado. Consolidado está o posicionamento do STF em entender que a inércia da Administração Pública que impeça realização de direitos fundamentais pode ser tutelada pelo Judiciário, ainda que devam ser seguidos alguns parâmetros (RE 684.612, de 2023, com repercussão geral - Tema 698).

Dentro desse contexto, Bochenek (2023) transfere a questão sob à ótica do processo estrutural, no qual se deve admitir que a atuação do Judiciário “não seja ‘cegamente omissa’ nem ‘irresponsavelmente ativista’, mas que garanta os direitos fundamentais”.

Nas demandas estruturais, como já se observou, para a aplicação das medidas estruturais, serão vários os fatores levados em consideração, para daí se chegar às medidas mais adequadas da intervenção. De acordo com Bochenek (2023), “essas medidas

estruturais equilibram eventuais excessos de ativismo e despontam novas funções do Judiciário nas sociedades contemporâneas, que necessariamente exige uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional”.

Nesse passo, no processo estruturante a “atuação do juiz pode – e comumente precisará – ser fluída, participativa (precedida de um imprescindível e amplo debate) e fracionada (ou segmentada, ou seccional) em decisões subsequentes” (v.g. decisões em cascatas) (Rosa, 2022, p. 1266).

A ideia da figura do juiz participativo no processo estrutural, concebe a possibilidade da releitura do papel do magistrado integrante nas demandas estruturais, mormente em face do princípio da cooperação preconizar incessante do diálogo e indicar a ausência do protagonismo entre os sujeitos processuais.

Não é por acaso que jurista Taís Schilling Ferraz analisa a atividade do juiz frente aos litígios estruturais, eivada de “mais conexões” e “menos protagonismo”. Ferraz (2019, p. 9) defende assim, um juiz “menos protagonista, e mais adaptado à condição de mediador de conflitos, este juiz funciona como um facilitador e promotor do diálogo, da autonomia e da corresponsabilidade dos *players* na solução dos problemas judicializados ou suscetíveis de judicialização”. Indica, com precisão, que a missão do juiz no processo estrutural “é ser o menos necessário possível, enquanto substituto da vontade das partes e demais interessados, aos quais reserva o protagonismo” (Ferraz, 2019, p. 9).

Por sua vez, Marçal (2019a, p. 88) discorre que nas demandas dessa estirpe há “uma divisão de tarefas no processo, sem que o papel de ‘diretor’ e de ‘supervisor’ do juiz seja exercido com qualquer superioridade em relação às partes”, devendo o juiz estar apto a acolher o modelo cooperativo de processo.

Pontue-se que a complexidade crescente dos conflitos, passa a reclamar um modelo de juiz não tão apegado à substitutividade da prestação jurisdicional e, como leciona Ferraz (2019, p. 7 e 9), um juiz que se “reconhece como o menos necessário enquanto exercente do poder”, ou seja, um juiz “mais aproximado à figura e características do juiz Hermes”¹⁵, aquele tido, em linhas gerais, como o mais mediador e que se dedica a promover interações.

Evidentemente o poder jurisdicional do juiz permanece hígido e, por curial, este magistrado não se abstém de realizar julgamentos, exercendo, sempre que necessário, a jurisdição substitutiva, que em muitas situações, inclusive nos litígios estruturais, poderá ser a solução possível ou o tratamento mais adequado aos interesses em conflito (Ferraz, 2019).

Nessa onda, o juiz deve ser engajado, cujas ações devem ser voltadas sempre a motivar e preservar o ambiente dialógico¹⁶, e integrar-se a esse contexto, participando ativamente (Cabral, 2009, p. 240).

¹⁵ Referência à alegoria de François Ost (1952 – belga) sobre a figura de três juízes equiparados à Júpiter, Hércules e Hermes. O autor, em “Júpiter, Hércules e Hermes: três modelos de juiz” (1993), descreve três modelos de juízes: Júpiter segue a racionalidade dedutiva e cumpre rigidamente a lei; Hércules vai além da lei para modificar a realidade social; Hermes atua como mediador, buscando soluções consensuadas para efetivar a pacificação social.

¹⁶ Segundo Antunes (2023, p. 199), acerca do método dialógico: “[...] Outra deferência que deve ser feita, é a necessidade de se investir no método dialógico de condução do processo ou construção da decisão, o que se chamou na seara estadunidense de “*town metting*” [...]. Pontua-se aqui sobre a necessidade de um fomento das ocasiões de diálogos, discussões ampliadas com a sociedade impactada, como por ex., valer-se das audiências

Além do Código de Processo Civil indicar situações de aplicação do princípio da cooperação envolvendo as partes (v.g. art. 10 do CPC, dever do juiz em consultar as partes antes de decidir) e da já comentada cooperação interna (entre juízos) no tópico anterior, Marçal (2019a)¹⁷ trata dos deveres cooperativos do juiz com as partes e cooperação interna por meio de “atribuições de competências atípicas e delegabilidade”, a fim de proporcionar maior efetividade na demanda estrutural.

Sugestões são dadas por Marçal (2019a, p. 90-96) para a forma de exercício desse papel cooperativo do magistrado, demonstrando que o juiz possui deveres cooperativos, quando se depara com a possibilidade de conjugação e atribuição de competências, bem como de delegação, que podem se mostrar extremamente proveitosas para fins de experimentação na fase de efetivação das medidas estruturantes.

O juiz participativo, com o intuito cooperativo, pode se valer de *special master* e de “facilitadores” – especialistas – (atribuindo competência), e ainda delegar medidas executivas (ou mesmo de decisões tomadas no curso da efetivação das medidas estruturantes). Tais condutas integram os deveres cooperativos do magistrado no processo estruturante.

Primeiro, o Judiciário pode estabelecer que outro órgão externo não jurisdicional ou mesmo integrantes de determinado grupo (membros de uma comunidade) tomem algumas decisões e efetivem medidas sem a participação do juiz diretamente. Nesse cenário é que o magistrado se vale de figuras como a do *special master*¹⁸ (v.g. administrador judicial) e das mesas de diálogos, que nada mais são do que atribuições de competência não previstas em lei, ou seja, atípicas (Marçal, 2019a, p. 91). Inclusive na execução das medidas estruturantes, o juiz pode nomear terceiros responsáveis para

públicas. Adotando o modelo de “town meeting”, por certo, o juiz terá melhores condições para atuar, e proferir uma decisão que leve em consideração todos os fatores que serão impactados pela decisão, muito comum em casos que envolvem a questão prisional e reforma estrutural de escolas. É afirmar que o sucesso da empreitada de cunho estrutural, depende de se agregar, por intermédio do processo, as ações e os recursos de vários grupos e de vários atores sociais. [...].

¹⁷ O mesmo autor trata do gerenciamento de demandas estruturantes (*court management* e *case management*), no artigo intitulado “Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária” (Marçal, 2019b). A propósito, para entender o gerenciamento processual, necessário explicar antes que, no processo civil, a “concertação” ocorre em face da cooperação entre dois ou mais juízos, e consiste num acerto para realização de vários atos ou em um acordo prévio para o compartilhamento da prática do ato (diferente de um pedido ou ordem de um juízo a outro). Assim, adentra no cenário da cooperação judiciária nacional. Em outras palavras, ocorre o chamado “ato concertado” quando, por ex., um juiz comunica outros juizes a existência de ações idênticas, e para que encaminhem os processos repetitivos para reunião e julgamento conjunto, realizando uma cooperação judicial sob a modalidade ato concertado para centralização de processos repetitivos. Os atos concertados são espécie do gênero negócio jurídico processual, celebrado entre unidades judiciárias, para a prática de atos em prol da eficiência da prestação jurisdicional. É mecanismo de gerenciamento de casos (*case management*) que permite o exercício coordenado da competência para concretizar o princípio da eficiência (Vitorelli, 2022, p. 342).

¹⁸ Vitorelli (2023, p. 198-199) trata do *special master* utilizado no processo norte-americano e esclarece ser esse agente um estudioso com grande expertise em ações coletivas (geralmente um ex-juiz ou professor universitário), e dedicado o à área do conhecimento especificamente relacionado ao caso. O *special master* pode ser nomeado e assumir um papel equivalente à de um mediador, sendo auxiliar do juiz. Menciona, em nota de rodapé n. 59 (p. 198) um caso estadunidense em que o *special master* atuou em caso ambiental, indicando que pode esse agente até mesmo supervisionar a produção de provas, presidir audiências e fazer relatórios ou recomendações ao juízo. Ponto de importante reconhecimento é o de que, no contexto de acordo estrutural, o acompanhamento desse agente pode evitar a maquiagem do cumprimento das metas então estabelecidas.

acompanhar em tempo real a execução das medidas. Em outras palavras, pode atribuir à especialistas (facilitadores) funções que o magistrado não pode exercer, seja em virtude da disponibilidade de tempo, seja por causa da falta de conhecimento específico (Marçal. 2019a, p. 92).

Medidas que já estão bastante presentes no processo tradicional, são também mencionadas por Marçal (2019a, p. 94) no âmbito do processo estrutural e referente à delegabilidade. Ou seja, “a delegabilidade de medidas executivas ou mesmo de decisões tomadas no curso da efetivação das medidas estruturantes” é uma constante e integrante do intuito participativo, como por ex., a) a utilização de cartas de ordem e precatória; e b) atos praticados pelo corretor ou leiloeiro particular (ou ainda inventariante particular) para a alienação por iniciativa particular (Marçal. 2019a, p. 94-96).

Portanto, de acordo com o princípio da cooperação, o juiz possui deveres de cooperar (no âmbito do processo estrutural) com as partes e outros órgãos judiciais ou extrajudiciais, por meio de atribuição de competência e delegações.

Em sintonia com o conjunto de deveres cooperativos do juiz dentro do processo estrutural ou ainda em atenção ao próprio princípio da cooperação, há de se mencionar três tipos de situações concretas (extraídas de uma demanda estrutural), nas quais o juiz aparece como responsável por uma “governança judicial”; como um “consultor jurídico externo”; e ainda como integrante de uma “gestão de transição de juízes”.

Partindo de uma “execução fiscal estrutural”, o autor Leonardo Resende Martins (2022, p. 13-28) valeu-se da análise de caso concreto, para indicar na dinâmica do processo estrutural enfoques envolvendo diretamente a figura do juiz, como se referiu no parágrafo acima.

Martins (2022, p. 16-17) se debruça sobre o chamado Caso Urbana, extraído de uma Execução Fiscal movida pela Fazenda Nacional contra a Urbana Companhia de Serviços Urbanos do Município de Natal – RN¹⁹, sendo essa responsável em regularizar e fiscalizar o serviço de limpeza urbana na capital norte-rio-grandense, bem como de executar diretamente parcela desse serviço. Dívida considerável, em crescimento, e ainda com grande passivo sendo executado perante a Justiça do Trabalho, são fatores que indicavam que os atos próprios e tradicionais da execução forçada poderia conduzir à “liquidação da referida empresa ou ao comprometimento de percentual significativo do orçamento do município, responsável subsidiário, com risco de impactar a continuidade de serviços públicos essenciais” (Martins, 2022, p. 17).

Comenta o autor que, diante da situação apresentada, “por iniciativa do juiz titular da vara e com a concordância das partes envolvidas, além de diversos interessados, algumas estratégias próprias dos processos estruturais vêm sendo adotadas, em caráter cooperativo e por meio de flexibilização procedimental, com vistas a realizar uma reestruturação da Urbana”, e pois, identificou elementos característicos de processos estruturais utilizados na execução em apreço, entre outros: a) instituição de uma “governança judicial”; b) designação de consultor judicial externo; e c) gestão da transição de juízes.

Ao determinar a “governança judicial”, o juiz da causa transmutou-se em juiz cooperativo do processo estrutural. Como esclarece Martins (2022, p. 18), a expressão

¹⁹ Ação n. 003973-21.2011.4.05.8400 - 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte (Martins, 2022, p. 16).

“governança judicial” indica uma modalidade de execução que, em vez de se seguir a linha executória e arrecadar o máximo de patrimônio do devedor com o intuito de satisfazer o crédito exequendo, visa à reestruturação da empresa Urbana, com o objetivo de alcançar o equilíbrio de suas contas e o gradual pagamento das dívidas fiscais, de forma negociada e com o menor impacto social possível. O juiz titular determinou, assim, a possibilidade de empreender tal dinâmica, visando a reestruturação de uma entidade pública, em sede judicial, e inclusive verbalizou, por ocasião da audiência pública, que o objetivo da “governança judicial” é evitar que a execução fiscal se transforme em uma “metralhadora giratória”, destruindo tudo que está à frente (Martins, 2022, p. 18).

Intuitivo perceber que o juiz da execução fiscal, tomou para a si a figura do juiz Hermes, não tão apegado à substitutividade da prestação jurisdicional; juiz cooperativo; um juiz disposto a ‘decidir menos’; juiz dedicado a promover interações, exercendo a função de modo fluído, participativo e fracionado (Ferraz, 2019, p. 6-9; Rosa, 2022, p. 1266). Despiu-se do papel do juiz inquisitivo ou aquele que só está ali para presidir e dar andamento ao processo, sem se preocupar com as consequências sociais da lide.

Por sua vez, tem-se que no Caso Urbana houve a designação de um magistrado, lotado em outra seção judiciária, para atuar como “consultor judicial externo” na ação. Sem referência na legislação acerca dessa possibilidade, o juiz designado como consultor externo (sem função jurisdicional no caso), tem a missão de colaborar “para a construção de soluções para os desafios tratados na ação” (Martins, 2022, p. 24). Segundo Martins (2022, p. 24), o consultor traz “uma visão de fora”, pois distanciado do problema, “é possível que esse magistrado perceba oportunidades que o juiz titular, por estar inserido no ambiente do conflito, não consiga identificar com facilidade”. Inclusive, aponta como outro ponto positivo, o fato de o consultor compartilhar experiências extraídas de casos semelhantes. Apontando uma terceira virtude do “consultor externo”, Martins (2022, p. 24) complementa que ele pode ser um “juiz de contenção”, à medida que a participação de um “consultor externo, acompanhando os atos processuais e dialogando permanentemente com o juiz da ação, pode servir para conter soluções arbitrárias, reforçando o caráter democrático do processo”.

A ideia de realizar uma “gestão de transição”, surgiu do contexto de substituições de juízes, e diante da constatação de que “é natural que o magistrado que assume a condução de uma ação estrutural em curso necessite de certo tempo para se familiarizar com todas as questões fáticas e jurídicas ali discutidas e de todas as tratativas alinhavadas pelos participantes”. Expõe Martins acerca da alteração de magistrados que:

Tal como ocorre na mudança de gestores dos órgãos públicos, é preciso que também na atividade jurisdicional a alteração de magistrados responsáveis por ações de elevada complexidade seja planejada a partir de protocolos que garantam a estabilidade das providências adotadas no processo e acelerem a curva de aprendizado do juiz que assume o feito (Martins, 2022, p. 24-25).

Na realidade do caso, ocorreu a convocação do juiz titular da vara para auxiliar a presidência do TRF da 5ª Região, quando então a Corregedoria Regional designou juiz substituto para atuar especificamente na ação, enquanto o restante do acervo da vara ficou a cargo de outra magistrada. Por causa do intuito da gestão de transição,

designou-se um juiz familiarizado com o processo estrutural; além disso, foi instituído um grupo para a troca de mensagens instantâneas, por meio do aplicativo WhatsApp, integrado pelo juiz titular da vara, pelo juiz designado para responder pela ação durante o período de convocação e pelo juiz “consultor externo”, para uma profícua interação do novo juiz nas questões da execução estrutural (Martins, 2022, p. 25-26).

Percebe-se que a “gestão de transição”, além de promover uma atípica cooperação interna (entre juízos), exige a integração de juízes comprometidos com as diretrizes do processo estrutural, retratando o envolvimento de agentes judiciais cooperativos. Atente-se que, conforme conclui Martins (2022, p. 25), adotando-se essa estratégia de transição, “diminui-se, assim, o risco de solução de continuidade, seja pela quebra da confiança entre o juízo e as partes, seja em função da demora natural de o novo magistrado se apropriar de tudo que foi discutido ao longo da ação”.

Notadamente, para o sucesso de uma demanda estrutural no que diz respeito à dinâmica processual, enaltece-se a figura do juiz cooperativo.

E, um passo à frente, aparenta-se ser necessário contar sempre com um juiz vocacionado a lidar com a demanda estrutural. A formação e aperfeiçoamento de um agente judiciário imbuído de algum idealismo e atento as demandas sócio-políticas, deve ser uma constante no cenário institucional e educacional da magistratura.

Lembra-se que quando se tratou acima da “gestão de transição”, constatou-se que o juiz escolhido e designado estava familiarizado com o processo estrutural. Percebe-se, assim, ser de suma importância que o profissional que atuará em demandas estruturais seja densamente preparado para tal intento, seja na seara acadêmica (doutrinária), seja na prática com o conhecimento da vivência das experiências que podem ser replicadas.

O professor Antônio César Bochenek (2022, p. 8-10), quando escreveu a apresentação da obra “Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade” (emergiu dos casos práticos analisados no Mestrado da Enfam), comentou que a Enfam está atenta às necessidades teóricas e práticas, optou por ofertar a disciplina Demandas Estruturais “com objetivos de fomentar e incentivar o desenvolvimento do debate a respeito das funções do juiz nos processos estruturais, bem como das novas ferramentas processuais disponíveis e em construção para processar de forma eficiente os litígios denominados estruturais”. Bochenek (2022, p. 8) reitera que “é inegável que o magistrado e a magistrada, na função de condutores do processo, são peças fundamentais para o processamento de demandas estruturais e litígios de alta complexidade”.

Não se questiona, nesse contexto, a importância da atuação da Enfam em propiciar tal formação em sede de pós-graduação. Ademais, tão bem se sabe do engajamento constante da Enfam em garantir que os magistrados estejam em permanente formação acadêmica e humanística. Assim, entende-se ser necessário o fomento da matéria nos cursos preparatórios ofertados pela Enfam aos juízes iniciantes (no eixo curricular da formação inicial), bem como na formação continuada²⁰.

²⁰ A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados é o órgão oficial de treinamento de juízes de direito e juízes federais brasileiros. A ela cabe regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos oficiais para ingresso, vitaliciamento, e promoção na carreira da magistratura (ENFAM, 2018a). Impõe-se frisar quer, dentre tantas, há a competência da ENFAM em “promover, diretamente ou mediante convênio, a realização de cursos relacionados com os objetivos da ENFAM, dando ênfase à formação humanística” (ENFAM, 2018a). As ações educacionais da Escola embasam-se na concepção do magistrado integral. Para a concretização dessa visão,

Nessa ordem de ideias, num futuro próximo, os tribunais brasileiros podem até mesmo contar com cadastro de juízes previamente inscritos, de acordo com o perfil aqui traçado, e com a expectativa positiva em trabalhar em demandas estruturais.

No ano de 2022, o Supremo Tribunal Federal, quando então a ministra Rosa Weber era presidente daquela Corte, expediu a Resolução n. 790 a qual, entre outras providências, criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal) (Brasil, 2022). A determinação acerca do Cesal estipula que tal centro funciona no âmbito da Presidência do STF e será integrado por três unidades: a) o Centro de Mediação e Conciliação, criado em 2020, visando à solução de questões jurídicas sujeitas à competência do STF que, por sua natureza, possam ser objeto de composição; b) o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ), disciplinado pela Resolução n. 755/2022, que prevê a cooperação recíproca do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário para a prática de atos judiciais ou administrativos; e c) o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), disciplinado na nova resolução. A atenção dada pelo STF ao processo estrutural é vista em face da criação do Cadec, cujo objetivo “é auxiliar o STF na resolução de processos voltados a reestruturar determinado estado de coisas em desconformidade com a Constituição Federal e que exijam, para a concretização de direitos, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas” (Brasil, 2022).

Ainda, constata-se que a medida levou em conta o fato de que “as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas e intervenções diferenciadas, como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária” (Brasil, 2022).

Por sua vez, O Conselho Nacional de Justiça, além de outras funções, possui a missão de promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade (por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira).

Ter em conta o engajamento do CNJ em prol de atividades envolvendo o processo estrutural é algo de importância ímpar, e o primeiro passo parece ter sido dado. Recentemente o CNJ lançou a Recomendação n. 158 (de 15 de outubro de 2024), tratando justamente das demandas estruturais, pois “recomenda aos tribunais brasileiros que considerem a realização de consultas ou audiências públicas em processos nos quais a eficácia da decisão possa atingir um grande número de pessoas” (Brasil, 2024).

Enfim, consta da notícia sobre o anteprojeto da lei sobre o processo estrutural, que aparentemente trará as previsões legais no sentido de que “se uma causa for julgada como muito complexa, o juiz pode ser liberado de suas outras funções para se dedicar somente a um processo estrutural”; e ainda que “os tribunais podem estabelecer um órgão de assessoramento ao juiz” (Brasil, 2024).

as ações educacionais que fazem parte dos programas de formação da ENFAM estruturam-se em três eixos curriculares teórico-práticos: formação inicial, formação continuada e formação de formadores (ENFAM, 2018b).

CONCLUSÃO

O processo estrutural se destaca no cenário brasileiro como forte instrumento colocado à disposição dos jurisdicionados e, por sua vez, possui todos os mecanismos necessários a propiciar força e efetividade às decisões judiciais que emanam medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados. Ademais, o processo estrutural é um instituto que marca mais um ponto positivo na seara do “valor público”.

Nesse contexto, sobleva-se a situação do Brasil, da qual se sabe que o país se encontra entre aqueles Estados com considerável volume de violações dos direitos humanos em todo o mundo e retrata um cenário de grande desigualdade social.

Entrementes, o país vem contando com tragédias estarrecedoras às quais podem ser apaziguadas com o auxílio do Poder Judiciário. Não se olvide da tragédia de Mariana-MG, que ocorreu em 5 de novembro de 2015 (Caso Samarco) tem ainda gerado impactos; o rompimento de barragem em Brumadinho-MG, ocorrido em janeiro de 2019, um dos maiores desastres ambientais da mineração no Brasil; a situação em Maceió-AL, detectada em 2023, com o afundamento de bairros afetando grande quantidade de pessoas, causado pela Braskem; são apenas alguns exemplos mais comentados na mídia. Ditas situações clamam por resultados sociais significativos.

Valer-se, portanto, do processo estrutural diante do quadro brasileiro é de suma importância, pois, como se pode perceber, as demandas estruturais geram reestruturações e implementações de políticas públicas relacionadas a direitos sociais e socorrem casos de interesse público. Ademais, o processo estrutural viabiliza maior efetividade em face do ambiente dialógico propiciar planos de reestruturações, de implementações, e de indenizações, e ainda uma infinidade de possibilidade de acordos judiciais, a fim de solucionar o quanto mais rápido, o litígio de alta complexidade apresentado.

A despeito de existir barreiras por causa dos comandos do processo civil clássico e tradicional, o processo estrutural já é uma constante em face da quantidade de casos práticos de litígios de alta complexidade existentes no Brasil. A produção acadêmica dá conta dessa realidade percebida nos quatro cantos do país²¹. Não por acaso, o anteprojeto que aborda o processo estrutural está para ser encaminhado ao Senado Federal, com o relatório final já aprovado.

Essa realidade, inclusive, segue na trilha de exigir do Poder Judiciário brasileiro atividades voltadas à práxis estruturante, em sintonia com o ambiente dialógico, flexível e cooperativo. Portanto, a juíza e o juiz cooperativos, aderindo à práxis comentada, são imprescindíveis para a efetividade do processo estruturante. Não é adequado para atuar na demanda estrutural um magistrado centralizador e protagonista, mas aquele predisposto a uma participação mais colaborativa e supervisora.

Imprescindível assim que, nas demandas estruturais o magistrado deva estar inserido no modelo cooperativo de processo, e desse modo seja tido também como um juiz acolhedor das mudanças processuais recentes e seja sensível às demandas sócio-políticas, para que se permita abraçar os preceitos do processo estrutural.

Lembra-se, enfim, da proposta de se intensificar o necessário acultramento dos magistrados nacionais na matéria referente ao processo estrutural, e quiçá, entre as

²¹ Tal constatação, por ex., pode ser vista no compilado “Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam”, 2022, 316 p.; e na obra “Processos Estruturais”, 2022. 1278 p.

ações institucionais, criar uma seleção de juízes com esses perfis para nomeações para atuar no processo estrutural. Inclusive, é de importância ímpar formar profissionais cômicos da responsabilidade às demandas sociais a fim de garantir o andamento adequado dos litígios estruturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIN, Arruda. **Manual de direito processual civil**. Vol. 1 - Parte geral. 11^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ANTUNES, Denise. Decisão internacional de cunho estrutural proferida em virtude do controle de convencionalidade. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**. UEPG. Vol. 6, Jan/Dez 2022 (publicada em 04/9/2023). p. 185-211. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/issue/view/912> . Acesso em 10 de setembro de 2023.

ANTUNES, Denise; BOCHENEK, Antonio Cesar. Políticas públicas provenientes do controle de convencionalidade eivado de medidas estruturantes. **Revista Humanidades e Inovação**. Org. Sandra Negri *et al.* V. 10 n. 18, Tocantins: Unitins, 2023. p. 87-105. Publicada em 22/7/2024. Disponível em : <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/issue/view/230>. Acesso em 23 de julho de 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. . IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; e OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1103-1145.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**, Brasília, n. 4, jan/fev, 2009, p.6. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20090130-01.pdf . Acesso em 2 de outubro de 2023.

BOCHENEK, Antônio César. Demandas Estruturais: flexibilidade e gestão. Brasília: **ReJuB - Revista Judicial Brasileira**, vol. 1, n. 1., p. 155-178, 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81>. Acesso em: 7. dez. 2022.

BOCHENEK, Antônio César. Processo Civil de interesse público – processo estrutural e estratégico. **Revista Justiça & Cidadania**, 28/02/2023. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/processo-civil-de-interesse-publico-processo-estrutural-e-estrategico/>. Acesso em 15 de junho de 2023.

BRANCO, Amanda Leal Castelo; FERREIRA, Vinícius; MOURA, Emanuella Henrique da Silva. **As linhas evolutivas do direito processual**. Jus.com.br. 07.9.2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/42269/as-linhas-evolutivas-do-direito-processual/3>. Acesso em 03 de agosto de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Programa de Cooperação Judicial**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/cooperacao-judiciaria/>. Acesso em 09 de julho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de juristas aprova anteprojeto de lei sobre processo estrutural**. Agência Senado. 31/10/2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>

noticias/materias/2024/10/31/comissao-de-juristas-aprova-anteprojeto-de-lei-sobre-processo-estrutural . Acesso em: 02 de novembro de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios**. 27/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1> . Acesso em 04 de julho de 2024.

BROLLO, Silvia Regina Salau. Conciliação e mediação em processos estruturais. IN: **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Antônio César Bochenek (coord.). Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2022, p. 1257-1278.

CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DIDIER JR., Fredie. **Judiciário tem atuado na solução de problemas estruturais da saúde brasileira**. Entrevista concedida ao Conselho Nacional de Justiça. CNJ – Comunicações e eventos, 08 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/para-professor-judiciario-tem-atuado-na-solucao-de-problemas-estruturais-da-saude-brasileira/>. Acesso em 08 de setembro de 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Raphael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75**, jan./mar. 2020, p. 101-136. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/147368/elementos_teorja_processo_didier.pdf . Acesso em 28 de maio de 2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros/JusPodivn, 2022.

ENFAM. ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Institucional**. 2018a. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/institucional/sobre-a-escola/>. Acesso em maio de 2023.

ENFAM. ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Institucional. Ensino**. 2018b. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/institucional/sobre-a-escola/>. Acesso em maio de 2023.

FERRAZ, Taís S.. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. IN: REICHEL, L. A.; JOBIM, M. F.. (Org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. 1. ed. Londrina: Thoth Editora, 2019, v. 1, p. 513-526.

LEITÃO, Emiliano Zapata de Miranda. Demanda estrutural: estudo de caso da Praia do Jacaré em João Pessoa – PB. IN: **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Antônio César Bochenek (coord.). Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2022. p. 121-142

MARÇAL, Felipe Barreto. Deveres cooperativos do magistrado no processo estruturante: da cooperação com as partes à cooperação com outros órgãos (judiciários ou extrajudiciários), por meio de atribuição de competências e delegações. **Civil Procedure Review**. v.10, n.2: mai.-ago., 2019a. p. 77-99.

MARÇAL, Felipe Barreto. Processos estruturais (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária. **Revista de Processo**, v. 289, p. 423-448, mar. 2019b.

MARTINS, Leonardo Resende. Execução fiscal estrutural: o Caso Urbana. IN: **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Antônio César Bochenek (coord.). Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, 2022. p. 13-28.

MITIDIERO, Daniel Francisco. **Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MITIDIERO, Daniel Francisco. **Elementos para uma teoria contemporânea do processo civil brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

MITIDIERO, Daniel Francisco. Processo justo, colaboração e ônus da prova. **Rev. TST**, Brasília, vol. 78, no 1, jan/mar 2012. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/29621/003_mitidiero.pdf?sequence=4. Acesso em 08 de setembro de 2024.

NEGRI, Sandra; PEDRON, Cristiane Drebes; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Poder Judiciário Brasileiro e a produção de valores públicos: Validação e Confirmação. **Revista Humanidades e Inovação**, editada pela Universidade Estadual do Tocantins (Unitins). 2021.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. Ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2016.

OST, François. Júpiter, Hércules e Hermes: tres modelos de juez. **Revista Doxa - Cuadernos de Filosofia del Derecho**, Universidad de Alicante, n. 14, 1993. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304543676_Jupiter_Hercules_Hermes_tres_modelos_de_juez. Acesso em 03 de novembro de 2024.

PASQUALOTTO, Victória Franco. O processo civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco FÉLIX (comp.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 1203-1255.

PUGA, Mariela. La litis estructural en el caso Brown v. Board of Education. IN: ARENHART, Sergio Cruz, JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022, p. 87-134.

ROSA, Viviane Lemes da. Aplicações da teoria da racionalidade limitada às decisões estruturais. IN: ARENHART, Sergio Cruz, JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2022, p. 1257-1278.

SOUSA, Miguel Teixeira de. **Estudos sobre o novo processo civil**. 2. ed. Lisboa: Lex, 1997.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_

PROCESSO ESTRATÉGICO E SUAS DIFERENÇAS. Acesso em 23 de julho de 2024.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. IN: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; e OSNA, Gustavo (orgs.). **Processos estruturais**. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 351-398.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.