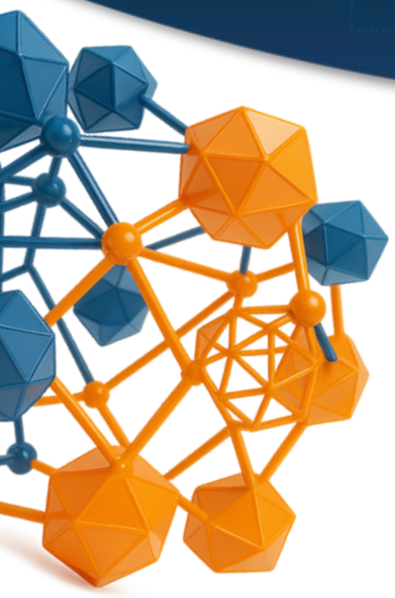
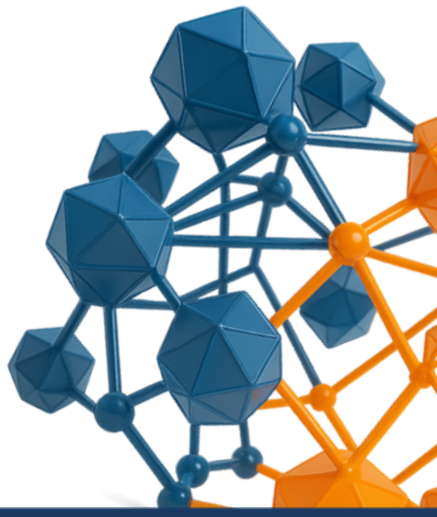


Cartilha sobre
Processos Estruturais

NUGEPNAC



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRESIDENTE

Desembargador Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior

PRIMEIRO VICE-PRESIDENTE E SUPERINTENDENTE JUDICIÁRIO

Desembargador Marcos Lincoln dos Santos

SUPERINTENDENTE ADJUNTO DA PRIMEIRA VICE-PRESIDÊNCIA

Desembargador Habib Felippe Jabour

DIRETORA DA SECRETARIA DE PADRONIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO JUDICIÁRIA (SEPAD)

Elaine Batista Costa Souza

GERENTE DO NÚCLEO DE GERENCIAMENTO DE PRECEDENTES E AÇÕES COLETIVAS (NUGEPNAC)

Daniel Geraldo Oliveira Santos

COORDENADORA DA COORDENAÇÃO DE PRECEDENTES QUALIFICADOS (COPREC)

Alessandra Alvarenga Spadinger

COORDENADOR DA COORDENAÇÃO DE AÇÕES COLETIVAS (COAC)

Walter Ianni Netto

nugepnac@tjmg.jus.br
Av. Afonso Pena, 4001 – Térreo – sala 13 (Edifício Sede) / Belo Horizonte – MG

Esta cartilha traz a magistradas, magistrados e equipes de assessoria informações sobre os pontos-chave da condução de processos estruturais — desde o recebimento da inicial, passando pela execução e acompanhamento, até o encerramento. O objetivo é auxiliar os gabinetes na condução eficaz desses processos transformadores.

1. A mudança de perspectiva no papel do magistrado

Gestor de solução e facilitador de diálogo

Nos termos do Tema 698 da Repercussão Geral RE 684.612, diante de casos estruturais, **o magistrado deverá apontar as finalidades a serem alcançadas por meio de planos de ação, em vez de determinar a implementação de políticas públicas pontuais. Assim, cabe ao Judiciário atuar como um gestor de soluções construídas em conjunto com as partes envolvidas.**

A missão é conduzir à construção de uma nova realidade social, e não apenas declarar um direito. Isso requer uma postura processual ativa. Espera-se que o magistrado facilite o diálogo entre os múltiplos atores institucionais e sociais para buscar soluções consensuais para problemas complexos.

2. Identificação do processo estrutural

2.1 - Processo coletivo estrutural e processo coletivo

O processo coletivo lida com direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas não necessariamente com a reforma de estruturas.

Já **o processo coletivo estrutural** são em regra ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais. **É um tipo de processo coletivo que se debruça sobre a disfunção ou ineficácia de estruturas institucionais, buscando modificá-las para a efetivação de direitos.**

Na definição de Owen Fiss, "o processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes".

2.2 - Características do litígio estrutural

(a) O elevado grau de complexidade da matéria discutida, que envolve múltiplos interesses, os quais, não raro, são contrapostos;

(b) a implementação, pela via jurisdicional, de valores públicos considerados juridicamente relevantes, mas que não vêm sendo respeitados; e

(c) a necessidade de reforma de uma instituição pública ou privada.

3. Competência

Dano Local | **Dano Regional** | **Dano Nacional**

a) Dano local: quando o dano ou a omissão ocorre em uma única localidade**,** a competência será do foro do local do dano ou da omissão, conforme previsto no art. 2º da Lei 7.347/85.

b) Dano regional: se várias comarcas ou subseções judiciárias forem atingidas no mesmo Estado ou Seção Judiciária**,** todas serão igualmente competentes, observando-se a prevenção. Se os fatos atingirem a área da capital do Estado, esta será a competente.

c) Dano nacional ou suprarregional: se os fatos tiverem dimensão nacional, abrangendo mais de um Estado, qualquer capital de Estado atingido ou o Distrito Federal será competente, concorrentemente, observada a prevenção e ressalvada a competência da Justiça Federal, se houver interesse da União.

Atenção: Processos estruturais ou coletivos cuja *solução possa interferir em outro processo estrutural devem ser reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas.* A reunião dos processos poderá se dar, inclusive, por meio de cooperação judiciária, nos termos dos artigos 67 a 69 do CPC.

4. Da atuação inicial do magistrado no processo estrutural

Análise da petição inicial

A análise minuciosa da petição inicial é determinante para identificar se o caso tem potencial para ser tratado como um processo estrutural. Essa fase requer um olhar crítico para além das formalidades processuais comuns.

Em algumas situações, o caráter estrutural do litígio estará indicado expressamente na inicial. Nesse caso, o autor (normalmente Ministério Público, Defensoria Pública ou associações de classe) alega o caráter estrutural do litígio ou demonstra o espectro complexo e a necessidade da reforma estruturante.

Além das alegações trazidas pelo autor, o magistrado deve analisar os documentos juntados pelas partes que demonstrem a característica estrutural do litígio. O magistrado pode também **solicitar o levantamento de dados que demonstrem a complexidade** de resolução da questão.

Depois de analisar a inicial, o magistrado poderá se encontrar diante de três caminhos para despachar. Escolher um deles é uma decisão estratégica que moldará todo o futuro do processo.

- **Cenário de dúvida:** quando a inicial carecer de elementos suficientes para caracterizar o processo estrutural, o magistrado poderá determinar a emenda da inicial, solicitando que a parte autora detalhe as razões do pedido de instauração de um litígio estrutural e apresente documentos ou quaisquer elementos que entender necessários à caracaterização da lide como um procedimento estrutural;

- **Rejeição liminar:** quando a alegação de natureza estrutural é manifestamente descabida, o juiz poderá rejeitar o caráter estrutural e determinar o prosseguimento do processo pelo rito comum, se for o caso;

- **Potencial válido para o caráter estruturante:** a) nesse caso, será necessário verificar se o estado de desconformidade institucional é persistente.

O juiz deverá apurar:

- se está diante de um direito fundamental com exigibilidade**;**
- se **o atendimento ao pedido pode ser universalizado** em situações similares, quer dizer, concedido às demais pessoas; ou
- se **o atendimento ao pedido implicaria ou não uma transferência ilegal ou inconstitucional de recursos,** o que feriria a igualdade, a isonomia e a separação de poderes.

Decisão que declara ou homologa a natureza estrutural do litígio: após receber as manifestações das partes (deve-se evitar liminares inaudita altera pars) e, eventualmente, realizar audiência específica, chega o momento crucial de decidir formalmente acerca do caráter estrutural do processo. Essa é a "decisão-mãe", que estabelece as bases para todo o procedimento especial que se seguirá.

5. Organizando o processo estrutural

Após o reconhecimento da natureza estrutural do litígio, é necessário organizar o processo para a fase de construção da solução. Essa etapa é caracterizada pelo compartilhamento de responsabilidades e pelo planejamento estratégico conjunto.

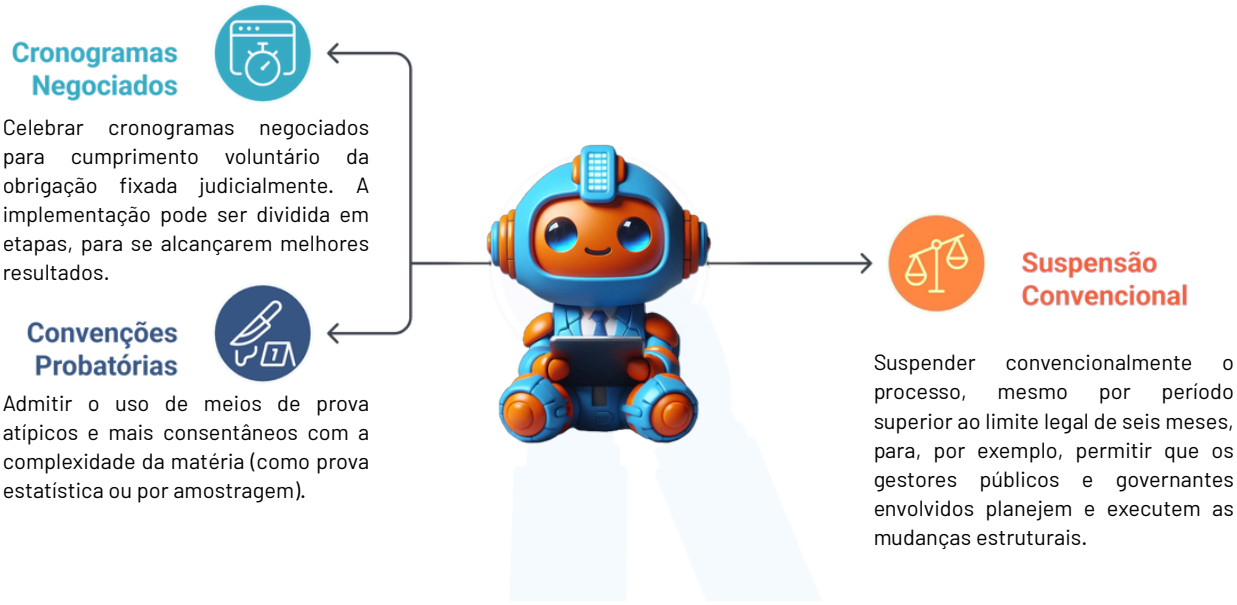
A adoção desse modelo dialógico de decisão judicial demanda do magistrado uma postura mais ativa na condução do processo, para que os diversos atores envolvidos construam a solução de maneira compartilhada.

5.1 - Audiência de saneamento compartilhada: se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, o juiz deverá designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o magistrado, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações.

5.2 - Admissão de *amicus curiae*: o magistrado, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de quinze dias de sua intimação.

5.3 - Negócios jurídicos processuais (gestão extrajudicial): nos termos do art. 190 do CPC, versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Exemplos de negócios processuais em litígios estruturais sobre políticas públicas:



5.4 - Definição de calendário para o plano de trabalho processual: estabelecer, de comum acordo com as partes, um cronograma de audiências temáticas e prazos para as diversas etapas do processo, de modo a garantir a previsibilidade da prática dos atos processuais.

5.5 - Outras ferramentas processuais: elaborar decisão de saneamento que funcione como um "manual de instruções" para as próximas etapas do processo.

6. Elaboração do plano

As partes devem apresentar a primeira versão do plano de atuação, que passa por debates e aprimoramentos com a participação de todos os envolvidos. Sempre que possível, o juiz facultará que a versão inicial do plano seja elaborada pelo sujeito encarregado da atividade sobre a qual recai o processo. O juiz valida o plano depois de verificar que ele contém diagnóstico, metas SMART, indicadores, cronograma, responsáveis pela implementação, metodologia, orçamento e critérios de saída.

7. Sentença estruturante (homologação judicial)

Após buscar o máximo de consenso, **o juiz homologa o plano por sentença judicial, transformando-o em título executivo**. A partir desse momento, o plano passa a ter força de lei dentro do processo.

Nessa fase, é imprescindível que a sentença judicial observe os parâmetros para a intervenção judicial em Políticas Públicas, com vistas à concretização de direitos fundamentais, mas sem desconsiderar o espaço de discricionariedade do administrador para a definição e implementação de políticas públicas. Assim, o magistrado deve observar com atenção os seguintes pontos:

- 1º - é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público;
- 2º - no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se **observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada**, considerados os recursos efetivamente existentes;
- 3º - **ao Judiciário cabe determinar a finalidade a ser atingida, e não o modo.** Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios para implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz;
- 4º - a decisão judicial deve **apoiar-se em elementos e provas técnicas** existentes nos autos;
- 5º - o processo de tomada de decisões deve incluir o auxílio e o diálogo com outros órgãos e a sociedade civil, para que as partes construam a solução de forma dialógica e compartilhada. Isso favorece o cumprimento posterior da decisão pelo Poder Público.

A resposta correta perpassa, então, por uma análise da **intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas, sob a ótica do problema estrutural.**

8 - Monitoramento e flexibilidade

O magistrado acompanha o cumprimento do cronograma, verifica os indicadores de progresso e mantém a comunicação aberta. O plano pode ser ajustado conforme surgirem fatos novos, não havendo preclusão consumativa, observado o contraditório prévio.

Caso o cronograma não esteja sendo cumprido, o magistrado pode e deve, a todo momento, chamar as partes para averiguar o motivo do não atendimento e a eventual necessidade de alterar o cronograma. No entanto, deve estar atento para que as justificativas apresentadas pelas partes não sejam utilizadas como instrumento protelatório do cumprimento da decisão judicial.

9 - Encerramento

Quando as metas e indicadores previstos no plano são atingidos, o juiz verifica o cumprimento integral, ouve as partes e profere decisão de encerramento do monitoramento e extinção do processo.

O NUGEPNAC desempenha um papel fundamental no auxílio aos magistrados e equipes de assessoria na gestão de precedentes qualificados, ações coletivas e processos estruturais. **Para acionar o NUGEPNAC, basta ligar/enviar uma mensagem de Whatsapp para (31) 3232- 2636 ou enviar um e-mail para nugepnac@tjmg.jus.br.**

NUGEPNAC