

NÚCLEO DE GERENCIAMENTO DE PRECEDENTES E DE AÇÕES COLETIVAS



1ª Vice-Presidência



Produzida pela primeira Vice-Presidência, por meio do NUGEPNAC, 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.

Produzida pela primeira Vice-Presidência, por meio do NUGEPNAC, esta cartilha traz...

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 Felipe 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



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.

03

17



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.

05

17

3. Competência



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, será competente o foro desta.

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.

07

17



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 pormenorize as razões do pedido de instauração de um litígio estrutural e apresente documentos ou quaisquer elementos que entender necessários à caracterização 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 para o caráter estruturante: 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 parte) 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.

09

17

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:



Cronogramas negociados
Celebrar cronogramas negociados para cumprimento voluntário da obrigação fixada judicialmente. A implementação pode ser dividida em etapas, para se alcançarem melhores resultados.



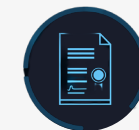
Convenções probatórias
Admitir o uso de meios de prova atípicos e mais consentâneos com a complexidade da matéria (como prova estatística ou por amostragem).



Suspensão convencional
Suspender convencionalmente o processo, mesmo por período superior ao limite legal de seis meses, para, por exemplo, permitir que os gestores públicos e governantes envolvidos planejem e executem as mudanças estruturais.



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.

11

17

Caso possua algum processo com grande repercussão social ou necessite de algum apoio para divulgar atos ou decisões, conte com a Diretoria de Comunicação do TJMG, que poderá ser contatado através dos e-mails **imprensa@tjmg.jus.br** e **dircom@tjmg.jus.br** ou pelo Telefone: **(31) 3306-3921**



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.

12

17

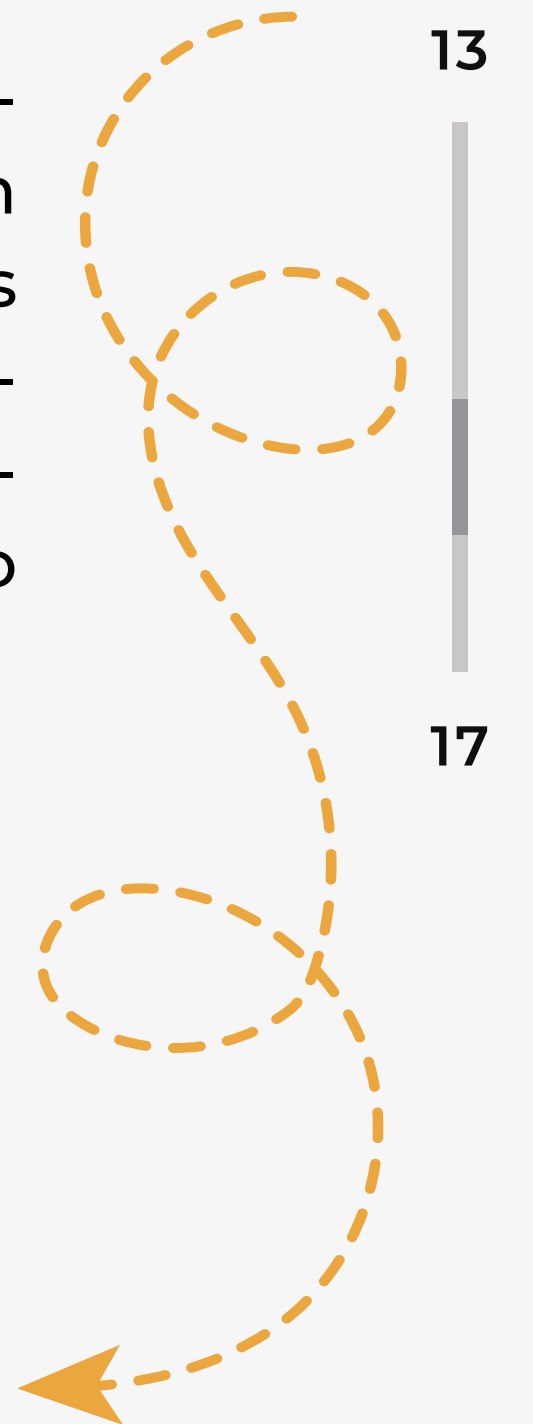


7. Sentença estruturante (homologação judicial)



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.

15

17



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.**

16

17