

1 INTRODUÇÃO

No campo do processo civil, diversos temas têm sido colocados em evidência nos últimos tempos. Seis anos após a vigência do – não mais tão novo – CPC e diante da necessidade de aprimoramento do sistema de justiça, os processos estruturais e a cooperação judiciária nacional estão em destaque nas discussões mais importantes no âmbito processual civil. São temas que, à primeira vista, não se relacionam, mas um olhar cuidadoso da relação entre essas temáticas pode trazer luz a novas ideias no tocante ao tratamento de conflitos.

E este artigo objetiva justamente isso, tratar da relação entre a cooperação judiciária nacional e os processos estruturais, de modo a questionar o seguinte: de que forma a cooperação judiciária por concertação pode auxiliar na execução de medidas estruturantes? Como é cedo, o maior gargalo do Judiciário está na execução e cumprimento de sentença. A inquietação dos autores é no seguinte sentido: em casos de processos estruturais nos quais não tenha logrado êxito a autocomposição, a partir de um acordo estrutural, e sendo necessária a prolação de sentença (s) para estabelecer as medidas de tratamento dos conflitos, a execução dessas medidas pode ser auxiliada por outros magistrados e servidores a partir da cooperação por concertação?

A hipótese da pesquisa é de que a cooperação por concertação é uma técnica que pode auxiliar muito na execução de processos estruturais, na medida em que o próprio CPC e a Resolução 350/2020 do CNJ apresentam diversas possibilidades de como a cooperação por concertação pode se dar em processos tradicionais, o que pode ser adaptado e trazido para o âmbito dos processos estruturais.

Na primeira seção do trabalho, será analisada a passagem de um sistema processual publicista para um macrossistema de contratualização processual, no qual reina o princípio da cooperação, a fim de demonstrar que a cooperação por concertação é um instituto que faz parte desse macrossistema. A segunda seção, por outro lado, tem como objetivo apresentar algumas características típicas dos processos estruturais, bem como explicitar de que modo as decisões estruturais devem ser tomadas para que se chegue a fase de implementação das medidas.

Por fim, a terceira seção examinará as nuances da cooperação por concertação e trará luz a algumas disposições da Resolução 350/2020 do CNJ, com o intuito de demonstrar que é possível a adaptação das medidas ali propostas para que sejam utilizadas na implementação de medidas estruturantes.

O método utilizado é o hipotético-dedutivo e os procedimentos de pesquisa a serem utilizados são a pesquisa documental e bibliográfica de autores de destaque na temática dos processos estruturais, como Sérgio Cruz Arenhart (2022), Gustavo Osna (2022), além de autores indispensáveis na temática da contratualização e negócios jurídicos processuais, como Antonio do Passo Cabral (2018), e da cooperação, como Nilson Aragão (2020).

2 “MACROSSISTEMA” DE CONTRATUALIZAÇÃO DO PROCESSO E COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA

As legislações que regeram o processo civil brasileiro, por muito tempo, foram pautadas na concepção publicista da relação jurídica processual, na qual o juiz sempre assumiu papel central na condução do processo em detrimento das partes. Essa lógica publicista e assimétrica da relação processual conduz a contornos de um sistema inquisitorial, que atribui autonomia ao magistrado para condução do processo e aloca as partes em espaço de passividade e meras espectadoras do processo.

De acordo com Cabral, essa concepção publicista influenciou até mesmo o direito de ação, que apesar de considerado disponível, deslocou-se do âmbito privado para ser concebido como um direito público (CABRAL, 2018. p. 130). Com isso, a partir da lógica publicista, o caráter disponível do direito de ação reduzia-se a simples provação da jurisdição inerte, assim como todos (ou quase todos) os atos processuais posteriores seriam revestidos de interesse público prevalentes sobre os privados (CABRAL, 2018, p. 131).

Nessa perspectiva, em um sistema processual publicista a vontade das partes é minimizada em favor da vontade do direito objetivo, já que sua fonte normativa é a lei e sua aplicação está restrita à atuação do juiz por meio de atos unilaterais e isolados, sem qualquer interação entre os sujeitos processuais, que apresenta como base a ideia subjacente de que apenas o Estado poderia promover justiça em razão da posição imparcial diante dos interesses envolvidos no processo (CABRAL, 2018, p. 137). Assim, “o publicismo conformou os escopos do processo tendo por base os interesses estatais; as finalidades públicas da jurisdição suplantariam em importância e precederiam a tutela dos direitos das partes” (BARREIROS, 2018, p. 95).

Entretanto, apesar de ainda existente e culturalmente enraizado, o Código de Processo Civil Brasileiro, influenciado por bases teóricas científicas que impactaram sua tramitação legislativa (CABRAL, 2018. p 164), rompeu com a concepção exacerbadamente publicista, que reduziu o protagonismo do Judiciário em paralelo ao aumento das possibilidades de influência

das partes no procedimento e situações jurídicas processuais por meio de convenções (BARREIROS, 201, p. 111). Com isso, o CPC reinaugurou ou acentuou no ordenamento jurídico processual as perspectivas de um “microsistema” de contratualização do processo, que retira as partes da posição de passividade e coloca em espaço de protagonismo, permitindo-as “modelarem” a relação processual por meio de incentivos à autocomposição (art. 3º, §§2º e 3º), a cooperação (art. 6º) ou estabelecimento de negócios jurídicos processuais (art. 190), em clara predominância do diálogo entre os sujeitos processuais.

Nesse contexto, o microsistema de contratualização enseja uma superação da concepção publicista, de caráter rígido e legalista de procedimentos pré-estabelecidos, para alcançar um espaço de maior autonomia, liberdade procedimental e flexibilidade, transformando o “microsistema” em “macrossistema”, dada inúmeras possibilidades de sua manifestação para customização do desenvolvimento processual. Um dos institutos centrais dessa proposta de contratualização do processo são as convenções processuais ou negócios jurídicos processuais, previstos no art. 190 do CPC, que permite as partes a pactuação de regras e aspectos relacionados à relação processual, modificando procedimentos e direcionando os rumos do desenvolvimento processual, o que, porém, não é objeto estudo neste artigo.

Entretanto, apesar da alocação das convenções processuais no centro do sistema de contratualização do processo, a flexibilização, adaptabilidade e eficiência inerentes a esse sistema permitem alocar também a cooperação judiciária, especialmente os atos concertados entre juízes cooperantes (art. 69, IV e §2º, do CPC), como instituto deste macrossistema negocial. Essa possibilidade pode ser extraída da própria conceituação do que se entende por cooperação, que, nas palavras de Aragão, poderia ser definida, em linhas gerais, como “um poder/dever de ampla interação entre juízos pelos meios mais eficazes para possibilitar a gestão adequada e eficiente de atos processuais” (ARAGÃO, 2020, p. 452).

Assim, a definição de cooperação judiciária já se inclina aos contornos do instituto ao cenário de contratualização, uma vez que a busca pela eficiência e aprimoramento da gestão processual por meio de atos de cooperação exigem um espaço processual dotado de flexibilidade, adaptabilidade e instrumentalidade, características que não se alinham ao modelo publicista. Nesse sentido, no caso dos atos concertados entre juízes cooperantes, a necessidade de flexibilização é observada na própria dicção do art. 69 do CPC, que estabelece a ausência de forma pré-estabelecida para a prática de atos de cooperação por concertação, atribuindo clara instrumentalidade e flexibilidade procedimental aos atos práticos em cooperação, colaboração ou compartilhamento.

Portanto, o caráter negocial da cooperação por concertação reside exatamente no caráter flexível e negocial do ato firmado entre juízes, possuindo como distinção do negócio processual, unicamente o sujeito que firma a relação negocial, sendo possível até propor que o ato concertado se caracterize como um negócio jurídico processual firmado pelo próprio Judiciário, no caso pelos magistrados.

Nessa linha de entendimento, as premissas da contratualização do processo objetivam, sobretudo, a adoção de medidas aptas ao desenvolvimento processual eficiente, desvinculando-se a fórmulas tradicionais e procedimentos engessados próprios do publicismo, o que também se relaciona às características e finalidades entabuladas na cooperação judiciária, já que, nas palavras de Costa:

a cooperação judiciária como técnica de gestão processual pressupõe o diálogo entre os juízes e órgãos do Poder Judiciário para que possam identificar problemas e traçar coletivamente uma política judiciária adequada. A cooperação judiciária não é, portanto, um imperativo da lei, nem se trata de um direito da parte ou de um dever do julgador. É uma faculdade do juiz em sua atribuição de gestor processual na busca de maior fluidez entre os órgãos judiciais para responder com eficiência às situações concretas. É, enfim, ato que depende do juiz, em um juízo de ponderação, analisando o caso concreto em interligação com os demais juízes e órgãos do Poder Judiciário. (COSTA, 2021, p. 7)

Assim, a cooperação judiciária poderia ser reforço à ideia de administração gerencial do Poder Judiciário, impoanto a prática de atos cooperados para a busca de uma atuação jurisdicional célere e eficaz, com foco na otimização de procedimentos e recursos financeiros (AVELINO, 2015, p. 188). Para Aragão, a cooperação judiciária desempenha papel especial no âmbito gestão processual, pois tem a possibilidade de elevar o rendimento e potencializar a atividade jurisdicional através da redução de condutas formais-burocráticas, evitando a repetição de atos desnecessários (ARAGÃO, 2020, p. 455).

Dessa forma, a partir desse pano de fundo de contratualização do processo, em que a cooperação por concertação figura como instrumento de eficiência e aprimoramento da gestão processual, suas potencialidades poderiam ser utilizadas na resolução de demandas coletivas e complexas, como o caso da execução de medidas estruturantes, que, como será abordado no tópico subsequente, apresenta características multifacetadas, que não se coadunam ao rígido e estático sistema publicista.

3 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL E OS PROVIMENTOS EM CASCATA

No entendimento de Edilson Vitorelli (2022, p. 69), o processo estrutural representa um tipo de processo coletivo cujo objetivo é a reorganização, por meio da jurisdição, de uma estrutura, seja pública ou privada, que causa, estimula ou permite a ocorrência de uma violação a direitos devido ao modo de funcionamento desta estrutura. Contudo, conforme Didier, Zaneti Jr e Oliveira (2022, p. 465), a melhor forma de se chegar a uma definição adequada de processo estrutural passa por um raciocínio tipológico, ou seja, verificar as características do processo estrutural é um caminho mais profícuo para entendê-lo do que buscar conceituações. Assim, nesta seção serão trabalhadas algumas características típicas dos processos estruturais.

Não existe consenso na doutrina sobre um rol de características dos processos estruturais, visto que cada autor elenca características que entendem ser necessárias para distinguir os processos estruturais do processo coletivo. Para Vitorelli (2022, p. 74-75), os fatores de distinção entre estes dois tipos de processo são: a) o tipo de litígio que está em foco, que é derivado de reiterações de comportamentos de uma estrutura que impacta a sociedade em grande medida; b) o policentrismo do litígio; c) a pretensão de realização da tutela jurisdicional por meio de uma implementação gradual de medidas de reestruturação do comportamento da instituição, visando o futuro.

Sobre o policentrismo legal, o autor afirma que este é caracterizado pela existência concomitante de diversos centros de interesses no mesmo conflito, sendo que esses interesses são protegidos pelo ordenamento jurídico (VITORELLI, 2022, p. 65). Nas palavras de Abram Chayes (1976, p. 1.284), “[t]he characteristic features of the public law model are very different from those of the traditional model. The party structure is sprawling and amorphous, subject to change over the course of the litigation¹”. Ou seja, no processo estrutural não há uma divisão clara entre as partes, entre autor e réu, visto que os grupos de interessados no litígio, além de múltiplos, podem ser modificados ao longo do processo.

A prospectividade é outra característica típica do processo estrutural, pois no entendimento de Abram Chayes, a decisão judicial visa o ajustamento de comportamentos futuros – da estrutura burocrática – e não a compensação de erros do passado (CHAYES, 1976, p. 1.298). A complexidade também pode ser destacada, uma vez que os processos estruturais veiculam litígios estruturais que não encontram solução simplesmente na lei, pois não existe uma única solução correta para o caso, mas sim várias, sendo que cada uma tem um custo-

¹ “As características do modelo de direito público são muito diferentes das do modelo tradicional. A estrutura das partes é extensa e amorfa, sujeita a alterações ao longo do litígio” (tradução nossa).

benefício diferente (VITORELLI, 2019, p. 67). Como há muitos interesses envolvidos (multipolaridade ou policentrismo legal), as hipóteses de solução acabam se multiplicando (DIDIER, ZANETI JR, OLIVEIRA, 2022, p. 471).

Outro diferencial do processo estrutural é a forma como ele é conduzido, de maneira mais flexível, em que há a possibilidade de “adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária” (DIDIER, ZANETI JR, OLIVEIRA, 2022, p. 466). Isto não representa, nem de longe, um salvo-conduto para que o processo seja conduzido arbitrariamente, visto que as normas aplicáveis aos processos estruturais como o CPC, LACP, LINDB devem ser respeitadas e seguidas pelo magistrado.

Neste ponto, é necessário ressaltar o entendimento de Jordão Violin:

Com efeito, variando o objeto da ação, variam também as adaptações procedimentais necessárias à proteção do bem da vida. A tutela do direito à saúde, à habitação ou à erradicação do trabalho infantil, por exemplo, exigirá medidas diversas daquelas adotadas para a dessegregação das escolas [...] A discriminação da mulher no mercado de trabalho, as condições dos presídios, o tratamento nas instituições psiquiátricas e a prevenção de danos ambientais são alguns temas que podem dar origem a pretensões estruturais. E que, por consequência, trazem ao processo dificuldades específicas (VIOLIN, 2022, p. 650).

Percebe-se, então, que a flexibilidade procedimental é importantíssima no processo estrutural, porque jamais uma demanda estrutural será igual a outra. Seria ilusório tentar montar um manual para os processos estruturais, como se fosse possível determinar os caminhos processuais exatos que todas as demandas estruturais devem percorrer. Cada processo estrutural possui peculiaridades e, por mais que tenham características em comum, como as aqui citadas, o *iter* processual a ser adotado dependerá justamente das especificidades do caso e de uma gestão adequada do processo pelo magistrado e pelas partes, pautados sempre na cooperação.

Jordão Violin sintetiza as características do processo estrutural da seguinte forma:

[...] uma demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma de uma instituição social; cuja implementação exige ações diferidas no tempo, que não se esgotam com a prolação da sentença; conduzida por juiz e partes em cooperação (VIOLIN, 2022, p. 650).

Quando o conflito é extremamente complexo e não existe diálogo possível entre os atores envolvidos, a utilização de um meio autocompositivo revela-se como um grande desafio. Em não havendo possibilidade de autocomposição, o processo estrutural precisará de uma

sentença, mas que não será uma sentença final, de modo a estabelecer, de maneira mais abrangente, as medidas estruturantes que se revelam necessárias naquele momento.

De acordo com Felipe Barreto Marçal (2021, p. 33), “as medidas estruturantes são prestações – positivas ou negativas – gradativas e difusas, com uma perspectiva preponderantemente futura e global do litígio policêntrico (problema), operadas de forma mais dialogal entre os sujeitos processuais (e, muitas vezes, terceiros) para [...] realizar alterações em práticas ou condutas ou para reformar (a estrutura de) um ente, organização ou instituição”.

O autor alerta para o fato de que as medidas estruturantes não podem ser utilizadas como soluções “one-shot” ou “one-way” (MARÇAL, 2021, p. 35), ou seja, no processo estrutural a (s) sentença (s) não pode (m) estabelecer simplesmente comandos de fazer ou não fazer, sob pena de aplicação de multa diária, por exemplo. Como o objetivo do processo estrutural é a reestruturação de uma estrutura burocrática, a simples condenação a um fazer ou não fazer não é a medida mais adequada para o tratamento do conflito.

Sergio Cruz Arenhart, por sua vez, elenca alguns requisitos essenciais para que seja possível a implementação de decisões estruturais. Primeiramente, o sistema jurídico deve ser maduro o suficiente para revisitar o conceito de separação de poderes e, conseqüentemente, admita-se a possibilidade de o Poder Judiciário interferir em outros ramos, como em políticas públicas (ARENHART, 2013, p. 4). Em segundo lugar, as medidas estruturantes devem ser o último recurso a ser utilizado, isto é, não podem tomar o lugar de medidas mais simples, devendo ficar adstritas a conflitos nos quais sua implementação se revele necessária (ARENHART, 2013, p. 4-5).

É necessário, ainda, que o sistema jurídico aceite uma atenuação do princípio da demanda, pois a decisão estrutural deve considerar as especificidades do caso concreto e das partes, ainda mais considerando que nos processos estruturais os conflitos são extremamente fluidos e mutáveis (ARENHART, 2013, p. 5). Por fim, existe a necessidade de que sejam feitos provimentos em cascata, ou seja, o juiz proferirá, primeiramente, uma decisão-núcleo, mais abrangente e que estabeleça as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, sendo esta decisão, à medida que forem sendo implementados os provimentos, seguida por outras decisões que estabelecerão novas medidas a serem tomadas, de acordo com a experiência dos efeitos da decisão anterior (ARENHART, 2013, p. 6). Em havendo erros ou surgindo novos problemas, as decisões em cascata serão necessárias (ARENHART, 2013, p. 6).

A execução/implementação das medidas estruturantes é, geralmente, a fase mais complexa de um processo estrutural, pois devido à complexidade do conflito, existe a possibilidade de se seguir por alguns caminhos (VITORELLI, 2022, p. 84). Vitorelli assevera que como o processo judicial não foi feito para reorganizar estruturas e instituições, o que pode levar a resultados imprevisíveis, é recomendável que a execução seja feita de forma negociada (VITORELLI, 2022, p. 84). Neste ponto, cumpre destacar que o fato de a utilização de um meio autocompositivo não ter sido efetiva para a solução do conflito não significa que a execução dos provimentos em cascata não possa se fazer de forma negociada, com a participação do réu. Segundo o referido autor, a execução estrutural deve ser dividida em fases, de modo que seja viável a implementação gradual das medidas estruturantes e a consequente avaliação de seus efeitos (VITORELLI, 2022, p. 84).

Entretanto, diante da necessidade de implementação gradual e da organização da execução em fases e, dependendo do tipo de conflito, é possível que seja necessária a atuação de vários juízes para que ocorra a execução das medidas. Assim, na próxima seção será verificado de que forma a cooperação por concertação pode auxiliar na implementação das medidas estruturantes.

4 AS NUANCES DA COOPERAÇÃO POR CONCERTAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS ESTRUTURANTES

Como abordado na sessão anterior, as características dos processos estruturais conduzem a decisões de caráter multifacetado e efeitos irradiantes, que demandam maior complexidade na sua execução, ou seja, a implementação dos parâmetros de modificações sociais decorrentes das medidas estruturantes e concretização de políticas públicas exige a prática de atos além dos tradicionalmente empregados em ações individuais. E é diante dessa complexidade de implementação partilhada, gradual e organizada das medidas estruturantes que a cooperação judiciária, especialmente através de atos de concertação, assume o papel de instrumento viabilizador de eficácia da medida.

A cooperação por ato de concertação tem por objetivo central a regulamentação de uma série de atos indeterminados com a finalidade de disciplinar a interação permanente entre juízos cooperantes, figurando como um regulamento de caráter geral, anterior a práticas dos atos de cooperação, estabelecidos de forma consensual entre os envolvidos (DIDIER, 2020, p. 77). Nesta lógica, a cooperação judiciária por concertação caracteriza-se como instrumento apto

a superar a divisão estática de competência, já que permite a manutenção da competência entre vários juízos que estão mais próximos aos danos, possibilitando a cooperação ou o compartilhamento da prática de atos processuais (MACEDO; PASCHOAL, 2022, p. 496-497).

Nesse contexto, o Código de Processo Civil apresenta no art. 69, §2º, um rol exemplificativo de possibilidades de cooperação por ato concertado nas diversas fases do processo, entre elas a “execução de decisão jurisdicional”, que permite o estabelecimento negocial de parâmetros procedimentais para a prática de atos processuais necessários à efetivação do comando jurisdicional, em caráter contínuo e permanente. Entretanto, ainda que o dispositivo se refira restritivamente à “execução da decisão jurisdicional” (inciso VII), sua utilização apresenta caráter elástico, já que o rol de hipóteses é meramente exemplificativo, reforçando a natureza negocial do processo civil contemporâneo que objetiva a eficiência processual.

Sob essa tônica, a regulação de atos de cooperação por concertação para execução de medidas estruturantes relaciona-se a própria maleabilidade do instituto, outorgada pelo rol exemplificativo do art. 69, §2º, do CPC, que promove uma abertura para sua utilização para além das hipóteses ali elencadas, atribuindo-lhe plasticidade apta a tornar a cooperação um caminho à coletivização (ARENHART; OSNA, 2022, p. 512). Portanto, ainda que o artigo 69, §2º, do CPC mencione a fase executiva apenas no inciso VII, é perfeitamente possível a utilização das demais hipóteses na mencionada fase, seja para prática de atos de citação, intimação ou notificação (inciso I) ou mesmo para obtenção de provas ou depoimentos (inciso II), bastando que seja aplicável ao momento processual.

Aliado a isto, a possibilidade de utilização de atos concertados para execução de medidas estruturantes encontra substrato em um dos princípios em que se alicerça a cooperação judiciária: a cooperação. A cooperação é princípio inerente à parte geral do processo civil (art. 6º do CPC), que representa a necessidade de práticas dialógicas não apenas restritas às partes envolvidas a partir da relação processual, mas também na relação entre juízos, na relação estabelecida dos sujeitos que representam o poder estatal manifesto pelo Poder Judiciário.

Assim, a formulação de atos de concertação para fins de execução de medidas estruturantes valida-se na própria necessidade de adequação do processo civil contemporâneo aos “litígios coletivos irradiados”, termo cunhado por Edilson Vitorelli para definir os conflitos que atingem diretamente os interesses de diferentes pessoas ou seguimentos sociais, que não ocupam o conjunto de uma mesma comunidade ou possuem perspectiva social similar, nem tão

pouco serão afetam na forma e com a mesma intensidade (VITORELLI, 2020, p. 111). Assim, “o processo deve adequar-se às peculiaridades dos direitos, pretensões e às suas respectivas tutelas a fim de outorgar tutela efetiva ao direito material”. (MITIDIERO, 2015, p. 160).

E essa adequação ocorre exatamente em função das nuances do ato concertado que funciona como mecanismo de racionalização da atividade jurisdicional, com destaque no ambiente da litigância complexa, uma vez que sua instrumentalidade possibilita a coordenação de procedimentos, evita a práticas de atos desnecessários e a ocorrência de decisões divergentes (FERREIRA, 2022, p. 259). Com isso, como a multipolaridade é inerente às medidas estruturantes, há a necessidade de atos de cooperação, colaboração e compartilhamento de boas práticas dentro do próprio Judiciário, especialmente entre juízos, com potencialidade à efetividade de execução de medidas estruturantes, que conduzem à reorganização da estrutura de uma instituição, de implementação de uma política pública ou mesmo a uma alteração social sensível.

Nesse contexto, Arenhart e Osna (2022, p. 535) propõem o emprego da técnica de cooperação por concentração como mecanismo de eleição de técnicas mais eficientes e adequadas a demandas complexas, já que a efetivação de uma demanda judicial é deixada a cargo do próprio juiz, que poderá adotar diferentes estratégias para sua execução. ~~Sob este~~ entendimento, Arenhart e Osna (2022, p. 535) apontam que:

Essa disparidade de soluções individuais, por óbvio, é prejudicial não apenas para as partes – que terão, algumas, soluções eventualmente mais eficiente do que outras – mas também para o Judiciário. Essas soluções várias estimularão recursos e discussões longas sobre técnicas viáveis ou não, promovendo desigualdade, seleção de juízos mais favoráveis e uma multiplicidade de outros debates. Logo, parece muito mais razoável que se concentre nas mãos de um só magistrado a efetivação dessas várias ordens, até para que se possa criar mecanismos uniformes de atuação da decisão, com eventual gestão do fornecimento global do fármaco.

Para Didier as possibilidades de utilização da cooperação judiciária na fase executiva seriam amplas e um dos campos mais férteis para o seu desenvolvimento (DIDIER, 2020, p. 97). Nesse sentido, tratando-se de litígios estruturais que envolvem, na maioria dos casos, a implementação de políticas públicas, Rodrigues e Gismondi asseveram que a complexidade que envolve a efetivação de políticas públicas por meio da atuação jurisdicional possui reflexos diretos nas fases cognitiva e executiva de um processo, o que impõe a necessidade de adequação da técnica processual de forma eficiente para superação da crise jurídica enfrentada pelo Judiciário, sendo o modelo cooperativo e democrático de processo via adequada para tanto (RODRIGUES, GISMONDI, 2020, p. 610).

Assim, a implementação de políticas públicas pela via jurisdicional, como ocorre nos processos estruturais, exige adoção técnicas compatíveis com a complexidade da matéria e com o modelo cooperativo e democrático de processo civil, uma vez que as técnicas executivas tradicionais não se mostram suficientes à efetividade das políticas, demandando do magistrado e das partes postura corajosas na busca pela concretização do direito envolvido (RODRIGUES, GISMONDI, 2020, p. 610-611). E é neste cenário que a cooperação por concertação, de natureza negocial, assume relevante caráter instrumental na implementação de medidas estruturantes, já que abre margem aos magistrados para consensualmente fixarem parâmetros e estratégias aptas e eficientes para concretização da ordem jurisdicional, retirando-a do campo abstrato e colocando em espaço de concretização cooperada.

Portanto, as contribuições dos atos de cooperação por concertação à implementação de medidas estruturantes relacionam-se a própria natureza complexa e multipolar dos litígios estruturais, os quais necessitam de soluções e estratégias diversas das adotadas em demandas individuais, como disserta Arenhart:

Muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de decisões simples a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado. (ARENHART, 2013, p. 03)

Sob esta ótica, a regulação de atos de cooperação entre juízes para os casos de processos estruturais abrange uma perspectiva de gerenciamento processual e favorece a concretização princípio da eficiência na fase de execução, já que as regras dos atos de concertação podem ser criadas caso a caso com o objetivo de gerar adaptabilidade e eficiência, além de uma gestão judiciária, permitindo que a economia gerada em um processo se projete para todo um sistema de justiça, contribuindo para uma maior efetividade do Poder Judiciário. (FERREIRA, 2020, p. 259).

Ademais, Cabral propõe que a aplicação de técnicas de eficiência processual tem por objetivo promover maior flexibilidade e adaptabilidade ao sistema jurisdicional, ou seja, a flexibilidade estaria pautada na ideia de mitigação do rigor formal e otimização dos atos jurídicos de um tribunal incompetente para fins de preservação dos efeitos de um tribunal competente, enquanto a adaptabilidade estaria vinculada a proposta de maleabilidade procedimental, na mudança ou transferência de jurisdição durante o processo, flexibilidade na nomeação de juízes e possibilidade de renúncias a direitos em favor de um processo pautado pela contratualização, essenciais a complexidade e conflituosidade presentes nos litígios

estruturantes e, conseqüentemente, na execução de medidas estruturantes (CABRAL, 2018, p. 032-033).

Em seqüência, transpondo a discussão para o ambiente prático, as hipóteses de cooperação por concertação para execução de medidas estruturantes podem ser extraídas da Resolução nº 350 do Conselho Nacional de Justiça, que tratou de estabelecer diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional, ampliando os contornos dos artigos 67 a 69 do CPC. Em seu art. 6º, a Resolução nº 350 elenca um rol de possibilidades para formulação de atos de cooperação, entre as quais se destaca-se o inciso II que permite a trocar de informações entre juízos cooperantes, hipótese que pode ajudar, primeiramente, a identificar demandas estruturais que versem sobre a mesma temática e afetem diversos municípios, a fim de que haja a conexão de processos estruturais, de modo a centralizar em um único juízo o poder decisório para implementação das medidas.

Vinculado à ideia proposta anterior, o art. 6º, inciso IV, prevê a possibilidade de “reunião ou apensamento de processos, inclusive a reunião de execuções contra um mesmo devedor em um único juízo”, o que viabiliza a centralização de processos para execução de medidas judiciais e a regulamentação de ato concertado para diferentes processos, inclusive de competências distintas, que tratem política estruturante comum, inclusive nos casos de provimentos em cascata, sejam reunidos em único juízo, evitando a repetição de atos necessários, a prolação de decisões divergentes, o emprego de técnicas executivas distintas e provoquem um completo estado de assimetria e insegurança jurídica. Tal possibilidade é reforçada pelo Art. 6º, inciso X, pois além da centralização de demandas coletivizadas, torna possível a centralização de demandas coletivas estruturais por meio da conexão.

Por outro lado, também seria viável a formulação de atos cooperados destinados ao compartilhamento da competência para práticas de atos executivos, hipótese plenamente adequável as características dos processos estruturais com provimentos de implementação interinstitucional e dialogada, os quais exigem a prática de atos variados e multiformes, que, em muitas ocasiões, não admitem sua execução na competência de um único juízo. Nesse sentido, recorrendo ao campo exemplificativo, nos casos de um provimento relacionado à adoção de medidas estatais e municipais destinadas ao combate de casos de exploração sexual de crianças e adolescentes no âmbito da ilha do Marajó, no Pará, que possui grande extensão territorial e localidades de difícil acesso, não há como alcançar efetividade na medida se a sua fiscalização e implementação permanecerem concentradas na gestão e competência de único juízo, muitas vezes localizado na capital.

A mencionada proposta pode-se ser observada pela mesma lógica proposta por Cabral acerca do deslocamento e delegação de competência para fins de gerenciamento processual, pautada na eficiência, flexibilidade e adaptabilidade², porém com uma peculiar distinção, já que hipótese de compartilhamento da competência por ato concertado, no caso, teria a finalidade de execução da decisão já proferida sem ofender princípios como o do juiz natural, como mecanismo potencializador do alcance de implementação das políticas públicas estruturantes, com objetivo de alcançar unidades jurisdicional desfavorecidas e, conseqüentemente ampliar o extensão de concretização da medida estruturante.

Ainda sobre a lógica de compartilhamento, o art. 6º, inciso XVIII, autoriza a prática de atos de cooperação para compartilhamento de servidores, o que pode auxiliar na fase executiva para o monitoramento da implementação das medidas, seja no recebimento e análise de relatórios periódicos, auxílio em inspeções judiciais, estabelecimentos de diálogos com os agentes responsáveis pela implementação, realização de mutirões, etc, em especial aos casos de unidades jurisdicionais em crise de gestão e carência de servidores.

Em seqüência, tem-se a previsão do art. 6º, inciso XX, incluído por meio da Resolução nº 436 de 2021, que permite o “compartilhamento de infraestrutura, tecnologia e informação”, favorecendo a execução de medidas estruturantes especialmente nos casos de tribunais com unidades jurisdicionais afastadas dos centros metropolitanos e que enfrentam problemas relacionados à falta de estrutura e acesso à tecnologia. Assim, o compartilhamento de estrutura revela-se importante, a exemplo, em casos nos quais o juízo que está mais próximo do dano, no qual forem centralizados processos com fins à execução, não tiver infraestrutura e tecnologia suficientes para acompanhamento das medidas.

Além disso, verifica-se ainda no art. 11 da Resolução nº 350 do CNJ clara preocupação com a cooperação judiciária nas demandas complexas e a coletivização, vez que o referido dispositivo dispõe que “os atos conjuntos e concertados são adequados para disciplinar a cooperação entre órgãos jurisdicionais em torno de um ou alguns processos, ou a prática de atos mais complexos relacionados a esses mesmos processos”. Nesse sentido, observa-se a indicação de adequação de atos de concertados à efetividade e eficiência de demandas dotadas de complexidade como é o caso da execução de medidas estruturantes.

² Vide CABRAL, Antonio. (2018). Novas tendências e perspectivas sobre gerenciamento de casos: Propostas sobre procedimento de contrato e gerenciamento de atribuição de casos, **Peking University Law Journal**, 6:1, 5-54.

Ademais, o Art. 11, §3º ressalta a plasticidade dos atos de cooperação, estabelecendo que eles poderão ser revisados e adequados a qualquer momento por ato dos juízos cooperantes, indo ao encontro da necessidade de adaptabilidade e flexibilidade do procedimento nos processos estruturais, que não apresentam solução pré-definida, bem como em relação a implementação gradual e organizada das medidas, no modelo tentativa-erro-acerto, pois se for necessário alterar algum aspecto da concertação, isto pode ocorrer a qualquer tempo

Dessa forma, a própria complexidade e multipolaridade inerentes aos processos estruturais demanda a necessidade de cooperação entre juízos com fins à implementação de suas medidas e permite o estabelecimento consensual de atos concertados destinados a regular a prática cooperada e compartilhada de atos próprios da fase executiva, por juízos mais próximos ao litígio ou dano, potencializando o processo gradual e organizado de implementação de políticas públicas estruturantes e otimizando a prestação jurisdicional por meio da desburocratização do processo com eficiência e efetividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tratou dos processos estruturais e sua relação com a cooperação judiciária nacional, mais especificamente a cooperação por atos concertados, de modo a demonstrar as várias formas pelas quais a cooperação por concertação pode auxiliar na execução de medidas estruturantes.

Na primeira seção, discutiu-se a existência de um micro ou macrosistema de contratualização processual, a fim de demonstrar que o modelo publicista de processo foi afastado e deu lugar a uma concepção de contratualização, a partir não somente dos negócios jurídicos processuais, mas também de outros institutos, como a cooperação por atos concertados.

Na segunda seção, tratou-se de maneira específica acerca das características típicas dos processos estruturais, a fim de demonstrar que, em caso de ausência de autocomposição, devem ser proferidos provimentos em cascata, os quais abrirão espaço para a fase de execução das medidas estruturantes.

A partir das características tratadas na segunda seção, a terceira seção trouxe luz às várias hipóteses trazidas pela Resolução 350/2020 do CNJ, com vistas a demonstrar que tais disposições podem ser adaptadas aos processos estruturais, de acordo com suas características e, assim, proporcionar maior efetividade na implementação de medidas estruturantes.

O presente trabalho, portanto, buscou relacionar a cooperação por atos concertados aos processos estruturais, que são temas que estão em destaque na doutrina processual civil brasileira, a fim de demonstrar que a criatividade é sempre necessária nos processos estruturais. A utilização da cooperação por concertação não se limita a fase de execução das medidas, podendo também ser utilizada na fase de conhecimento, pois a flexibilidade procedimental inerente os processos estruturais requer que este tipo de processo, como um todo, seja gerido adequadamente, a partir de técnicas de gestão, de cooperação e com uma boa dose de criatividade, que não representa arbitrariedade ou decisionismo, mas que reflete a necessidade de adaptação do processo as circunstâncias fáticas fluidas do processo estrutural.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. setembro a dezembro de 2020. p. 276-295.
- ARENHART, Sergio Cruz. Decisões Estruturais no Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**: São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.
- ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Cooperação judiciária como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares**. p. 509-536. In: Grandes Temas do Novo CPC. v.16. Cooperação judiciária nacional. Coord. DIDIER, Fredie Jr. CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 912p.
- AVELINO, Murilo Avelino. Breves comentários à cooperação nacional no código de processo civil. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**. n. 8 (2015). Disponível em: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/viewFile/132/125>. Acesso em: 18 out. 2022.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. 2016. 428f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22520/1/LORENA%20MIRANDA%20SANTOS%20BARREIROS.pdf>. Acesso em 18 out. 2022.
- CHAYES, Abram. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**: Massachusetts, vol. 89, p. 1.281-1.316, mai. 1976.
- CABRAL, Antonio. (2018). Novas tendências e perspectivas sobre gerenciamento de casos: Propostas sobre procedimento de contrato e gerenciamento de atribuição de casos, **Peking University Law Journal**, 6:1, 5-54.
- CABRAL, Antonio. **Convenções Processuais**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

COSTA, R. M. P. da. Judicial cooperation as a procedural management technique for modifying jurisdiction to avoid conflicting decisions. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. e42510414197, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i4.14197. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/14197>. Acesso em: 21 oct. 2022.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandrino. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.) **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

FERREIRA, Gabriela Macedo. **O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro**. p. 243-282. In: Grandes Temas do Novo CPC. v.16. Cooperação judiciária nacional. Coord. DIDIER, Fredie Jr. CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 912p.

MACEDO, José Arthur Castilho de; PASCHOAL, Thaís Amoroso. **Tutela Coletiva, cooperação e transfederalismo: compartilhando problemas e soluções**. p. 589-507. In: Grandes Temas do Novo CPC. v.16. Cooperação judiciária nacional. Coord. DIDIER, Fredie Jr. CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 912p.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Processos Estruturantes**. Salvador: Juspodivm, 2021.
VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.) **Processos Estruturais**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 77, jul./set. 2020**. p. 93-118. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: **Processos Estruturais**. Orgs. ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. 2 ed. ver. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.