

REFLEXÕES SOBRE GESTÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL A PARTIR DA ACP DO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381

Jader Alves Ferreira Filho

1. INTRODUÇÃO

Independentemente do nome que se dê, processo coletivo estrutural, processo estrutural, processo civil de interesse público ou processo estratégico, é certo que não há nenhuma norma legal no Direito brasileiro destinada especificamente ao processo judicial que trata da solução de um litígio policêntrico, complexo e voltado à reestruturação de um arcabouço burocrático que se apresenta em desconformidade com o que se espera dele.

A despeito do vácuo legislativo sobre a matéria¹, essas lides, que se pode denominar lides estruturais, inegavelmente existem e, diante da evolução das relações sociais - em seu número e complexidade, tendem a crescer.

O enfrentamento desses problemas estruturais, que intuitivamente encontram no Poder Executivo e Legislativo o ambiente mais propício ao seu debate e solução, vem ao longo dos anos sendo travado no âmbito do Poder Judiciário, por meio da judicialização dessas demandas.

Ocorre que, o Judiciário, em seus contornos tradicionais, não detém vocação, aparelhamento técnico ou de pessoal para equacionar tais inadequações, além de ter, dentro do âmbito de sua parcela na distribuição do Poder na República, competência limitada para tratar da definição política necessária à reestruturação de uma burocracia em desconformidade. Isso não significa, todavia, que, em termos abstratos, o Poder Judiciário está impedido de atuar na implementação de políticas públicas nas situações nas quais, por atitude ou omissão, a Administração se revele em desacordo com a Constituição.

¹ Importante mencionar que tramita no Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de instituir um procedimento especial para controle e intervenção do Poder Judiciário na implementação ou na correção de políticas públicas (PL nº 8.058/2014, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira. Projeto de lei disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 6 de jun. 2022).

Balizado nessas premissas, o presente estudo busca, a par de trazer os contornos do litígio e do processo estrutural, analisar a apreciação jurisdicional de um típico problema dessa natureza, a fim de identificar as técnicas processuais utilizadas na solução do problema, objetivando municiar os magistrados, e demais atores do processo, com ferramentas e técnicas adequadas à complexidade e envergadura da questão posta em juízo, sem esquecer de apontar a base legal que sustenta todas as medidas adotadas na condução do processo, seja na sua fase de conhecimento, seja na fase executiva.

Optou-se neste trabalho por voltar atenção ao caso “Anel Rodoviário e BR-381”, no qual diversas famílias ocupantes de terrenos às margens de rodovias federais, ao longo de dezenove municípios, viram-se às portas de serem desalojadas dos terrenos, para permitir o início de obras de ampliação e melhoria da pista rodoviária.

A lide eleita neste estudo revela a ampla complexidade de um litígio estruturante, com interesses multipolarizados, que escapam do usual embate entre autor e réu, no qual as tradicionais ferramentas processuais e legais não se mostram suficientes para promover uma entrega satisfatória e eficiente da justiça.

Após apresentar as condutas que o magistrado e as partes lançaram mão na solução do caso, busca-se formular uma sistematização, ainda que incipiente dada os limites deste trabalho, a fim de extrapolar as técnicas, metodologia e meios utilizados na ACP do Anel Rodoviário e BR-381 para outros casos semelhantes, que certamente apontarão nas cortes brasileiras.

2. BREVES NOÇÕES SOBRE LITÍGIOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS

Edilson Vitorelli, preocupado com os rigores científicos, define o litígio estrutural da seguinte forma: “o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura” (VITORELLI, 2018, p. 348).

Partindo dessa noção de lide estrutural o autor conceitua o processo estrutural como “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”.

Pode-se dizer, dessa maneira, que o processo estrutural é o mecanismo legal no qual se busca resolver um litígio estrutural por intermédio da atuação da jurisdição.

O processo estrutural pode ser caracterizado como um “processo-programa”, uma vez que pretende a alteração duradoura da estrutura ou instituição cujo comportamento levou ao litígio, adotando-se um plano de execução progressiva ao longo de um tempo suficientemente extenso para que as modificações se solidifiquem, provocando uma real reorganização daquela instituição burocrática².

A complexidade da demanda, bem como a necessidade de reestruturação de um arcabouço burocrático, recomendam, ou melhor, exigem que a atuação do magistrado na causa estrutural distancie-se do modelo tradicional de jurisdição, na qual prevalecem atos cogentes, para uma posição de agente de intermediação e de convencimento, com vistas a se alcançar a elaboração de um plano de reestruturação negociado, a ser implementado ao longo do tempo e com objetivo de pôr fim a um estado de não conformidade.

Bem por isso Didier Jr. e Zaneti Jr (2016, p. 36), destacam que:

a complexidade da matéria envolvida na implementação e aplicação de políticas públicas força a migração de um modelo meramente responsivo e repressivo do Poder Judiciário, modelo de atuação posterior aos fatos já ocorridos para aplicação da norma jurídica; para um modelo resolutivo e participativo, que pode anteceder aos fatos lesivos e resultar na construção conjunta de soluções jurídicas adequadas.

3. ELEMENTOS DE PROCESSO ESTRUTURAL

Com os olhos nas breves noções apontadas anteriormente, pode-se extrair alguns elementos habituais a um processo estrutural, os quais apartarão a lide estrutural das demais demandas, coletivas ou individuais.

Pois bem, facilitando a sistematização dogmática do processo estrutural, Vitorelli esquematiza três elementos que distinguem o processo estrutural do processo coletivo tradicional. Seriam eles: (a) pelo tipo de litígio que enfoca, o qual deriva do comportamento reiterado de uma estrutura (instituição, política, empresa, entidade etc.) que tem impactos significativos sobre a sociedade; (b) pela abordagem policêntrica do litígio, que influencia no desenvolvimento do processo e que decorre de característica irradiada do litígio que subjaz ao processo, a qual exige que interesses sociais de diferentes subgrupos sejam representados e considerados; e, (c) pela pretensão de realizar a tutela jurisdicional por intermédio da

² No direito brasileiro a adoção de um plano gradual de transformação encontra respaldo legal no art. 23 da LINDB, que dispõe: “a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

implementação progressiva e paulatina, de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro (VITORELLI, 2022, p. 75).

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria também se preocuparam em organizar características do processo estrutural. Para esses autores as demandas estruturais destacam-se por: (a) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (b) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (c) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (d) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com 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; (e) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, 430-431)

4. O CASO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381: CONTEXTUALIZAÇÃO

O processo estrutural objeto do presente estudo nasceu com o ajuizamento da Ação Civil Pública (APC) n. 57367-09.2013.4.01.3800, que tramita na 7ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, movida pelo Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública Federal (DPF), em face do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Estado de Minas Gerais, Caixa Econômica Federal, Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG), Município de Belo Horizonte, Município de Sabará, Município de Santa Luzia e União Federal.

A demanda foi proposta com o objetivo de garantir que a população de baixa renda, que mora próxima ao Anel Rodoviário de Belo Horizonte e à Rodovia BR-381, nos locais a serem atingidos por obras de ampliação, tenha seus direitos respeitados no processo de remoção.

Como não poderia deixar de ser, o litígio estrutural, ou o problema estrutural que embasou a demanda, já se mostrava presente há mais tempo. Cuida-se de um litígio que decorre da reiterada deficiência em políticas públicas habitacionais, somada ao comportamento

leniente de agentes públicos que ao longo do tempo não se opuseram à ocupação irregular de terras públicas, que agora se contrapõem ao direito de moradia e proteção dos ocupantes, além, é certo, do dever de conservação do patrimônio público.

Situando a questão com mais especificidade, tem-se na ACP a narrativa de que várias vilas populares foram se instalando ao longo dos anos nas margens das rodovias federais que cruzam Belo Horizonte e municípios vizinhos. Essas comunidades, não bastasse o perigo rotineiro de morarem às margens das rodovias, viram-se atingidas pelo Poder Público com determinação de desocupação dos terrenos para permitir o início de obras de ampliação e melhoria da pista rodoviária.

As ordens de despejo e desocupação, embora não sejam ilícitas em essência, uma vez que a ocupação é irregular, perdem a condição de conformidade constitucional na medida em que se deram sem se preocupar com reassentamento dos ocupantes do imóvel ou assegurar direitos mínimos de moradia.

Anote-se que o problema estrutural não precisa necessariamente advir de uma conduta ilícita do Poder Público, a principal característica dessa situação não é, portanto, a lesão a normas cogentes, mas a presença de uma desconformidade estruturada, na qual uma organização funciona reiteradamente à margem de preceitos constitucionais, sem trilhar o caminho correspondente ao estado de coisas ideal.

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria (2021, p. 427) lecionam que o problema estrutural deve ser definido como:

a existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal.

Nessa ordem de ideias, é possível concluir que a remoção forçada das famílias do terreno público, apesar de não ser uma providência ilícita objetivada pela Administração, não pode ser considerada como uma providência ideal e conforme as regras de direito social, se não for realizada de forma humanizada que propicie habitação com mínima dignidade para aquelas famílias que lá se encontravam, não por opção, mas, sim, pela ausência de amparo Estatal, em evidente estado de vulnerabilidade socioeconômica.

Feita essa pequena contextualização, é importante mencionar que, num primeiro momento, a questão das desocupações era tratada em demandas individualizadas, ou centrada em pequenos grupos de famílias, como exemplo ACP n. 2008.38.00.006424-5,

ajuizada pelo DNIT para retirada da comunidade Vila da Paz, e Processo n. 2010.38.00.00624-5, na qual também se buscava retirada de moradias em razão de obras públicas³.

Perceba-se que até aqui uma demanda com traços estruturais, isto é, complexa, de interesse irradiado e reveladora de uma não conformidade, recebia atenção de forma individualizada, em processos judiciais nos quais se percebia apenas dois centros de interesse – comunidade local e Poder Público.

Todavia, a opção pela demanda individual, embora possa ser a melhor escolha estratégica para determinados indivíduos, prejudica a qualidade e a economicidade da prestação jurisdicional, porque gera a propositura de um incontável número de ações, em face de uma situação que poderia ser resolvida globalmente na lide coletiva, de maneira mais completa e adequada. Essa prática, além de impedir que a solução seja definitiva e mais justa, pois não permite a percepção do problema em toda sua extensão e profundidade, pode levar a julgamentos contraditórios, com evidente prejuízo ao princípio da isonomia (VITORELLI, 2022, p. 50).

Com o ajuizamento da ACP n. 57367-09.2013.4.01.3800 deu-se contornos estruturais à demanda, pois se ampliou os sujeitos diretamente ligados à lide⁴, declarou-se a complexidade da questão e buscou-se a reestruturação de uma situação desconforme, visando a garantir solução não apenas para demandas pretéritas, mas, também, e principalmente, ocorrências futuras, definindo direitos mínimos a serem conferidos às famílias atingidas por “obras de revitalização e duplicação das rodovias sem deixar de levar em consideração o reassentamento das famílias que vivem às margens” (BRASIL, 2013).

A consolidação do processo estrutural – com a larga ampliação da participação de todos os envolvidos, por sua vez, deu-se na decisão proferida em 2 dezembro de 2016, na qual o magistrado responsável pelo processo, o juiz federal André Prado Vasconcelos, decidiu por redesenhar a condução da demanda, conferindo a ela característica

³ Eis exemplos de algumas demandas identificadas no bojo da ACP do Anel Rodoviário e BR-381 cujo objeto se insere na desocupação irregular de terras públicas: processo n. 89579- 88.2010.4.01.3800, objeto (ação Civil Pública visando a questão da segurança no trânsito do Anel; - 56588-88.2012.4.01.3800 (Ação ordinária acerca da questão de moradia das famílias da Vila da Paz); - 45232-96.2012.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT, referente ao Bairro Ipanema); - 23697-82.2010.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT, referente ao Bairro Jardim Montanhez); - 2004.38.00.007344-1 (Ação demolitória ajuizada pelo DNIT, referente à invasão da faixa de domínio na margem esquerda da BR-262/MG, km 310,7, em Belo Horizonte); - 2010.38.00.001341-3 (Ação demolitória ajuizada pelo DNIT); - 2008.38.00.011763-9 (Ação Civil Pública referente ao Bairro Santa Cruz); - 7142-82.2013.4.01.3800 (Reintegração de posse ajuizada pelo DNIT em relação a área situada no Bairro jardim Vitória); - 1999.38.00.018011-6 (ação ordinária); - 30727-37.2011.4.01.3800 (Ação Civil Pública – Bairro Novo Boa Vista).

⁴ Estima-se que a citada ação civil pública abrange o quantitativo de quatro mil famílias distribuídas ao longo de todo o trecho rodoviário. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/concilia-br-381>. Acesso em: 12 jun. 2022.

estruturante, adotando metodologia, técnica e ferramentas próprias à solução da lide estrutural, as quais serão analisadas a seguir⁵.

5. ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA LIDE PRESENTE NA ACP DO ANEL RODOVIÁRIO E BR-381

A ACP do Anel Rodoviário e BR-381 tem traços nítidos de lide estrutural, os quais merecem apontamento esquematizado:

a) volta atenção a um comportamento desconforme e estruturado na forma como as políticas habitacionais vinham sendo tratadas, além do comportamento leniente em relação aos assentamentos clandestinos às margens de rodovias federais;

b) é um litígio policêntrico, uma vez que os interesses são irradiados, com pretensões contrárias uma as outras em relação aos diversos grupos e subgrupos representados na ação (interesses das famílias ocupantes, do Poder Público, das comunidades vizinhas, da coletividade em geral e de concessionárias do trecho rodoviário);

c) busca-se a implementação de uma mudança no arcabouço burocrático, assegurando regras mínimas de reassentamento de ocupações irregulares;

d) pretensão de se realizar a tutela jurisdicional por intermédio da implementação progressiva e paulatina, de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro (processo-programa);

e) desenvolveu-se num procedimento marcado por flexibilidade. Adotou-se formas atípicas de intervenção de terceiros, bem como de medidas executivas;

f) forte apego à consensualidade;

g) caráter dialógico da construção das soluções adequadas em termos de medidas estruturais, exigindo a participação ativa das partes e de auxiliares com conhecimentos técnicos para sua formulação adequada;

h) releitura da postura do juiz na causa, que adota comportamento mais ativo, sem, evidentemente, caracterizar parcialidade;

⁵ Como leciona Vitorelli, “o pedido estrutural não é garantia de uma condução estrutural do processo. Esta depende, fundamentalmente, do juiz (...) se o magistrado não considerar conveniente conduzir o processo estruturalmente, não há como forçá-lo”. (VITORELLI, 2022, p. 336-337).

- i) adoção de medidas remediadoras de natureza estrutural e prospectiva, voltadas para o futuro (exemplificativamente: foi criado um Conselho Executivo de Programa de Reassentamento, o qual instituiu critérios e regras para o Programa de Compra Assistida);
- j) prolongamento temporal da execução das medidas estruturais;
- k) cisão do problema, solucionando-se a lide estrutural por partes, aproveitando-se da maturação que a demanda sofre ao longo do tempo.

6. ESTRATÉGIAS E FERRAMENTAS PARA RESOLUÇÃO DE DEMANDAS ESTRUTURAIS

A decisão estrutural possui um conteúdo claramente complexo, pois busca implantar uma reforma estrutural, com objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios multipolarizados. Essa tarefa, conforme percebeu Lon Fuller, não pode ser adequadamente resolvida por técnicas tradicionais de julgamento (FULLER, 1978, p. 398).

Assim, faz-se imprescindível uma releitura das estratégias, metodologia e condutas do magistrado e demais atores no processo, para que a solução da lide se dê da forma mais adequada e que a reestruturação da burocracia desconforme seja perene. Há mais: considerada a relevância da demanda estrutural, cresce em importância modelos cooperativos e democráticos, que irão dar o rumo para a metodologia de condução da lide estrutural.

Na linha dos modelos cooperativos e participativos, o negócio jurídico processual, cuja cláusula geral encontra assento no art. 190 do Código de Processo Civil (CPC), passa a figurar como valiosa ferramenta no processo estrutural, pois direciona a marcha processual a uma maior efetividade, uma vez que prestigia a consensualidade e o princípio democrático.

A utilização do negócio jurídico deve se dar tanto na fase cognitiva da demanda, quanto na fase executiva. No campo cognitivo deve a técnica processual permitir a maior participação possível de interessados e viabilizar um aprofundamento da fase probatória, inclusive se utilizando de meios atípicos de prova. No aspecto executivo, a técnica processual deve ser estruturada de forma a propiciar a participação de inúmeros sujeitos e órgãos, com diversos atos paralelos e/ou sequenciais, que se prolongam no tempo, sempre na busca da prestação da atividade jurisdicional da forma mais efetiva e adequada (GISMONDI; RODRIGUES, 2021, p. 788-789).

Em consulta aos autos da ACP do Anel Rodoviário e BR-381 foi possível perceber que o magistrado se pautou em linha com as diretrizes apontadas, o que se demonstrou determinante ao encaminhamento da solução. Ao analisar a condução da demanda, espera-se apurar quais condutas se revelaram adequadas e produtivas.

A primeira e talvez a mais importante ferramenta do processo estrutural é a ampla participação de todos os envolvidos no litígio. O problema estrutural somente pode ser efetivamente solucionado se dele participar todos os interessados, os quais conjuntamente buscarão formular medidas de reorganização do serviço desconforme. O processo estrutural, nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart, deve assemelhar-se a uma grande arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional (ARENHART, 2021, p. 1096).

Exemplo da imprescindibilidade da participação ampla de interessados na ACP do Anel e BR-381 deu-se na constatação de que a ausência do estado de Minas Gerais, bem como da integralidade dos municípios lindeiros, mostrou-se um obstáculo à solução do litígio. Verificado isso, o magistrado determinou a ampliação subjetiva da lide, com a inclusão desses entes governamentais e de todas as lideranças comunitárias envolvidas.

Ainda como forma de ampliar a participação da sociedade, foi solicitado à:

Direção do Foro da Seção Judiciária de Minas Gerais (SJMG) que disponibilize espaço no site do Justiça Federal para que a integralidade do processo possa ser acessada mediante *link* onde constará glossário que será mensalmente alimentado pela 7ª Vara da SJMG com todas as informações constantes dos autos, devendo, ainda, conter links específicos para publicação individualizada dos gastos com indenizações, auxílios financeiros por família e imóveis prospectados (por exemplo, fls. 7.408/7.409 e 9.810/9836), preservando-se acesso restrito aos parceiros do programa dos laudos periciais até posterior decisão nos autos (BRASIL, 2013).

Confirmando a efetividade gerada pela vasta participação de interessados na solução do conflito estrutural, pode-se citar que no curso da demanda, conforme se percebe de síntese constante na página virtual do programa Concilia BR-381 e Anel foram realizadas duzentas e trinta e nove audiências de conciliação, sendo firmados duzentos e dezessete acordos até o mês junho de 2022⁶.

No plano prático, percebe-se que esse elasticamento do contraditório, garantido pela presença de vários entes interessado é instrumentalizado, entre outras medidas, pela realização de audiências públicas e a inclusão de *amicus curiae* (ARENHART, 2021, p. 1081). As audiências públicas, nas quais se reuniram diversas autoridades e representantes das

⁶ Informação disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/portais-tematicos/concilia-br-381>. Acesso em: 12 jun. 2022.

entidades, públicas e privadas, bem como especialistas nas áreas afetas ao caso é ferramenta que foi largamente adotada na condução do processo e se mostrou como técnica fundamental para esclarecimento das deficiências a serem sanadas.

No estudo da ACP em referência, não seria demasiado dizer que os “processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos” (ARENHART, 2021, p. 1061). Sem elas os problemas não podem ser conhecidos em seu todo e, sem esse conhecimento, a solução final careceria de efetividade e legitimidade social.

As diversas audiências públicas realizadas foram essenciais para se poder esclarecer dúvidas, expor o andamento do programa de reassentamento, ouvir partes interessadas, traçar novas metas e debater, reavaliar e retificar as estratégias.

Outra providência que rendeu frutos na condução da ACP foi voltada à plasticidade da produção probatória. Neste tipo de processo, em que há múltiplas variáveis envolvidas e que em diversas situações envolvem inúmeras áreas da ciência, as provas periciais e a participação de conselhos técnicos se revelam essenciais. A fundamentação legal para esses atos pode ser encontrada nos arts. 373, §§ 3º e 4º e 471, CPC.

No caso da ACP do Anel e BR-381, a desconcentração da produção de prova das mãos do juízo foi medida técnica de profundo ganho, pois deu cabo às amarras naturais da produção de prova por um único ente, além de permitir a participação de corpo técnico de outros órgãos mais afetos à questão. Nesta toada, foi transferida ao DNIT importante tarefa probatória acerca da perícia técnica. Determinou-se ao DNIT que estruturasse corpo técnico capaz de receber, processar e disponibilizar as informações referentes ao trabalho pericial realizado.

Ainda sobre a prova pericial, o magistrado traçou diretrizes metodológicas a serem seguidas na perícia, como maneira de melhor gerir os trabalhos. Permitiu-se, assim, que a atividade probatória seja tópica e direcionada aos pontos centrais da lide, evitando desperdício de tempo com provas sobre aspectos irrelevantes ou não controvertidos.

Outro aspecto probatório fundamental aos processos envolvendo a efetivação de políticas públicas está na maior intensidade de utilização dos meios atípicos de prova, com fundamento no artigo 369 do CPC.

Na ACP sob estudo, como exemplo de meio atípico de prova, pode-se citar o processo denominado selagem, pelo qual é feito o cadastramento social da família e as moradias recebem um selo de identificação. Essas informações fornecem subsídios à Justiça Federal nas audiências de conciliação. Durante a atividade é feito um levantamento arquitetônico, medição

dos imóveis, avaliação das benfeitorias, análise de vulnerabilidade dos moradores, cadastro social das famílias, croqui técnico e registro fotográfico da realidade física e social verificadas

Também figurou como importante medida de gestão processual o saneamento do feito com delimitação da matéria de direito relevante ao deslinde do caso. Ao longo da tramitação do processo foram sendo expurgadas questões trazidas ao juízo que não guardavam relação direta com a ocupação de famílias hipossuficientes às margens rodoviárias.

A delimitação das questões de fato e de direito a serem enfrentadas confere grande efetividade aos processos civis de interesse público, otimizando os trabalhos. Sua aplicação encontra assento no art. 357, §3º, CPC, que alerta “se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações”.

Outra técnica de gestão processual empregada na ACP diz respeito à calendarização processual, a qual busca reduzir os lapsos inúteis de tempo (ex. com a juntada de petições, conclusão dos autos para despacho em gabinete e remessa de autos à publicação), mediante a elaboração de um calendário para realização de atos. Exemplo disso foi decisão proferida em dezembro de 2015, na qual se definiu remessa dos autos bimestralmente para MPF e DPU.

Mais um exemplo de estabelecimento de programação pôde ser visto em decisão que determinou realização de audiência com lideranças comunitárias das vilas já recenseadas, juntamente com o Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União, para tratar de:

elaboração de um plano de trabalho para viabilizar os eventos sociais ao longo do próximo ano, através de verbas de patrocínio com parceiros do programa que assim possam proceder em suas respectivas áreas administrativas, sendo que esse plano deverá ser apresentado para discussão em janeiro, com todas as demais lideranças das vilas não recenseadas, em data a ser definida na mesma reunião (BRASIL, 2013).

Tem-se, pois, nesses casos de natureza complexa, nos quais a prestação não se satisfaz com uma única conduta do executado, mas, sim, com diversas condutas, de diversos executados, simultaneamente ou não, a calendarização mostra-se como valioso instrumento para que se consiga a efetividade da jurisdição e cumprimento adequado do que é devido (GISMONDI; RODRIGUES, 2021).

A definição prévia de datas para realização de atos processuais pode ser estabelecida em qualquer fase do procedimento, cognitiva ou satisfativa. A técnica encontra previsão expressa no art. 191, CPC.

Ainda sobre os prazos processuais, deve ser citada a prática de reduzi-los ou alargá-los. A demanda estrutural, habitualmente, envolve milhares de páginas de documentação, com a realização de perícias complexas e com a participação de diversos especialistas, logo não pode se submeter ao mesmo prazo processual que demandas simples, individuais e sem grandes questões. A flexibilização dos prazos tem fundamento legal nos arts. 139, VI, e 222 §1º, do CPC.

Empregou-se, também, na ACP do Anel Rodoviário e BR-381, técnicas de *visual law*, criando-se um manual de identidade visual cujo propósito, expresso no próprio documento, é auxiliar a formação e manutenção da imagem institucional do Concilia BR-381 e Anel – Programa Judicial de Conciliação para Remoção e Reassentamento Humanizados de Famílias do Anel Rodoviário e BR-381. Pretende-se com as orientações contidas no documento facilitar a fixação da marca e a comunicação com o público em geral.

O magistrado condutor do processo cercou-se, ainda, de auxiliares internos e externos. Quanto àqueles, no dia 28 de outubro de 2016 foi criado o gabinete de gerenciamento de crise no âmbito da 7ª Vara Federal/SJMG, consubstanciada em uma estrutura interna da vara com vistas a especializar o assessoramento.

Acerca dos auxiliares externos do juízo, foi criado um Conselho Executivo, de caráter deliberativo, cuja principal função é buscar o consenso entre seus membros. O Conselho, composto por representantes das partes interessadas na demanda, acompanha as diversas ações do programa e é responsável pelo gerenciamento do Plano de Providências.

O Plano de Providências é um documento elaborado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) com o objetivo de apresentar ações e soluções que o órgão entende como necessárias para viabilizar o reassentamento definitivo das famílias cadastradas no Concilia BR-381 e Anel.

Além de pretender o cumprimento das decisões judiciais proferidas no âmbito da ACP, o documento é fruto de intenso processo dialógico. Nele foram incorporadas críticas e contribuições de todas as partes envolvidas no processo, bem como consolidados instrumentos que possibilitam minimizar as divergências e alcançar a eficácia na execução das ações.

Sobre a fundamentação legal dos auxiliares do juízo, importante destacar os apontamentos de Sérgio Arenhart, nos quais diz que a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (exemplificativamente, arts. 159-161, 862-863, 866-869, todos do CPC) parece ser suficiente para autorizar a criação de grupos de acompanhamento, seja para sugerir medidas específicas para alguns problemas, seja para

fiscalizar o atendimento a metas e a decisões do Judiciário, seja para acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação de certas políticas (ARENHART, 2021, p. 1062).

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria indicam como suporte legal para os auxiliares do juízo no planejamento e execução de medidas estruturantes os arts. 139, IV e 536, §1º ambos do CPC (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2021, p. 453).

Por fim, uma medida de solução fundamental para o problema estrutural adotado na ACP foi a cisão das condutas de execução com o loteamento por área das famílias a serem reassentadas, iniciando-se pelas situações mais urgentes, as quais eram identificadas pelo perigo da ocupação irregular e pela vulnerabilidade social das famílias.

7. CONCLUSÃO

O enfrentamento dos problemas estruturais, quais sejam, aqueles que envolvem uma desconformidade reiterada de preceitos sociais, que atingem irradiada gama de interessados e que exigem reorganização de uma ordem burocrática, tradicionalmente era travado na seara dos Poderes Executivo e Legislativo, uma vez que esses são os entes constitucionalmente vocacionados ao debate e implementação de políticas públicas.

Todavia, o Judiciário vem ao longo das últimas décadas sendo chamado a participar da solução desses problemas estruturais, muito embora não detenha aparelhamento técnico ou pessoal para equacionar tais inadequações, além de ter, dentro do âmbito de sua parcela na distribuição do Poder na República, competência limitada para tratar da definição política necessária à reestruturação de uma burocracia em desconformidade.

É fundamental, portanto, que seja feita uma atualização do papel do Poder Judiciário na República e das tradicionais técnicas processuais, a fim de que se extrai dessas as ferramentas necessárias para melhor solucionar as lides complexas e estruturantes.

Nesse passo, considerada a relevância da demanda estrutural, cresce em importância modelos cooperativos e democráticos, os quais devem pautar o rumo para a metodologia de condução da lide estrutural.

Dessa forma, a ampla participação de todos os envolvidos no problema estrutural é componente inescapável para alcance de um resultado efetivo no processo, pois, como mencionado, a consensualidade, a cooperação e a comparticipação são aspectos sem os quais não se atinge a concreta solução do problema estruturante.

O alargamento da participação de interessados é concretizado, em sua maior extensão, pela realização de audiência pública que se revela prática indissociável do processo estrutural. É nela que interessados podem se manifestar, técnicos de diversas áreas da ciência encontram palco para se posicionar e é o espaço no qual a metodologia e estratégias podem ser debatidas e aperfeiçoadas.

Ao lado da vasta participação de interessados não se pode esquecer da maior utilização de meios de prova atípicos, sem os quais a complexidade do problema estrutural não seria revelada.

Essa releitura das regras processuais exige, também, uma reformulação da postura do magistrado na causa, que passa a atuar em parceria com os interessados, sem evidentemente ser parcial na análise da causa, a fim de construir soluções conjuntas e consensuais. Os atos judiciais cogentes perdem relevância para o surgimento de medidas pensadas, decididas e executadas de forma democrática.

Técnicas como calendarização, saneamento do processo, cisão das medidas de execução, também são fundamentais nas lides estruturais.

Vê-se, portanto, que a despeito da ausência de normas específicas sobre processo estrutural, nosso CPC, em face de suas regras abertas, permite razoável solução de lide estruturante, bastando a atualização da mentalidade dos atores envolvidos na demanda, a flexibilização das tradicionais regras processuais e uma visão democrática na condução da demanda.

REFERÊNCIA

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão.** in: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm. 3ª ed. 2021.

BRASIL, Seção Judiciária de Minas Gerais. **Processo n. 57367-09.2013.4.01.3800.** Ajuizamento: 29 out. 2013. Conteúdo disponível em <https://portal.trf1.jus.br/sjmg/processual/anel-rodoviario/anel-rodoviario.htm>. Acesso em: 13 de jun 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 10ed. Ver. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016. V.4, p. 36)

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm. 3ª ed. 2021.

FULLER, Lon L. **The Forms and Limits of Adjudication.** *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, 1978. p. 398.

GISMONDI, Rodrigo; RODRIGUES, Marco Antonio. **Negócios jurídicos processuais como mecanismos de auxílio à efetivação de políticas públicas.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm. 3ª ed. 2021. p. 779-814

VITORELLI, Edilson. **Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.** *Revista de Processo*. vol. 284. ano 43. p. 333-369. São Paulo: Ed. RT, outubro 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil e estrutural.** 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2022.