ISSN: 2764-6742

ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

A modificação da competência nas ações estruturais por ato de concertação: a análise realizada pelo próprio juiz natural diante da vedação da criação de juízos de exceção

Juliana Mendes Pedrosa*

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar as possibilidades de alteração de competência por ato de concertação, em especial nas ações estruturais, os pontos positivos e os gargalos encontrados e possível compatibilidade com os princípios do juiz natural e a vedação do juízo de exceção, revisitando os princípios mediante análise histórica.

Palavras-chave: Demandas estruturais. Juízo natural. Competência adequada. Atos de concertação.

Introdução

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da então Recomendação nº 38,[1] já dispunha sobre a possibilidade de cooperação judiciária por ato de concertação entre juízes cooperantes para a prática de "todos os tipos de atos" (art. 3º) desde 2011, observado o princípio do juízo natural.

O novo Código de Processo Civil, posteriormente, dentro do Título III, que trata da competência interna, trouxe o referido instituto nos artigos 67 a 69, reforçando, no art. 68, a ideia de que "os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual".

As ações estruturais, por envolverem situações em estado de desconformidade contínua com a lei, reclamarem uma reorganização estrutural ou de uma estrutura burocrática, devido à relevância ou essencialidade dos direitos materiais envolvidos e características próprias, bem como especificidade da matéria, podem ser um solo fértil para a cooperação judiciária.

Pela teoria da competência adequada e das capacidades institucionais, vislumbra-se a hipótese de o próprio órgão julgador, no controle da sua competência (*kompetensz-kompetenz*), evitar julgar causas para as quais não fosse o juízo mais adequado, seja em razão do direito ou dos fatos discutidos, seja pelas dificuldades para defesa, acesso ao Judiciário ou pela falta de estrutura do órgão para o qual fora distribuída a ação.

Considerada essa problemática, será analisada a compatibilidade do instituto da cooperação judiciária por ato de concertação para modificação de competência nas ações

* Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

[1] Atualmente substituída pela Resolução nº 350/2020.

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

estruturais com o princípio do juízo natural e outros princípios que circundam o devido processo legal, tais como o da eficiência e o da vedação da criação de juízos de exceção, utilizando-se do método dedutivo, revisão literária, análise de regulamentos e da legislação de regência.

1 Revisão do princípio do juiz natural

Em sua compreensão moderna, o conceito do juiz natural foi desenvolvido na França, notadamente com a ascensão do liberalismo iluminista contra o absolutismo, na chamada Revolução Francesa, embora até se atribuam influências seculares do direito romano e germânico antigo, do *ordo iudiciarius* do direito canônico (CABRAL, 2021, p. 39-40) e até da Carta Magna de 1215, assinada pelo rei inglês João Sem Terra, que, sob pressão dos barões, previu, no art. 48, que "ninguém poderia ser preso, ou detido ou despojado de seus bens costumes e liberdades, senão em virtude de *julgamento por seus pares*, segundo as leis do país" (CARDOSO, 1986, p. 140) (grifei).

Não apenas na França, mas em diversos países, o monarca ou figura semelhante era quem detinha o poder soberano de julgar os súditos ou delegar a atribuição para outra pessoa à sua escolha discricionária.

Com a delegação realizada pelo monarca aos então juízes régios, que seriam uma espécie de juízes ordinários, não havia impedimento para a assunção ou evocação da competência, revogação da delegação ou a constituição de comissões extraordinárias arbitrárias, criadas de forma casuísticas, muitas vezes para perseguições políticas.

Diante de um cenário de constantes revogações ou modificações das delegações, perseguições políticas e incertezas, ladeado pela ideia da separação dos Poderes, a instituição do juízo natural ganhou corpo com os alicerces do Estado de Direito sendo desenhados, momento em que a legalidade, máxima emanada das leis elaboradas pelos representantes do povo, atingiu o patamar de essencialidade para conter os arbítrios dos soberanos, de modo a relacionarem as regras de competência previstas em lei como uma necessária barreira às intervenções jurisdicionais indevidas e imprevisíveis (CABRAL, 2021, p. 47).

O juiz natural passou a ser aquele previsto em lei, com submissão de todos aos mesmos tribunais, previamente estipulados. Institucionalizado pela Lei de Organização Judiciária Francesa de 16-24/8/1790, que dispôs, expressamente no art. 17, título II, que a ordem constitucional das jurisdições não poderia ser perturbada, nem os jurisdicionados subtraídos dos "seus juízes naturais" por quaisquer comissões, tampouco mediante outras

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

atribuições ou avocações, ressalvadas as exceções previstas em lei.[2] Esse entendimento foi logo após reforçado pelo art. 4º, Capítulo V, da então nova Constituição Francesa de 1791.[3]

Conforme Coutinho (2008, p. 168), também configura "expressão do princípio da isonomia e também um pressuposto de imparcialidade".

O postulado foi incorporado a diversos ordenamentos jurídicos de várias nações e de organismos internacionais, embora negado nos regimes ditatoriais.

No Brasil, foi previsto em todas as constituições, salvo a de 1937.[4] Atualmente, a Constituição de 1988 estipula, no art. 5º, que "todos são iguais perante a lei", observados os seguintes termos: "não haverá juízo ou tribunal de exceção" (inc. XXXVII), bem como que "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente" (inc. LII).

O princípio do juiz natural pode ser analisado sob as óticas objetiva e subjetiva. Naquela dimensão, diz respeito às regras de repartição de competência, composição dos órgãos jurisdicionais, com caráter orgânico e institucional, guardando relação com a figura do "juízo", e não com a do magistrado em si. Ao passo que, na dimensão subjetiva, relacionado à "pessoa do juiz", resguarda a independência do magistrado para que não sofra sanções, remoções compulsórias sem o devido processo legal, prevenindo manipulação de conteúdo decisório (CABRAL, 2021, p. 92-95). Pressupõe, ainda, a investidura no cargo conforme a lei (PASCHOAL, 2020, RB 2.15).

Como decorrência desse histórico, a teoria geral da competência foi firmada, em linhas gerais, nas premissas de previsão abstrata em lei em sentido formal (tipicidade), prévia constituição (anterioridade), inflexibilidade e vedação à discricionariedade (indisponibilidade).[5]

A rigidez das regras de competência, todavia, pode trazer entraves à eficiência, cujo princípio outrora restrito ao âmbito da Administração Pública (art. 37, CF), foi formalmente introduzido na seara processual, ao ser disposto que o juiz, ao aplicar o ordenamento

---

[2] *In verbis*: "'l'ordre costitutionnel des jurisdictions ne pourra être troublé, ni des justiciables distraits de leurs juges naturels par aucune commission, ni par d'autres attributions ou evocations que celles qui seront determines par la loi". Disponível em: https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dec/1790/08/16/n1/jo. , Acesso em: 18 nov. 2021.

[3] *In verbis*: "Aucune commission ou autres attributions et évocations que celles: déterminées par la loi ne peuvent priver les citoyens des juges qui leur sont légalement affectés". Disponível em: https://web.archive.org/web/20110726014620/http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html. Acesso em: 18 nov. 2021.

[4] Época em que a Constituição de 1934 fora revogada unilateralmente por Getúlio Vargas, oportunidade em que também dissolveu o Congresso e outorgou a Carta Constitucional do Estado Novo.

[5] Sobre a indisponibilidade e a tipicidade, de acordo com Canotilho: "Esses princípios compõem o conteúdo do princípio do juiz natural. O desrespeito a tais princípios implica, consequentemente, o desrespeito ao princípio do juiz natural. Daí que: Princípio da Tipicidade as competências dos órgãos constitucionais sejam, em regra, apenas as expressamente enumeradas na Constituição; Princípio da Indisponibilidade as competências constitucionalmente fixadas não possam ser transferidas para os órgãos diferentes daqueles a quem a Constituição as atribui" (CANOTILHO, 2002, p. 542-543) .

ISSN: 2764-6742

jurídico, deve atender aos fins sociais e ao bem comum, observando, dentre outros princípios, o da eficiência (art. 8º, CPC).

Embora tais regras estejam buscando proteção contra julgamentos de exceção, conduzem a uma encruzilhada: "incrementar a segurança pode comprometer a efetividade", ao passo que "incrementar a efetividade pode comprometer a segurança" (OLIVEIRA, 2021).

A eficiência configura-se como uma metanorma, segundo Didier (2020, p. 50-51), pois estrutura o modo de aplicação de outras normas. Não concebe como devido um processo que seja ineficiente (DIDIER JR., 2020, p. 50-51). Esse entendimento deve condicionar tanto a Administração do Poder Judiciário como a gestão de processos de uma unidade judiciária de uma comarca e até mesmo medidas para gestão de um processo em específico.

O princípio da eficiência seria também uma versão contemporânea da economia processual. Eficiente, arremata o autor, "é a atuação que promove os fins do processo de modo satisfatório em termos quantitativos, qualitativos e probalísticos" (DIDIER JR., 2020, p. 55).

De acordo com Cabral (2021), porém, é possível construir um sistema de competências que incorpore não apenas os dilemas contemporâneos – notadamente considerando a quantidade de novas ações que aportam no Poder Judiciário anualmente[6] e o imperativo da duração razoável do processo – sem o abandono da garantia do juízo natural. Essa garantia não deve repelir, senão incorporar a eficiência processual (CABRAL, 2021, p. 201).

A competência adequada, por seu turno, que se entende resultante de outros princípios de maior amplitude, tais como o princípio do devido processo legal, busca a adequação legítima entre o órgão jurisdicional e a atividade desenvolvida, sem afrontar a Constituição, por meio da releitura do juiz natural e sua inflexibilidade (HARTMANN, 2021, p. 134).

O escopo deve ser sempre a busca de uma "legalidade finalística e material", envolvendo a legalidade com "uma nova lógica", deixando de ser imposta a prática de atos inadequados ou onerosos pelo mero "apego a uma legalidade formal" (ARAGÃO, 2004, p. 3-4).

A eficiência e o juiz natural, portanto, devem ser compatibilizados, sem que um suplante o outro, na busca da adequação da competência *in concreto*, mormente nas ações

[6] De acordo com o *Justiça em Números*, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de ações em tramitação, sendo 25,8 milhões novos processos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 102-103).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

estruturais, cujas especificidades reclamam, de antemão, maior flexibilidade de regras procedimentais arraigadas no sistema processual.

2 Características das ações estruturais

Os processos estruturais começaram a ter mais atenção do mundo jurídico após 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* nos Estados Unidos, quando então a respectiva Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade do uso da divisão racial na admissão de estudantes em escolas públicas norte-americanas.

Esse mesmo modelo de decisão judicial começou a ser utilizado para promover outras reformas estruturais em instituições públicas ou burocráticas em todo o mundo, com vocação para discussão de políticas públicas e implementação de direitos fundamentais.

Diante de um problema estruturante, seria o instrumento hábil a promover uma restruturação para fazer cessar o estado de desconformidade com a lei.

O problema estrutural, segundo Didier, Zanetti e Oliveira (2021, p. 427), é definido pela existência de um estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente que não corresponde ao estado ideal das coisas e que necessita de reorganização ou reestruturação.

As ações que envolvem essa espécie de lide possuem natureza eminentemente complexa, já que não são voltadas a tratar de um conflito específico, que demande uma decisão judicial simples, meramente reparativa.

A intervenção é exigida de forma ampla, com possibilidade de imiscuir-se nas atividades dos envolvidos na lide, sejam públicas ou privadas, flexibilização de técnicas processuais e alteração das medidas tomadas no curso do processo ou do cumprimento de sentença para readequação do estado das coisas, o que, no dizer de Rouleal e Sherman (2010, 171-206), implica um processo contínuo e progressivo.

O conceito de complexidade das demandas estruturais é mesclado com a indeterminação advinda de certos estímulos, já que as decisões podem atingir um universo muito maior do que apenas as partes da relação processual, de modo a também ser entendido que a intervenção jurisdicional não pode ser pontual, interpessoal e limitada, senão contínua e central, mediante fiscalização constante e participação efetiva ao longo de todo o procedimento (ARENHART, 2021, p. 68-69).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

A decisão judicial pode ser desdobrada em várias outras de maneira imprevisível, à medida que os problemas ou questões vão surgindo no cumprimento do cronograma de reestruturação (VOGT, 2021, p. 715).

Os processos estruturais, na verdade, estariam, em parte, na contramão da doutrina que se opõe ao ativismo judicial, já que pressupõe a revisão, inclusive, dos conceitos de separação dos Poderes – ao menos de forma rígida, atenuação das regras de congruência, da estabilização da demanda e, pode-se dizer também, para este estudo, as da competência, pois a proteção dos direitos fundamentais pelo Poder Judiciário, quando gravemente violados pelo poder público, necessita de atuação expansiva, proativa e flexiva, dada a complexidade.

Destaca-se, outrossim, a multipolaridade, por se tratar de um litígio policêntrico, com vários polos de interesses em conflito relevantes. Visões e perspectivas diversas sobre o processo e seu desfecho, que podem ser antagônicas, em determinado momento, e, em outro, convergentes, de modo que não são adequadas para serem agrupadas nos polos tradicionais de um processo bipolarizado.

Cuida-se, ainda, de um litígio coletivo irradiado, cujas lesões atingem os envolvidos e diversos setores ou subgrupos da sociedade de modo diverso. Conforme Vitorelli (2018, p. 2), a sociedade que titularizaria esses direitos violados é fluida, mutável e de difícil delimitação, razão pela qual os modos e as intensidades que a atinge são distintos, não havendo sequer necessária uniformidade de opiniões entre seus integrantes acerca da tutela jurisdicional pretendida.

Por discutir questões sociais de extrema relevância, há que se ter um olhar diferenciado, prospectivo, multifocal, de modo que não se amolda à lógica dos processos bipolares tradicionais e reclama maior flexibilidade procedimental para tratamento adequado dos problemas estruturais.

Os artigos 67 a 69 do CPC, que, mirando na eficiência processual, atingiram os conceitos clássicos da competência e do juízo natural, possuem ampla possibilidade de germinarem com menos resistências nas ações estruturais, dadas as suas especificidades.

Conforme Eduardo Souza Dantas (2019):

> As ações estruturais são um campo fértil para aplicação das regras envolvendo a cooperação, tanto por conta da complexidade das ações e necessidade de auxílio entre juízos que se deparam com a mesma questão ou que podem auxiliar o juiz processante, quanto pela flexibilidade que o referido instituto confere à atuação dos magistrados nesses casos, permitindo a interpretação mais elástica e menos rígida de institutos como

ISSN: 2764-6742

> competência, juiz natural e conexão entre causas, que é recomendável para a adequada resolução desses casos (DANTAS, 2019, p. 120).

Os atos de cooperação, portanto, podem emergir como instrumentos valorosos para promover um ajustamento tanto do objeto, como do procedimento e, inclusive, da competência para melhor adequação às especificidades das demandas estruturais.

3 Cooperação jurisdicional

O Código de Processo Civil de 2015 consagrou o Princípio da Cooperação Judiciária Nacional, que seria subprincípio da cooperação judiciária (art. 6º), da duração razoável do processo, da eficiência (art. 8º), do juiz natural e da competência adequada (DIDIER JÚNIOR, 2020, p. 108).

Restou oficializado, no estatuto processual, que os órgãos do Poder Judiciário, em todos os graus de jurisdição, possuem o dever de recíproca cooperação, por meio dos magistrados e servidores (art. 67).

Cuida-se de um feixe de instrumentos e de atos que viabilizam a colaboração entre juízos, informados pelos princípios da celeridade, da concisão, da instrumentalidade das formas e da unidade da jurisdição nacional, com o escopo de propiciar uma prestação jurisdicional mais eficiente e célere.

No Código anterior, havia previsão de solicitação entre juízos (precatória e rogatórias) e de delegação (carta de ordem). No atual, foi acrescentada a concertação como tipo de cooperação.[7] Nos artigos que tratam da cooperação judiciária, constou, ainda, de forma exemplificativa, alguns atos de cooperação (auxílio direto, prestação de informações, apensamentos, coletas de depoimentos, etc.).

O atendimento do pedido de cooperação por solicitação e por delegação é compulsório,[8] não sujeito a juízo de conveniência e oportunidade, notadamente no que diz respeito à delegação, por envolver certo grau de hierarquia, sem prejuízo, porém, de um juízo de legalidade. Na concertação, há uma espécie de cooperação negociada ou consensual. Todos os tipos de cooperação prescindem de forma específica, embora seja recomendada a documentação para controle e fiscalização.

O Conselho Nacional de Justiça, desde antes da previsão específica do Código de Processo Civil de 2015, já dispunha sobre a possibilidade de cooperação judiciária por ato de concertação entre juízes cooperantes para a prática de todos os tipos de atos

[7] Fredie Didier Jr. distingue tipos de cooperação (solicitação, delegação, concertação), dos instrumentos (ofício, convênio, carta precatória, etc.) e dos atos (cessão de espaço, reunião de processos, informações, etc.) (DIDIER JR., 2020, p. 108-109).
[8] "O pedido de cooperação deve ser prontamente atendido [...]" (art. 69, CPC).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

(Recomendação nº 38/11). Contudo, somente com a introdução da hipótese no Código Processual atual é que os operadores do direito passaram a dar mais atenção ao tema.

Na Resolução nº 350/2020, que substituiu a recomendação mencionada, foi reiterado que a concertação serve à prática de qualquer ato processual para incrementar a eficiência mútua dos cooperantes (arts. 2º e 3°). Foi ressaltada, todavia, a necessidade de observar o juízo natural e as atribuições administrativas (art. 1º, I).

O Conselho estabeleceu a necessidade de intimação das partes a respeito da cooperação firmada (art. 3º),[9] e que eventual impugnação deverá observar a legislação processual, isto é, o ato não está sujeito a controle administrativo, e sim jurisdicional.

As próprias partes, órgãos ou entidades especializadas, com representatividade adequada, podem requerer ao juízo a realização de ato de cooperação, requerer esclarecimentos ou solicitar ajustes nos atos de cooperação praticados (art. 357, § 1º, do CPC) e, conforme a complexidade da matéria recomendar, os juízos envolvidos poderão intimar as partes a se manifestarem previamente acerca do ato de cooperação a ser praticado (art. 8º, § 4º e § 9º).

4 Modificação de competência por ato de concertação

O ato de concertação tem por escopo a disciplina de atos indeterminados entre juízos cooperantes, e se caracteriza como um regramento geral, de caráter consensual, anterior à prática da cooperação (DIDIER JR., 2020, p. 77). Se for entre órgão jurisdicional e outro órgão não jurisdicional, pode ser enquadrado como protocolo institucional, cujo instrumento usual é o convênio.

Muito se discute sobre a natureza jurídica dos atos de cooperação por concertação. Malgrado a referência do texto de lei – “o pedido de cooperação deve ser prontamente atendido” (art. 69, CPC) – não ressalve esse tipo sob análise, está claro, até mesmo pelo significado da palavra “concertar”,[10] que somente pode ser fruto de acordo entre os juízes cooperantes, daí a conclusão de que não se trata de atendimento compulsório, como os demais tipos de cooperação.

[9] Ressalvo o entendimento de que, quando o ato de cooperação for genérico ou mais amplo, envolvendo vários processos, como o mútuo auxílio entre unidades judiciais e mutirão, a intimação das partes em cada um dos processos é contraproducente à eficiência que se preconiza. Devendo, todavia, o pedido de autorização de cooperação ser encaminhado ao Tribunal para deferimento no âmbito administrativo, com subsequente publicação no diário oficial para amplo conhecimento, principalmente pela recomendação de observância das atribuições administrativas (art. 1º, I, Res. 350/2020, CNJ). Esse procedimento legitima o ato de cooperação, que passa a integrar as atribuições administrativas dos cooperantes.

[10] “*v.t.d.* 1. Por em boa ordem; compor, ajustar. 2. Harmonizar, conciliar. *T.i.* 3. Concertar (2). 4. Concordar, anuir. 5. Soar acordemente, em concerto” (FERREIRA, 2000, p. 171).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

Portanto, o ato de concertação pode se enquadrar como negócio jurídico-processual de direito público.[11]

Meireles (2021) faz uma distinção relevante até mesmo para definir o meio de impugnação. O ato de concertação que modifica competência pode ter natureza jurisdicional, quando materializada por meio de uma decisão no curso de um processo específico ou de norma de organização judiciária (art. 44, CPC), quando o ato é anterior ao ajuizamento da ação, como no caso de acordo para centralização de processos repetitivos, a ser aplicado nos processos posteriores. Entende que o novo Código de Processo Civil democratizou esse poder decisório ao atribuir também aos juízes a competência para deliberarem a respeito da competência (MEIRELES, 2021, p. 390-401).

Os estreitos e tradicionais pilares do "juiz natural" já vinham sendo mitigados por uma série de institutos que permitem a alteração de competência.[12] Conquanto aqueles assegurassem a legalidade estrita, estavam alheios à eficiência processual, de modo que, há muito, se observava um distanciamento entre a teoria e a prática judiciária.

A introdução do capítulo "Da Cooperação Nacional" no Código de Processo Civil dentro do título "Da Competência Interna" confere legalidade ao que já ocorria na praxe forense. Embora não esgote as possibilidades, busca incentivar outros adeptos e desmistificar o seu exercício, configurando, por conseguinte, apenas mais um instituto de modificação de competência.

O estatuto processual, no art. 69, exemplifica alguns atos instrutórios e executivos passíveis de cooperação (auxílio direto; prestação de informações; prática de citação, intimação ou notificação de ato; obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; efetivação de tutela provisória; medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; execução de decisão jurisdicional), deixando claro que não se trata de rol exaustivo (art. 69, § 2º, CPC) e, de fato, não poderia esgotar todas as possibilidades de gestão processual, ante o dinamismo e fluidez das relações jurídicas, notadamente nas ações estruturais.

No que diz respeito aos atos decisórios, de cunho mais sensível, ao menos para resolução de questões incidentes, de fato e de direito, há menor resistência. Didier (2020) entende, inclusive, pela possibilidade de ato de cooperação entre juízos de competência

[11] Há discussão doutrinária acerca da natureza jurídica do ato de concertação. No sentido de que o ato de concertação é um negócio jurídico-processual de direito público: Maria Gabriela Campos (CAMPOS, 2020, p. 174); Gabriela Macedo Ferreira (FERREIRA, 2021, p. 84-85). Há quem entenda que se trata de um ato conjunto de caráter consensual, mas não negocial, já que os juízes não teriam capacidade negocial para dispor de interesse público ou das partes em um negócio jurídico, tais como Antônio do Passo Cabral (CABRAL, 2021, p. 438).

[12] Tais como o incidente de deslocamento de competência – federalização de demandas, conexão, continência, desmembramento por prerrogativa de função, mutirões, incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), incidente de assunção de competência (IAC), dentre outros.

ISSN: 2764-6742

absoluta diversa, citando, como exemplo, que, num juízo criminal, pode ser necessário resolver sobre a validade de um contrato ou que um acidente ambiental possa haver repercussões no âmbito federal, estadual e trabalhista (DIDIER JR., 2020, p. 102).[13]

Deve ser destacada, ainda, a praxe forense de substituição de magistrados em caso de cooperação mútua,[14] mutirões processuais instituídos pelos tribunais, férias, férias-prêmio, licenças sem vencimento e gozo de dias de compensação.[15]

Em todas essas hipóteses, não há alteração do juízo, apenas da pessoa do magistrado, de modo a chamar menor atenção dos operadores do direito, principalmente se se entender que o princípio do juízo natural teria apenas a dimensão objetiva (repartição de competências, distribuição de processos).[16]

Para este estudo, vamos nos ater a algumas possibilidades de modificação de competência *post factum* por ato de cooperação para atos decisórios com alteração do juízo, isto é, com modificação da distribuição de processos já ajuizados ou alteração do critério de distribuição de processos futuros, sem pretender esgotar as hipóteses. Conforme a lei, qualquer ato processual pode ser objeto de cooperação (art. 68, CPC), o que abre caminho para a quebra de alguns dogmas processuais.

---

[13] Já Edilton Meireles (2021) entende que é possível o deslocamento de competência absoluta não apenas para questões incidentais (MEIRELES, 2021, p. 389-410). Thaís Amoroso Paschoal (2020) entende que mantida a imparcialidade do juízo, também é possível alteração de competência absoluta (PASCHOAL, 2020, RB-2.15).

[14] É comum e realizado há muitos anos, possivelmente inspirado na então Recomendação nº 38/2011 do CNJ, ao menos no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pedido de cooperação mútua entre juízes de caráter genérico. O referido pedido é enviado para aprovação do Tribunal e, após publicado no Diário Oficial, permite aos juízes atuarem nos processos de forma mútua, conforme acordo informal interno ou substituírem o cooperado em caso de ausência imprevista durante o expediente. É admitido até mesmo cooperação entre juízos de competência absolutamente diversa, o que implica a possibilidade de um titular cível decidir autos criminais, e vice-versa, ou no caso de um juiz de vara cível com *expertise* para uma espécie de crime cooperar com um juízo criminal para atuar nos processos que envolvam essa determinada espécie. Vide publicação no Diário Oficial acerca da cooperação mútua entre juízos da Comarca de Itambacuri/MG, de competência absoluta distinta em razão da matéria (MINAS GERAIS, 2018, p. 12); e de cooperação mútua entre juízes também de competência absoluta distinta da Comarca de Teófilo Otoni/MG, neste caso, observando que a magistrada titular da 2ª Cível é até então presidente do Fonavid (Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar) e a 2ª Vara Criminal é responsável pelo julgamento dos crimes de violência doméstica, o que permite vislumbrar, apesar da cooperação genérica, um possível direcionamento informal interno pela expertise em determinada matéria, ao passo que o titular da criminal já foi titular daquela cível, o que indica *expertise* específica naquela unidade judicial (MINAS GERAIS, 2020, p. 5).

[15] Nessas hipóteses, o substituto não é necessariamente o substituto automático ou natural previsto em uma escala preestabelecida, mas o indicado por aquele que vai ser substituído temporariamente. Os substitutos automáticos atuam, em geral, em casos de vacância, licença médicas, suspeições ou impedimentos, situações em que fica prejudicada a indicação prévia.

[16] Antônio do Passo Cabral (2021, p. 96) menciona como crítico à dimensão subjetiva Walter Shilgen, em Verknõcherung des “gestezlinchen Richters”?, Neue Juristische Wochenschrift, n. 49, 1964, p. 2.290-2.291.

ISSN: 2764-6742

O art. 69 do CPC menciona, no inc. II do *caput* e VI do § 2º, a possibilidade de cooperação mútua para apensamento, reunião de processos e centralização de processos repetitivos.

De antemão, importante vislumbrar que essas hipóteses são diversas das já tipificadas em lei para os casos de conexão, continência, reunião de processos ou, ao menos, podem ir além,[17] sob pena de esvaziar o instituto da cooperação por concertação.[18] Se essa fosse a *voluntas legis*, não teria havido a menção em capítulo distinto.

Ademais, as hipóteses já tradicionalmente tipificadas independem de um pedido de cooperação ou de um negócio jurídico-processual de direito público, são fruto de imposição legal, ao passo que a cooperação envolve medidas de gestão processual diante de um caso concreto na busca de maior efetividade, o que, conforme Meireles (2021, p. 380), envolve "uma faculdade", um "juízo de conveniência".

O Superior Tribunal de Justiça, a propósito, mencionando a possibilidade de haver faculdade ou discricionariedade no âmbito jurisdicional, editou enunciado segundo o qual "a reunião de execuções fiscais contra o mesmo devedor constitui *faculdade* do Juiz" - grifei (Súmula nº 515, de 18 de agosto de 2014) e, no julgamento do caso paradigma, reforçou, na ementa, que "a reunião de processos contra o mesmo devedor, por conveniência da unidade da garantia da execução, nos termos do art. 28 da Lei 6.830/80, é uma faculdade outorgada ao juiz, e não um dever".[19]

Referido enunciado é posterior à Recomendação nº 38/11 do CNJ, que já mencionava a reunião de processos como medida de cooperação. Necessita ser observado que a reunião no todo ou em parte de execuções fiscais contra o mesmo devedor depende de acordo entre os titulares das unidades judiciais (ato de concertação), se distribuídas em mais de uma, já que não basta a "faculdade" de apenas um, o que configura um ato de cooperação.[20] A reunião acarretará, ainda, o apensamento das ações acessórias (embargos à execução e embargos de terceiro).

[17] Nada obsta que também sejam objeto de concertação.
[18] Nesse sentido: Fredie Didier Jr. (DIDIER JR., 2020, p. 99); Edilton Meireles (MEIRELES, 2021, p. 374); Gabriela Macedo Ferreira (FERREIRA, 2021, p. 269); Contra: Nelson Nery Jr.; Rosa Maria de Andrade Nery (NERY JR.; NERY, 2016, p. 408). Thaís Amoroso Paschoal (PASCHOAL, 2020, RB-2.10).
[19] Recurso Especial n. 1.158.766-RJ. Disponível em: file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/5124-19253-1-PB%20(1).pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.
[20] Poderia ser estabelecido, por exemplo, que apenas os processos que estão em determinadas fases processuais ou que os débitos que não ultrapassem os limites econômicos de determinada penhora seriam redistribuídos e reunidos no juízo que efetuou a primeira penhora ou que iniciou os atos preparatórios do leilão, a critério dos próprios cooperantes.

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

Resta estabelecido o pressuposto de que existe faculdade jurisdicional ou uma espécie de discricionariedade regrada[21] em algumas hipóteses legais, dentre as quais se encaixa, com perfeição, o ato de concertação.

A respeito da centralização de processos, modalidade nova trazida no Código Processual, não é exigido que estejam em curso ao mesmo tempo e que versem sobre a mesma relação jurídica, sendo suficiente a correspondência em relação à causa de pedir e ao pedido. De acordo com Meireles (2021, p. 381), os juízes em ato de cooperação podem definir que processos de determinada espécie sejam centralizados em uma vara específica, em que exista um processo em curso ou já julgado na referida unidade. Ressalta, porém, que, por falta de vedação, os processos poderiam ser reunidos em um juízo que nem sequer tivesse um processo em curso ou que fosse o prevento, bastando a conveniência judiciária devidamente fundamentada.

A centralização de processos repetitivos pode ser uma boa opção às ações individuais que envolvem direitos individuais homogêneos (HARTMANN, 2021, p. 434) e mais eficiente do que o apensamento ou reunião de processos[22] nos casos de multiplicidade de ações, momentos processuais distintos ou por alguma circunstância verificada no caso concreto que indique serem as medidas contraproducentes à duração razoável do processo, à ampla defesa e ao contraditório. Trata-se de versão desburocratizada do *multidistrict litigation* (MDL) americano, já que fruto de concertação horizontal, e não de imposição vertical.

Na Comarca de Araxá/MG, cerca de 517 ações indenizatórias estavam tramitando contra a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração CBMM e BUNGE Fertilizantes/S.A. (22 continham no polo passivo a Vale Fertilizantes S.A.), relacionadas a uma suposta contaminação de água por metais pesados, dentre estes o bário.

Em uma comarca média (segunda entrância ou entrância intermediária), além do risco de decisões conflitantes, a produção de provas individualmente poderia inviabilizar a

[21] Outros julgados do Superior Tribunal de Justiça fazendo menção à faculdade do juiz: AgInt no AREsp 1.837.641/ SP, AgRg no AREsp 1.807.901/AM, AgRg no REsp 1.823.279/SP, AgRg no REsp 1.784.037/PR, AgRg no R*HC* 153692/ GO, AgRg no RHC 148678 / MG, HC 287594/MS, HC 41891/SP, HC 340981/SP, RHC 74386/RJ, AgRg no AREsp 1.737.521/PR, AgRg no *HC* 665.874/SP, AgRg no *HC* 611.257/SP, AgRg no REsp 1.799.181/GO, REsp 1.626.997/RJ, AgInt no AgInt no AREsp 1.480.468/SP, etc. A pesquisa resultou em 886 acórdãos, 40.350 decisões monocráticas e 2 súmulas. No Supremo Tribunal Federal, a pesquisa levou a 328 resultados, dentre os quais, *HC* 85.533, ARE 1.129.677 AgR, AI 1.122.210 AgR-ED e R*HC* 44.528, sendo que este último diz respeito à faculdade do magistrado de desmembrar processos, da lavra do Ministro Hermes Lima de 25/8/1967.

[22] A reunião de processos é indicada para as hipóteses em que há necessidade de julgamento conjunto, a fim de evitar decisões contraditórias (arts. 55, § 1º, e 57, 58 e 686 do CPC). O apensamento de processos diz respeito a ações acessórias, que não necessitam ser julgadas de forma conjunta com as de caráter principal, podendo estas, inclusive, já terem sido julgadas (arts. 61, 914, 674 do CPC, além das prestações de contas daqueles que foram nomeados judicialmente para administração de bens alheios).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

tramitação dos demais processos alheios ao caso e prejudicar a duração razoável, ante a menor estrutura.

Os magistrados entenderam por bem realizar uma reunião de processos em tramitação com futura centralização de distribuição *sui generis*. Foi estabelecido que o juízo prevento é que teria competência para julgamento de todos os processos, porém, por questão de conveniência, sem redistribuição, isto é, os processos se mantiveram onde distribuídos originalmente.

A perícia hidrogeológica e ambiental, necessária para o desfecho das lides, bem como todos os atos processuais, foram realizados em um processo escolhido aleatoriamente,[23] ficando os demais processos suspensos nas respectivas varas de origem.

Apenas no processo paradigma foi prolatada a sentença,[24] constando que surtiria efeitos em todos os 517 processos sem necessidade de trasladar cópias. Em caso de interposição de recurso, somente o referido processo seria remetido às instâncias recursais.

Com essas medidas de gestão processual, de certa forma, coletivizando demandas individuais, foi evitada a extração de 16.554 cópias (apenas da sentença), contratação de veículo grande para levar os autos ao Tribunal, físicos à época, que totalizavam 1.551 volumes, sem contar o trabalho dos serventuários públicos que fariam as juntadas, numeração de folhas, registro nos respectivos livros de registros de sentenças, publicações e intimações individuais.

Por uma concertação entre magistrados, foi possível ir além dos métodos de reunião e apensamento de processos tradicionalmente previstos no ordenamento jurídico, adequando-as às especificidades da comarca e do caso concreto, com ganho de eficiência e economia processual.

É possível vislumbrar, de forma hipotética,[25] que, além das ações individuais, pudesse haver uma demanda estrutural que buscasse a despoluição das águas e recomposição do meio ambiente. Os juízes, por ato de concertação, poderiam definir que a demanda estrutural permaneceria em uma vara específica, cujo magistrado tivesse mais *expertise* para lidar com contraditório ampliado e com a multipolaridade, ao passo que as individuais típicas ou liquidações de danos individuais, de cunho meramente ressarcitório, seriam divididas entre os demais.

---

[23] Autos 0843570-31.2009.8.13.0040 da 3ª Vara Cível da Comarca de Araxá/MG. Curiosamente, esse processo eleito para centralizar os atos processuais fora o único redistribuído ao juízo prevento, conforme a sentença, isto é, não estava originalmente no juízo que prolatou as decisões.

[24] Prolatada aos 7/5/2018, pelo Juiz de Direito Rodrigo da Fonseca Caríssimo, titular da 3ª Vara Cível de Araxá/MG. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=40&numero=1&listaProcessos=09084357. Acesso em: 25 nov. 2021.

[25] Já que nas ações mencionadas, os pedidos foram julgados improcedentes, por não ter sido constatada poluição artificial das águas, dentre outros motivos.

ISSN: 2764-6742

O ato concertado pode dispor, portanto, sobre demandas ajuizadas e futuras, com "efeitos retrospectivos e prospectivos" (AVELINO, 2021, p. 374), o que é relevante, haja vista que o processo tradicional (bipolarizado), via de regra, é voltado para reparação de danos numa perspectiva retrospectiva, ao passo que uma ação estrutural pressupõe efeitos prospectivos, e "qualquer provimento que se voltasse apenas à reparação do prejuízo não alcançaria o propósito estruturante" (FARIA, 2021, p. 198).

4.1 A prevenção e a competência concorrente são aspectos essenciais para alteração de competência por ato de concertação?

A prevenção é uma regra para racionalização da atividade judicial, um mero critério de divisão de trabalho, e não uma regra de competência, propriamente dita. Portanto, não condiciona o ato de concertação para modificação de competência, senão o princípio da competência adequada (FERREIRA, 2021, p. 273-274), que deve ser uma "diretriz principiológica", um "estado de coisas" a ser perseguido (HARTMANN, 2021, p. 421) para estabelecimento do melhor órgão a entregar a tutela jurisdicional em um determinado caso concreto.

Pela teoria das capacidades institucionais, devem ser consideradas as diferentes capacidades dos órgãos (que, para este estudo, seriam dos juízos), que, conforme grau de jurisdição, localidade, quantidade de processos, matéria sob análise, possuem estruturas diversas de trabalho, tais como espaço físico, equipamentos diferenciados, quantidade de servidores na ativa, estagiários, assessores, bem como maior proximidade do dano e das partes.[26]

Pelo que se extrai de Hartmann (2021), a alteração do juízo competente, sob enfoque das capacidades institucionais ou da competência adequada, somente poderia ocorrer "havendo virtual imprecisão ou concorrência de regras que permitam integração ou margem de manobra do intérprete" ou "insegurança interpretativa sobre a norma aplicável e seus contornos, na indicação do órgão com melhores condições para exercício da respectiva função jurisdicional ('mérito comparativo')".[27]

Contudo, a análise da competência adequada para as hipóteses de concorrência de regras de competência ou foros alternativos pode se dar independentemente de ato de

[26] No AgReg na Petição 3.240/DF de 10/5/2018, o Supremo Tribunal Federal, ao tratar do foro privilegiado para ação de improbidade administrativa, analisou a Teoria das Capacidades Institucionais entendendo que o juízo de primeiro grau possui melhores condições para conduzir a instrução dos processos de improbidade. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291. Acesso em: 27 nov. 2021.
[27] HARTMANN, 2021, p. 145, 151.

ISSN: 2764-6742

concertação,[28] como ocorreu no Conflito de Competência 144.922/MG, em que o Superior Tribunal de Justiça entendeu que, em se tratando de dano que atingiu os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, deveria prevalecer o juízo federal da capital daquele para as ações coletivas, por se tratar do Estado mais atingido pela tragédia do rompimento da barragem de uma mineradora. Ao passo que, nas ações que tratavam de danos individuais das vítimas ou soluções peculiares de fornecimento de água, apesar da prevenção determinada no parágrafo único do art. 2º da Lei de Ação Civil Pública, deveria prevalecer o foro da residência dos autores ou do local do dano, para assegurar o acesso à Justiça.[29]

Em que pese a necessidade de reduzir o grau de subjetivismo e de estabelecer uma forma de controle, certo é que diversos institutos já estabelecem, de forma discricionária e casuística, a competência[30], e nem sempre será possível definir ou esgotar, de forma objetiva e previamente (*ex ante)*, todas as possibilidades de modificação de competência. Muitas vezes, dependerá de uma análise do caso concreto, que deve ter por objetivo a produção "de decisões justas de forma imparcial e eficiente", pois o princípio do juiz natural não é 'um fim em si mesmo" (FERREIRA, 2021, p. 248).

É preciso recordar a já mencionada praxe forense de substituição de magistrados nos casos de cooperação mútua, mutirões processuais instituídos pelos tribunais, férias e gozo de dias de compensação, em que há alteração do magistrado sem alteração do juízo e sem resistência dos operadores do direito, como se o "juiz natural" tivesse apenas a dimensão objetiva. Nesses casos, o juiz titular escolhe quem vai analisar seus processos e quais os processos, notadamente nas hipóteses de mutirão e cooperação mútua.

Na cooperação mútua, por exemplo, poderia haver um acordo informal[31] no sentido de que um dos cooperantes (da Vara X) ficaria responsável por determinada demanda estrutural (da Vara Y), enquanto que o outro (da Vara Y), em troca, analisaria os processos de usucapião por quatro anos. Nas decisões e sentença, constaria, após o nome do sentenciante, a expressão "em cooperação", e dificilmente haveria questionamento a

[28] No Projeto de Lei nº 1.641/21, que busca disciplinar a Ação Coletiva, ainda em tramitação no Congresso Nacional, foram previstos, no art. 8, § 1º, I, e § 2º, critérios da competência adequada para estabelecimento da competência, havendo foros concorrentes, tais como melhor estrutura, especialização dos juízes na matéria, proximidade do local de produção de provas, acervo de processos, etc. No § 3º, foi estabelecido, ainda, que a prevenção é um critério apenas residual.

[29] Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1515902&num_registro=201503278588&data=20160809&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 27 nov. 2021.

[30] Tais como o desaforamento, incidente de deslocamento de competência (federalização da causa), incidente de assunção de competência, etc.

[31] Como já mencionado, a autorização para cooperação mútua é genérica.

ISSN: 2764-6742

respeito, notadamente pela publicação prévia no diário oficial da autorização para cooperação.[32]

Todavia, a ausência de resistência possivelmente não ocorreria se os juízes cooperantes estabelecessem a modificação do juízo com a redistribuição do processo entre as varas, mesmo que o resultado final fosse o mesmo. É preciso problematizar essas questões, aprofundar os debates, pois, do contrário, o apego, na prática, seria aos servidores que expediriam os mandados de citação, ofícios e publicações, o que não guarda a menor relação com o princípio do juiz natural.

A Ação Civil Pública nº 93.8000533-4, da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Santa Catarina, conhecida como ACP do Carvão, é um caso emblemático de processo estrutural no Brasil, que buscou enfrentar a poluição ambiental decorrente da mineração na Bacia Carbonífera de Criciúma no Estado da Santa Catarina.[33]

A sentença na qual se fixou a necessidade de fazer cessar o estado de desconformidade e foi determinada a recuperação ambiental foi proferida em janeiro de 2000, oportunidade em que concedida tutela antecipada e iniciado o cumprimento de sentença em cascata, desdobrado em várias fases processuais e procedimentos autônomos.

O cumprimento de sentença ainda não se findou, e o magistrado que conduziu complexa execução desde 2004, que promoveu diversas audiências públicas e atuou de maneira inovadora, com a criação de um grupo de representantes técnicos de todas as partes, bem como de agentes externos com interesse legítimo, tais como órgãos ambientais (cerca de 19 instituições), para discutir as estratégias e propostas para a recuperação ambiental, denominado de Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), deixou de ser o titular daquele juízo em 2012.

Apenas também à guisa de exemplo e para fomentar reflexões, o titular subsequente poderia não estar inteirado dos termos do gigantesco processo e ante tamanha complexidade, seria possível haver enormes retrocessos na condução dos cumprimentos de sentença.

Sem prejuízo da possibilidade de o próprio titular anterior colaborar com o referido processo mesmo de foro diverso, não vislumbro afronta ao núcleo essencial do princípio do juiz natural eventual redistribuição do processo para outra vara na mesma comarca, por ato de concertação, na qual o titular já tivesse atuado no feito em substituições, tenha estrutura

[32] Poderia ser a expressão “em substituição”, se o cooperante tiver sido indicado para substituição do titular em caso de férias, férias/licença-prêmio, dias de compensação.
[33] O passivo ambiental decorrente da mineração do carvão consistiu em aproximadamente 5.084,65 hectares de áreas degradadas, cerca de 818 bocas de mina abandonadas e comprometimento de recursos hídricos superficiais de três bacias hidrográficas (bacias dos Rios Araranguá, Urussanga e Tubarão) (Cf. SILVA, 2017. Cf. ARENHART, 2021, p. 1.047-1.069).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

de servidores mais adequada ou menor número de acervo processual sob sua responsabilidade e, sobretudo, estivesse mais familiarizado com as técnicas processuais adotadas naquele caso específico ou tivesse experiência em processos semelhantes ou especialização na matéria.[34]

Essa alteração de competências decorreria da atribuição de gestor processual, cuja característica passou a ser exigida dos magistrados e está intimamente ligada ao princípio da eficiência.

É preciso pontuar, rememorando, que o princípio do juiz natural é respeitado quando de forma prévia, abstrata e de maneira genérica são fixadas regras de competência, nestas inclusas as regras de modificação.

Assim como o art. 43 do CPC já predetermina algumas regras de alteração de competência, relativizando a estampada *perpetuatio jurisdictionis*, a possibilidade de modificação por ato de concertação também é previamente estabelecida em lei, de modo que não há falar em desrespeito ao princípio do juiz natural (MEIRELES, 2021, p. 386).

Essa cláusula geral de atipicidade dos atos de cooperação, segundo Gabriela Macedo Ferreira (2021, p. 273), permite a modificação de competência independentemente de previsão legal mais específica ou de prévia estipulação legal do "juízo" competente e, justamente para ser mais efetivo, não estabeleceu as regras para sua concretização. Portanto, o ato de concertação não está adstrito à existência de competência concorrente/foros alternativos ou ao critério da prevenção.

Nas ações estruturais, como já dito, cujo procedimento reclama uma gestão processual diferenciada com maior flexibilidade, interpretação elástica de dogmas tradicionais, grau de *expertise* e de dedicação diferenciado para a efetiva implantação de direitos fundamentais violados, com muito mais razão necessita de atuação expansiva e proativa, com utilização de forma fundamentada, se necessário, dessa cláusula geral de atipicidade para modificação de competência.

[34] Fernanda Vogt (2021), ao tratar da cognição adequada, entendeu que não se pode afastar toda a subjetividade dos processos de cognição, já que os magistrados não produzem as decisões "fora da cabeça", isto é, não são seres inanimados. Deve ser afastado é o "subjetivismo", que pudesse interferir na equidistância. Assim, defende que o conhecimento privado do juiz pode ter utilidade para o processo e, portanto, relevância no momento de escolher a melhor cognição possível (VOGT, 2021, p. 709). Antônio do Passo Cabral (2021) sustenta que podem ser adaptados parâmetros utilizados no direito estrangeiro para centralização de processos, tais como a *expertise* dos magistrados, produtividade, número de processos no acervo, instalações e recursos tecnológicos das varas. Propõe, ainda, em relação à *expertise* dos magistrados, a formação de listas oficiais com nome de especializados por matéria, para os quais poderiam ser distribuídas ações que exigissem capacitação específica (CABRAL, 2021, p. 297-298, 611-612), e, no mesmo sentido de aproveitamento de técnicas do *multidistricts litigationi* americano e considerações acerca do perfil do magistrado, disserta Edilton Meireles (2021) (MEIRELES, 2021, p. 454-477).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

Portanto, havendo *ex ante* uma regra legal que autoriza a modificação de competência, o que se pode questionar é a abusividade de seu uso, e não o uso em si, abstratamente (MEIRELES, 2021, p. 387).

Em relação ao que se pode chamar de uso abusivo do ato de concertação para modificação de competência, é aquele que não está devidamente fundamentado em critérios de eficiência processual, que não respeita as necessárias imparcialidade[35] e independência judiciais, bem como que dificulta o contraditório, a ampla defesa, o acesso às provas e ao Poder Judiciário.

No caso de demanda estrutural, é preciso incluir ainda como abusiva a modificação que possa trazer prejuízo à ampla publicidade e à representação adequada.

5 A análise realizada pelo próprio juiz natural diante da vedação da criação de juízos de exceção

O princípio do juiz natural é uma garantia constitucional de que não haverá tribunais ou juízes de exceção, de que existirá um julgamento justo, imparcial e livre de manipulações externas, considerando que outrora os julgadores eram definidos casuisticamente pelos governantes, conforme seus próprios interesses.

Conforme Vitorelli (2019), o juiz, nas ações estruturais, não é um "árbitro neutro" (embora imparcial) chamado para resolver a quem assiste razão, se ao réu ou ao autor, e sim para estabelecer e implementar direitos materiais (VITORELLI, 2019, p. 550), reorganizando uma estrutura burocrática (VITORELLI, 2018, p. 333-369).

O foco não são fatos históricos ou o que aconteceu, mas fatos sociais, o que vai acontecer depois que houver interferência judicial naquela realidade. Trabalha com um raciocínio típico do Poder Legislativo, juízo de conveniência, de custo-benefício, com respostas às circunstâncias fáticas em constante mutação. Analisa a realidade concreta dos fatos sociais para buscar o quanto de "dignidade é possível realizar" (VITORELLI, 2019, p. 552-555).

Os processos estruturais são complexos em todos os sentidos, não apenas em razão das múltiplas soluções para implementar os direitos, mas por serem policêntricos e com contraditório ampliado, o que gera inúmeras intervenções e manifestações. O processo, portanto, demanda tempo, dedicação e estratégia judicial para entregar a melhor tutela jurisdicional e concretizá-la no menor tempo possível.

[35] Segundo Thaís Amoroso Paschoal (2020), o que deve ser considerado como parâmetro para análise da constitucionalidade dessas alterações é se está sendo mantida ou não a finalidade a que se destina a garantia do juízo natural, que é a imparcialidade do juízo, de modo a evitar criação de regras excepcionais que a desvirtuem essa finalidade (PASCHOAL, 2020, RB-2.15).

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

A efetividade das sentenças estruturais está condicionada, segundo Verbic (2021, p. 68), a dificuldades políticas, por uma suposta interferência que seu cumprimento acarreta em outros ramos do Estado, e a dificuldades procedimentais, por falta de regulamentação adequada das ações coletivas.

Diante de tais especificidades e peculiaridades, inclusive com possibilidade de interferir em políticas públicas e modificar toda uma estrutura estatal ou privada, com muito mais razão deve ser protegido o núcleo fundamental do princípio do juiz natural, qual seja a imparcialidade e a independência[36] do julgador, que são, inclusive, os primeiros valores dos princípios de Bangalore (ONU, 2008).

Foi visto que não há incompatibilidade do princípio do juiz natural com o da eficiência, cujo carro chefe atual são os atos de cooperação na modalidade concertação. Todavia, para que não sejam criados juízos de exceção e seja preservado o mencionado núcleo essencial da garantia constitucional, deve ser dada especial atenção à análise realizada pelo próprio juiz natural, aquele cuja distribuição do processo recaiu inicialmente de forma aleatória (art. 43 do CPC).

Valendo-se do princípio da competência adequada, o próprio juiz, no controle de sua competência (*kompetenz-kompetenz*), deve evitar julgar demandas para as quais não seja o mais adequado (DIDIER JR., 2020, p. 47), em razão do direito ou fatos discutidos, pelas dificuldades para defesa, acesso ao Judiciário ou pela falta de estrutura do órgão para o qual fora distribuída a ação, valendo-se dos critérios já delineados no presente trabalho.

Tratando-se de um ato tipicamente de concertação, contudo, não pode ser forçado a realizá-lo,[37] tampouco forçar outro a realizar consigo, por mais que esteja sobrecarregado de processos,[38] sob pena de abrir brechas para criação de juízos de exceção, com a roupagem de boa intenção.

O Tribunal pode oferecer apoio, estrutura, mas, até para ser incluído em programas de mutirões, auxílios sentenças, o juiz natural é quem solicita a colaboração e seleciona os processos que serão enviados, tudo com vista à preservação de sua tão importante independência jurisdicional.[39]

---

[36] Para Antônio do Passo Cabral (2021), o núcleo essencial do princípio seria objetividade, impessoalidade e invariância (CABRAL, 2021, p. 259). Para Thais Amoroso Paschoal (2020), apenas a imparcialidade do juízo (PASCHOAL, 2020, RB-2.15).

[37] Diferente é a situação de modificação de competência em caso de competência concorrente ou foros alternativos, pois é possível a alteração, com base no princípio da competência adequada, mediante provocação das partes ou conflito de competência, independentemente de ato de cooperação, conforme mencionado no capítulo 5.1.

[38] O juiz com atraso injustificado de processos pode até sofrer penalidades administrativas, mas ainda assim não poderá sofrer intervenção em matéria jurisdicional, para ser obrigado a firmar termos de cooperação com o escopo de modificar, no todo ou em parte, sua competência.

[39] Observe o cuidado com que a Portaria nº 17/2020 da Direção do Foro da Justiça Federal do Rio Grande do Norte trata o juiz natural ao regulamentar a realização de instrução processual unificada para demandas repetitivas: “Art. 1º. Regulamentar no âmbito da Justiça Federal do Rio Grande do

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

A nova governança no Poder Judiciário é uma tendência mundial,[40] e busca maior flexibilidade, mas, como dito, determinados pontos não podem ser transigidos, sob pena de risco de graves retrocessos.

A cultura jurídica de determinados países não necessariamente é a nossa. O Poder Judiciário no Brasil passa por um momento sensível, de muitas críticas da classe política, e a nossa democracia é recente, de modo que devemos estar abertos às novas tendências mundiais que primam por uma maior eficiência, quebrar ou mitigar alguns dogmas jurídicos,[41] sempre cautelosos, porém, com a finalidade precípua do juiz natural, garantia dos jurisdicionados advinda com a formação do Estado Democrático do Direito, notadamente quando se pretende intervir em grandes estruturas burocráticas.

Considerações finais

Os atos de cooperação são valorosos instrumentos, cujas características permitem a revisão, no todo ou em parte, de conceitos jurídicos tradicionais, dentre estes o da competência e do juízo natural.

A cooperação por concertação disciplina a prática de atos diversos entre juízos cooperantes e possui natureza jurídica de negócio jurídico-processual de direito público. Viabiliza a alocação de competência para além das hipóteses expressamente previstas de conexão, continência e reunião de processos, abarcando a modalidade da centralização de processos repetitivos, dentre outras possibilidades propostas no presente trabalho.

O princípio da eficiência e o do juiz natural podem ser compatibilizados, sem que um suplante o outro, na busca da adequação da competência *in concreto*, que não deve ser alheia à realidade forense, principalmente em relação às ações estruturais, cujas

---

Norte a possibilidade de realização de instrução processual unificada, a fim de criar uma rede de colaboração entre todos os juízes na solução de problemas comuns. Art. 2º. O juízo que receber uma demanda individual cujo objeto tenha grande probabilidade de multiplicação de processos *poderá propor* a realização de uma instrução mais qualificada, com a realização de audiências, inclusive públicas, inspeções judiciais e perícias mais complexas. Art. 3º. *O juízo que tiver interesse* em realizar a instrução unificada deverá comunicar ao Centro de Inteligência. Art. 4º. O Centro de Inteligência, ao receber a comunicação da realização de instrução unificada, comunicará aos demais juízos federais. § 1º. *Fica a critério de cada juízo* o sobrestamento dos processos que versem sobre a mesma política pública discutida no processo paradigma, até a conclusão da instrução […] - grifei. Disponível em: file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/E019_2020%20(1).pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

[40] Na Holanda está prevista a possibilidade de "intercâmbio cooperativo" entre os magistrados, buscando maior expertise e flexibilidade. Na Bélgica, após uma reforma em 2014, passou a vigorar a "mobilidade dos magistrados" interna, dentro das varas de um determinado distrito para o qual fora inicialmente lotado, por determinação do tribunal; ou externa, fora da área de sua lotação, dependente, contudo, de concordância expressa do magistrado. A França, Alemanha e Inglaterra também implementaram modificações que permitem flexibilização das competências e tem havido boas experiências sem ingerência na atividade jurisdicional (CABRAL, 2021, p. 221-227).

[41] Vide a Recomendação nº 38/11 (posteriormente substituída pela Resolução nº 350/20), que, anos antes das modificações implementadas pelo Código de Processo Civil, já recomendava a cooperação entre juízes para todos os atos dos processos.

ISSN: 2764-6742
ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos

especificidades reclamam, de antemão, maior flexibilidade de regras procedimentais arraigadas no sistema processual, em razão da complexidade do litígio e da relevância do direito material discutido.

Por fim, foi ressaltada a importância da análise realizada pelo próprio juiz natural, especialmente nas ações estruturais, com o escopo de preservar o núcleo da garantia constitucional.

Referências:

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, n. 237, 2004.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais.* 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1.047-1.069.

AVELINO, Murilo Teixeira. Disposição de competência decisória por ato concertado entre juízes cooperantes. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie. *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 349-376.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. *Projeto de Lei 1.641, de 29 de abril de 2021*. Disciplina a Ação Civil Pública. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 515*. Disponível em: file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/5124-19253-1-PB%20(2).pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *CC 144.992/MG.* Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&s

ISSN: 2764-6742

equencial=1515902&num_registro=201503278588&data=20160809&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 27 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AgReg na Petição 3.240/DF,* 10.05.2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291. Acesso em: 27 nov. 2021.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2002.

CABRAL, Antônio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual*: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CAMPOS, Maria Gabriela. *O compartilhamento de competências no processo civil:* um estudo do sistema de competência sob o paradigma da cooperação judiciária. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAMPOS, Maria Gabriela. Os atos concertados entre juízos cooperantes e o compartilhamento de competências jurisdicionais: a cooperação judiciária nacional e seus reflexos para o sistema de competências. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 283-302.

CARDOSO, Antonio Manoel Bandeira. A Magna carta: conceituação e antecedentes. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 91, p. 135-140, jul./set. 1986.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-051121.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O princípio do juiz natural na CF/88: ordem e desordem. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 45, n. 179, p. 165-168, jul./set. 2008.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucionais*: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie. *Cooperação judiciária nacional*: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts. 67-69, CPC). Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM; Marco Félix. *Processos estruturais.* 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423-461.

ISSN: 2764-6742

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM; Marco Félix (Org.). *Processos estruturais.* 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 191-210.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *O Miniaurélio Século XXI:* o minidicionário da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. *In*: CABRAL. Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 243-282.

FRANÇA. *La Constitution de 3 septembre 1791*. https://web.archive.org/web/20110726014620/http://sourcebook.fsc.edu/history/constitutionof1791.html. Acesso em: 18 nov. 2021.

FRANÇA. *Loi des 16-24 août 1790.* Sur l'organisation judiciaire. Disponível em: https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/dec/1790/08/16/n1/jo. Acesso em: 18 nov. 2021.

HARTMANN, Guilherme Kronemberg. *Competência no processo civil*: da teoria tradicional à gestão judicial da competência adequada. Salvador: Juspodivm, 2021.

HARTMANN, Guilherme Kronemberg. Gestão cooperativa de competência adequada e a versatilidade no tratamento de demandas interligadas. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 419-438.

MEIRELES, Edilton. Deslocamento de competência absoluta por cooperação judiciária. *In*: CABRAL. Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 377-418.

MEIRELES, Edilton. Critérios para alteração de competência por cooperação judiciária. *In*: CABRAL. Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 439-488.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Diário do Judiciário Eletrônico*/TJMG. Administrativo. 3 jul. 2018, 10 ago. 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/ADM20180723.PDF e file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/ADM20200810.PDF. Acesso em: 23 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Autos nº 0843570-31.2009.8.13.0040, Comarca de Araxá/MG. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_movimentacoes.jsp?comrCodigo=40&numero=1&listaProcessos=09084357. Acesso em: 25 nov. 2021.

ISSN: 2764-6742

NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*/Escritório contra drogas e crime. Tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Os direitos fundamentais a efetividade e à segurança em perspectiva dinâmica. *Revista do Processo*, São Paulo, RT, n. 155, p. 23, 2008 *apud* HARTMANN, Guilherme Kronemberg. *Competência no processo civil:* da teoria tradicional à gestão judicial da competência adequada. Salvador: Juspodivm, 2021.

PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da prova* [livro eletrônico]: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ROULEAU, Paul S.; SHERMAN, Linsey. Doucet-Boudreau, dialogue and judicial activism: tempest in a teapot? *Ottawa Law Rewiew*, v. 41.2, p. 171-206, 2010, .

SILVA, Marcelo Cardozo. Recuperação ambiental de áreas degradadas - o caso da Ação Civil Pública do Carvão. *Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região*, Porto Alegre, Tribunal Regional Federal da 4ª Região, n. 7, 2017. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf. Acesso em: 7 jul. 2021.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litigios de reforma estrutural em la Repulica Argentina: dificuldades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais.* 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 67-89.

VITORELLI, Edilson. Processo Estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, São Paulo, v. 7, p. 147- 177, jan./jun. 2018.

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

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out./2018.

VOGT, Fernanda. Em busca da cognição adequada: as transferências e delegações cognitivas. *In*: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). *Grandes temas do novo CPC*: cooperação judiciária nacional. Salvador: Juspodivm, 2021. v. 16, p. 695-720.