

GESTÃO E CONDUÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS: TÉCNICAS PARTICIPATIVAS PARA LITÍGIOS COMPLEXOS

MANAGEMENT AND CONDUCTION OF STRUCTURAL PROCESSES: PARTICIPATORY TECHNIQUES FOR COMPLEX LITIGATION

Gabriel Soares Messias¹

Lia de Azevedo Almeida²

RESUMO: Este artigo aborda os mecanismos de gestão e condução de processos estruturais no direito processual civil brasileiro. Trata-se de uma revisão bibliográfica, cujo objetivo é investigar como técnicas participativas podem aprimorar a gestão de litígios complexos e a implementação de políticas públicas. A metodologia utilizada envolve uma análise exploratória da literatura nacional e internacional sobre processos estruturais, incluindo artigos acadêmicos, livros e estudos de casos relevantes. Os resultados indicam que a adoção de ferramentas como mediação, audiências públicas e a participação do *amicus curiae* promove maior inclusão e eficiência na resolução de litígios coletivos. Conclui-se que esses mecanismos são essenciais para garantir a participação social e a legitimidade das decisões judiciais, contribuindo para reformas institucionais mais eficazes e duradouras.

PALAVRAS-CHAVE: Litígios complexos, Processos estruturais, Técnicas participativas.

ABSTRACT: This article addresses the management and conduction mechanisms of structural processes in Brazilian civil procedural law. It is a literature review aimed at investigating how participatory techniques can enhance the management of complex litigation and the implementation of public policies. The methodology involves an exploratory analysis of national and international literature on structural processes, including academic articles, books, and relevant case studies. The results indicate that the adoption of tools such as mediation, public hearings, and the participation of *amicus curiae* promotes greater inclusion and efficiency in resolving collective disputes. It concludes that these mechanisms are essential to ensure social participation and the legitimacy of judicial decisions, contributing to more effective and lasting institutional reforms.

KEY-WORDS: Complex litigation, Participatory techniques, Structural processes.

¹ Professor de Direito Civil e Empresarial da Universidade Federal do Tocantins - UFT/ Campus Arraias. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT/ESMAT). Especialista em Direito Empresarial e em Direito Público. Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins. Advogado inscrito na OAB/TO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2938482222127914> E-mail: gabrielsoaresmessias2020@gmail.com.

² Professora Adjunta III, na Universidade Federal do Tocantins (UFT), atuando como docente no Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Desenvolvimento Regional, e no Programa de Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, e do curso de graduação em Administração. Doutora em Administração pela UnB (Universidade de Brasília). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7835915125417077>. E-mail: lia.almeida@uft.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo examina os processos estruturais, um tema de crescente relevância no direito processual civil brasileiro, especialmente em função da busca por soluções mais eficazes e abrangentes para a proteção de direitos coletivos, em face de violações sistêmicas e generalizadas. Diferentemente dos processos tradicionais, que focam na resolução de disputas pontuais, os processos estruturais têm como objetivo a reforma de relações e instituições, prevenindo novas violações. Tal abordagem exige um formato processual inovador, capaz de lidar com a complexidade e multipolaridade dos litígios, que frequentemente envolvem diversos atores, interesses difusos e questões que demandam uma análise profunda das causas subjacentes aos conflitos.

A relevância deste estudo se justifica pelo aumento dos litígios estruturais no Brasil e pela constatação da ineficácia da Administração Pública em proteger direitos sociais básicos, o que tem fomentado o ativismo judicial. Diante da omissão ou incapacidade de outros poderes, o Judiciário tem sido instado a intervir em questões complexas que exigem mais do que a mera aplicação de normas legais. Nesse contexto, é fundamental prover ferramentas adequadas para que juízes, promotores, advogados e demais atores possam gerir esses processos de maneira eficiente e democrática.

A ausência de diretrizes formais claras para a condução de processos estruturais constitui uma lacuna a ser preenchida. Este estudo propõe-se a abordar essa carência, sugerindo métodos e instrumentos para garantir a efetiva participação social nos processos estruturais, assegurando que os afetados por esses litígios tenham voz ativa nas decisões que impactam suas vidas e que as soluções propostas sejam eficazes na implementação de políticas públicas.

Dessa forma, o objetivo geral deste estudo é contextualizar o estado atual das técnicas participativas em processos estruturais, a partir do próprio Código de Processo Civil. Especificamente, a pesquisa busca investigar como essas técnicas podem contribuir para a efetivação de direitos em litígios de interesse coletivo e para a implementação de políticas públicas.

A metodologia utilizada neste artigo consiste em uma revisão exploratória da literatura, com o objetivo de mapear o conhecimento existente sobre o tema e identificar as principais teorias e debates na literatura jurídica nacional e internacional. Esta abordagem permite a análise de diversas fontes, como artigos acadêmicos,

livros, teses e dissertações, que abordam os processos estruturais e suas particularidades. Durante a revisão, foram identificados padrões nas abordagens e práticas adotadas nesses processos, com especial atenção às técnicas participativas sugeridas ou aplicadas. Essa metodologia oferece uma base sólida para a formulação de propostas que possam ser implementadas no contexto brasileiro.

O artigo está dividido em três seções principais. A Seção 2 apresenta os fundamentos dos processos estruturais, discutindo o histórico e os conceitos centrais que moldam a compreensão desses processos, como a complexidade, multipolaridade e os conflitos envolvidos. Na Seção 3, são explorados os mecanismos de gestão e condução de processos estruturais, com destaque para ferramentas como mediação, conciliação, audiências públicas e a participação de atores como o *amicus curiae*. A Seção 4 reúne as considerações finais, consolidando as contribuições do estudo e propondo sugestões para uma gestão mais eficiente e participativa dos processos estruturais no Brasil.

2 FUNDAMENTOS DO PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural é uma categoria dogmática concebida originalmente nos Estados Unidos cujo pressuposto é a diminuição dos conflitos que se mostravam complexos e buscavam a reforma de grandes instituições públicas e privadas, assim como a implementação de políticas públicas. O modo como a teoria do processo estrutural foi concebida e desenvolvida pode auxiliar na compreensão de certos conflitos veiculados em ações coletivas no processo civil brasileiro.

2.1 PERCURSO HISTÓRICO

A literatura especializada, tanto em âmbito nacional quanto internacional, destaca o caso paradigmático de *Brown vs Board of Education* como um referencial para o estudo dos processos estruturais (Vitorelli, 2020; Reis, 2028; Ferraro, 2015).

O caso *Brown vs Board of Education*, ocorrido em 1954 nos Estados Unidos, introduziu um novo padrão de decisão estrutural, consolidando-se como um *leading case* em processos estruturais que visam abordar questões fundamentais na sociedade, muitas vezes resultando na implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário.

No desdobramento desse caso, a Suprema Corte dos Estados Unidos julgou a ação movida por Linda Brown contra o Conselho de Educação Estadual. A decisão,

fundamentada na Décima Quarta Emenda Constitucional dos Estados Unidos, concedeu a jovem o direito de frequentar uma escola para brancos próxima à sua residência, declarando inconstitucional o sistema de segregação racial prevalente nas escolas públicas do Sul dos Estados Unidos (Souza, 2017).

Essas regulamentações de natureza "segregacionista" foram implementadas em instituições públicas, possibilitando políticas públicas distintas conforme a etnia e resultando em grandes diferenças na qualidade do ensino para crianças de diversas raças (Puga, 2017). Em 1955, medidas administrativas foram introduzidas para pôr fim à segregação, mas, a curto prazo, os alunos negros permaneceram nas mesmas salas de aula, sem melhorias nas condições educacionais (Weaver, 2004).

No caso Brown, o Poder Judiciário assumiu novas funções ao promover a reconstrução das relações sociais e introduzir um novo tipo de processo, conhecido como reforma estrutural. Esse modelo de decisão transformou a medida tradicional em um instrumento para conduzir processos de reconstrução social, estendendo as reformas estruturais a diversas áreas, como forças policiais, sistemas penitenciários, instituições psiquiátricas, instalações para deficientes mentais, órgãos de justiça penal, habitação pública e emprego público (Fiss, 2004).

No Brasil, destaca-se a "ACP do Carvão", que foi processada na Justiça Federal de Criciúma, em Santa Catarina, sob o número de Ação Civil Pública 0000533-73.1993.4.04.7204, movida pelo Ministério Público Federal. A ação abordou a recuperação e compensação pelos danos ambientais causados pela mineração a céu aberto e subterrânea entre 1972 e 1989. A sentença determinou a elaboração e implementação de projetos de recuperação ambiental, evidenciando a necessidade de reformas (Arenhart, 2017).

Ao longo do processo, foram utilizadas técnicas de consenso e ajustes procedimentais, com a inclusão de partes interessadas, especialistas, órgãos ou entidades estatais, além de mecanismos de diálogo e supervisão das decisões. Para garantir uma abordagem mais abrangente, o processo foi dividido em várias fases de execução. Ademais, instituiu-se um Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA), composto por técnicos de todas as partes envolvidas e por atores externos relacionados à questão ambiental. A principal função do GTA era sugerir estratégias, métodos e técnicas para viabilizar a recuperação ambiental (Arenhart, 2017).

Em síntese, os processos estruturais constituem uma abordagem inovadora no campo jurídico-processual, sendo cada vez mais relevante no contexto brasileiro.

Criados para lidar com conflitos complexos e promover reformas em grandes instituições públicas e privadas, esses processos se tornaram instrumentos essenciais para a implementação de políticas públicas e para a transformação de valores sociais.

2.2 COMPLEXIDADE, MULTIPOLARIDADE, CONFLITUOSIDADE E POLICENTRISMO

No contexto histórico que deu origem aos processos estruturais, Owen Fiss definiu esses processos como situações em que um juiz, ao se deparar com uma burocracia estatal em desacordo com valores constitucionais, compromete-se a reorganizar a instituição para eliminar a ameaça que suas práticas representam a esses valores, utilizando a "*injunction*" como instrumento para comunicar essas diretrizes de reestruturação (Fiss, 1979).

Edilson Vitorelli (2018, p. 08) define processos estruturais como "um processo coletivo que, por meio da intervenção jurisdicional, visa a reorganização de uma estrutura, seja ela pública ou privada, que favorece, incentiva ou permite a violação de direitos devido ao seu modo de operação", dando origem a um litígio estrutural. Para Vitorelli, o processo no qual essa decisão é formulada é denominado processo estrutural.

Por outro lado, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2020, p. 576) definem o processo estrutural como aquele que "envolve um litígio estrutural, fundamentado em um problema estrutural — como discutido no capítulo anterior — e busca modificar esse estado de desconformidade para um estado ideal de conformidade". Eles também explicam que a decisão estrutural é aquela que "determina o estado ideal de conformidade a ser alcançado (fim) e os meios pelos quais esse resultado deve ser atingido (meios)" (Didier Jr., Zaneti Jr., 2020, p. 576). Essencialmente, a decisão estrutural não apenas organiza, mas também reorganiza o que estava em desordem.

Portanto, a reestruturação de uma entidade ou instituição não é necessária em todos os processos estruturais, mas sim a correção de um estado de desconformidade causado por um problema estrutural. Quando ocorre a reestruturação dessas entidades, é importante notar que elas podem ser tanto públicas quanto privadas. Segundo Owen Fiss, os processos estruturais não se limitam a questões envolvendo o Estado, podendo também incluir disputas de natureza privada. Não há, aparentemente, discordância doutrinária quanto à possibilidade de reestruturação em

instituições privadas (Fiss, 1979). Por exemplo, ações concursais como a falência e a recuperação judicial também lidam com problemas estruturais. Outro exemplo no âmbito privado refere-se à proteção do direito à concorrência, conforme estabelecido na Lei 12.529/2011, que prevê como sanção para práticas que violam a ordem econômica a adoção de medidas e a supervisão do cumprimento de decisões e acordos pela Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Isso inclui, portanto, a possibilidade de intervenção judicial em empresas (Arenhart, 2023).

Os processos estruturais compartilham características como complexidade, multipolaridade, caráter prospectivo, necessidade de intervenção contínua e envolvimento da coletividade. No entanto, não é obrigatório que todas essas características estejam presentes ao mesmo tempo para que um processo seja considerado estrutural. Didier (2017) destaca algumas características que, embora não sejam essenciais, são comuns aos processos estruturais, como a multipolaridade e o envolvimento coletivo, embora por natureza esses processos sejam complexos, multipolares e coletivos.

Para este estudo, quatro características são relevantes, sendo elas: a multipolaridade, complexidade, policentrismo e a conflituosidade.

A lógica binária típica dos processos individuais raramente se aplica aos processos estruturais, o que destaca a diferença entre litígios multipolares e bipolares (Arenhart, 2017). A bipolaridade relaciona-se ao aspecto subjetivo do processo, afetando diretamente o autor e o réu de forma linear. Em contraste, o aspecto policêntrico afeta múltiplos sujeitos que interagem de maneira dinâmica e demandam uma solução coordenada entre as partes e o juiz.

Chayes (1976) apontou que o processo judicial tradicional é voltado para litígios de natureza individual, caracterizando-se por ações bipolares que envolvem dois indivíduos ou interesses conflitantes. Esse modelo tem um caráter retrospectivo, focado em eventos passados, e pressupõe uma relação interdependente entre direito e tutela judicial. Além disso, é um evento isolado, cujo impacto se limita às partes envolvidas e é iniciado e controlado por elas. O autor escreve que esse modelo mostrou-se inadequado, tornando-se necessária uma reforma do processo civil clássico para atender a uma nova forma de proteção de interesses públicos, que ele denomina litígio de direito público, o qual se preocupa com políticas públicas em vez de posições privadas (Chayes, 1976).

O caso Brown ilustra essas características essenciais, sendo um litígio multipolar, voltado para o futuro, que envolve reivindicações difusas baseadas em direitos fundamentais, cujo conteúdo exige interpretação. Esse tipo de litígio busca a reforma de uma instituição social, cuja implementação demanda ações futuras coordenadas entre o juiz e as partes envolvidas (Chayes, 1976).

Ademais, a conflituosidade inerente aos processos estruturais, especialmente em casos de litígios coletivos irradiados, é um tema central que exige uma análise aprofundada. De fato, a complexidade desses litígios reside não apenas na necessidade de reestruturar sistemas, mas também na dificuldade de conciliar os interesses divergentes dos diversos atores impactados.

Em sua essência, os litígios estruturais transcendem a mera subsunção de fatos à norma. A busca por soluções eficazes e socialmente justas exige uma compreensão holística do problema, considerando não apenas os aspectos jurídicos, mas também os impactos sociais, econômicos e políticos da decisão judicial (Vitorelli, 2019).

A conflituosidade se acentua nos litígios irradiados, onde a lesão, como a causada pelo desastre de Mariana, atinge diferentes grupos de pessoas com intensidades distintas (Vitorelli, 2023). Essa heterogeneidade de impactos gera, inevitavelmente, visões divergentes sobre a solução ideal, colocando em confronto não apenas as vítimas e os réus, mas também os próprios membros do grupo lesado (Vitorelli, 2016).

Nesse cenário, a crença em um único "ponto de vista da sociedade" se mostra inadequada e simplista (Vitorelli, 2023). A complexidade social inerente aos litígios estruturais exige a participação ativa e plural dos diversos atores impactados, garantindo que suas vozes e perspectivas sejam ouvidas e consideradas na busca por uma solução legítima e efetiva.

É fundamental destacar que a conflituosidade, quando bem gerida, pode ser um elemento catalisador de soluções mais justas e eficazes. A imposição de soluções homogêneas, por outro lado, além de ignorar a complexidade do problema, corre o risco de aprofundar as desigualdades e gerar novas tensões sociais (Didier Jr., Zanet Jr. & Oliveira, 2020).

O policentrismo é relacionado a múltiplos centros de 'problemas estruturais' toca em um ponto crucial na compreensão desse conceito no contexto dos processos estruturais. Vitorelli utiliza a metáfora da teia de aranha para ilustrar o policentrismo

(Fletcher *apud* Vitorelli, 2019). Assim como uma intervenção em um fio da teia afeta a tensão de toda a estrutura, a resolução de um problema estrutural raramente se dá de forma isolada. A interdependência entre os diversos núcleos problemáticos exige uma abordagem sistêmica e integrada, considerando as consequências imprevistas e os efeitos em cascata que uma intervenção isolada pode gerar.

Diversos exemplos ilustram a interconexão de problemas estruturais. No caso da desinstitucionalização psiquiátrica (Vitorelli, 2023), a melhoria das condições dos hospitais se mostra ineficaz sem a criação de uma rede de apoio extramuros que inclua moradia, trabalho e suporte social para os pacientes. Já na reforma do sistema penitenciário (Didier Jr., Zanet Jr. & Oliveira, 2020), a superlotação, a falta de oportunidades de reintegração social e a precariedade das condições de saúde se apresentam como problemas interligados, demandando uma visão abrangente e articulada para a construção de soluções efetivas.

Por fim, a complexidade é um elemento central nos processos estruturais, moldando tanto a compreensão dos litígios quanto a busca por soluções. Essa característica não se manifesta de forma uniforme, mas varia em intensidade, apresentando-se em diferentes níveis dentro do próprio processo.

A complexidade é intrínseca desses processos. Também, a heterogeneidade dos impactos, que afeta diversos grupos com diferentes intensidades, torna difícil a formulação de uma solução única e abrangente. A pluralidade de interesses e perspectivas presentes nesses litígios exige uma análise detalhada das relações de custo-benefício de cada possível intervenção (Vitorelli, 2019).

Ainda, a complexidade não se restringe à definição da tutela jurisdicional, estendendo-se à fase de implementação das soluções. A reestruturação de sistemas e a modificação de comportamentos profundamente enraizados demandam tempo, recursos e articulação entre diversos atores (Didier Jr., Zanet Jr. & Oliveira, 2020). Assim, a fase de implementação requer um planejamento meticoloso, monitoramento constante e flexibilidade para adaptar as medidas às mudanças no contexto. Mecanismos de participação e controle social são essenciais para garantir a legitimidade e efetividade do processo de reestruturação (Didier Jr., Zanet Jr. & Oliveira, 2020).

Ademais, a complexidade dos processos estruturais impõe a necessidade de superar o modelo processual tradicional, pautado na lógica adversarial e na busca por uma verdade única. Um modelo mais dialógico, participativo e voltado para a

construção de soluções consensuais é fundamental para lidar com a complexidade desses litígios (Cappelletti, 2002). A flexibilidade procedural, o diálogo entre os atores envolvidos e a cooperação entre as instituições são elementos-chave para enfrentar os desafios impostos por esses processos. A criação de espaços para o debate e o uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos podem contribuir significativamente para a construção de soluções mais justas e eficazes (Vitorelli, 2019).

2.3 A DIALOGICIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL

O Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) surgiu como um mecanismo para o acesso à justiça, incorporando técnicas de autocomposição que se alinham à natureza cooperativa, flexível, participativa e dialógica dos processos estruturais. As cláusulas gerais presentes no CPC/2015 desempenham um papel crucial como mecanismos de flexibilização do princípio da adequação, permitindo ajustes procedimentais essenciais devido à complexidade e multipolaridade inerentes aos processos estruturais (Porto, 2020).

A utilização do CPC/2015 como um facilitador na busca pela justiça é clara, especialmente por adotar técnicas autocompositivas que se harmonizam com a natureza colaborativa e flexível dos processos estruturais. Essas características são fundamentais para a efetivação dos litígios estruturais (Reis, 2018). Além disso, as cláusulas gerais do CPC/2015 funcionam como recursos essenciais para contornar o princípio da adequação, enquanto as convenções processuais (arts. 190 e 200) constituem uma das principais inovações do código, permitindo uma necessária flexibilização procedural (Reis, 2018). A capacidade de ajustar negócios processuais (art. 190) é especialmente relevante nos processos estruturais, dada a complexidade e multipolaridade que geralmente caracterizam sua tramitação (Reis, 2018).r

No contexto do processo estrutural, a busca pela consensualidade se torna ainda mais relevante. Além dessa inovação, Fredie Didier Júnior e Hermes Zaneti Júnior (2020) identificam uma série de procedimentos flexíveis. O CPC/2015, sob a perspectiva de um novo modelo de processo constitucionalizado, promove um contraditório substancial, operando em um ambiente cooperativo. Nesse contexto, a decisão judicial desenvolve uma teoria própria, como demonstrado pelos dispositivos

do art. 489, §§ 1º e 2º, bem como pela abertura para a participação de terceiros no processo, como o *amicus curiae*. As formas de efetivação das decisões judiciais delineadas no art. 139, inciso IV, do CPC — incluindo mandamento, sub-rogação, indução e coerção —, juntamente com a busca pela segurança jurídica, apontam para um Poder Judiciário mais preparado para aplicar técnicas estruturantes (Didier Junior e Zaneti Junior, 2020).

Isto posto, este artigo explora a gestão e condução de processos estruturais, com foco na participação ativa e coordenada de diversos atores envolvidos, tanto no âmbito jurídico quanto no social. Tais litígios demandam uma abordagem flexível e prospectiva, voltada para o futuro, uma vez que as decisões tomadas impactam diretamente a estrutura das instituições e a implementação de políticas públicas. A condução desses processos requer, portanto, uma gestão que vá além da simples aplicação das normas jurídicas, integrando a cooperação entre as partes e a sociedade civil, especialmente em contextos que envolvem litígios de interesse coletivo.

Os mecanismos de participação, como consultas públicas, audiências e reuniões setoriais, são fundamentais para assegurar que a população afetada tenha voz ativa no desenvolvimento das ações. Esses instrumentos permitem uma abordagem mais inclusiva e dialógica, garantindo que o processo judicial seja um espaço para o debate democrático e para a formulação de políticas mais eficientes e justas.

Além disso, a atuação do magistrado nesses processos vai além da função tradicional de julgar. O juiz deve adotar uma postura ativa como coordenador e facilitador do diálogo entre as partes, assegurando que o processo avance de forma colaborativa e que as soluções propostas tenham a legitimidade necessária para serem implementadas. Nessa linha, o Ministério Público também desempenha um papel essencial ao propor ações estruturais, utilizando-se de sua função de fiscal da lei e agente ativo na defesa dos interesses sociais.

3 MECANISMOS DE GESTÃO E CONDUÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL

Os mecanismos para garantir a participação dos envolvidos em um litígio podem assumir diversas formas. Consultas públicas, reuniões setoriais e audiências públicas são exemplos de iniciativas destinadas a envolver a população afetada por

um litígio estrutural, considerando o espectro participativo no desenvolvimento da ação, o que permite a inclusão de diferentes formas de participação (Vitorelli, 2020).

No contexto das decisões prospectivas, que se estendem ao longo do tempo, o artigo 497 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015) regula a tutela específica, aplicando-a a todas as obrigações de fazer e não fazer, sem se limitar apenas às obrigações contratuais. Assim, no âmbito dos litígios estruturais e com o objetivo de reestruturar grandes organizações e instituições e implementar políticas públicas, é possível adotar decisões consideradas mais adequadas para resolver o problema em questão.

Sob essa perspectiva, o provimento judicial exige uma abordagem negociada, com o intuito de construir soluções viáveis de forma conjunta. A negociação em um processo estrutural adquire uma dimensão distinta devida à visão prospectiva inerente ao caso concreto, já que a formulação de normas surge da transformação do processo, que busca alcançar o estado desejado por meio de transições (Galdino, 2019).

Nesse contexto, os litígios estruturais que envolvem políticas públicas e grandes reformas em instituições, sejam públicas ou privadas, requerem a participação da população interessada e a negociação processual entre as partes envolvidas.

Assim, compete ao magistrado, no exercício de sua função orientadora e coordenadora em uma ação coletiva estrutural destinada à reestruturação de grandes instituições e à implementação de políticas públicas, analisar o caso concreto com todas as suas particularidades, visando assegurar a efetiva tutela do direito material em questão. A solução para o problema passa pela flexibilidade procedural e pela negociação entre as partes, com a participação ativa da população interessada, sendo o Ministério Público o principal legitimado para propor tais ações (Camelo, 2021).

Bochenek afirma que, no processo civil de interesse público, prevalecem a organização e a gestão processual de forma compartilhada, cooperativa (incluindo cooperação institucional e interinstitucional), negociada (por meio de negócios processuais) e consensual (através da convencionalidade). Segundo ele, os resultados processuais serão mais eficazes se essas práticas forem bem aplicadas, especialmente por meio da gestão judicial colaborativa, que é essencial para a administração dos processos estruturais (Bochenek, 2021).

O autor exemplifica essa ideia destacando a participação efetiva, ativa e cooperativa do juiz gestor: um líder na construção de soluções conjuntas, que se envolve em atuações e decisões estratégicas, superando o antigo dogma da inércia; atuando como gestor público e do processo; e como um agente transformador de mudanças sociais significativas (Bochenek, 2023).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, juntamente com as Leis nº 7.347/1985 e nº 8.078/1990, formam um sistema de proteção processual coletiva. Destaca-se que as ações coletivas desempenham um papel fundamental na efetivação dos interesses e direitos sociais previstos na Constituição, incluindo a intervenção do Ministério Público para exigir a elaboração ou implementação de políticas públicas por via judicial, de acordo com suas atribuições constitucionais (Moreira, 2009).

Além da ação civil pública, outras ações, tanto individuais quanto coletivas, também podem abordar problemas estruturais. Vale destacar que a dogmática jurídica dos processos estruturais está alinhada com o processo civil constitucional, respeitando o devido processo legal e buscando a solução mais adequada para problemas sociais que surgem da desorganização de estruturas públicas ou privadas que precisam de reestruturação, bem como da ausência ou ineficácia de políticas públicas destinadas a assegurar direitos sociais. Essas questões são frequentemente apresentadas ao Judiciário por meio de processos coletivos (Pasquollato, 2019).

Nesta seção, explora-se a gestão e condução de processos estruturais, com foco na participação ativa e coordenada de diversos atores envolvidos, tanto no âmbito jurídico quanto no social. Para isso, a atuação eficiente do magistrado e das partes envolvidas é essencial na formulação de soluções que atendam aos interesses coletivos.

Tais litígios demandam uma abordagem flexível e prospectiva, voltada para o futuro, uma vez que as decisões tomadas impactam diretamente a estrutura das instituições e a implementação de políticas públicas. A condução desses processos requer, portanto, uma gestão que vá além da simples aplicação das normas jurídicas, integrando a cooperação entre as partes e a sociedade civil, especialmente em contextos que envolvem litígios de interesse coletivo.

Os mecanismos de participação apontados pela literatura especializada são os mais diversos, os quais encontram-se compilados e organizados a seguir:

3.1. CONCILIAÇÃO E MEDIAÇÃO

Reis destaca a Resolução nº 125/10 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como um marco normativo significativo para estabelecer o uso da mediação e conciliação nos juízos e tribunais brasileiros. Esse esforço visa aprimorar o acesso à justiça e facilitar a resolução de conflitos de maneira mais eficiente e consensual, refletindo uma tentativa de melhorar o sistema judiciário do país (Reis, 2017).

Entretanto, a abordagem da resolução quanto às mediações comunitárias é limitada devido à sua brevidade e falta de detalhamento, o que demonstra uma falta de orientação sobre a implementação dessas práticas e os contextos mais adequados para sua aplicação. Isso sugere uma oportunidade perdida de fornecer um guia mais abrangente e detalhado (Reis, 2017).

Esse desafio reflete uma transição mais ampla enfrentada pelo sistema judiciário brasileiro, que busca evoluir de um modelo predominantemente adversarial para um que ativamente valorize e promova métodos alternativos de resolução de conflitos (MARC), conforme discutido por Menkel-Meadow (2002). A eficácia da mediação e conciliação, especialmente em contextos comunitários, depende de um entendimento claro dos procedimentos, de uma formação adequada dos mediadores e da adaptação das práticas às realidades culturais, sociais e econômicas locais. A falta de diretrizes detalhadas na Resolução nº 125/10, portanto, limita a capacidade das partes interessadas de implementar essas práticas de maneira eficaz, a fim de maximizar seus potenciais benefícios para a resolução pacífica e construtiva de conflitos (Reis, 2017).

A promoção de mediações sem diretrizes claras pode resultar em aplicações inconsistentes e, em alguns casos, ineficazes, que não atendem às expectativas de justiça, eficiência e reparação das partes envolvidas. Isso pode, inadvertidamente, reforçar a desconfiança nas alternativas ao litígio tradicional e, por extensão, no sistema de justiça como um todo (Reis, 2017). Moore (2014) descreve o processo de construção de consenso em conflitos coletivos que envolvem políticas públicas como um método complexo e dinâmico, que exige a participação ativa e o comprometimento de todas as partes envolvidas, passando por etapas essenciais como análise do conflito, definição da estratégia procedural, busca de consenso e implementação do acordo.

Essa abordagem, conforme sugerido por Fisher, Ury, e Patton (2018), e pelos benefícios da solução consensual em litígios estruturais destacados por Brollo (2022), enfatiza a importância da comunicação e do diálogo na construção de soluções consensuais eficazes. Advogados públicos e privados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, representantes da sociedade civil e dos poderes Executivo e Legislativo devem todos estar engajados e superar a abordagem adversarial prevalente, adotando uma postura cooperativa para resolver situações complexas (Silva, 2012).

3.2. MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS E TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Reis (2017) propõe uma ampliação metodológica significativa no âmbito do direito processual coletivo, ao introduzir o conceito de processo coletivo extrajudicial como um meio eficaz de controle das políticas públicas. Essa abordagem inovadora visa à construção de consensos, enfatizando a importância de integrar métodos consensuais aos processos estruturais. A autora sustenta que essa integração contribui para uma resolução de conflitos mais eficaz, adaptada à complexidade e à especificidade desses processos, ao mesmo tempo que promove a participação ativa dos envolvidos e fortalece a democracia deliberativa (Reis, 2017).

A adoção de vias alternativas de resolução de disputas não apenas atribui aos envolvidos a responsabilidade de encontrar a solução mais adequada para os desafios existentes, mas também promove uma forma de pacificação com maior potencial de durabilidade social (Caldas, 2022). Tanto os processos autocompositivos quanto os heterocompositivos incentivam um ambiente de negociação direta entre as partes. Na arbitragem, os envolvidos têm a liberdade de definir prazos e recursos, além de escolher o árbitro que resolverá o conflito. Já a mediação e a conciliação oferecem ainda mais flexibilidade, permitindo que as próprias partes alcancem um consenso, destacando-se pela capacidade de empoderar os envolvidos na construção da solução (Caldas, 2022).

A centralidade dos consensos é evidente como uma ferramenta crucial não apenas para a resolução de conflitos, mas também para a formulação de políticas públicas eficazes (Reis, 2017). Reis (2017) considera os consensos um meio de fortalecer a democracia deliberativa, facilitando o envolvimento ativo de cidadãos e

grupos de interesse na criação e implementação de políticas. Ela argumenta que os métodos consensuais proporcionam oportunidades significativas de participação, permitindo que uma ampla variedade de agentes de controle — incluindo instituições públicas, organizações da sociedade civil e cidadãos — contribuam concretamente para o processo democrático (Reis, 2017).

Para garantir uma participação qualificada no processo de tomada de decisões, é necessário conceder tempo adequado para análise, facilitar a troca livre de informações, compreender os interesses em jogo e assegurar o comprometimento das autoridades com os resultados das discussões. De acordo com Reis (2017), essa abordagem promove a transparência e a inclusão, aumentando a legitimidade e a eficácia das decisões, alinhando-se com a visão de uma sociedade mais participativa e deliberativa.

Além disso, Reis (2017) enfatiza que a abertura para soluções consensuais e participativas na administração pública é fundamental para melhorar a gestão de questões de interesse público. Ela sugere que a fiscalização e o ajuste de políticas públicas devem ser vistos como responsabilidades compartilhadas por um amplo espectro de agentes sociais, indicando uma mudança em direção a práticas de governança mais inclusivas e colaborativas. Essa perspectiva sugere que tais práticas são mais capazes de enfrentar as complexidades e desafios contemporâneos de maneira mais eficaz e legitimada, destacando a contribuição da autora para a evolução do direito processual coletivo e da governança democrática (Reis, 2017).

Outro exemplo relevante de processo estrutural é o Termo de Ajustamento de Conduta Governança (TAC-GOV) celebrado no âmbito de uma ação civil pública promovida pelo Ministério Público Federal. Este TAC-GOV estabeleceu uma complexa rede de governança para a Fundação Renova, sob a supervisão do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo (Vitorelli, 2020).

Bocheneck e Hamerschmidt (2023), ao descreverem o Serviço Família Acolhedora de São José dos Pinhais, destacaram os desafios enfrentados e propuseram soluções para melhorar a eficácia do serviço. O estudo indica que, apesar da implementação oficial do Serviço Família Acolhedora (SFA) em 2019, o serviço ainda apresenta baixa efetividade, com um número reduzido de crianças acolhidas por famílias, refletindo uma série de obstáculos estruturais e operacionais.

A pesquisa revela que o município enfrentava problemas significativos, como a falta de divulgação adequada, o número insuficiente de famílias acolhedoras capacitadas e a falta de articulação com a rede socioassistencial local (Bocheneck e Hamerschmidt, 2023).

Para enfrentar esses desafios, o texto sugere a utilização de soluções extrajudiciais como uma estratégia eficaz. Em vez de recorrer imediatamente a processos judiciais para obrigar o município a melhorar o serviço, o Ministério Público poderia adotar uma abordagem mais colaborativa e proativa, promovendo uma reforma institucional através de medidas consensuais. Os autores recomendam o uso do inquérito civil não apenas como instrumento de investigação, mas também como uma ferramenta de intervenção direta na realidade. Essa abordagem permite que o Ministério Público dialogue com as instituições envolvidas e desenvolva um plano de ação conjunto que aborde as causas estruturais dos problemas identificados (Bocheneck e Hamerschmidt, 2023).

3.3 *AMICUS CURIE*

Cassio Scarpinella Bueno (2017) destaca que o papel do *amicus curiae* é um elemento essencial de colaboração para a efetivação do contraditório substancial, enriquecendo o processo com perspectivas adicionais. A origem desse instituto é frequentemente atribuída ao direito inglês, como apontado por Rehquist (2008), onde inicialmente surgiu como uma figura neutra, destinada a auxiliar o tribunal com informações relevantes, sem estar diretamente envolvida no litígio (Nunes, 2008). Essa contribuição visava não apenas facilitar a deliberação dos fatos, mas também assegurar a integridade do tribunal, sem proteger interesses específicos das partes ou de terceiros (Silvestre, 1997). Nos Estados Unidos, o conceito evoluiu para permitir que o *amicus curiae* representasse interesses de terceiros não envolvidos diretamente no processo ou, em alguns casos, defendesse posições alinhadas com as das partes (Nunes, 2008).

Bueno identifica duas tendências principais no direito brasileiro que facilitaram a adoção desse mecanismo: a "crise do legalismo", caracterizada pela compreensão de que o texto da lei pode não refletir completamente a norma jurídica aplicável, destacando a necessidade de uma interpretação do direito que vá além da atuação isolada do magistrado; e a crescente importância dos "precedentes judiciais" no ordenamento jurídico do país (Bueno, 2017). Com relação a este último ponto,

destaca-se a abertura do sistema jurídico para incluir vozes diversificadas da sociedade ou de entidades específicas, especialmente quando tais decisões têm efeito vinculante, reforçando a conexão entre a jurisdição e o tecido social (Bueno, 2017; Bueno, 2006).

No âmbito do controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e também na representação de controvérsias perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), destaca-se o papel do *amicus curiae* (Brasil, 1999). Esse instituto tem o objetivo de dar voz a entidades representativas da sociedade civil, permitindo que contribuam com o Tribunal em seus julgamentos, especialmente em questões que envolvem aspectos técnicos ou científicos de maior complexidade.

Uma crítica à figura do *amicus curiae* perante o STF é que, embora a Corte utilize instrumentos dialógicos, ela não seria verdadeiramente um tribunal dialógico, pois suas decisões não considerariam as manifestações dos *amici curiae* (Godoy, 2015). Em contrapartida, o Código de Processo Civil, no artigo 138 (Brasil, 2015), prevê a figura do *amicus curiae*, permitindo sua intervenção como terceiro colaborador no julgamento de ações coletivas. O *amicus curiae* pode trazer ao processo dados, informações, prognósticos, argumentos jurídicos, teses científicas, provas e outros elementos que possam influenciar a convicção do magistrado e o resultado do processo (Violin, 2016).

Quanto ao papel do *amicus curiae* no desenvolvimento de litígios estruturais e sua contribuição para a resolução de conflitos, Marcella Ferraro (2019) explica que essa participação pode ocorrer em várias fases do processo, incluindo o monitoramento da implementação da decisão judicial ou de um acordo alcançado, podendo até mesmo resultar na criação de comitês ou grupos de trabalho para esse fim. Portanto, observa-se que a democratização do processo é tanto aceita dogmaticamente quanto reconhecida legislativamente, sendo a participação de diversos atores e os debates públicos considerados essenciais para um novo modelo de jurisdição (Ferraz, 2019).

Dessa maneira, o *amicus curiae* desempenha um papel crucial em promover a interlocução entre o judiciário e a comunidade, particularmente em casos que afetam a Administração Pública e a sociedade em geral (Bueno, 2006).

3.4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No direito norte-americano, a expressão *town meeting*, cunhada por Stephen Yeazell, refere-se a um método dialógico de condução processual, no qual o juiz “assume a liderança na direção do processo, delimitando as questões relevantes e conduzindo a produção de provas, a fim de promover ocasiões de diálogo ampliado com a sociedade impactada” (Vitorelli, 2023). Dessa forma, o processo estrutural “deve se assemelhar a uma ampla arena de debate, onde diversas posições e interesses possam ser ouvidos e influenciar a formação da solução jurisdicional” (Arenhart, 2022).

Bossonario (2022) observa que, ao optar pelo diálogo por meio de audiências públicas e pela colaboração dos *amici curiae*, busca-se a participação direta e informal de diferentes grupos de interesse, com o objetivo de obter informações, prever possíveis efeitos colaterais indesejados e criar uma base sólida para que a sociedade civil, empoderada pela transparência nas decisões judiciais e consciente de seus direitos. A comunicação eficaz é um dos pilares do processo estrutural e exige do juiz uma abordagem estratégica e articulada, com foco na gestão dos procedimentos, para superar os desafios impostos pela complexidade dos temas e pela diversidade dos atores envolvidos na demanda (Bochenek, 2023).

As audiências, então, passam a se distanciar do rigor tradicional e a se assemelhar mais aos debates em órgãos administrativos e legislativos, o que pode facilitar o diálogo com os grupos afetados pelo resultado da ação, especialmente aqueles que demonstram descontentamento com as medidas propostas (Vitorelli, 2023), uma vez que ignorar vozes dissonantes “pode gerar efeitos irradiados não previstos originalmente pelos julgadores ou por aqueles que firmaram o acordo” (Bossonario, 2022).

3.5 NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

Diante do problema de indisponibilidade financeira do Poder Público para executar as decisões estruturais, foi sugerido que, em vez de adotar uma postura adjudicatória e sancionadora em caso de descumprimento das decisões que estabelecem políticas públicas, a consensualidade deve ser privilegiada. Isso implica priorizar o cumprimento gradual do plano negociado pelas partes envolvidas no litígio estrutural. Isadora Werneck, nesse contexto, propõe a técnica da execução negociada, utilizando o modelo experimentalista de Charles Sabel e William Simon.

Nesse sentido, Werneck argumenta que “a construção do provimento decisório, por mais democrático que seja, não surtirá efeitos sem um planejamento executivo” (Werneck, 2020), pois, se a decisão estrutural não considerar reflexões sobre a aplicação de recursos financeiros e a negociação colaborativa sobre a implementação da política pública, ela não transcenderá um mero efeito mandamental.

Em resumo, a proposta de Werneck se desenvolve com base no modelo experimentalista e segue três premissas: (i) a negociação entre as partes interessadas; (ii) o caráter contínuo, provisório e flexível da intervenção corretiva — rolling-rule; e (iii) a transparência dos atos (Werneck, 2020). Dessa forma, as decisões estruturais seriam provisórias, e não definitivas, passando por ajustes e modificações em um método clássico de tentativa e erro (Arenhart, 2013).

Como as regras que emergiriam da negociação seriam provisórias, devido à incerteza sobre o melhor planejamento para a execução de medidas estruturais, os provimentos precisariam passar por um “processo de revisão contínua com a participação dos interessados [...]” (Werneck, 2020, p. 21). A flexibilidade e a provisoriação funcionariam como ferramentas para lidar com as limitações de cada etapa decisória no processo estrutural, em modalidades de *consent decrees* moldadas pelas partes e pelo juiz (Chayes, 2017).

Francisco Verbic também propõe soluções para as dificuldades políticas e procedimentais relacionadas ao cumprimento das decisões estruturais, tomando como referência as ações dos juízes no caso Mendoza vs. Verbitsky, na Argentina (Verbic, 2021). No âmbito político, onde o maior problema seria a falta de legitimidade democrática do Poder Judiciário, Verbic parte do princípio de que o Judiciário possui legitimidade para tratar de litígios coletivos e coletivizáveis, utilizando essa ferramenta processual para justificar a atuação dos juízes em áreas onde há omissão institucional do Poder Executivo (Verbic, 2021).

Quanto às dificuldades procedimentais, Verbic sugere que a execução de decisões estruturais ocorra (i) por meio de delegação a outros juízes que não participaram diretamente do processo estrutural, distribuindo funções para facilitar o cumprimento das decisões e reduzir o risco de o Poder Judiciário perder o controle e a direção sobre o assunto (Verbic, 2021); (ii) através da implementação de um sistema de monitoramento e controle pelos próprios cidadãos (Verbic, 2021); (iii) pela instalação de “mesas de diálogo”, cuja responsabilidade recaí sobre o Poder

Executivo, e não sobre o Judiciário (Verbic, 2021); e (iv) mediante a aplicação de astreintes em caso de descumprimento, como uma medida coercitiva (Verbic, 2021).

3.6 CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Em 19 de setembro de 2017, o Conselho de Justiça Federal (CJF) instituiu, por meio da Portaria 2017/00369, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Este Centro foi criado com vários objetivos, incluindo a prevenção de litígios repetitivos ou em massa, o incentivo ao desenvolvimento de ações preventivas e de projetos para soluções alternativas de conflitos, além de sugerir estratégias judiciais e administrativas para o gerenciamento de disputas (CJF, 2017). Nos processos estruturais, que frequentemente demandam uma compreensão abrangente e profunda de questões complexas e multidimensionais, esses centros podem servir como plataformas de diálogo, permitindo que diferentes perspectivas e experiências contribuam para a formulação de soluções jurídicas que abordem as causas fundamentais dos problemas sistêmicos.

Essa iniciativa está alinhada com o quarto objetivo do macrodesafio do Planejamento Estratégico do CNJ para o período de 2015 a 2020, que se concentra na gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes, visando reduzir o acúmulo de processos decorrentes da litigância serial, especialmente aqueles originados de entidades públicas e do setor financeiro (CNJ, 2014). Essa medida reconhece um problema significativo na Justiça brasileira, relacionado aos processos repetitivos contra o Poder Público, caracterizados pela apresentação recorrente de demandas semelhantes envolvendo ações ou omissões administrativas.

A ideia de democratizar a Justiça e reformular a função judicial tradicional começou a tomar forma no Brasil com a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional para o tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Judiciário (Brunetta, Coutinho, 2018). Essa normativa fortaleceu a percepção de que é responsabilidade do Judiciário criar e implementar políticas públicas para lidar de maneira adequada com problemas jurídicos e conflitos de interesse que ocorrem frequentemente e em larga escala na sociedade.

No entanto, há preocupações de que o Judiciário possa não possuir a expertise necessária para lidar com questões que têm amplas repercussões econômicas e sociais, além de enfrentar limitações de tempo e recursos para além de sua função

clássica (Vitorelli, 2020). Nesse sentido, uma atuação atípica do Judiciário poderia gerar impactos significativos na estrutura social, política e econômica do país. Ademais, essa abordagem não convencional poderia ser vista como uma violação ao princípio da separação dos poderes, bem como uma ação autoritária do Poder Judiciário, contradizendo potencialmente a vontade da maioria e apresentando um viés antidemocrático (Reis, 2018).

A portaria estabelece, entre suas competências, a organização de reuniões e a promoção de encontros e seminários que reúnam membros do Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da Ordem dos Advogados do Brasil, além de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, organizações da sociedade civil e acadêmicos (CNJ, 2017). Essa atribuição específica permite a discussão de políticas e práticas que possam ser adotadas ou adaptadas para melhorar a prestação jurisdicional em processos estruturais. Essas iniciativas possibilitam uma abordagem mais coordenada e estratégica, essencial para enfrentar litígios de grande repercussão social.

A participação inclusiva e a colaboração de todos os envolvidos são fundamentais para a construção de soluções judiciais (Brunetta, Coutinho, 2018). Essa é uma diretriz clara dos Centros de Inteligência, conforme indicado pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), que também especifica que os centros locais devem convidar partes e advogados, sejam públicos ou privados, para colaborar na busca ágil de soluções para litígios que afetam adversamente qualquer jurisdição (CJF, 2017).

Além disso, a portaria atribui ao Centro Nacional de Inteligência a tarefa de organizar reuniões e seminários com o objetivo de debater e propor melhorias na prestação de serviços judiciais. A inclusão de audiências públicas como meio de coletar informações para o estudo de temas específicos reflete um compromisso com a transparência e a busca por uma base de conhecimento ampla e diversificada (CJF, 2017).

Os centros locais de inteligência também têm responsabilidades específicas, como fornecer ao Centro Nacional informações relevantes sobre litígios repetitivos ou de grande impacto social, além de realizar estudos sobre as causas e consequências do excesso de litigiosidade (CJF, 2017). Ao coletar e analisar dados sobre a eficácia das soluções implementadas, esses centros podem oferecer feedback valioso que auxilia no ajuste e aprimoramento das abordagens ao longo do tempo. Essa função é

essencial para garantir que as medidas adotadas estejam alinhadas com as necessidades jurídicas e sociais, maximizando sua eficácia e sustentabilidade.

Essas atividades são complementadas pelo monitoramento de demandas judiciais, pela identificação de temas controversos e pela avaliação dos custos econômicos associados, enfatizando uma abordagem estratégica e analítica na gestão processual e de precedentes (CJF, 2017). Esse conjunto de responsabilidades destaca o papel integral dos Centros de Inteligência na reformulação da gestão judiciária e no fortalecimento das capacidades democráticas do sistema de justiça.

3.7. SPECIAL MASTERS

Os *Special Masters* são profissionais que atuam no sistema de justiça dos Estados Unidos e são nomeados pelos tribunais para desempenhar funções especializadas em casos complexos que demandam expertise técnica ou administrativa além das capacidades rotineiras do tribunal (Verbic, 2020). Esses profissionais são frequentemente selecionados para gerenciar processos complexos ou litígios coletivos, onde podem atuar como mediadores, árbitros ou facilitadores, ajudando a resolver disputas ou a administrar procedimentos judiciais (Verbic, 2020).

Conforme a Regra 53 das *Federal Rules of Civil Procedure nos Estados Unidos*, os tribunais têm a prerrogativa de designar um *Special Master* para realizar tarefas específicas acordadas pelas partes, conduzir procedimentos e averiguar fatos em circunstâncias excepcionais (EUA, 2023). Essas atribuições podem incluir a resolução de questões contábeis complexas, cálculos complicados de danos e lidar com questões que surgem antes ou após o processo judicial, as quais são difíceis de serem executadas diretamente pelo magistrado responsável (EUA, 2023).

Nos Estados Unidos, o *Special Master* desempenha um papel crucial no gerenciamento eficaz dos processos judiciais, auxiliando tanto os tribunais quanto as partes envolvidas (Scheindlin, 2008). Embora sua função não se limite a casos coletivos, é notório, segundo a Academia dos Mestres Nomeados pelos Tribunais, que esses profissionais desempenham diversos papéis em ações coletivas, atuando como monitores, mediadores, facilitadores e árbitros em questões complexas.

Eles são frequentemente utilizados para acompanhar a coleta de provas, negociar acordos coletivos e elaborar estratégias para a gestão e solução de conflitos repetitivos. Um exemplo marcante foi a utilização de dois *Special Masters* para auxiliar no julgamento de 9.000 casos relacionados a vítimas de amianto em um período de

dois anos, demonstrando sua eficácia no sistema judiciário dos Estados Unidos (Ohio, 1983).

Essa prática norte-americana oferece importantes reflexões para o contexto jurídico brasileiro, que não possui um instituto equivalente (embora o administrador judicial tenha funções semelhantes). No Brasil, esses profissionais poderiam atuar de forma similar a um síndico de massa falida em processos coletivos. Tradicionalmente, no Brasil, juízes de Varas Empresariais nomeiam profissionais para administrar judicialmente créditos em casos de falência ou recuperação judicial (Brasil, 2005). No entanto, não é comum a nomeação de profissionais para gerir a massa de créditos decorrentes de transgressões coletivas típicas de litígios de responsabilização em massa.

Nas *class actions* norte-americanas, os *Special Masters* exercem um papel gerencial, coordenando complexidades logísticas e facilitando a comunicação entre as partes. Após a decisão judicial, eles monitoram a implementação das reformas ordenadas, garantindo a conformidade com as diretrizes do tribunal e fornecendo relatórios detalhados sobre o progresso e os desafios da implementação.

3.8. PROJETOS PILOTOS E LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

A criação de laboratórios de inovação no setor governamental demonstra uma adaptação do setor público às mudanças tecnológicas, econômicas e sociais contemporâneas, com o objetivo de fornecer um atendimento mais eficaz e eficiente à sociedade (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018). Essa evolução é motivada pela necessidade de superar métodos tradicionais, que muitas vezes se mostram inadequados para enfrentar problemas complexos que afetam cidadãos, organizações sociais e empresas (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018).

Laboratórios de inovação são ambientes dinâmicos dedicados à solução colaborativa de problemas públicos, desafiando os métodos convencionais de operação das estruturas governamentais (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018). Eles funcionam como centros para o desenvolvimento de ideias que possam ser aplicadas em soluções práticas e testáveis em pequena escala, influenciando tanto a cultura organizacional quanto a experiência direta das pessoas (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018).

Os projetos desenvolvidos nesses laboratórios geralmente têm dois objetivos principais: o primeiro, de caráter imediato e tangível, busca desenvolver soluções para

desafios específicos; o segundo, mais complexo e com impacto a médio e longo prazo, visa construir capacidades nas equipes envolvidas para enfrentar demandas futuras (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018).

A criação desses laboratórios traz novas perspectivas e práticas ao governo, permitindo que as equipes adotem novos comportamentos e mentalidades em relação a riscos e oportunidades, além de promover práticas inovadoras que resultam em uma prestação de serviços públicos mais eficaz (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018).

A percepção da inadequação das abordagens convencionais para resolver problemas públicos incentivou a adoção de métodos das ciências sociais e do design no desenvolvimento de soluções inovadoras para o setor público (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018). O processo de inovação envolve pesquisa, análise e ações para identificar necessidades e oportunidades de inovação, utilizando experimentos e protótipos para reduzir os riscos e custos associados ao fracasso, permitindo avaliar e ajustar a implementação antes de sua ampliação (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018).

Os laboratórios de inovação se caracterizam pela realização de experimentos para abordar questões públicas, já que a inovação requer o teste de hipóteses para verificar se as ideias inovadoras são de fato transformadas em resultados concretos (Ferrarezi, Lemos, Brandalise, 2018). Dessa forma, a experimentação é crucial para identificar rapidamente falhas e ajustar a abordagem conforme necessário.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os laboratórios de inovação ganharam importância significativa para todo o Judiciário brasileiro. De acordo com a Portaria nº 119/19 do CNJ (2019), foi criado um programa que combina conhecimento institucional, inovação e cooperação, com o propósito de promover a paz, a justiça e a eficiência institucional (Bochenek, Zanoni, 2021).

Entre as responsabilidades atribuídas aos laboratórios de inovação estão: (a) monitorar e promover a gestão processual judicial e administrativa de dados relacionados à Agenda 2030; (b) elaborar e implementar planos de ação que envolvam soluções conjuntas e pacíficas para melhorar a gestão pública e reduzir a judicialização excessiva; (c) estabelecer diálogos com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário para difundir a Agenda; (d) mapear programas e projetos de inovação dentro do Judiciário que estejam alinhados com a pauta global da Agenda; (e) criar conexões entre os Laboratórios de Inovação e os Centros de Inteligência judiciários para o desenvolvimento de projetos conjuntos; (f) incentivar a

produção de pesquisas, artigos e estudos sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no contexto judiciário; (g) promover a participação cidadã no desenvolvimento de projetos inovadores que contribuam para a efetividade da Agenda 2030; e (h) apoiar os órgãos do CNJ na identificação de soluções para desafios complexos, empregando metodologias que valorizem a empatia, a colaboração interinstitucional e a experimentação (Bochenek, Zanoni, 2021).

3.9. SISTEMA DE CONCILIAÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4^a REGIÃO

A SISTCON (Sistema de Conciliação) do Tribunal Regional Federal da 4^a Região foi instituída com a finalidade de apoiar as unidades jurisdicionais na gestão de litígios complexos, priorizando a via consensual. Conforme a Portaria nº 586/2023, a Coordenação de Apoio a Demandas Estruturais foi criada no âmbito do Sistema de Conciliação do TRF da 4^a Região para auxiliar as unidades jurisdicionais no encaminhamento de litígios complexos, preferencialmente pela via consensual (TRF4, 2023).

Os objetivos principais da SISTCON incluem auxiliar as unidades jurisdicionais, prover suporte técnico e metodológico para a condução de litígios complexos, especialmente aqueles que envolvem a implementação de políticas públicas e a reestruturação de instituições (TRF4, 2023), promover a solução consensual, incentivar a utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, como mediação e conciliação, para alcançar soluções mais eficazes e duradouras, e desenvolver técnicas de processos estruturais, elaborando e aplicando técnicas e ferramentas processuais que sejam flexíveis e adaptáveis, promovendo a cooperação interinstitucional e a participação ampla dos atores envolvidos.

A atuação da SISTCON em demandas estruturais se baseia na premissa de que os métodos processuais tradicionais são inadequados para resolver questões complexas e prospectivas. Em vez disso, são necessárias abordagens que permitam a construção de soluções negociadas e colaborativas. Dentre os casos emblemáticos submetidos ao SISTCON, destacam-se o caso da Praia do Campeche/SC, envolvendo a gestão ambiental e a regularização fundiária de uma área costeira, este caso exemplifica a aplicação de técnicas dialógicas para resolver conflitos de uso e ocupação do solo (TRF4, 2023), o caso do Quilombo São Roque, que trata da regularização das terras de comunidades quilombolas, visando assegurar o direito à

terra e à preservação cultural (TRF4, 2023), e o caso das concessionárias de pedágio do Paraná, que aborda a renegociação de contratos de concessão, buscando equilibrar os interesses públicos e privados, bem como assegurar a transparência e a eficiência na prestação dos serviços (TRF4, 2023).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas análises desenvolvidas ao longo deste artigo, é possível concluir que os processos estruturais representam uma importante ferramenta no direito processual civil brasileiro, especialmente quando se trata da proteção de direitos coletivos em contextos de violações sistêmicas. A pesquisa evidenciou que tais processos, ao buscarem soluções mais abrangentes e preventivas, oferecem uma abordagem inovadora em comparação aos litígios tradicionais, que focam em disputas pontuais.

As técnicas participativas em processos estruturais destacam-se por envolver diretamente os atores sociais no processo decisório, buscando soluções mais inclusivas e legítimas. Entre as principais ferramentas discutidas neste estudo estão a mediação e a conciliação, que visam facilitar o diálogo entre as partes, promovendo acordos que atendam a interesses múltiplos. Além disso, as audiências públicas representam um mecanismo essencial para garantir a transparência e a participação da sociedade civil, permitindo que grupos afetados tenham voz ativa no processo. Outro recurso importante é a atuação do **amicus curiae**, que contribui com conhecimentos especializados e diferentes perspectivas sobre o litígio, enriquecendo a compreensão do caso pelo Judiciário. A adoção dessas técnicas busca não apenas resolver o conflito, mas também reformar estruturas e prevenir violações futuras, promovendo um processo mais democrático e eficaz na implementação de políticas públicas.

A principal contribuição deste estudo está na sistematização de técnicas participativas que possam ser aplicadas ao contexto brasileiro. Essas técnicas têm o potencial de promover uma gestão processual mais inclusiva e eficaz, garantindo a participação ativa dos afetados e a implementação adequada de políticas públicas.

No entanto, a pesquisa também reconhece algumas limitações, como o foco teórico do estudo e a necessidade de investigações empíricas que analisem a aplicação prática dessas diretrizes. Futuros estudos podem se concentrar em avaliar

a eficácia das ferramentas propostas em diferentes esferas institucionais, ampliando o debate sobre o papel do Judiciário em processos estruturais.

Por fim, a relevância dos processos estruturais no cenário jurídico brasileiro reforça a urgência de novas práticas que assegurem a participação social e a implementação de soluções duradouras. O fortalecimento dessas técnicas é essencial para garantir que o Judiciário cumpra seu papel de maneira democrática e eficiente, promovendo a justiça de forma mais ampla e inclusiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro**. RePro, 225, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazui; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

BOCHENEK, Antônio César; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Rede de inovação do poder judiciário brasileiro: histórico dos laboratórios de inovação na justiça federal e a relação com os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Humanidades & Inovação**, v. 8, n. 47, p. 23-32, 2021.

BOSSONARIO, Letícia Daniele. A relevância do Processo Dialógico na Concretização do Direito Fundamental à Duração Razoável do Processo: Estudo da ACP dos Prazos para Análise Administrativa de Pedidos de Benefícios Previdenciários – ACP n. 5004227-10.2012.4.04.7200/SC. In: BOCHENEK, Antônio César (Coord.). **Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2022. p. 99-120. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 de fevereiro de 2024.

BROLLO, Silvia Regina Sallau. Conciliação e mediação em litígios estruturais. In: BOCHENEK, Antônio César (Org.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**. Brasília: Enfam, 2022, p. 167-182.

BRUNETTA, Cíntia Menezes; COUTINHO, Carlos Marden Cabral. OS CENTROS DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E SEU PAPEL NA PREVENÇÃO E NO

TRATAMENTO DE LITÍGIOS. Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça, v. 4, n. 1, p. 41-57, 2018.

BUENO, Cassio Scarpinella. Amicus curiae no IRDR, no RE e no RESP repetitivos. In: BUENO, Cassio Scarpinella et al. (orgs.). **Questões relevantes sobre recursos, ações de impugnação e mecanismos de uniformização de jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALDAS, Paulo Gustavo Barbosa. Resolução de conflitos coletivos, por intermédio dos processos estruturais e negócios jurídicos processuais. **Revista Processus de Estudos De Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 13, n. 45, p. 01-18, 2022.

CAMELO, Yara Maciel. **A judicialização de um conflito ambiental-urbanístico sob a perspectiva do processo estrutural: um estudo de caso das ações civis públicas ajuizadas pelo MPDFT para tratar do licenciamento ambiental corretivo e da implantação de parques na cidade de Águas Claras–DF**. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor. 2002.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard Law Review**. v. 89. 1976.

CJF. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria nº 2017/00369. Institui o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal**. 19 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/observatorio/arq/CJF-POR-2017-00369.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2024.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. 29 de novembro de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2223>. Acesso em: 25 abr. 2024.

DIDIER JR, Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Direito Processual Civil: processo coletivo**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (org.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Freddie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. v. 1. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

EUA. **ADMINISTRATIVE OFFICE OF THE U.S. COURTS.** Federal Rules of Civil Procedure. Disponível em: <https://www.uscourts.gov/rules-policies/current-rules-practice-procedure/federal-rules-civil-procedure>. Acesso em: 25 abr. 2024.

FERRAREZI, E.; LEMOS, J.; BRANDALISE, I. *Experimentação e novas possibilidades em governo: aprendizados de um laboratório de inovação.* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2018.

FERRARO, Marcela Pereira. *Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural.* Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, 2015.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões; menos protagonismo. In: **Coletivização e Unidade do Direito**, Londrina: Thoth, p. 513-525, 2019.

FISHER, Roger; **URY**, William. *Getting to yes.* London: Penguin Books, 1983.

FISS, Owen. The Supreme Court 1978 term: Foreword: the forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, 1979.

FISS, Owen. *Um Novo Processo Civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GALDINO, Matheus Souza. *Processos Estruturais: identificação, funcionamento e finalidade.* Salvador: Juspodivm, 2019.

HAMERSCHMIDT, Pâmela; **BOCHENEK**, Antônio César. Serviço Família Acolhedora De São José Dos Pinhais, Paraná: Uma Análise A Partir De Técnicas Processuais Estruturais. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, v. 6, p. 139-161, 2022.

MENKEL-MEADOW, Carrie. When litigation is not the only way: consensus building and mediation as public interest lawyering. **Journal of Law and Policy**, Washington University, v. 10, n. 37, 2002.

MOORE, Christopher. *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict.* Fourth Edition. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

NUNES, Jorge Amaury Maia. A participação do amicus curiae no procedimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. **Direito Público**, ano 5, vol. 20, mar./abr. 2008.

PASQUALOTTO, Victória Franco. *Processos estruturais no ordenamento brasileiro.* 2018.

PUGA, Mariela. La Litis Estructural en el caso Brown V. Board of Education. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Márcio Félix (Orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

REHQUIST, William H. Apud NUNES, Jorge Amaury Maia. A participação do amicus curiae no procedimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. **Direito Público**, ano 5, vol. 20, mar./abr. 2008.

REIS, Ludmila Costa. **Processo coletivo extrajudicial: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas**. 2018. 233 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SCHEINDLIN, Shira. We Need Help: The Increasing Use of Special Masters in Federal Court. **DePaul L. Rev.**, v. 58, p. 479, 2008.

SILVA, E. **A efetividade da prestação jurisdicional civil a partir da conciliação**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVESTRE, Elisabeta. L'Amicus curiae: Uno Strumento per la tutela degli interessi non rappresentati. In: Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Milano: Giuffrè, ano LI, n. 3, setembro de 1997. Apud NUNES, Jorge Amaury Maia. A participação do amicus curiae no procedimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF. **Direito Público**, ano 5, vol. 20, mar./abr. 2008.

SOUZA, Fernando Garcia. Política Educacional - Suprema Corte dos EUA - Caso Brown v. Board of Education 347 U.S. 483 (1954) - julgamento em 17 de maio de 1954. In: COSTA, Susana Henriques da; WATANABE, Kazui; GRINOVER, Ada Pellegrini (Org.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 252-253.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la república argentina - dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM Marcio Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021.

VERBIC, Francisco. Execução de sentenças em litígios de reforma estrutural na República Argentina: dificuldades políticas e procedimentais que incidem sobre a eficácia dessas decisões. **Revista de Processo**, v. 305, p. 403-424, 2020.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese – (Doutorado). Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná. 241 f. 2019

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2023.

WEAVER, Russel. *The rise and decline of structural remedies*. **San Diego Law Review**, v. 41, 2004.

WERNECK, Isadora. A execução negociada de políticas públicas à luz do modelo experimentalista. In: CORTÉS, María José del Solar (Coord.). **Projeto mulheres no processo: incentivando a investigação jurídica no Brasil**. Santiago: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2020.