

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS**

**EDUARDO AUGUSTO GONÇALVES DAHAS**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

**GABRIELLE SCOLA DUTRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

F723

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eduardo Augusto Gonçalves Dahas, Sílzia Alves Carvalho, Gabrielle Scola Dutra – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-075-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Formas consensuais. 3. Solução de conflitos. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

---

### **Apresentação**

A presente obra é fruto do Grupo de Trabalho de Artigos “Formas Consensuais De Solução De Conflitos I”, coordenado pelos professores Gabrielle Scola Dutra, Eduardo Augusto Gonçalves Dahas e Sílzia Alves Carvalho, no âmbito do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF, evento organizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), que reúne as pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área do Direito, com a temática central: um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias, realizado entre os dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024.

No contexto dos limites e das possibilidades da implementação de formas consensuais de solução de conflitos, sabe-se que o cenário da sociedade atual apresenta um horizonte de complexidades que se manifestam, incentivando o surgimento de conflitos de diversas naturezas. Nesse contexto, os conflitos se intensificam a partir de duas dimensões: o conflito negativo e o conflito positivo. O conflito negativo é caracterizado por uma conotação destrutiva, baseado em arranjos problemáticos que se sustentam em relações adversárias, culminando em um cenário de hostilidade com a intenção de aniquilar o Outro.

Por outro lado, o conflito positivo é uma forma criativa de transformação, cujo movimento contribui para o progresso civilizacional, sendo reconhecido como um potencial para transformar a realidade das pessoas envolvidas. O conflito positivo transforma os envolvidos no liame conflitivo e impacta seus modos de ser, agir e estar no mundo, ao afastar a violência e adotar métodos mais colaborativos e fraternos para sua resolução. Nesse sentido, fala-se em processos de autorresponsabilização, que emergem na estrutura comportamental humana ao abrir espaço para novos mecanismos de lidar com os conflitos por intermédio de formas consensuais de solução de conflitos.

Logo, constata-se que as seguintes pesquisas, apresentadas no Grupo de Trabalho de Artigos “Formas Consensuais De Solução De Conflitos I”, contribuem para demonstrar as potencialidades das formas consensuais de resolução de conflitos no contexto do Direito: A mediação como forma efetiva de solução dos conflitos que envolvem violência doméstica; A solução consensual de conflitos no Brasil e uma análise comparativa entre sistemas jurídicos estrangeiros; A solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos no âmbito do Tribunal de Contas da União; A tecnologia e a resolução online de conflitos através do pluralismo jurídico; O acordo de não persecução civil no âmbito eleitoral: análise

das potencialidades sob a perspectiva normativa do Conselho Nacional do Ministério Público; O acordo de não persecução penal e sua utilização para a resolução dos conflitos decorrentes dos novos crimes em Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021);

A aplicabilidade da arbitragem ambiental no Direito Brasileiro: vantagens e limites; As novas perspectivas da atuação notarial: a inclusão do art. 7-a na Lei 8.935/1994 e seu impacto na mediação e arbitragem; Gênero, moralidade e categorias de pertença em sessões de mediação familiar no Tribunal; Justiça restaurativa e círculos de construção de paz: um relato de experiência no centro de atendimento socioeducativo Santa Luzia em Pernambuco; Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil: análise da contribuição para a melhoria da prestação jurisdicional; Métodos adequados de solução de conflitos - MASCS – conexões com a teoria do agir comunicativo de Jurgen Habermas; O ANPP e a reparação dos danos nos crimes tributários; Práticas de justiça restaurativa em acordos de não persecução penal: a experiência da Justiça Federal de Mogi das Cruzes/SP; processo estrutural e solução negociada de conflitos: resolução de casos complexos por meio de reclamação pré-processual; Reforma Tributária Brasileira: um caminho para a justiça fiscal e a prevenção de conflitos;

Conselho Nacional de Justiça e políticas públicas de combate à violência doméstica no Brasil: análise do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero; Análise das políticas judiciárias nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher e o exemplo mexicano; Acordo de não persecução penal e sua utilização para a resolução dos conflitos decorrentes dos novos crimes em licitações e contratos administrativos (lei 14.133/2021); Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos no Brasil: análise da contribuição para a melhoria da prestação jurisdicional; a justiça restaurativa e a sua relação com a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos.

Desejamos uma ótima leitura!

Gabrielle Scola Dutra (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ)

Eduardo Augusto Gonçalves Dahas (Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte - Unidade Antônio Carlos)

Sílzia Alves Carvalho (Universidade Federal de Goiás - UFG)

**PROCESSO ESTRUTURAL E SOLUÇÃO NEGOCIADA DE CONFLITOS:  
RESOLUÇÃO DE CASOS COMPLEXOS POR MEIO DE RECLAMAÇÃO PRÉ-  
PROCESSUAL**

**STRUCTURAL PROCESS AND NEGOTIATED CONFLICT RESOLUTION:  
RESOLUTION OF COMPLEX CASES THROUGH PRE-PROCEDURAL  
COMPLAINT**

**Antônio César Bochenek <sup>1</sup>**  
**Rodrigo Marchiori de Moraes <sup>2</sup>**

**Resumo**

Os métodos complementares de solução de conflitos, especialmente aqueles orientados pela busca por soluções dialogadas e não-impositivas, são incentivados pela legislação processual brasileira e, na prática, apresentam resultados altamente satisfatórios e efetivos para o sistema de justiça. Neste sentido, o artigo aborda a relação entre as técnicas do processo estrutural e a solução negociada de conflitos, por meio do estudo de caso da Reclamação Pré-Processual n. 5021464-89.2023.4.04.7000, da Justiça Federal do Paraná, que tratou do acordo realizado para a conclusão das obras Perimetral Leste, na cidade de Foz do Iguaçu. O estudo das técnicas do processo estrutural, aplicadas no caso concreto, revelam métodos adequados de solução de conflitos, sob a perspectiva interinstitucional dialógica, de ampla participação e planejamento de ações com efeitos prospectivos, as quais resultam na construção de solução de reestruturação consensual, exequível e eficaz, capaz de atribuir efetividade às políticas públicas, ao direito e à prestação jurisdicional.

**Palavras-chave:** Processo estrutural, Solução negociada de conflitos, Direitos fundamentais, Políticas públicas

**Abstract/Resumen/Résumé**

Complementary conflict resolution methods, especially those guided by the search for dialogued and non-impositional solutions, are encouraged by Brazilian procedural legislation and, in practice, present highly satisfactory and effective results for the justice system. In this sense, the article addresses the relationship between the techniques of the structural process and the negotiated resolution of conflicts, through the case study of Pre-Procedural Complaint no. 5021464-89.2023.4.04.7000, from the Federal Court of Paraná, which dealt with the agreement made for the completion of the Perimetral Leste works, in the city of Foz do Iguaçu. The study of the techniques of the structural process, applied in the specific case, reveals appropriate methods of resolving conflicts, from a dialogical interinstitutional

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito, Justiça e Cidadania pela Universidade de Coimbra

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela UEPG

perspective, of broad participation and planning of actions with prospective effects, which result in the construction of a consensual, feasible restructuring solution and effective, capable of attributing effectiveness to public policies, law and judicial provision.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Structural process, Negotiated conflict resolution, Fundamental rights, Public policies

## 1. Introdução

O Código de Processo Civil de 2015 avançou na perspectiva do processo cooperativo e colaborativo por meio do incentivo às soluções negociadas de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro. A viabilidade da utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos nas demandas estruturais, a fim de favorecer a construção participativa de soluções diante da dinâmica horizontalizada da jurisdição estrutural, é essencial ao aprimoramento dos planos de ação a serem idealizados pelos múltiplos agentes envolvidos no processo.

Os resultados práticos advindos da aplicação dos métodos não-adversariais de solução de conflitos na resolução dos litígios estruturais, com o intuito de gerar novas reflexões de âmbito teórico sobre a remodelação de políticas públicas, é de crucial importância social.

O presente estudo de caso, que tratou da finalização das obras da Perimetral Leste em Foz do Iguaçu/PR, visa pesquisar a reclamação pré-processual como técnica adequada de solução de conflitos complexos, bem como aprimorar a aplicabilidade da ferramenta a outros casos similares que contam com baixa efetividade a partir da análise dos resultados da prestação jurisdicional.

## 2. As técnicas do processo estrutural

As dinâmicas contemporâneas exigem dos profissionais do direito a reformulação do papel dentro de uma sociedade plural, complexa e massificada, com discussões centradas em direitos sociais e demandas por efetivação de políticas públicas. A cada ano aumentam os números de processos individuais em que se busca a tutela jurisdicional contra o Poder Público com o objetivo de implementar direitos fundamentais sobre os mais diversos temas.

Owen Fiss (2022) afirma que a *structural injunction*<sup>1</sup> não caiu do céu. Surgiu quando os juízes federais americanos procuraram implementar a decisão da Suprema Corte de 1954, em *Brown v. Board of Education*, a qual determinou a transformação do sistema nacional de ensino de duas-escolas num sistema unitário não-racial. As providências adotadas a partir da decisão deste processo serviram de paradigma e as lições aprendidas repercutiram noutras políticas públicas.

Com o passar dos anos, tais experiências de sucesso norte-americanas tornaram-se mais conhecidas e as medidas estruturantes começaram a ser incorporadas/identificadas no ordenamento jurídico de diversos países. David Landau (2012) registra que a Suprema Corte

---

<sup>1</sup> Conquanto a expressão possa ser traduzida literalmente para “injunção estrutural”, optou-se pela manutenção do termo original em razão do risco de alteração de sentido na tradução para o português, uma vez que não há correspondente exato no ordenamento jurídico brasileiro.

da Índia por vezes experimentou remédios estruturais para violações constitucionais. O exemplo mais famoso é a decisão de 2001 da Corte no caso União Popular por Liberdades Civis contra União da Índia e Outros. Por sua vez, na famosa decisão *Grootboom*, a Corte Constitucional Sul-Africana considerou que os poderes políticos na África do Sul haviam violado a Constituição ao não desenvolverem um plano habitacional que atendesse as necessidades imediatas das pessoas mais pobres e mais necessitadas de assistência.

Na América do Sul, a doutrina norte-americana da *structural injunction* influenciou, entre outras, a Corte Constitucional da Colômbia, inclusive como remédio ao Estado de Coisas Inconstitucionais (Saraiva, 2022) e a Corte Suprema de Justiça da Argentina, a exemplo dos casos “Verbitsky” e “Mendoza” (Verbic, 2022). No Brasil, é possível reconhecer a utilização de técnicas de reestruturação nas decisões proferidas na “ACP do Carvão”, a qual envolveu a questão da degradação causada pela mineração em Criciúma/SC, considerada um dos casos mais interessantes nesse campo de proteção ambiental (Arenhart, 2022).

O adjetivo “estrutural” ou “estruturante” qualifica o sentido da infinidade de substantivos: decisão, medida, *injunction*, execução, lide, reforma, problema, litígio, provimento, ação, demanda e pleito são exemplos de expressões comumente utilizadas e relacionadas com o conceito de processo estrutural (Galdino, 2022). Por seu turno, a terminologia “litígios estruturantes” encontra correspondência nas variações litígios policêntricos<sup>2</sup>, multipolares ou multifocais (Tosta; Marçal, 2022).

Em que pese a proliferação de nomenclaturas e infindáveis debates, notadamente diante das adaptações decorrentes da importação da doutrina estadunidense, antes de abordarmos a experiência brasileira alguns conceitos clássicos são fundamentais para compreendermos a gênese do processo estrutural.

Para Owen Fiss (1979) a reforma estrutural é embasada na noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de forma significativa pela operação de organizações de grande porte e não somente por indivíduos, agindo dentro ou fora dessas organizações. É também baseada na crença de que os valores constitucionais norte-americanos não podem ser totalmente assegurados sem que mudanças básicas sejam efetuadas nas estruturas dessas organizações. O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, confrontando uma burocracia estatal no que tange aos valores de dimensão constitucional, incumbe-se de reestruturar a

---

<sup>2</sup> William A. Fletcher (1982) explica que: policêntrico é a propriedade de um problema complexo com vários "centros" subsidiários de problemas, cada um dos quais relacionado aos outros, de modo que a solução de cada um depende da solução de todos os outros. Uma metáfora clássica para um problema policêntrico é uma teia de aranha, na qual a tensão dos vários fios é determinada pela relação entre todas as partes da teia, de modo que, se puxarmos um único fio, a tensão de toda a teia é redistribuída em um padrão novo e complexo.

organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas.

Segundo Peter H. Schuck (1983) o remédio *structural injunction* é, na verdade, um híbrido, que toma parte em vários dispositivos remediadores selecionados e montados pelo juiz para implementar direitos declarados. Esse híbrido pode consistir em administração judicial, reformas políticas obrigatórias selecionadas e reunidas, supervisão judicial contínua, coleta de informações e vários tipos de resolução de disputas fora do tribunal. Seu objetivo geral é alterar amplas condições sociais por meio da reforma das relações estruturais internas de agências governamentais ou instituições públicas. Instrumentalmente, opera por meio de mandado com ótica prospectiva, mas assume a forma relativamente intrusiva, uma ordem mais ou menos detalhada cujas prescrições incidem em áreas significativas da discricionariedade dos réus. Baseia-se em uma estrutura bastante fluida e orientada para o grupo e muitas vezes exige um papel administrativo ativo para o juiz. Geralmente encontra sua justificativa nas disposições constitucionais mais abertas, como a proteção igualitária ou as cláusulas do devido processo legal. Sua emissão muitas vezes precipita o processo extremamente demorado, marcado pela persuasão jurídica, negociação intermitente e resistência burocrática.

No direito pátrio, Vitorelli (2023, p. 73) define o processo estrutural como “um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada<sup>3</sup>, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. Grosso modo, sustenta que as fases de desenvolvimento do processo estrutural perpassam (1) a apreensão das características do litígio; (2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura; (3) a implementação desse plano; (4) a avaliação dos resultados da implementação; (5) a reelaboração do plano a partir dos resultados avaliados; e, (6) a implementação do plano revisto. Esclarece que essa engenharia de reestruturação jurisdicional representa o que os norte-americanos denominam *structural injunction*: “uma ordem judicial que impõe não uma conduta isolada, a uma parte específica, mas um conjunto de medidas para ajustar comportamentos futuros, em vez de compensar erros pretéritos” (Ibid., p. 74).

A partir da perspectiva adotada noutro texto (Bochenek, 2021), em linhas gerais, o processo estrutural é caracterizado por (a) levar ao Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; (b) objetivar uma transição desse estado mediante a implementação de

---

<sup>3</sup> Arenhart, Osna e Jobim (2022) citam como exemplos de demandas estruturais privadas os casos “Zara” (p. 312), “Oi” (p. 315), “Braskem” (p. 319) e “Carrefour” (p. 322).

decisões de reestruturação destinadas a remover a situação de desconformidade; (c) compreender e delimitar o problema estrutural e estabelecer um programa ou projeto de reestruturação; e, (d) flexibilizar as normas processuais para redesenhar os espaços de participação, ouvir todos os interessados, preservar o contraditório, propor soluções e efetivar as deliberações consensuais e judiciais para a cessar ou restringir os estados de desconformidade.

O processo estrutural (ou de reestruturação) é o processo judicial que tem por objeto o problema estrutural (conteúdo) e serve para atingir a transição entre a situação de desconformidade atual e a situação de conformidade almejada. Todo processo estrutural pressupõe a necessidade da construção do modelo de transição, uma vez que não é possível alcançar o estado de conformidade (ideal) com um único ato. Deve ser dimensionado, portanto, em duas grandes fases<sup>4</sup>, a primeira engloba a constatação do estado de desconformidade e a prolação de decisão sobre o estado de conformidade almejado (constatação do preceito), a segunda visa à implementação daquela determinação genérica que foi preceituada na primeira decisão (implementação do preceito)<sup>5</sup>. As atividades cognitivas de ambas as fases são intensas, na segunda, por exemplo, o magistrado terá de investigar quais são os meios, definir as regras de transição, com que intensidade essa mudança deve ocorrer, até os limites e o tempo, além de fiscalizar se as medidas tomadas estão sendo eficientes.

O processo estrutural é essencialmente flexível e o Código de Processo Civil de 2015 prevê as condições para que se desenvolva desta forma, pois consagra a atipicidade da cooperação judiciária (arts. 67, 68 e 69), da negociação processual (art. 190), dos meios de prova (art. 369) e das medidas executivas (art. 139, IV, e art. 536, § 1º), com participação de terceiros mais ampla, regras de adaptação do processo, além de abrir a possibilidade de interpretação do pedido ou da decisão, uma vez que a consensualidade é uma marca importante dessa espécie processual, e permitir a calendarização do processo (art. 191). Outras características comuns ao processo estrutural, mas não necessariamente essenciais, são: a

---

<sup>4</sup> Didier Jr., Braga e Oliveira (2023) defendem que se trata de procedimento bifásico, semelhante ao que ocorre na falência e recuperação judicial, sendo permitida a adoção da mesma sistemática contida na lei extravagante ao processo estrutural por meio do disposto nos artigos 327, § 2º, e 1.049, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

<sup>5</sup> É fundamental consignar que essa divisão em duas grandes fases possui forte caráter didático, uma vez que na prática forense “a flexibilização procedimental também supera a dualidade conhecimento/execução (Costa, 2016, p. 109-136), e reforça a imbricação entre eles, com decisões de conhecimento e cumprimento, a todo tempo, desde o início do processo, como a antecipação dos efeitos da tutela, até no final, com as decisões de conhecimento na fase final de cumprimento, como a liquidação e as impugnações. Nas demandas estruturais, as fases cognitivas/executivas são continuamente monitoradas e revisadas, e entrelaçadas, a depender do tipo de conflito judicializado. Portanto, há uma simbiose das fases cognitivas e executivas” (Bochenek, 2021, p. 164).

multipolaridade, por envolver diversos polos de interesses com perspectivas distintas; a coletividade, ante a similaridade com a perspectiva do processo coletivo (ainda que problemas estruturais possam derivar de processos individuais, tais como inventários ou dissoluções empresariais); e, a complexidade, pois os processos estruturais podem ser bem resolvidos de várias maneiras (adota-se o sentido de que a complexidade de um processo é proporcional ao número de suas possíveis soluções).

A decisão e/ou o acordo estrutural encerra a primeira fase, constata a situação de desconformidade e define o estado de coisas a ser alcançado; tem natureza diferente das decisões tradicionais. No caso da decisão estrutural, o comando terá conteúdo predominante de princípio, pois estabelecerá um estado ideal de coisas a ser obtido, sem necessariamente determinar a forma e o tempo para consegui-lo. Portanto, o que marca a decisão estrutural é essa característica principiológica e a inevitável existência de uma série de decisões futuras – decisões em cascata (Arenhart, 2013) que vão estabelecer o modo, o tempo e o grau de transformação (Galdino, 2019) – para implementar esse preceito de obter um determinado estado de conformidade.

No âmbito da atividade jurisdicional, é possível afirmar que, se o Código de Processo Civil de 2015 ofereceu aos magistrados importantes instrumentos processuais para promover transformações estruturais, a subsequente alteração implementada pela Lei Federal 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro “deu o tom” da mudança<sup>6</sup>. Nela foram positivadas as diretrizes para a solução de demandas da administração pública e de interesse público, como a continuidade (art. 23), a transição (art. 23) e o consequencialismo das decisões judiciais (arts. 20 e 21), nos termos adotados noutros estudos (Bochenek e Freitas, 2022), de modo a impor a consideração dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor e das exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22), e a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas (art. 30).

Se de um lado podemos “encontrar resistências de origens diversas” (Ibid.), há, por outro, quem receba as alterações normativas levadas a cabo nos últimos anos pelos Poderes Executivo e Legislativo como uma abertura para implementação de medidas que confirmam mais significado aos valores públicos. Sob esse enfoque encontra-se o trabalho desenvolvido na

---

<sup>6</sup> Conquanto o escopo deste trabalho não resida na análise aprofundada da temática legislativa do processo estrutural, são dignas de nota as propostas legislativas consubstanciadas no Projeto de Lei 8058/2014, que institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, no Projeto de Lei 1641/2021, que disciplina a ação civil pública, apensado ao Projeto de Lei 4441/2020, que disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública, todos em trâmite na Câmara dos Deputados, e a recente instituição pela Presidência do Senado Federal, em 12 de abril de 2024, de Comissão de Juristas para apresentar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, anteprojeto de Lei do Processo Estrutural.

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados no âmbito das demandas estruturais<sup>7</sup>, o qual evidencia um judiciário de seu tempo, preocupado em “fazer cessar estados de desconformidade constitucionais e garantir os direitos fundamentais” (Bochenek, 2022, p. 10).

Por meio do cotejo entre as alterações da LINDB e a doutrina do processo estrutural, Ballalai (2022, p. 74) sustenta ser necessário que a decisão estrutural “estabeleça, ao menos o tempo, o modo e o grau da reestruturação a ser implementada, além do regime de transição e a forma de avaliação e fiscalização permanente das medidas estruturantes, conforme preconiza o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”. Por sua vez, o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, “serve como marco legal para o consequencialismo judicial: se antes havia debate sobre se consequências devem ser ou não consideradas na tomada de decisão judicial, o dispositivo passou a exigí-las explicitamente” (Tosta; Marçal, 2022, p. 204).

Esse regime de transição, que deve levar em consideração as consequências da decisão, é fundamental para o adequado desenvolvimento da mudança estrutural, porquanto se pretende deixar a situação de desconformidade para alcançar um estado de conformidade que pressupõe a reestruturação da situação pretérita, e, sem regras de transição, quebra-se a confiança e gera-se prejuízo às pessoas envolvidas. Exsurge intuitiva, portanto, a noção de não ser simples promover profundas mudanças em instituições ou políticas públicas, por meio da atuação do Sistema de Justiça, com o objetivo de construir transformações sociais significativas. Não obstante, os tribunais superiores vêm endossando a adoção dessa nova forma de utilizar o processo civil para resolver litígios estruturais.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a necessidade de enfrentar pretensões diversas e complexas por meio de cuidadosa atuação estruturante pelas partes e de condução diferenciada do feito pelo Judiciário, nos termos dos votos proferidos nos Recursos Especiais 1.733.412/SP e 1.854.842/CE. Em 2023, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ, sob a sistemática de Repercussão Geral (Tema 698) sedimentou as premissas dos processos estruturais.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Referimo-nos aos estudos desenvolvidos na disciplina Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade (DEC), os quais culminaram na publicação do livro Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam.

<sup>8</sup> 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por

Neste campo, as medidas estruturais “equilibram eventuais excessos de ativismo e despontam novas funções do Judiciário nas sociedades contemporâneas, que necessariamente exige uma postura mais aberta ao diálogo e à participação democrática cidadã e institucional” Bochenek (2023b). Vitorelli (2022, p. 358-359), após enfrentar sob os vieses conservador e progressista as críticas de que o processo estrutural violaria a separação de poderes e atribuiria competências executivas aos juízes, conclui que a alternativa ao processo estrutural “é a manutenção do *status quo*, porque nenhuma outra ferramenta de mudança social se apresenta com potencial concreto para fazer a alteração que se pretende”. Sob esse aspecto, é contundente a provocação de Brinks e Gauri (2014), no sentido de que, “de uma perspectiva pragmática, é tarde para questionar se os tribunais deveriam intervir para assegurar direito, porque já o fazem diariamente; a pergunta mais importante agora é como devem fazê-lo”.

O processo estrutural, portanto, “deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional” (Arenhart, 2022b, p. 1145).

Não basta a mudança de mentalidade tão somente da magistratura, para promover mudanças sociais significativas e duradouras, advogados públicos e privados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, representantes da Sociedade Civil e dos Poderes Executivo e Legislativo, todos devem estar engajados. É preciso superar a concepção adversarial prevalente nos processos judiciais e adotar a postura cooperativa (Silva, 2021). Dessa maneira será possível resolver situações complexas por meio do levantamento criativo de ideias, de modo a abrir portas e produzir uma gama de possíveis acordos satisfatórios para ambas as partes; criar muitas opções antes de selecionar entre elas; inventar primeiro, decidir depois; procurar interesses em comum e interesses diferentes mas conciliáveis;<sup>9</sup> e, buscar facilitar a decisão da outra parte (Fisher; Ury; Patton, 2018).

Brollo (2022) destaca como pontos positivos da solução consensual em litígios estruturais (1) o fato de as partes e os interessados conhecerem o problema no dia a dia, de forma que podem ajudar a delimitá-lo, (2) o processo torna-se espaço de exercício de cidadania em sentido amplo porque tende a haver muito diálogo com soluções construídas em consenso,

---

exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, RG no RE 684.612/RJ, j. 30/6/2023).

<sup>9</sup> Fisher, Ury e Patton (2018, p. 80) ilustram que “muitas vezes os negociadores acabam como crianças brigando por uma laranja. Quando finalmente concordam em dividi-la ao meio, a primeira pega sua metade, chupa a polpa e joga fora a casca, enquanto a outra joga fora a polpa e brinca com a casca. Com frequência, negociadores ‘deixam dinheiro na mesa’ – não conseguem chegar a um acordo que era altamente possível, ou o acordo a que chegam poderia ser melhor para ambos os lados. Muitas negociações terminam com meia laranja para cada lado, em vez de toda a polpa para um e a casca inteira para outro”.

(3) os atores processuais contribuem para a formação do provimento judicial e para o seu contínuo aprimoramento e (4) as decisões judiciais tendem a ser mais efetivas porque aqueles que se envolvem na construção da solução consensual inclinam-se a obedecê-la.

Contudo, para que isso ocorra, é essencial que todos os atores envolvidos no processo “falem a mesma língua”. Não apenas entendam o problema coletivo, mas sejam capazes de compreender os problemas individualmente enfrentados. Em poucas palavras, se o litígio é estrutural, a comunicação deverá ser estrutural (policêntrica, multipolar ou multifocal).

Nesse aspecto reside a grande possibilidade de impacto dos métodos adequados de solução de conflitos, com o intuito de dar voz a todos os atores processuais, de transformar os números, os dados e os fatos das demandas estruturais em informações que promovam o diálogo plural, objetivo e prospectivo entre todos os envolvidos, com vistas à construção de uma solução de reestruturação consensual, exequível e duradoura.

### **3. Solução Negociada de Conflitos**

As relações humanas tornaram-se progressiva e inevitavelmente<sup>10</sup> mais complexas. Em consequência, os conflitos emergem como parte integrante da convivência, tanto no âmbito pessoal e profissional quanto no social, político e institucional. Na realidade brasileira, composta pelo elevado número de processos em tramitação e altas taxas de congestionamento dos tribunais, Bacellar (2016) defende a existência do desenvolvimento de ações para desafogar o Judiciário e oferecer meios adequados para resolver conflitos, dentro ou fora do Estado, a partir de uma concepção inovadora de acesso à justiça como acesso à resolução adequada do conflito.

Para tanto, exsurge a possibilidade de utilização de dois métodos: adversariais e consensuais (ou não adversariais). No primeiro, as soluções independem da vontade das partes litigantes e as decisões são proferidas por um terceiro (árbitro ou juiz estatal) a partir da coleta de informações, depoimentos, produção de provas documentais, testemunhais, periciais e análise dos argumentos técnicos materializados nos pedidos, requerimentos, impugnações, contestações, agravos e embargos pelas partes. No segundo, não há decisão por terceiros. Os negociadores, conciliadores e mediadores apenas orientam o diálogo entre os interessados e os auxiliam na busca da solução mais adequada ao caso. Negociação, conciliação, mediação e arbitragem compõem os métodos consensuais de solução de conflitos.

---

<sup>10</sup> A inevitabilidade é constatada a partir de um panorama histórico do desenvolvimento das sociedades moderna e contemporânea.

Na negociação, as pessoas buscam soluções diretamente e, caso infrutíferas, poderão contar com o apoio de um terceiro imparcial (conciliador ou mediador), que as auxiliará no objetivo de alinhar os interesses e compor os pontos de divergência. Na negociação competitiva, os participantes são adversários e a meta individual reside na vitória mediante a imposição da posição escolhida. Por outro lado, na negociação colaborativa, as partes trabalham juntas para encontrar soluções mutuamente benéficas, por meio de comunicação aberta e entendimento mútuo, mas evitam confrontos e invariavelmente cedem à pressão de negociadores competitivos.

Na mediação, meio mais adequado para os casos em que existe vínculo anterior entre as partes, um terceiro imparcial auxilia os interessados a compreenderem as questões e identificarem os interesses conflitantes, de modo que eles possam restabelecer a comunicação e, conseqüentemente, encontrar soluções consensuais capazes de gerar benefícios recíprocos (Bacellar, 2016). O mediador não toma decisões, mas ajuda a construir um consenso, permitindo que as partes controlem o resultado do processo. A mediação é especialmente eficaz em disputas familiares, comunitárias e comerciais.

Na conciliação, forma mais apropriada para os casos em que não há vínculo anterior entre as partes, é possível que os interessados sejam orientados por um conciliador, o qual é autorizado a dar sugestões para solucionar o litígio. É semelhante à mediação, mas o conciliador pode oferecer sugestões e orientações. Este método é comumente utilizado em disputas trabalhistas para alcançar um acordo que atenda aos interesses das partes envolvidas.

Na arbitragem, os envolvidos elegem e sujeitam-se à intervenção de um árbitro, geralmente especialista no objeto do litígio, que tem autoridade para tomar decisões vinculativas. Possui grande adesão em contratos comerciais, por proporcionar uma resolução mais rápida e especializada do que os tribunais tradicionais.

Nesse contexto, as soluções negociadas de conflitos surgem como abordagem eficaz e construtiva para lidar com divergências, capaz de proporcionar benefícios significativos a todas as partes envolvidas, uma vez que promovem a colaboração em vez da confrontação mediante a negociação baseada em princípios, na qual os participantes são solucionadores de problemas, concentram-se nos interesses e não nas posições, investem em benefícios mútuos e insistem em critérios objetivos.

Em um cenário de consensualidade, as partes são incentivadas a expressar suas preocupações, necessidades e expectativas de maneira aberta e respeitosa, o que cria um ambiente propício para a compreensão mútua, um passo crucial em direção à resolução pacífica. Diferentemente de métodos litigiosos, os métodos não adversariais buscam preservar as

relações interpessoais. Ao invés de alimentar hostilidades, as partes são desafiadas a encontrar soluções que atendam aos interesses de ambas, fortalecendo os laços ao invés de enfraquecê-los.

A abordagem consensual também se destaca pela economia de recursos. Em comparação com processos judiciais, que consomem tempo e dinheiro consideráveis, as soluções negociadas permitem uma resolução mais rápida e eficiente, fator crucial em contextos de políticas públicas, nos quais a celeridade pode ser determinante para o sucesso do projeto e para a manutenção do equilíbrio financeiro. Ademais, a busca pela solução negociada confere um papel ativo às partes na resolução de suas disputas, situação que contribui no processo de aceitar e implementar as medidas acordadas, e de promover um desfecho efetivo e duradouro.

A transferência de protagonismo ganha mais importância diante do dinamismo das relações pessoais, sociais e políticas atuais. Bauman (2001, p. 14-15) desenvolveu o conceito de “modernidade líquida”, a partir da ideia de “liquefação” dos padrões de dependência e interação, ao passarmos “de uma era de ‘grupos de referência’ predeterminados a uma outra de ‘comparação universal’, em que o destino do trabalho de autoconstrução individual está endêmica e incuravelmente subdeterminado” e os padrões e configurações “não são mais ‘dados’, e menos ainda ‘autoevidentes’; eles são muitos, chocando-se entre si e contradizendo-se em seus comandos conflitantes”.

Tal percepção contemporânea da sociedade fortalece a noção de que a realidade é uma construção subjetiva e individual influenciada por inúmeras variáveis, o que desaconselha inferir que todos as pessoas concebem experiência de realidade análoga, pois apresentam conjuntos de crenças, ideias, conhecimentos e capacidades sensoriais e intelectuais distintos, cujo desempenho é suscetível às pressões externas e internas.

Ao adicionar a esse panorama o recorte probatório que instrui o processo judicial, no mais das vezes o resultado será a formação de um cenário fragmentado de realidades entre os diversos atores, o qual dependerá do momento de construção/negociação para se obter a realidade subjacente e dominante (Rosa, 2021). Nesse ponto reside o grande impacto da integração proporcionada pelo diálogo.

Sob esse aspecto, os métodos adequados de solução de conflitos ganham destaque por oferecer opções flexíveis e eficazes para a resolução de divergências, de modo célere e econômico, notadamente quando comparados às abordagens tradicionais e adversariais. Ao conhecer a diversidade e as técnicas desses meios, é possível escolher o mais adequado para cada situação, promovendo não apenas a resolução consensual de litígios, mas também a construção de relações saudáveis e duradouras.

A Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a política pública de tratamento adequado dos conflitos, seguida pela Lei n. 13.140/2015, marco legal para mediação no Brasil, e pelo novo Código de Processo Civil, formam a tríade normativa que sustenta e fomenta o emprego dos métodos consensuais e destacam-se por terem contribuído para a institucionalização da mediação e da conciliação, além de difusão, sistematização e aprimoramento das práticas consensuais que já eram adotadas. Recentemente, merece ênfase a Lei Federal n. 14.129/21, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, a qual preconiza, entre outras diretrizes, a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade. Em conjunto, essas disposições reforçam a adoção do consenso como medida eficiente à (re)estruturação de políticas públicas por meio dos processos estruturais.

As normas mencionadas incentivam o uso dos métodos não-adversariais na resolução de disputas envolvendo a administração pública, o que demonstra a aceitação e a validade dessas ferramentas para a criação de uma realidade mais dinâmica e eficiente no setor público.

Nesse cenário de valorização da comunicação, da empatia e da eficiência, a solução negociada de conflitos emerge como uma ferramenta valiosa para a construção de sociedades mais harmoniosas e colaborativas. Ao priorizar o diálogo e a cooperação, essa abordagem não apenas resolve disputas, mas também fortalece as relações humanas e promove um ambiente mais propício ao crescimento e desenvolvimento individual, comunitário, social e institucional.

#### **4. O caso Perimetral Leste - obra rodoviária em Foz do Iguaçu/PR**

O litígio estrutural em exame teve como objeto a obra denominada Perimetral Leste, em Foz do Iguaçu/PR, projetada para ligar, num trecho de aproximadamente 18 quilômetros, a BR 277 até a cabeceira da nova ponte entre Brasil e Paraguai (finalizada). As negociações iniciais foram acordadas entre o Estado do Paraná, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). O Consórcio de empresas Jota Ele, Planaterra e Iguatemi foi o licitante vencedor do certame para executar as obras. Os valores foram disponibilizados pela Itaipu Binacional, empresa do ramo de produção de energia elétrica, localizada na mesma cidade. Os termos estabelecidos entre as partes foram controvertidos, para além de omissões nos contratos originariamente firmados, o que acarretou a diminuição da força de trabalho na execução das obras.

O procedimento para resolução dos conflitos foi protocolado na Justiça Federal do Paraná, no dia 12 de abril de 2023, com a distribuição da Reclamação Pré-Processual 5021464-89.2023.4.04.7000 ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCON) da

Seção Judiciária do Paraná. Note-se que não foi instaurado o processo judicial tradicional com a apresentação de petição inicial e documentos, mas foi apresentado o caso controvertido, com todos os detalhes dos conflitos instaurados, para a apreciação do caso, por meio de diálogos interinstitucionais e negociações recíprocas para a construção de soluções para a efetividade da decisão, mas principalmente da realização das obras.

Consoante as informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (2023), diante da complexidade da demanda e com o objetivo de encontrar solução global, eficiente e adequada, o Sistema de Conciliação (SISTCON) nomeou um grupo de magistrados para a gestão do projeto de conciliação e mediação, composto pelos Juízes Federais Anne Karina Stipp Amador Costa, Antônio César Bochenek, Rony Ferreira, Friedmann Anderson Wendpap e Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo, consoante Ato nº 2.138/2023, da Coordenadoria do SISTCON, Desembargadora Federal Vânia Hack de Almeida.

Os magistrados da comissão empregaram as técnicas de solução negociada dos conflitos no caso concreto. Foram designadas 9 (nove) audiências entre maio e novembro de 2023 no âmbito do SISTCON e do CEJUSCON, com acompanhamento da Comissão de Demandas Estruturais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Os conflitos de interesses e as pendências controvertidas foram geridas e resolvidas por meio do uso de métodos consensuais de solução de litígios, com a aplicação de técnicas e ferramentas de processo estrutural, como a ampla participação dialogada e interinstitucional, reuniões técnicas (*town meeting*) e audiências de sensibilização para identificação e delimitação do problema estrutural, acompanhamento dos avanços e resolução de obstáculos.

O acordo firmado entre as partes garantiu a continuidade da realização e a finalização das obras consoante as demandas social, econômica e ambiental esperadas e requeridas pelos diversos atores federais, estaduais e municipais, cada qual no âmbito das suas atribuições. Entre as obras debatidas e consensuadas é possível citar a conclusão das obras rodoviárias do trecho de ligação entre a ponte e a rodovia BR 277, a construção de Aduanas Brasil/Paraguai e Brasil/Argentina, a destruição da antiga Aduana, as realização de passagens inferiores para as interseções com as Avenidas Felipe Wandscheer e República Argentina, compostas por viadutos e vias marginais em detrimento de rótulas alongadas, em atenção aos critérios de segurança e capacidade de tráfego, além de acomodar o aumento no trânsito que se espera ao longo da vida útil do projeto.

Por todas as razões expostas, não há dúvida de que o método não adversarial, com aportes e características estruturais, adotado em demandas complexas, ainda em

desenvolvimento no sistema de justiça brasileiro, e recentemente institucionalizado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, merece ser reconhecido e estimulado pelo Poder Judiciário, pois a responsabilidade pela solução dos conflitos, especialmente os complexos e difíceis, precisa ser efetivamente assumida e compartilhada entre todos os envolvidos no problema. Não é incomum verificar que as decisões judiciais tomadas de forma tradicional são pouco efetivas e arrastam-se por anos nas instâncias judiciais. Também carecem de aderência e legitimidade, pois geralmente são deliberadas após as manifestações escritas, muitas vezes fragmentadas.

A necessidade de avançar ainda mais parte do incentivo ao diálogo entre os extremos, com o intuito de encontrar um caminho que torne a comunicação no direito mais acessível e eficiente à sociedade, sem descurar do que exige a melhor técnica jurídica, o que se revela fundamental e demonstra disposição para aceitar a possibilidade de existir mais de uma forma de solucionar problemas, sem desrespeitar o passado ou condenar o futuro, por meio de planos e cronogramas prospectivos a partir da análise de erros e acertos pretéritos. Portanto, a solução negociada, refletida e com alto potencial de efetividade, decorre daqueles que com suas ações incorreram no problema, ou seja, também é uma forma de ressignificar as responsabilidades de cada um dos envolvidos no caso controvertido na construção coletiva e cooperativa de toda sociedade.

Assim, as novas formas de atuação judicial aplicam “as técnicas negociadas e consensuais, mediadas por meio de ferramentas utilizadas nos processos de interesse público e estruturais, bem como atentas ao consequencialismo (ações e omissões) das decisões judiciais”, nos termos referidos em Bochenek e Freitas (2022).

Diferentemente do “agir estratégico”, utilizado apenas como meio para a transmissão de informações, Habermas (2002, p. 71 e 72) explica que o “agir comunicativo”, utilizado também como fonte de integração social, depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento, no qual “os atores participantes tentam definir cooperativamente os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado e na base de interpretações comuns da situação”. Para que isso ocorra, devem se propor a alcançar esses objetivos da definição da situação e da escolha dos fins assumindo o papel de falantes e ouvintes, mediante processos de entendimento. Logo, “a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de entendimento”. Portanto, “numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente”.

Sobre esse aspecto, em atenção ao estudo do caso ora analisado, merece relevo a opção da comissão de magistrados nomeados pela manutenção da audiência inaugural, independentemente de os interessados manifestarem-se pelo “adiamento do ato para a juntada de maiores subsídios e para que as pessoas envolvidas sejam mobilizadas para participar do ato”, sob o fundamento de que “a audiência preliminar foi designada para propiciar a conversa inicial entre os envolvidos, fixação de balizas, troca de informações, alinhamentos sobre a própria reclamação pré-processual e, ainda, para definição de data futura viável a todos para aprofundamento das tratativas”. A audiência inicial, por assim dizer, funciona como espécie de aproximação das partes e de demonstração dos seus objetivos com o processo, mas também como forma de observar e saber o que os demais envolvidos, especialmente os discordantes, pensam e querem a respeito dos conflitos em debate.

Por diversas razões, tal medida raramente ocorre no processo civil tradicional. Porém, no processo civil estrutural, essa compreensão tende a favorecer o diálogo compositivo, na medida em que a aludida incompletude de subsídios - que poderiam ser utilizados logo na primeira audiência por cada negociador para fortalecer a defesa de sua posição - facilita a utilização da técnica de separar as pessoas do problema e concentrá-las nos interesses, não nas posições, a fim de promover interação vocacionada à criação de opções com possibilidades de ganhos mútuos e ao estabelecimento de critérios objetivos pelos atores que melhor conhecem a complexidade do problema a ser enfrentado, a partir de então, conjuntamente.

Uma vez que as demandas estruturais pressupõem a reorganização de uma entidade e de seus processos de trabalho e frequentemente envolvem a execução de políticas públicas, a adoção de métodos adequados de solução de conflitos pode servir para remodelar culturas, sistemas e aperfeiçoar tais políticas, de forma dialógica e participativa, o que resulta no envolvimento de todos os interessados, diminui o risco de atritos interinstitucionais e destrava os costumeiros impasses que atrapalham a consecução de melhores resultados.

Nesse sentido, as constatações dos diversos signatários que firmaram o acordo sob enfoque corroboram a adequação da via consensual para a resolução do litígio, a exemplo da procuradora federal Bianca de Freitas Mazur ao observar que “chegar a um acordo envolvendo uma obra desse porte em meses, evitando o ajuizamento de demandas judiciais que levariam muitos anos para serem concluídas, foi algo inédito para o Departamento Nacional de Infraestrutura DNIT, órgão representado pela Procuradoria Federal, e para a própria Justiça Federal, que até então havia utilizado a RPP apenas em demandas de menor magnitude” (AGU, 2023).

São promissores, portanto, os impactos da conciliação e da mediação nos processos de interesse público e na comunicação com os envolvidos no litígio e a sociedade em geral, com vistas a maximizar a compreensão do problema e otimizar a construção da solução. A partir disso, há grande potencial para os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCON) consolidarem-se como órgãos de referência na resolução consensual de demandas estruturais ou complexas, na medida em que podem funcionar como espaço para a aplicação de metodologias inovadoras que envolvam os diversos participantes de um processo estrutural, com o intuito de promover o correto diagnóstico do problema e a construção coletiva de soluções.

A solução dialogada e participativa construída a partir do caso prático observado, com diversos envolvidos, valores vultosos, questões técnicas e consequências amplas, confirma a viabilidade e demonstra a imprescindibilidade da adoção dos métodos não adversariais nos litígios complexos e estruturais, por todos os interessados, a partir de comunicação integrativa e prospectiva, no intuito de alcançar os melhores resultados em menor tempo, uma vez que a aplicação da perspectiva consensual e de seu instrumental pode significar um avanço na reformulação das bases para o tratamento judicial desses conflitos voltados sobretudo para a efetividade, os quais possuem imensa repercussão social.

Dessa forma, a utilização da solução negociada de conflitos, notadamente nos litígios estruturais – marcados por violação sistemática de direitos, estado dinâmico das coisas, complexidade das questões controvertidas, composição policêntrica e multifatorial e solução prospectiva – proporciona maior compreensão do problema estrutural aos diversos atores do processo, auxilia a articulação de equipes multidisciplinares em trabalho cooperativo e favorece o engajamento na obtenção da solução de reestruturação.

A solução negociada e construída pelo esforço dos órgãos do executivo revela as potencialidades da solução pré-processual voltada para a efetividade da prestação jurisdicional.

## **5. Considerações**

A superação da adoção da concepção tradicional do processo civil adversarial e privatista por um processo civil cooperativo, colaborativo e de interesse público está em sintonia com a atual conformação social e mais apta a alcançar as expectativas da sociedade pós-moderna, especialmente na aplicação para as demandas complexas e estruturais.

A pesquisa apresentada nesse artigo conduz à comprovação de que as técnicas de processo estrutural adotadas no sistema judicial brasileiro, muitas delas em fase experimental, despontam como indutoras dessa mudança de paradigma, ao resolver litígios multipolares e

complexos, que demandam soluções prospectivas e pervasivas, por meio do estabelecimento de planos e cronogramas de ações, sempre atentos às transformações e a efetividade do processo.

Entre os desafios encontrados para a tomada da decisão de (re)estruturação de políticas públicas e de implementação de direitos fundamentais de forma satisfatória e exequível por meio dos processos estruturais destacam-se a complexidade do problema, a natureza técnica das questões, as barreiras dialógicas e a pluralidade de interesses envolvidos, bem como tantos outros obstáculos característicos das demandas estruturais e complexas.

A análise da reclamação pré-processual sob enfoque revela que a solução negociada de conflitos surge como método capaz de favorecer a construção participativa de soluções diante da dinâmica horizontalizada da jurisdição estrutural, na medida em que favorece a compreensão do problema e da multiplicidade de interesses inter-relacionados e, a partir disso, estimula a cultura do diálogo e do consenso, amplia a participação com vistas a contribuir com alternativas para resolver os litígios complexos.

Por fim, não apenas promove o acesso à tutela de direitos, mas pavimenta o caminho para o acesso à ordem jurídica justa, plena e efetiva, bem como para a efetividade ampla do processo, em sua missão social de eliminar conflitos e fazer justiça.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. In: Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, v. 225, nov. 2013, p. 389-410. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod\\_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6056044/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf). Acesso em: 6 dez. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos Estruturais no Direito Brasileiro: Reflexos a partir do caso da ACP do Carvão**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 1103-1122.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo Multipolar, Participação e Representação de Interesses Concorrentes**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022b, p. 1123-1145.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e Arbitragem**. (Coleção Saberes do Direito, 53). 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BALLALAI, Luciana Assad Luppi. **As Audiências Concentradas nas Varas da Infância e da Juventude como Instrumento de Realização de Negócios Jurídicos Processuais**. 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. 63-84. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BAUMAN, Zigmund. **Modernidade líquida**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. 1 ed. 21 reimpressão. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

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. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BOCHENEK, Antônio César. **Demandas Estruturais: flexibilidade e gestão**. Brasília: ReJuB - Revista Judicial Brasileira, v. 1, n. 1, dez. 2021. Disponível em: <https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/81/36>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BOCHENEK, Antônio César. **Tópicos Especiais em Teoria e Práticas Jurídicas I – Processos Estruturais**. Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrado Profissional, 2023. Anotações em sala de aula.

BOCHENEK, Antônio César. **Processo Civil de Interesse Público: processo estrutural e estratégico**. Rio de Janeiro: Justiça e Cidadania. 28 fev. 2023b. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/processo-civil-de-interesse-publico-processo-estrutural-e-estrategico/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

BOCHENEK, Antônio César; FREITAS, Vladimir Passos de. **Processos complexos, acordos e efetividade da Justiça**. Consultor Jurídico. 11 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-11/segunda-leitura-processos-complexos-acordos-efetividade-poder-judiciario>. Acesso em: 4 dez. 2023.

BOSSONARIO, Leticia 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: 7 dez. 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Acordo celebrado pela AGU permitirá retomada de obras das vias de acesso à Ponte de Integração. 13 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202312/acordo-celebrado-pela-agu-permitira-retomada-de-obras-das-vias-de-acesso-a-ponte-de-integracao-que-liga-brasil-e-paraguai>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.733.412/SP**, Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 17 set. 2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201702412530&dt\\_publicacao=20/09/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702412530&dt_publicacao=20/09/2019). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.854.842/CE**, Relatora Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 2 jun. 2020. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia\\_l=1948459&num\\_registro=201901607463&data=20200604&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia_l=1948459&num_registro=201901607463&data=20200604&formato=PDF). Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 684.612/RJ**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, redator para o acórdão Ministro Luís Roberto Barroso (pendente a publicação). Brasília, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-intervir-servicos-publicos-nao.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Acordo Celebrado na Justiça Federal garante finalização da perimetral de Foz do Iguaçu.** 7 dez. 2023. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=27777](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=27777) Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Reclamação Pré-Processual nº 5021464-89.2023.4.04.7000.** Juíza Anne Karina Stipp Amador Costa. Disponível em: [https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50214648920234047000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=](https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50214648920234047000&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&todosvalores=&todaspartes=&txtDataFase=&selOrigem=PR&sistema=&txtChave=). Acesso em: 7 dez. 2023.

BRINKS, Daniel; GAURI, Varun. **Sobre triângulos y diálogos: nuevos paradigmas em la intervención judicial sobre el derecho a la salud.** In GARGARELLA, Roberto (org.) Por uma justiça dialógica: El poder judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014, (e-book) apud VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 351-398.

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.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. v. 4. 17 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

DIDIER JR. Fredie, ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 423-462.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FISS, Owen. **The Supreme Court. Forward: The Forms of Justice**. In: Harvard Law Review. Massachusetts, v. 93, n. 1, nov. 1979, p. 1-58. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The\\_Forms\\_of\\_Justice.pdf?sequence=2](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2). Acesso em: 5 dez. 2023.

FISS, Owen. **To make the Constitution a living truth. Four lectures on the Structural Injunction**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 35-56.

FLETCHER, William A. **The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy**. In: The Yale Law Journal, v. 91, n. 4, mar. 1982, p. 635-697. Disponível em: [https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16130/40\\_91YaleLJ635\\_1981\\_1\\_982\\_.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16130/40_91YaleLJ635_1981_1_982_.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Acesso em: 7 dez. 2023.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais: Identificação, funcionamento e finalidade**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos Processos Estruturais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30432/1/MATHEUS%20SOUZA%20GALDINO.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

LANDAU, David. **The Reality of Social Rights Enforcement**. In: Harvard International Law Journal. Massachusetts, v. 53, n. 1, winter 2012, p. 190-247. Disponível em: [https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/01/HILJ\\_53-1\\_Landau.pdf](https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/2012/01/HILJ_53-1_Landau.pdf). Acesso em: 5 dez. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

OLIVEIRA, Antonio Francisco Gomes de. **Demandas Estruturais e o Direito à Saúde: o Caso da Migração Populacional do Maranhão para o Piauí em Busca de Atendimento Oncológico**. 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. 293-313. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/colecao-pesquisa-e-inovacao/demandas-estruturais-e-litigios-de-alta-complexidade/>. Acesso em: 7 dez. 2023.

ROSA, Alexandre Morais da. **Visual Law: Aquisição de skills argumentativas no processo judicial**. In: COELHO, Alexandre Zavaglia; SOUZA, Bernardo de Azevedo e. Legal Design e Visual Law no Poder Público. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2021, p. 25-30.

SARAIVA, Carolina Barros. **Condução dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 267-299.

SCHUCK. Peter H. **Suing Government: Citizen Remedies for Official Wrongs**, Yale University Press. 1983, p. 151. Apud: EASTON, Robert E. The Dual Role of the Structural Injunction. In: The Yale Law Journal, v. 99, n. 8, jun. 1990, p. 1983-2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/796680>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SILVA, Flávio Matioli Veríssimo. **Do conflito ao consenso: reflexões sobre mediação envolvendo a Administração Pública**. Revista da Advocacia Pública Federal, v. 5, n. 1, p. 104-118, dez. 2021. Disponível em: <https://seer.anafenacional.org.br/index.php/revista/article/view/139>. Acesso em: 5 dez. 2023.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. **Gerenciamento Processual Adequado de Demandas Formalmente Individuais a partir da uma Visão Estruturante: o Reforço Proporcional pelo art. 21 da LINDB**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 193-220.

VERBIC, Francisco. **Ejecución de sentencias em litigios de reforma estructural em la República Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org.). Processos estruturais. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 67-86.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Pática**. 4 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.