

**III CONGRESSO INTERNACIONAL
DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS,
TECNOLOGIA E INTERNET**

**FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E DIREITO
PREVENTIVO**

A238

Administração pública, meio ambiente e a agenda 2030 na era da tecnologia e Formas de solução de conflitos e direito preventivo [Recurso eletrônico on-line] organização III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet: Faculdade de Direito de Franca – Franca;

Coordenadores: José Sergio Saraiva, Jorge Aníbal Aranda Ortega e Carlos Eduardo Barbosa Teixeira – Franca: Faculdade de Direito de Franca, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-368-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Governança, regulação e o futuro da inteligência artificial.

1. Direito. 2. Políticas Públicas. 3. Tecnologia. 4. Internet. I. III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet (1:2025 : Franca, SP).

CDU: 34

III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS, TECNOLOGIA E INTERNET

FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E DIREITO PREVENTIVO

Apresentação

Entre os dias 30 de setembro e 3 de outubro de 2025, a Faculdade de Direito de Franca recebeu o III Congresso Internacional de Direito, Políticas Públicas, Tecnologia e Internet. O evento reuniu acadêmicos, profissionais, pesquisadores e estudantes, promovendo o debate interdisciplinar sobre o impacto das inovações tecnológicas no campo jurídico e nas políticas públicas. A programação envolveu Grupos de Trabalho (GTs) organizados para aprofundar temas específicos, abordando desde o acesso à justiça até as complexidades da regulação tecnológica, com ênfase na adaptação do sistema jurídico aos avanços da inteligência artificial e da automação.

Os GTs 7 e 8 dialogam entre si ao propor reflexões sobre sustentabilidade, inovação e resolução de conflitos. As pesquisas tratam da Agenda 2030, da governança ambiental, da tecnologia aplicada à gestão pública e das formas digitais de mediação e prevenção de litígios. O grupo reforça a importância da administração pública ética e colaborativa na construção de um futuro sustentável e socialmente equilibrado.

DA SENTENÇA JUDICIAL À GOVERNANÇA COLABORATIVA: O PROCESSO ESTRUTURAL ENQUANTO MODELO ALTERNATIVO E PREVENTIVO À SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMPLEXOS

JUDICIAL RULING TO COLLABORATIVE GOVERNANCE: STRUCTURAL LITIGATION AS AN ALTERNATIVE AND PREVENTIVE MODEL FOR SOLVING COMPLEX DISPUTES

Tarcisio Henrique Santana Lima Queiroz Oliveira
Rubens Alexandre Elias Calixto
Marcelo Queiroz Ferreira

Resumo

O presente trabalho analisa o processo estrutural como instrumento alternativo e preventivo de resolução de conflitos públicos complexos. Diante da seletividade no acesso à justiça e da ineficácia de políticas públicas essenciais, o estudo propõe o processo estrutural como resposta dialógica e colaborativa, apta a promover reformas institucionais sustentáveis. Utilizando-se de uma metodologia hipotético-dedutiva, e por meio de pesquisa bibliográfica, documental e análise de casos emblemáticos, a pesquisa evidencia a capacidade do modelo estrutural em enfrentar violações reiteradas de direitos fundamentais, superar omissões estatais e prevenir a judicialização repetitiva.

Palavras-chave: Processo estrutural, Governança judicial, Compromisso significativo, Solução dialógica

Abstract/Resumen/Résumé

This paper analyzes structural litigation as an alternative and preventive instrument for resolving complex public disputes. In light of the selective access to justice and the ineffectiveness of essential public policies, it proposes structural litigation as a dialogical and collaborative response capable of promoting sustainable institutional reforms. Using a hypothetical-deductive methodology, along with bibliographic and documentary research and the analysis of landmark cases, the study highlights the structural model's ability to address repeated violations of fundamental rights, overcome state omissions, and prevent repetitive litigation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Structural litigation, Judicial governance, Meaningful engagement, Dialogical resolution

1. Introdução

As ondas renovatórias de acesso à justiça propostas por Cappelletti e Garth no Projeto Florença chamam a atenção para a necessidade de universalização do acesso (primeira onda), coletivização das demandas (segunda onda) e meios alternativos de solução de conflitos (terceira onda).

Diversas releituras atuais do Projeto Florença demonstram que pensar em um acesso universalizado no Brasil é uma utopia. Não por outro motivo que GALANTER (2015) afirmou que *“as democracias modernas são desenhadas de tal modo que se todos com uma demanda legítima a invocassem o sistema entraria em colapso”*. O autor complementa, afirmando que a viabilidade do sistema democrático atual depende *“da apatia, da ignorância, das barreiras culturais e de custo que inibem o reconhecimento de direitos”*.

Os dados do Relatório Justiça em Números do CNJ demonstram que o Judiciário é altamente ocupado por aqueles litigantes repetitivos, notadamente o poder público, instituições bancárias e empresas que utilizam o acesso ao Judiciário como parte de sua estratégia negocial e empresarial. As estatísticas demonstram a seletividade no acesso ao Poder Judiciário.

De outro lado, chama a atenção para a parcela da população (os litigantes eventuais) que se veem obrigados a ingressar judicialmente para ter acesso a um direito social que lhe foi assegurado constitucionalmente. Mas alarma ainda mais para a parte da população que tem o direito fundamental negado e sequer adentra nas instituições judiciais para que se tenha o direito garantido.

Paralelo a essa problemática, tem-se que o atual paradigma neoconstitucional ampliou significativamente o papel do Judiciário. Além de sua função tradicional de resolver conflitos interindividuais, o Judiciário passou a ser provocado por uma atuação ativa na concretização de direitos fundamentais básicos, de políticas públicas (acesso à saúde, à educação etc.) e de outros problemas públicos complexos.

Em muitos casos, a atuação do Poder Judiciário não se limita à correção pontual de ilegalidades, exigindo a reestruturação progressiva de sistemas públicos muitas vezes ineficazes, o que passou a ser concebido internamente por Processo Estrutural.

É justamente esse silogismo aristotélico que se busca construir e solucionar através do presente trabalho. É verdade a primeira premissa de que a universalização do acesso ao Judiciário seja uma utopia. O Judiciário é altamente ocupado por litigantes repetitivos, enquanto há atores que não acessam o sistema judicial senão quando sentados no banco dos réus. Por outro lado, também é verdade uma segunda premissa, de que o Judiciário vem sendo cada vez mais necessário para a implementação de direitos assegurados constitucionalmente. Logo,

perdurando-se esse arranjo democrático-institucional, tem-se que o acesso às instituições do sistema de justiça acaba por aumentar a desigualdade, em contrariedade com os objetivos republicanos.

É nesse cenário que o Processo Estrutural se emerge como uma alternativa viável às críticas ao sistema judiciário. As demandas estruturantes representam uma ferramenta alternativa ao modelo judicial tradicional, que visa solucionar o conflito através de uma decisão judicial adjudicatória.

O processo estrutural também constitui uma medida preventiva relevante, na medida em que vai se debruçar sobre a raiz do problema, e não mais com a solução pontual de um determinado problema.

Traçando um paralelo com a medicina, muitas vezes a *cefaleia* (dor-de-cabeça) ou a *pirexia* (febre) *não são condições primárias*, ou seja, doenças que devam ser tratadas de forma isolada através da prescrição de analgésicos ou antitérmicos. Muitas vezes, a febre e a cefaleia são um *sintomas* de uma outra doença, de alguma infecção, que se não tratada, vai fazer com que o paciente retorne aos serviços de pronto-atendimento com as mesmas queixas.

Da mesma forma, se há uma instituição estatal que é reiteradamente provocada para assegurar direitos fundamentais básicos (p.e., vagas em creches), não basta a solução individual daquele litígio. Aqueles pacientes, os jurisdicionados, certamente retornarão ao serviço judicial de pronto-atendimento com as mesmas queixas. E a situação se alarma na medida em que há parcela significativa que sequer vai procurar os serviços de pronto-atendimento e se conformam com a violação reiterada de seus direitos fundamentais.

É essa a solução do processo estrutural: tratar a raiz do problema, a ineficácia das instituições, do órgão público, da política pública, dos atores públicos, para que aqueles milhares de pacientes não precisem mais retornar ao sistema judicial.

Como apontado pelo direito estrangeiro, especialmente por Buckholz et. al. (1978), o processo estrutural configura-se como forma de judicialização voltada à reforma institucional (*judiciary institutional reforms*), em que o Judiciário, ao invés de solucionar individualmente o conflito, atua como agente articulador de mudanças estruturais. Nesse contexto, é possível perceber que o processo estrutural possui como objetivo reformular as instituições – públicas ou privadas – que estão atuando de forma ineficaz para a solução daquele litígio complexo.

Nesse contexto, o processo estrutural surge como modelo alternativo e preventivo de resolução de conflitos complexos, especialmente útil quando se trata de garantir direitos fundamentais frente a omissões persistentes. Ao contrário do processo tradicional, que tem por objetivo resolver litígios pontuais e binários, o processo estrutural busca promover

transformações institucionais, normalmente através de soluções colaborativas, por meio da construção e implementação de planos de reestruturação.

Essas soluções são elaboradas com o envolvimento coordenado dos poderes públicos e da sociedade civil, com vistas à prevenção de novas violações e à correção sustentável das disfunções identificadas.

Nesse modelo, o compromisso significativo (inspirado no *meaningful engagement* importado da Corte Constitucional da África do Sul) representa uma ferramenta central para a promoção do diálogo entre as instituições – ou melhor, entre os protagonistas que são originariamente responsáveis pela solução daquele problema complexo.

Trata-se de técnica que assegura a escuta ativa dos sujeitos impactados pela decisão, valorizando a participação social, a negociação interinstitucional e a legitimidade democrática da decisão. Esses mecanismos de solução dialógica aproximam o processo estrutural das práticas alternativas de resolução de conflitos, a exemplo da solução democrática do conflito, da mediação coletiva e de modelos de governança cooperativa.

Esses mecanismos de solução dialógica aproximam o processo estrutural das práticas alternativas de resolução de conflitos, como a mediação coletiva, a justiça restaurativa e os modelos de governança cooperativa. Trata-se de corrigir a raiz do problema, como forma de prevenir que o Judiciário se ocupe cada vez mais com demandas repetitivas.

Essa discussão não é puramente teórica e possui uma importância prática relevante na solução de problemas públicos complexos e muitas vezes negligenciados pelas instituições públicas. Trata-se de solução, importada do direito estrangeiro, que vem ocupando cada vez mais o cenário do judiciário brasileiro.

O NUPEC (Núcleo de Processos Estruturais e Complexos) foi criado pelo STF para apoiar a identificação e o processamento de ações estruturais e complexas. Atualmente há 17 (dezessete) processos monitorados pelo NUPEC, com a observação de que a atuação do referido núcleo se limita ao âmbito de atuação do STF, não abrangendo as demandas estruturais que reiteradamente chegam às instâncias ordinárias.

Na instância ordinária, uma pesquisa junto ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo retornou diversos litígios estruturais em trâmite, destacando-se a *Ação Civil pública n. 1025361-76.2019.8.26.0053*, ajuizada pelo MP-SP, que visa reestruturar a política de segurança pública do Estado para reduzir os índices de letalidade policial; bem como a *Ação Civil Pública n. 0027139-65.2000.8.26.0053* e os cumprimentos individuais de sentença coletiva que dela originaram, que reestruturam a política pública de atendimento às pessoas com transtorno do espectro autista (TEA).

A experiência comparada também é paradigmática: desde o caso *Brown v. Board of Education*, nos Estados Unidos, passando pelas decisões estruturais da Corte Constitucional colombiana (Sentença T-025/04) e a experiência sul-africana (casos *Grootboom* e *Olivia Road*), observa-se a migração de modelos impositivos para arranjos mais flexíveis, horizontais e experimentais, com foco na transformação institucional e na prevenção de litígios em massa.

Por fim, mencione-se que a adoção do processo estrutural está diretamente alinhada a diversos ODS da Agenda 2030, especialmente os ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) e 10 (Redução das Desigualdades). Ao promover reformas institucionais por meio de mecanismos dialógicos e participativos, o processo estrutural contribui para o fortalecimento das instituições públicas, assegurando maior acesso à justiça (meta 16.3) e o funcionamento transparente, inclusivo e responsável das instâncias decisórias (meta 16.6).

2. Objetivos

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo estrutural como instrumento alternativo e preventivo de resolução de conflitos públicos complexos, especialmente diante da inefetividade estrutural de políticas públicas essenciais e da limitação do modelo judicial tradicional em promover transformações institucionais sustentáveis.

Como objetivo geral, pretende-se compreender o processo estrutural como mecanismo de superação da ineficácia institucional e de transformação estrutural das políticas públicas deficitárias, a partir de uma abordagem dialógica, cooperativa e flexível, além de investigar os fundamentos normativos e teóricos que justificam a adoção do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, dentro da problemática delineada na introdução, como objetivos específicos da presente pesquisa serão avaliados casos concretos de processos estruturais em trâmite no STF e nas instâncias ordinárias, a exemplo das ações envolvendo a política de segurança pública, meio ambiente, regularização urbanística e outras políticas públicas, com vistas a identificar padrões decisórios, estratégias de implementação, bem como os principais entraves enfrentados pelo Judiciário.

Ademais, pretende-se ainda como objetivos específicos do trabalho: 1) compreender o processo estrutural como mecanismo de superação da ineficácia institucional e de transformação estrutural das políticas públicas deficitárias, a partir de uma abordagem dialógica, cooperativa e flexível; 2) investigar os fundamentos normativos e teóricos que justificam a adoção do processo estrutural no ordenamento jurídico brasileiro, correlacionando-o às experiências comparadas (como a sul-africana e a colombiana) e às decisões

paradigmáticas da jurisprudência nacional; 3) analisar os elementos constitutivos do processo estrutural, como os planos de reestruturação, o compromisso significativo (*meaningful engagement*), a mediação judicial coletiva, a participação popular e o monitoramento jurisdicional, identificando sua adequação ao paradigma contemporâneo da governança colaborativa e do acesso democrático à justiça; 4) Examinar o Projeto de Lei n. 03/2025, que propõe a regulamentação do processo estrutural no Brasil, investigando sua contribuição para a consolidação de um marco normativo específico e apto a garantir segurança jurídica, previsibilidade e eficiência na condução desses litígios complexos.

3. Metodologia

No que se refere ao procedimento metodológico, utiliza-se a metodologia hipotético-dedutiva, na medida em que se elege um conjunto de hipóteses viáveis, mencionadas ao longo da introdução, para a aproximação do objeto de estudo. Através da pesquisa em diversas matrizes teóricas e qualitativas, será verificado se essas hipóteses podem ou não ser confirmadas, procurando com isso responder de que forma o processo estrutural pode contribuir para a atuação colaborativa e dialógica dos conflitos complexos.

A pesquisa tem diversas matrizes teóricas, na medida que o marco teórico principal (processo estrutural) é norteado pela ideia de atuação colaborativa e dialógica entre todos os envolvidos no litígio, em especial o poder público.

Para o desenvolvimento, será realizado um estudo aprofundado da legislação nacional, inclusive os Projetos de Lei n. 03/2025 (Senado Federal), dos documentos e tratados internacionais para a construção de argumentos sobre a intervenção judicial em políticas públicas através do processo estrutural.

Também será analisada outras fontes de interesse investigativo, como os julgamentos dos Tribunais Superiores e da instância ordinária acerca da temática, para compreender 1) se os processos estruturais realmente são instrumentos eficazes para a solução da raiz do problema, atuando como medida alternativa e preventiva de solução de conflitos; 2) a forma como o Judiciário vem reestruturando as políticas públicas e os impactos dessas decisões estruturantes na implementação de direitos fundamentais.

Para a compreensão e síntese dos institutos citados, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com acesso a dados públicos secundários em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas a dados estatísticos coletados pelo poder público e demais instituições.

4. Resultados esperados / provisórios e discussão

Embora ainda em estágio inicial, a presente pesquisa já permite extrair reflexões relevantes sobre o processo estrutural como alternativa dialógica à solução de litígios complexos no contexto jurídico brasileiro e a sua importância enquanto *meio alternativo e preventivo* à solução de conflitos.

Os dados preliminares evidenciam que o processo estrutural representa um instrumento promissor de reconstrução institucional e de reorganização de políticas públicas deficitárias, com forte potencial para *prevenir* a reincidência de violações a direitos fundamentais, bem como permitindo a reorganização dos arranjos institucionais.

Nesse sentido, destaca-se o julgamento da ADPF 347, ainda em fase de implementação das *structural injunctions*, mas que culminou na apresentação pela União do Plano “Pena Justa”, reestruturando o sistema penitenciário federal. Da mesma forma, a Pet. 13.157, em que o STF homologou o acordo para a reparação e mudanças institucionais envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG).

O referido acordo possui 1.352 páginas, 12 capítulos e 155 cláusulas, visando a completa reestruturação da política de barragens. O STF ainda delegou a fiscalização e o monitoramento do cumprimento desse plano de reestruturação à Coordenadoria Regional de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária, vinculada ao TRF-6.

Com o amadurecimento da pesquisa, portanto, vem sendo possível perceber que o processo estrutural constitui ferramenta valiosa para prevenir novos danos e novos conflitos, através, por exemplo, da criação das audiências de custódia (através de medida liminar no âmbito da ADPF n. 347), bem como através da reestruturação da política de barragens em Mariana/MG.

5. Referências bibliográficas

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo: RePro*, v. 38, n. 225, p. 389-410, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 2, 2006.

BUCKHOLZ, Robert E. Jr. et al. *The remedial process in institutional reform litigation*. *Columbia Law Review*, New York, v. 78, n. 4, p. 784–929, maio 1978. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1121942>. Acesso em: 24 jun. 2025.

CASIMIRO, M.; FRANÇA, E. P. da C.; NÓBREGA, F. F. B. Processos estruturais e diálogo institucional: Qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades institucionais? *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

CASSIMIRO, Matheus; MARMELESTEINS, George. O Supremo Tribunal Federal como fórum de protestos: Por que o simbolismo importa em processos estruturais? RDP, Brasília, Volume 19, n. 102, 412-440, abr./jun. 2022, DOI: 10.11117/rdp19i102.6142

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. Processos estruturais: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. Revista da Defensoria Pública de Minas Gerais, v. 8, n. 1, 2020.

GARCIA, D.; LIMA, B. O processo estrutural como possível instrumento de solução para litígios coletivos irradiados. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 18, n. 37, p. 112-131, 18 dez. 2023.

PEREIRA FILHO, B. C.; NERY, R. The doctrine of “structural litigation” in Brazil: modifying the structure of traditional civil procedure. *Beijing Law Review*, v. 15, p. 1546-1552, 2024. DOI: 10.4236/blr.2024.153090.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. *Processo estrutural no controle jurisdicional de políticas públicas*. 2020. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Orientador: Kazuo Watanabe. Coorientadora: Ada Pellegrini Grinover.

SENADO FEDERAL, Projeto de Lei 03/2025 que disciplina o processo estrutural. Autoria Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997#tramitacao_11001802>. Acesso em: 25/06/2025.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021. DOI: 10.5380/rinc.v8i3.74743

SOUZA, Zaphia Boroni; RIBEIRO, Adriano da Silva; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Análise crítica dos processos estruturais na perspectiva da processualidade democrática. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 3, p. 124-139, Set./Dez. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i3.8298>.

STURM, Susan. A promise fulfilled: remedies for constitutional violations in institutional reform. *Columbia Law Review*, v. 96, n. 5, 1996.

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