



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL DO ACRE – CIJAC
NÚCLEO AVANÇADO DE ESTUDOS JURÍDICOS – NAEJ

NOTA TÉCNICA - 22/2026
ABRIL DE 2026

**ATUAÇÃO DO PODER
JUDICIÁRIO EM PROCESSOS
ESTRUTURAIS SOB A LUZ
DA RECOMENDAÇÃO CNJ
Nº 163/2025**



Poder Judiciário do Estado do Acre
Tribunal de Justiça

Biênio 2025-2027

Presidente
Desembargador **Laudivon Nogueira**

Vice-Presidente
Desembargadora **Regina Ferrari**

Corregedor-Geral da Justiça
Desembargador **Nonato Maia**

CIJAC

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL DO ACRE

NAEJ

NÚCLEO AVANÇADO DE ESTUDOS JURÍDICOS

Coletânea - Nota Técnica / CIJAC / NAEJ

Rio Branco - Acre
Abril de 2026

Tribunal de Justiça do Estado do Acre
Rua Tribunal de Justiça, s/n. Via Verde.
69.915-631 - Rio Branco-AC - (68) 3302-0408.
www.tjac.jus.br

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO.....	5
1.1 A crise do modelo tradicional no processo civil.....	5
2 - DO LITÍGIO AO PROCESSO ESTRUTURAL: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS	6
2.1 - A Identificação do Litígio Estrutural: “ <i>Checklist</i> ”	8
2.1.1 - Diagnóstico Prático: Processo Tradicional versus Processo Estrutural ..	10
3 - CONDUÇÃO E SANEAMENTO ESTRUTURAL: A ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL	11
3.1. Saneamento Compartilhado e Gestão do Procedimento	13
3.2. Participação de Terceiros	14
4 - A DECISÃO ESTRUTURAL E O PLANO DE ATUAÇÃO: A ENGENHARIA DA DECISÃO	15
4.1 Participação Dialógica na Construção do Plano	17
4.2 Limites: Controle da política, não substituição do gestor	17
4.3 A LINDB como balizamento normativo da intervenção estrutural.....	19
5 - EXECUÇÃO DIFERIDA, REVISIBILIDADE E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PROCESSO ESTRUTURAL.....	19
5.1 Execução Diferida, Duradoura e Cíclica	20
5.2. Revisibilidade e Flexibilização da Coisa Julgada	20
5.3. Governança Participativa e Grupos de Trabalho Cooperativos	21
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES - ENUNCIADOS PRÁTICOS	22
7 - APROVAÇÃO	25
ANEXO I — FLUXOGRAMA DO PROCESSO ESTRUTURAL – CIJAC/TJAC....	26
ANEXO II - MINUTA SUGESTIVA DE DECISÃO DE SANEAMENTO ESTRUTURAL.....	27

TEMA

ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS SOB A LUZ DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 163/2025

Coordenação/Juiz de Direito
Bruno Perrotta de Menezes

Integrantes/Servidores
João Hipólito Santiago Sousa
Francisco Igor Silva de Almeida
Cláudio Roberto de Castro Silva
Benilsia de Oliveira Rocha
Mayko Anderson da Silva Lima
Tácila Monteiro Roberto

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E GESTÃO JUDICIÁRIA. NOTA TÉCNICA INSTITUCIONAL. PROCESSOS ESTRUTURAIS. IDENTIFICAÇÃO, CONDUÇÃO E MONITORAMENTO. ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL. IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES DA RECOMENDAÇÃO CNJ Nº 163/2025. ORIENTAÇÃO A MAGISTRADOS.

DISPOSITIVOS RELEVANTES CITADOS: CF/1988; CPC, ARTS. 6º, 139, VI, E 190; LINDB, ARTS. 20, 22 E 23.

JURISPRUDÊNCIA RELEVANTE CITADA: STJ, RESP 2.148.895/PR, 2ª TURMA, J. 12.08.2025.

1 - INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica consubstancia o esforço institucional do Tribunal de Justiça do Estado do Acre (TJAC), através do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Acre (CIJAC), vinculado à Vice-Presidência, para o debate e enfrentamento adequado da litigiosidade complexa.

Este trabalho decorre das diretrizes fixadas no processo SEI n. 0012866-65.2025.8.01.0000, que elegeu a **gestão de litígios de alta complexidade como eixo prioritário de atuação preventiva e uniformizadora deste Tribunal** e encontra respaldo imediato na Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹, que estabelece diretrizes nacionais para a identificação e condução adequada dos chamados **processos estruturais**.

A justificativa para a edição desta Nota Técnica, portanto, reside na necessidade de operacionalizar as diretrizes da Recomendação CNJ nº 163/2025 à realidade do Poder Judiciário acreano. O objetivo não é esgotar o debate acadêmico, mas fornecer aos magistrados(as) e servidores(as) um autêntico “manual de navegação” e um robusto suporte técnico-institucional.

Busca-se conferir segurança jurídica para que **o(a) juiz(a) acreano(a) exerça a gestão do processo estrutural não apenas como um julgador isolado, mas como um articulador institucional**, promovendo o diálogo entre os atores processuais, a sociedade, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os gestores estatais, garantindo, ao final, que a resposta do sistema de justiça produza transformações sociais concretas, eficientes e sustentáveis.

Assim, esta diretriz normativa interna visa racionalizar a prestação jurisdicional, mitigar os riscos de ativismo voluntarista e garantir que a intervenção do Judiciário acreano seja, a um só tempo, juridicamente adequada, administrativamente viável e materialmente transformadora.

A pertinência e a oportunidade desta Nota Técnica são reforçadas pelo atual estágio do debate legislativo nacional: o **Projeto de Lei n. 3/2025**, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, resultante dos trabalhos da comissão de juristas presidida pelo Ministro Edson Fachin (STF), propõe a edição de uma Lei do Processo Estrutural no Brasil, prevendo, entre outros institutos, a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Atuação Estrutural com metas, indicadores e cronogramas definidos (art. 9º, §3º), bem como o apoio institucional especializado aos magistrados que conduzem esses processos (art. 4º). A convergência entre as diretrizes desta Nota Técnica e o conteúdo do projeto de lei sublinha a urgência de uma abordagem sistematizada no Poder Judiciário.

1.1 A crise do modelo tradicional no processo civil

Historicamente, o modelo clássico do processo civil brasileiro foi concebido sob uma lógica estritamente retrospectiva (que olha para o passado) e bipolar (autor *versus* réu), e fundamentado na ideia de que “o vencedor leva tudo” – conforme as observações críticas de Owen Fiss².

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 163/2025, de 16 de junho de 2025**: estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original/16221120250625685c2233a6a65.pdf>>

² FISS, Owen. The Forms of Justice. Harvard Law Review. Vol. 93. Nov. 1979, n.1.

Esse desenho tradicional pressupõe um conflito individual, no qual a intervenção do Poder Judiciário se limita a “dizer o direito”, declarando quem tem razão e impondo uma obrigação (dar, fazer ou não fazer), encerrando-se o ciclo com a coisa julgada material – via de regra, imutável.

No entanto, o Poder Judiciário, de forma crescente, tem sido provocado a intervir em conflitos que transcendem a mera atividade de aplicação da norma, em litígios individuais ou de natureza estritamente patrimonial. Isto é, surgem demandas que não se amoldam a essa engenharia processual.

Para ilustrar essa nova realidade policêntrica, recorre-se à metáfora da “teia de aranha”, formulada por William Fletcher³: em um problema complexo e multacentralizado, puxar um único fio distribui tensões por toda a teia em um padrão imprevisível, de modo que a solução judicial não pode se restringir a analisar apenas uma das partes isoladamente. Tratam-se de litígios que, muitas vezes, envolvem a tutela de direitos fundamentais em larga escala, falhas sistêmicas em políticas públicas e a proteção de grupos vulneráveis (como questões afetas ao sistema prisional, saúde pública, meio ambiente e populações em situação de rua).

Diante de “problemas estruturais”, nos quais o funcionamento, ou a ineficácia, de uma estrutura burocrática — pública ou privada — é a própria causa que permite ou perpetua a violação de direitos, a aplicação de um rito comum, com a prolação de uma “sentença condenatória tradicional”, de eficácia instantânea, mostra-se uma solução meramente aparente, gerando decisões judiciais muitas vezes inexecutáveis — as chamadas “sentenças de papel” —, que estipulam multas astronômicas e prazos irrealistas, sem promover a efetiva alteração do estado de desconformidade.

Para além disso: se a estrutura disfuncional não for reorganizada, o problema se repetirá, gerando a pulverização de múltiplas ações individuais idênticas que congestionam a máquina judiciária sem resolver a causa raiz.

2 - DO LITÍGIO AO PROCESSO ESTRUTURAL: CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS

A partir deste cenário, exige-se uma **nova engenharia processual**, de caráter prospectivo, dialógico e flexível, através de uma intervenção de caráter reorganizativo ou reestruturante, gradual, de natureza duradoura e acompanhada de monitoramento contínuo⁴ – neste contexto que a discussão acerca do chamado *processo estrutural* ganha destaque.

O processo estrutural tem suas raízes no direito norte-americano entre as décadas de 1950 e 1970. O grande marco formador (*leading case*) foi o julgamento do caso ***Brown v. Board of Education of Topeka (1954/1955)***, no qual a Suprema Corte dos EUA declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas. Ao invés de uma ordem simples de cumprimento imediato,

3
4

Cf. FLETCHER, William. *The discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy*. The Yale Law Journal, v. 91, n. 4, p. 635-697, 1982. p. 645.
DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. v. 4, p. 605.

a Corte determinou uma transição gradual (“*with all deliberate speed*”) e delegou aos tribunais locais a elaboração de planos de dessegregação, inaugurando a chamada *structural reform*.

Para Edilson Vitorelli, “o processo estrutural é um **processo coletivo** no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”⁵.

Para melhor compreender a questão, veja-se que, conforme observam Freddie Didier Jr. e Zaneti Jr., **o próprio conceito de processo estrutural pressupõe, necessariamente, a existência de um problema estrutural**⁶.

No ponto, a doutrina dos autores lança luz à questão ao definir que “*processo estrutural* é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num *problema estrutural*, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade”. O problema estrutural, por sua vez, define-se pela **existência de um estado de desconformidade estruturada, contínua e permanente** – isto é, que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal e que necessita de reorganização ou de reestruturação⁷.

A constatação de um problema estrutural (no plano material) exige uma resposta jurisdicional equivalente no plano processual, advertindo-se que a tentativa de enquadrar litígios complexos e multipolares nas amarras do processo civil clássico resulta, invariavelmente, na inefetividade da jurisdição.

Ilustrativa e didaticamente, a tabela abaixo:

PLANO MATERIAL (Realidade dos fatos)	
PROBLEMA ESTRUTURAL	
Estado de desconformidade contínua que necessita de reorganização/reestruturação ▼ Exige resposta jurisdicional equivalente/adequada.	
PLANO PROCESSUAL (Resposta do Judiciário)	
PROCESSO CIVIL CLÁSSICO	PROCESSO ESTRUTURAL
→ Lógica Bipolar (“A” vs “B”) → Amarras procedimentais (Rito) → Retrospectividade – atividade voltada ao dano passado	→ Procedimento flexível → Decisões prospectivas (futuro) → Diálogo institucional → Construção progressiva
RESULTADO: Inefetividade da jurisdição (“Sentenças de papel”)	RESULTADO: Reestruturação institucional + Aproximação do Estado de Coisa Ideal

⁵ VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério**: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369. Grifo nosso.

⁶ DIDIER JR., ZANETI JR., op. cit., pp. 104 e 107.

⁷ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020, pp. 104 e 107.



A doutrina pontua que existem **graus de estruturalidade** conforme a amplitude dos efeitos da reestruturação promovida. Para exemplificar, Matheus Galdino utiliza a metáfora de uma árvore com frutos envenenados: uma tutela com baixo grau de estruturalidade apenas colheiria e descartaria os frutos atuais (o problema retornaria); um grau maior cortaria os galhos; já a tutela estrutural máxima cortaria a árvore pela raiz, promovendo a reestruturação completa do sistema que gera o dano⁸.

2.1 - A Identificação do Litígio Estrutural: “*Checklist*”

A eficácia da gestão de um litígio complexo depende, fundamentalmente, do seu diagnóstico precoce. A identificação tempestiva de que a demanda possui natureza estrutural é o que autoriza o(a) magistrado(a) a afastar a rigidez do procedimento e adotar as técnicas de flexibilização procedimental e de consensualidade exigidas para o caso.

Para que o processo seja verdadeiramente “estrutural”, ele precisa ser permeável a certas características. Conforme a Recomendação CNJ nº 163/2025 (arts. 1º e 2º), aliada à melhor doutrina processual, o litígio estrutural não se define apenas pelo valor da causa ou pelo número de autores, *mas pela natureza do problema e pelo grau de intervenção* necessária para solucioná-lo.

A doutrina processual civil organiza as características do processo estrutural em duas categorias⁹:

A) Características Essenciais (sem elas não há processo estrutural):

(a.1) Problema Estrutural: O litígio pauta-se na discussão de um estado de coisas desconforme que precisa de reorganização.

(a.2) Necessidade de transição para o estado ideal: A busca prospectiva pela implementação de um novo e ideal estado de coisas.

(a.3) Procedimento Bifásico: Divide-se o rito processual em uma fase de certificação (constatação do problema e definição da meta) e uma fase de remédio/execução (planejamento e implementação das medidas).

(a.4) Flexibilidade Intrínseca: Mitigação de regras rígidas do processo (como a congruência estrita entre pedido e sentença), permitindo atipicidade de provas e medidas executivas.

(a.5) Consensualidade: Alto apelo à negociação, diálogo e cooperação judiciária, engajando os diversos atores na construção da solução

B) Características Típicas, mas Não Essenciais (podem ou não estar presentes):

(b.1) Multipolaridade: Pluralidade de polos de interesse que irradiam pelo litígio,

8
9

GALDINO, Matheus Souza. *Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais*. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2019, p. 138.
DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*

com atores cujos interesses podem ser convergentes em alguns pontos e divergentes em outros.

(b.2) Complexidade: Deriva da multiplicidade de soluções fáticas e jurídicas possíveis para o problema, bem como da imprevisibilidade exata das consequências da intervenção.

(b.3) Coletividade: Via de regra, os litígios estruturais afetam grupos ou coletividades.

Quando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a **Recomendação nº 163/2025**¹⁰, absorveu integralmente essa base teórica:

Art. 1º [...] Parágrafo único. O caráter estrutural do litígio ou processo pode ser **identificado** por **elementos** como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Para auxiliar as unidades jurisdicionais na triagem dos processos, esta Nota Técnica estabelece um “checklist” pautado em quatro dimensões essenciais, de forma que a **presença cumulativa ou majoritária destes elementos sinaliza que o juízo está diante de um processo estrutural:**

I. A Natureza do Conflito (A Causa-Raiz):

- **O problema é sistêmico e crônico?** A violação de direitos (ex: superlotação carcerária, desassistência em saúde pública, degradação ambiental) não decorre de um ato isolado, mas do funcionamento deficiente, da omissão reiterada ou da falência de uma política pública ou instituição (pública ou privada).
- **Há um “estado de coisas” a ser superado?** O litígio visa retirar a situação de um estado de desconformidade persistente e conduzi-la a um estado de coisas ideal e lícito.

II. A Multipolaridade (Os Atores Envolvidos):

- **O conflito transcende a lógica bipolar?** A lide não se resume aos interesses exclusivos do Autor e do Réu. Ela irradia efeitos sobre múltiplos grupos, exigindo a partici-

¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025.** Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2025.

pação de diversos atores (Estado, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas, sociedade civil, especialistas e os próprios cidadãos afetados).

- **Há policentrismo?** Existem vários centros de interesse que podem, inclusive, colidir entre si (Ex: a destinação de verba para construir um hospital pode afetar o orçamento da educação básica do mesmo ente federativo).

III. A Complexidade Probatória e a Intervenção Reestruturante (O Remédio):

- **A solução exige múltiplas providências?** O problema não pode ser resolvido por uma simples condenação pecuniária (“pagar quantia”) ou por uma ordem pontual de eficácia instantânea.
- **Há necessidade de um plano de ação?** A solução do litígio exige a formulação, implementação e execução de um projeto complexo, composto por metas, cronogramas e indicadores de resultado.

IV. A Prospectividade (O Foco no Futuro):

- **O olhar da decisão é para o futuro?** Enquanto o processo tradicional foca em reparar o dano do passado (retrospectivo), o processo estrutural foca em reorganização e reestruturação para que o dano não volte a ocorrer (prospectivo).

2.1.1 - Diagnóstico Prático: Processo Tradicional *versus* Processo Estrutural

Para conferir maior clareza visual e facilitar o enquadramento das demandas, propõe-se a observância do seguinte quadro comparativo de paradigmas:

CRITÉRIOS	PROCESSO TRADICIONAL	PROCESSO ESTRUTURAL
Foco do Litígio	Reparação de um dano passado (Retrospectivo).	Reorganização para o futuro (Prospectivo).
Polo da Ação	Bipolar (Autor vs. Réu).	Multipolar / Policêntrico (Múltiplos afetados e interessados).
Natureza do Problema	Conduta isolada ou pontual.	Falha sistêmica, burocrática ou de política pública.
Papel do Magistrado	Adjudicador (Diz quem tem o direito e impõe a sanção).	Gestor e Articulador (Fomenta o diálogo e monitora o consenso).
Tipo de Decisão	Eficácia instantânea e imutável (“Tudo ou nada”).	Gradual, em cascata, por meio de Planos de Atuação e Metas.
Fim do Processo	Ocorre com a coisa julgada material e a execução da pena/dívida.	Ocorre após a estabilização institucional e o cumprimento do plano.

Identificados os requisitos acima, **o(a) magistrado(a) deverá promover a anotação do processo no Sistema de Gestão** com a classe, assunto ou complemento “Processo Estrutural” (em conformidade com o art. 7º da Recomendação CNJ nº 163/2025¹¹), deflagrando, a partir desse momento, a adoção do rito procedimental flexibilizado tratado no capítulo seguinte.

3 - CONDUÇÃO E SANEAMENTO ESTRUTURAL: A ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL

Se no processo individual a solução negociada é sempre preferível, mais ainda se pode dizer quando há múltiplos interesses envolvidos, sendo eles convergentes ou divergentes, e múltiplas possibilidades de solução do problema posto.

Desse modo, no processo estrutural, o apelo à consensualidade é extremamente exigível – daí a importância das **técnicas de consulta e colaboração** quer quanto ao objeto do processo em si quer quanto à adaptação do procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa ou quanto ao ônus, poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais.

Portanto, estando o juiz diante de matéria de indiscutível complexidade, multipolaridade e impacto social, deve reconhecer sua natureza estrutural e adotar medidas de ampliação do contraditório, privilegiando-se o aproveitamento das capacidades institucionais de diferentes sujeitos do sistema de justiça, o qual permite a coordenação ou a redistribuição de atividades entre diferentes órgãos ou entidades¹².

No ponto, merece destaque a **cooperação/colaboração** disciplinada pelos arts. 6º e 67 a 69, do Código de Processo Civil¹³ e pela Resolução CNJ nº 350/2020.

O art. 16 da Resolução nº 350/2020 do CNJ prescreve que a *cooperação interinstitucional* poderá ser realizada entre quaisquer instituições, do sistema de justiça ou fora dele, que possam contribuir para a execução da estratégia nacional do Poder Judiciário, promover o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional¹⁴.

A *consulta*, por sua vez, como elemento de cooperação judiciária, foi incluída à Resolução CNJ nº 350/2020 pela Resolução CNJ nº 499/2023:

XXII – na formulação de consulta dirigida a outro magistrado ou órgão do Poder Judiciário (incluindo comitês, comissões e grupos de trabalho instituídos em seu âmbito) ou, ainda, no caso de cooperação interinstitucional, a pessoa, órgão, instituição ou entidade

11 *Ibid.*, art. 4º, § 1º.

12 DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 419-452, 2024. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/365>>. Acesso em: 24 mar. 2026.

13 BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei113105.htm>. Acesso em: 24 mar. 2026.

14 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e mecanismos para a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>>. Acesso em: 28 fev. 2026.



externa ao Judiciário, solicitando manifestação ou opinião em resposta, facultada a participação do consultor no processo, a critério do juízo consulente; (incluído pela Resolução n. 499, de 10.5.2023 e renumerado em razão de ajuste de erro material).¹⁵

Esse mecanismo de diálogo permite um **maior fortalecimento da segurança jurídica e eficiência processual**, pois estabelece compreensão mais adequada dos efeitos da decisão e as competências de todos os envolvidos.

Cumpra destacar que a condução do processo estrutural encontra maior amparo no ordenamento jurídico através do princípio da adequação (ou adaptabilidade) do procedimento. O magistrado está autorizado — e, em casos complexos, tem o dever de fazê-lo — a moldar o rito às exigências do direito material tutelado.

Para tanto, o(a) juiz(a) deve valer-se das cláusulas gerais previstas no Código de Processo Civil — que assim dispõe:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

[...]

V - **promover, a qualquer tempo, a autocomposição**, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais;

VI - **dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;**

[...]

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes **estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.**

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.¹⁶

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 499, de 14 de abril de 2023**. Institui a Estratégia Nacional de Inteligência de Dados no Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original/144942202305296474bb8622886.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2026.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. *op. cit.* arts. 139, V e VI, e 190.

No ponto, veja-se que a legislação processual (i) estimula e promove a autocomposição e a colaboração, (ii) autoriza a dilação de prazos e a alteração da ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito, bem como (iii) permite a celebração de Negócios Jurídicos Processuais, ferramentas fundamentais para que as partes (Ministério Público, Defensoria, entes estatais e sociedade) estipulem calendários processuais flexíveis, abrindo mão de preclusões rígidas em prol da construção de um consenso.

3.1. Saneamento Compartilhado e Gestão do Procedimento

A doutrina delinea o **caráter multifásico do processo estrutural**.

Para Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael de Oliveira, o processo é bifásico, a exemplo do processo falimentar. Nessa concepção, a primeira fase seria destinada a definir a existência do problema estrutural e qual seria a solução almejada; na segunda fase, seriam discutidos os meios concretos de atender àquela situação pretendida¹⁷.

Essa primeira etapa é vencida pela formulação de uma **decisão-núcleo**, a partir da qual outras serão tomadas “em cascata”, como ensina Sérgio Arenhart¹⁸ ou de modo espiral, na análise de Edilson Vitorelli¹⁹.

Para operacionalizar essa gestão processual e o saneamento compartilhado, a Recomendação nº 163/2025 do CNJ (art. 5º) dispõe de um amplo repertório de técnicas que o juiz deverá, preferencialmente com o consenso entre as partes, verificar a pertinência de aplicação²⁰:

Art. 5º Verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas:

I - **ampliar o contraditório**, a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos;

II - **criar oportunidades para a celebração de acordos** entre as partes;

III - designar **audiências para a condução participativa** do procedimento, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes;

IV - **promover atos de cooperação judiciária**, inclusive interinstitucional, que possam contribuir com a adequada resolução do litígio;

17 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 115.

18 ARENHART, Sérgio. **Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro**. Revista de processo, v. 225. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

19 VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** SUPREMA - Revista de Estudos Constitucionais, v. 4, n. 1, jan./jun.

20 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, op cit., art. 5º.**

V - promover atos de **cooperação judiciária** que permitam a centralização de processos, a prática conjunta ou coordenada de atos processuais, bem como a reunião ou suspensão de processos que versem sobre o objeto do processo estrutural, de modo a assegurar a solução eficiente e isonômica do litígio;

VI - oficiar ao Ministério Público para, se for o caso, intervir no feito;

VII - elaborar **um plano de atuação estrutural**, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades; e

VIII - indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo.

(grifo nosso)

Assim, o professor Fredie Didier Jr. cataloga um repertório de instrumentos de cooperação aplicáveis ao processo estrutural, destacando, entre os mais relevantes para a realidade acreana: a realização conjunta de audiências públicas entre os juízos responsáveis pelos diferentes processos; a produção conjunta ou compartilhada de provas e o aproveitamento de provas já produzidas em outra via; a centralização de processos judiciais para fins instrutórios ou decisórios; a criação de arranjos deliberativos mistos, a exemplo de comitês consultivos compostos por integrantes de diferentes instituições e de grupos de trabalho remoto para acompanhamento do caso; e a delegação da fiscalização do cumprimento de obrigações a um *trustee* de monitoramento ou a outro sujeito do sistema de justiça²¹.

Desse modo, o processo estrutural depende de um tratamento adequado em um processo destinado a reestruturar o estado de desorganização constatado, somente sendo possível com a atuação, em maior ou menor medida, de outros agentes.

3.2. Participação de Terceiros

Tendo em vista a complexidade e multipolaridade que cercam os processos estruturais e a potencialidade dos efeitos das decisões de forma macro na sociedade, tem-se a necessidade de serem mais abertos à participação de terceiros, como por exemplo: *amicus curiae* e audiências públicas.

Assim, ouvir especialistas, órgãos públicos e a sociedade antes de decidir traz ao litígio estrutural

21

DIDIER JR.; FERNANDES, *op. cit.* p. 437.

legitimidade democrática às decisões que efetivam direitos coletivos e fundamentais.

Uma das formas de assegurar essa legitimidade democrática da decisão estrutural é dar voz aos inúmeros atores ou grupos que possam ser eventualmente atingidos, independentemente de qual seja o título sob o qual eles venham a ingressar no processo²².

A título de exemplo, o IAC 21/STJ – Resp 1.957.818/SP, que discute a possibilidade de exploração de recursos energéticos de fontes não convencionais (óleo e gás de xisto ou folhelho) por meio da técnica conhecida como faturamento hidráulico (*fracking*), pode ter os resultados da consulta pública consultados no relatório executivo²³ e memoriais²⁴ apresentados pelos expositores na audiência pública também podem ser consultados.

Outro ponto importante a se considerar é que a participação de terceiros em processos estruturais não pode ser tornar um empecilho e causa de demora demasiada para sua solução.

Como forma de evitar que a ampla participação se torne, ela própria, um problema, podem ser adotadas providências como a delimitação do centro de atuação permitido a cada sujeito, com identificação das questões sobre as quais ele pode falar ou com restrição de sua atuação a determinado ato ou fase do procedimento²⁵.

Prossegue a professora Sofia Orberg destacando que outra possibilidade é a eleição de “porta-voz” com atribuição de falar sobre determinado interesse, evitando a proliferação de manifestações num mesmo sentido e substituindo-as por uma só manifestação concertada entre os titulares do interesse²⁶.

4 - A DECISÃO ESTRUTURAL E O PLANO DE ATUAÇÃO: A ENGENHARIA DA DECISÃO

A decisão estrutural, enquanto espécie do gênero das decisões complexas proferidas no âmbito do litígio estrutural, não se confunde com a sentença condenatória tradicional, de eficácia instantânea e cumprimento pontual. Ao contrário, ela inaugura um **processo contínuo e progressivo de transformação institucional**, cuja implementação se desdobra ao longo do tempo, demandando do juízo postura prospectiva, dialógica e monitorante.

Reconhece-se, simultaneamente, o estado de desconformidade existente e o objetivo a ser alcançado — o estado ideal almejado —, fixando-o por meio de norma de conteúdo aberto.

Para operacionalizar esse modelo sem incidir nos riscos de hipertrofia judicial — notadamente o

²² *Ibid.*, p. 126.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Gabinete do Ministro Afrânio Vilela. **Relatório Executivo da Consulta Pública (v. 1-A): IAC n. 21/STJ - Fracking (REsp n. 1957818)**. Relator: Ministro Afrânio Vilela. Brasília, DF: STJ, jul. 2025. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/SiteAssets/Paginas/Processos/Audiencias-publicas/128102025-consulta-publica-stj-fracking-Relatorio-executivo.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2026.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Memoriais – IAC n. 21/STJ - Fracking (REsp n. 1957818)**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/SiteAssets/Paginas/Processos/Processos-estruturais/memoriais-consolidados.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2026.

²⁵ TEMER, Sofia Orberg. **Participação no processo judicial: arranjos subjetivos e modalidades de atuação**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2020, p. 280.

²⁶ *Ibid.*, pp. 286-287

ativismo substitutivo da função administrativa —, a doutrina e a jurisprudência comparada consolidaram uma estrutura bifásica de atuação jurisdicional, composta pela **Sentença de Certificação** e pela **Fase de Remédio**, descritas a seguir.

Em síntese, **a decisão estrutural caracteriza-se por abandonar a pretensão de resolver o conflito em um único ato, desdobrando-se, fundamentalmente, em duas etapas** – contempladas pela Recomendação CNJ nº 163/202527.

A) Fase 1: Diagnóstico e Certificação (O Fim da Ilícitude)

A primeira etapa foca em *reconhecer o problema*. A decisão judicial proferida nesta fase possui caráter declaratório-mandamental. Nela, o juízo:

- (a.1) Reconhece e certifica a existência do estado de coisas inconstitucional ou da falha estrutural severa.
- (a.2) Define, de forma ampla, o “estado de coisas ideal” que se almeja alcançar (a meta geral).
- (a.3) Determina a transição para a segunda fase, intimando o Poder Público (ou o ente privado responsável) não para pagar uma multa imediata, mas para **apresentar uma proposta de solução**.

B) Fase 2: Construção do Remédio (O Plano de Atuação Estrutural)

Esta é a fase prospectiva, onde se define o “como” o problema será resolvido. Conforme o art. 5º, inciso VII, da Recomendação CNJ nº 163/2025, a solução se dá pela elaboração de um **Plano de Atuação Estrutural**, preferencialmente construído de forma consensual entre os réus e os autores.

O magistrado não substitui o administrador público na escolha da política, mas atua **homologando o plano apresentado**, que **deve obrigatoriamente conter**:

- (b.1) O diagnóstico detalhado;
- (b.2) O cronograma de execução com prazos realistas e escalonados;
- (b.3) A matriz de responsabilidades (quem faz o quê e com qual orçamento);
- (b.4) Os indicadores de avaliação (KPIs) para o monitoramento contínuo.

A operacionalização prática desse modelo bifásico foi recentemente consolidada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. No julgamento do REsp 2.148.895-PR (Informativo n. 860, julgado em 12/8/2025), a 2ª Turma reconheceu a obrigação do Estado do Paraná em promover políticas públicas voltadas à população carcerária que cumpre pena no regime aberto, mas, em vez de ordenar a construção imediata de uma Casa do Albergado, determinou a elaboração e implementação de um **plano dialógico para solução do dano estrutural no prazo de doze meses**. A decisão estabeleceu que o juízo deve elaborar o plano “em diálogo com as autoridades públicas e atores da sociedade que tenham interesse na resolução do dano estrutural”, indicando os problemas a enfrentar, os recursos disponíveis e as atividades necessárias para a execução da política — devendo-se considerar, antes de qualquer imposição, as alternativas menos onerosas disponíveis²⁸.

O julgado opera como exemplo concreto de que o procedimento bifásico aqui descrito não é apenas teoria: é a técnica que o próprio STJ adotou para compatibilizar efetividade jurisdicional com responsabilidade fiscal e separação de poderes. É justamente essa necessidade de transição gradual que impõe ao magistrado o dever de promover a **flexibilização procedimental**. O rigor das preclusões e a rigidez do rito ordinário devem ceder espaço à adequação processual (art. 190 e 139, VI, do CPC), permitindo o uso de negócios jurídicos processuais, a dilação de prazos, a realização de audiências públicas e a divisão do julgamento em etapas, garantindo que o rito se adapte ao direito material tutelado, e não o inverso.

4.1 Participação Dialógica na Construção do Plano

Recomenda-se que o juízo adote **metodologia dialógica** na fase de elaboração do Plano de Atuação, viabilizando a participação de:

- Representantes do ente obrigado;
- Grupos afetados e seus representantes processuais;
- Órgãos de controle (Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunais de Contas);
- Peritos, especialistas e organismos técnicos, quando necessário.

A construção participativa do Plano não apenas qualifica o seu conteúdo técnico, como também **confere legitimidade democrática** à intervenção judicial e aumenta as probabilidades de implementação efetiva.

4.2 Limites: Controle da política, não substituição do gestor

O ponto nevrálgico da decisão estrutural reside na definição dos **limites da atuação jurisdicional** frente à discricionariedade administrativa. A presente Nota Técnica orienta os magistrados a observarem, com rigor, a seguinte distinção fundamental:

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 2.148.895/PR, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 25/8/2025.

O juiz não dita a política pública. O juiz controla a política pública.

Essa distinção, desenvolvida com profundidade por **Edilson Vitorelli**²⁹, parte do reconhecimento de que a legitimidade da intervenção judicial em litígios estruturais assenta-se sobre a **garantia de que a política exista, funcione e produza resultados** — e não sobre a definição judicial de seus conteúdos, prioridades orçamentárias ou escolhas técnicas de implementação.

Nesse sentido, o papel do juízo estrutural é:

- **Exigir** que o ente elabore e apresente um plano de ação;
- **Verificar** se o plano é adequado, suficiente e tecnicamente viável;
- **Monitorar** o cumprimento das metas e cronogramas fixados;
- **Responsabilizar** os agentes pelo descumprimento injustificado;
- **Abster-se** de determinar como a política deve ser concretamente desenhada, quais recursos orçamentários devem ser realocados ou quais escolhas técnicas ou administrativas devem ser adotadas.

Essa postura **mitiga o risco de ativismo judicial substitutivo**, preservando a separação de poderes e a responsabilidade democrática dos gestores públicos, sem abdicar da efetividade dos direitos fundamentais em jogo.

Em uma síntese visual acerca da estruturação e condução do processo estrutural é possível observar o seguinte:



Fase 1: Etapa de Certificação – Diagnóstico do Problema, com atribuição de Caráter Estrutural ao Processo, Reconhecimento e certificação do estado de inconformidade

Fase 2: Plano de Atuação – Elabora-se um plano de atuação estrutural com metas, cronogramas, responsabilidades e etc.

Fase 3: Monitoramento

29 VITORELLI, *op. cit.*, p. 333-369.

4.3 A LINDB como balizamento normativo da intervenção estrutural

Ao lado do arcabouço doutrinário, o(a) magistrado(a) dispõe de fundamento normativo expresso para calibrar a intensidade de sua intervenção no processo estrutural: os arts. 20, 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O art. 20 determina que decisões baseadas em valores jurídicos abstratos, *v.g* como a dignidade humana ou o direito à saúde, devem demonstrar sua necessidade e adequação, considerando as consequências práticas da opção escolhida. O art. 22 protege o gestor que age de boa intenção na implementação de políticas públicas, reconhecendo as dificuldades reais do administrador sem, contudo, abdicar do princípio da legalidade. O art. 23, por sua vez, consagra o modelo de transição gradual, privilegiando soluções escalonadas que mantêm a segurança jurídica e evitam rupturas bruscas em situações até então consolidadas, o que corresponde exatamente à lógica do Plano de Atuação Estrutural³⁰.

No processo estrutural, esses dispositivos cumprem dupla função. De um lado, **autorizam** o magistrado a intervir com base em normas de conteúdo aberto, desde que fundamente concretamente a necessidade e a adequação da medida. De outro, funcionam como **freio** ao ativismo substitutivo: o juiz não pode impor soluções sem antes considerar as consequências práticas e as alternativas disponíveis ao gestor.

O Plano de Atuação Estrutural é, por excelência, o instrumento que compatibiliza essas exigências: define o *quê* atingir (função jurisdicional) e deixa ao ente responsável *como* alcançar (função administrativa).

5 - EXECUÇÃO DIFERIDA, REVISIBILIDADE E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PROCESSO ESTRUTURAL

A adequada compreensão do processo estrutural exige o enfrentamento de três dimensões complementares que, tomadas em conjunto, revelam a singularidade desse modelo jurisdicional frente às categorias tradicionais do processo civil: a natureza duradoura e cíclica da execução, a revisibilidade dos efeitos da decisão diante de circunstâncias supervenientes e a necessidade de mecanismos institucionais de monitoramento que aliviem o Judiciário sem comprometer a efetividade do julgado³¹.

Como observa a doutrina contemporânea, **conflitos estruturais exigem decisões prospectivas, construídas a partir de diagnósticos compartilhados, planos progressivos, monitoramento contínuo e revisões periódicas** — exigências que não encontram acomodação no instrumental do processo civil clássico, concebido para dar desfecho definitivo a conflitos pontuais³².

³⁰ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 24 mar. 2026.

³¹ FORTES, Leonardo. Processo estrutural e coisa julgada: uma releitura funcional da segurança jurídica. Consultor Jurídico, 12 jan. 2026. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2026-jan-12/processo-estrutural-e-coisa-julgada-uma-releitura-funcional-da-seguranca-juridica/>>. Acesso em: 24 mar. 2026.

³² DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., pp. 45-81.

5.1 Execução Diferida, Duradoura e Cíclica

A execução estrutural não se esgota em um ato único e instantâneo. Ao contrário do modelo tradicional, ela se caracteriza por sua natureza diferida, duradoura e cíclica. A duração decorre da própria complexidade do objeto: reorganizar instituições, reformar políticas públicas ou sanar estados de desconformidade sistêmica são processos que se desenvolvem ao longo de anos ou décadas, atravessando gestões governamentais distintas, alterações orçamentárias e transformações sociais imprevistas³³.

Não há um “momento da satisfação” claramente delimitado; há, em vez disso, uma trajetória contínua de aproximação ao estado constitucionalmente adequado. A ciclicidade manifesta-se na estrutura iterativa do cumprimento: implementa-se uma fase do plano, avalia-se o resultado obtido, identificam-se as lacunas e desvios, revisam-se as metas e reinicia-se o ciclo³⁴.

Esse modelo pressupõe uma jurisdição ativa e responsiva, que se mantém presente ao longo de todo o processo transformativo, exigindo instrumentos processuais capazes de dialogar com as dimensões temporal e institucional do litígio.

5.2. Revisibilidade e Flexibilização da Coisa Julgada

Essa natureza dinâmica da execução conduz à necessidade de admitir a revisibilidade dos efeitos da decisão diante de alterações relevantes das circunstâncias.

A aplicação irrestrita da imutabilidade da coisa julgada ao processo estrutural produz resultados paradoxais, tornando decisões formalmente definitivas materialmente obsoletas e frustrando a finalidade constitucional que as justificou. A tensão entre a vocação estática do processo tradicional e a vocação dinâmica do processo estrutural, identificada por Fortes como “o ponto de partida de qualquer esforço teórico sério”, somente pode ser superada pela incorporação da cláusula *rebus sic stantibus* à teoria da coisa julgada estrutural³⁵.

Segundo essa concepção, a autoridade do julgado permanece intacta quanto ao seu núcleo essencial — o reconhecimento do estado de desconformidade e a afirmação do dever de reorganização —, mas os efeitos executivos admitem revisão quando houver alteração relevante das circunstâncias fáticas ou normativas que lhes serviram de base, ou quando o plano de ação demonstrar, empiricamente, incapacidade de atingir as metas fixadas. Trata-se, nos termos de Cabral, de conceber a coisa julgada não como posição processual rígida, mas como elemento suscetível de transição controlada diante de novas realidades³⁶.

Essa revisibilidade não é livre nem discricionária: exige demonstração objetiva da mudança de circunstâncias, contraditório entre as partes e fundamentação judicial específica, configurando

33 ARENHART, op. cit., pp. 403-404.

34 ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: Justicia colectiva en Iberoamérica. La Ley (Uruguay), 2019.

35 FORTES, op. cit.

36 CABRAL, Antonio do Passo. Coisa julgada e preclusões dinâmicas: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

não uma fragilização da coisa julgada, mas sua calibração funcional à realidade dinâmica dos litígios estruturais.

5.3. Governança Participativa e Grupos de Trabalho Cooperativos

O terceiro elemento estruturante diz respeito à governança do cumprimento.

A fiscalização de decisões estruturais coloca o Judiciário diante de um problema institucional sério: os gabinetes judiciais não dispõem de capacidade técnica, informacional nem operacional para monitorar, de forma contínua e especializada, a implementação de políticas públicas complexas.

Como demonstram Arenhart e Osna, a racionalidade do processo estrutural é essencialmente pragmática e nasce da constatação de que o instrumental processual vigente não consegue dar conta dos problemas que se apresentam³⁷.

A resposta a esse problema reside na constituição, pelo próprio magistrado se entender necessário, quer na decisão inicial ou saneadora que deflagra o processo estrutural, quer na sentença de mérito, de um **grupo de trabalho cooperativo**, mediante distribuição de obrigações entre os diferentes sujeitos processuais: o polo ativo; o polo passivo; a sociedade civil organizada; entes despersonalizados eventualmente admitidos no feito e terceiros interessados, a exemplo, o *amicus curiae* (art. 138 do CPC), com foco em melhor cumprir o planejamento estrutural estabelecido.

Essa arquitetura de cooperação não impõe um modelo único, mas orienta o juízo a organizar, de forma racional e distribuída, as responsabilidades pela execução e pelo monitoramento do plano estrutural.

O grupo de trabalho assim constituído exerceria funções de natureza híbrida: técnica, ao avaliar o grau de cumprimento das metas à luz de indicadores objetivos; dialógica, ao mediar conflitos interpretativos entre os atores envolvidos; e informacional, ao produzir relatórios periódicos que subsidiem as decisões judiciais subsequentes. A composição plural é essencial para garantir independência e legitimidade, assegurando que o processo não se reduza a uma negociação tecnocrática entre instituições, mas preserve a dimensão democrática e participativa que, segundo Vitorelli, é indissociável da tutela coletiva adequada³⁸.

A título meramente orientativo, registra-se que experiências comparadas — como os *special masters* do direito norte-americano e os comitês de acompanhamento adotados em decisões estruturais da Corte Constitucional colombiana — demonstram a viabilidade e a eficácia desse modelo de governança jurisdicional partilhada. Tais referências não vinculam o Tribunal, mas indicam que a cooperação interinstitucional no monitoramento de decisões estruturais é caminho consolidado no direito comparado, cabendo ao juízo eleger, conforme as particularidades do caso, o arranjo cooperativo mais adequado.

37
38

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais: "processos estruturais" e "separação de poderes". Revista de Processo, 2022, p. 239-259.
VITORELLI, op. cit., p. 536.

Nesse contexto, o magistrado poderá, ainda, acionar o NUGEPNAC (Núcleo de Gestão de Precedentes e Ações Coletivas), nos termos do Enunciado 5 desta Nota Técnica, para acompanhar e subsidiar a gestão compartilhada da decisão ou sentença estrutural, com suporte técnico-institucional e articulação interinstitucional, sem prejuízo da plena autonomia funcional do juízo condutor.

As três dimensões aqui examinadas — execução diferida e cíclica, revisibilidade *rebus sic stantibus* e governança participativa — não são institutos isolados, mas faces complementares de um mesmo fenômeno: a necessidade de reconstruir as categorias processuais à altura da complexidade dos litígios estruturais contemporâneos.

Fortes sintetiza com precisão esse deslocamento ao propor uma coisa julgada que “estabilize fins, mas não congele meios; que preserve o núcleo essencial da decisão, mas permita ajustes progressivos; que ofereça previsibilidade sem sacrificar a efetividade”. Juntas, essas três dimensões permitem compatibilizar estabilidade e adaptação, segurança jurídica e efetividade, autoridade jurisdicional e capacidade técnica. Longe de enfraquecer o processo, essa arquitetura o fortalece, tornando-o apto a cumprir sua mais exigente promessa constitucional: a de que o Direito seja capaz não apenas de declarar o estado de desconformidade, mas de transformá-lo de modo contínuo, coerente e responsivo ao longo do tempo³⁹.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES - ENUNCIADOS PRÁTICOS

A presente Nota Técnica, ao confrontar a dogmática do processo estrutural com a Recomendação CNJ nº 163/2025, com a jurisprudência recente do STJ e com a experiência de Centros de Inteligência Judiciária congêneres, permite formular enunciados de aplicação imediata pelo(a) magistrado(a) acreano(a).

Tais enunciados não esgotam as possibilidades de atuação, mas estabelecem um roteiro mínimo e seguro para a identificação e a gestão do litígio estrutural — da petição inicial ao monitoramento do cumprimento.

O pressuposto que os unifica é uma premissa consolidada na prática dos centros de inteligência judiciária do país: **não adianta resolver o processo sem resolver o problema**. O processo é meio, não fim; sua métrica de sucesso é a transformação institucional efetiva, não a baixa dos autos.

Para facilitar a consulta imediata, os cinco enunciados são sintetizados no quadro a seguir, seguido do desenvolvimento analítico de cada um.

³⁹ FORTES, *op. cit.*

Enunciado 1	Identifique o caráter estrutural e registre-o no sistema processual (eProc ou SAJ/ legado, conforme o processo), com fundamentação específica. Acione o Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Acre (CIJAC) e o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC).
Enunciado 2	Priorize a construção consensual do Plano de Atuação Estrutural. Realize audiência de saneamento compartilhado antes de qualquer decisão de mérito. O “o quê” alcançar é do juiz; o “como” é construído com o ente responsável.
Enunciado 3	Utilize negócios jurídicos processuais (art. 190 do CPC) e celebre calendários processuais negociados. Adapte prazos e fases às exigências do litígio estrutural.
Enunciado 4	Evite liminares “tudo ou nada” sem oitiva prévia do gestor e sem análise de alternativas, salvo risco iminente à vida ou à integridade física.
Enunciado 5	Em qualquer fase de dificuldade técnica ou probatória, acione o CIJAC e o NUGEPNAC para suporte e cooperação jurídico-institucional.

Enunciado 1 - Identificação e registro:

Identificado o caráter estrutural do litígio — pela presença cumulativa ou majoritária dos elementos do *checklist* constante do item 2.1 desta Nota Técnica —, o(a) magistrado(a) deve registrar expressamente essa natureza nos sistemas processuais do TJAC, **com fundamentação específica**, conforme determina o art. 7º da Recomendação CNJ nº 163/2025. Enquanto não implementado sistema específico de identificação no TJAC, o registro deve ser feito da seguinte forma: nos processos distribuídos no **eProc**, por meio de tarjeta identificadora ou campo de classificação disponível no sistema; nos processos em tramitação no **SAJ (legado)**, por meio de tarjeta identificadora lançada manualmente no andamento processual, com a expressão “PROCESSO ESTRUTURAL — Rec. CNJ 163/2025”, de modo a permitir sua localização e acompanhamento institucional. O registro precoce não é mera formalidade: é o gatilho que ativa a rede de apoio institucional. A anotação formal no sistema permite ao CIJAC e ao NUGEPNAC identificar os processos estruturais em tramitação no Tribunal, oferecer suporte técnico proativo e subsidiar o diagnóstico compartilhado com dados consolidados.

Para **referência de boas práticas**, recomenda-se consultar a experiência do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) do Supremo Tribunal Federal (STF).

<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao>

Enunciado 2 - Saneamento compartilhado e consensualidade:

Certificada a natureza estrutural do processo, o(a) magistrado(a) deve priorizar a construção consensual do **Plano de Atuação Estrutural**, convocando as partes, os órgãos de controle e os grupos afetados para uma audiência de saneamento compartilhado — preferencialmente antes de qualquer decisão de mérito. A autocomposição é preferível à imposição unilateral: acordos construídos colaborativamente têm maior probabilidade de cumprimento espontâneo e conferem legitimidade democrática à intervenção judicial. Nos termos da Recomendação CNJ nº 163/2025 (art. 5º, I a III), o juízo deve ampliar o contraditório, criar oportunidades para a celebração de acordos e designar audiências participativas para a condução do procedimento. O ponto de equilíbrio é claro: **a meta — o “o quê” alcançar — é fixada pelo juiz; o plano — o “como” alcançar — é construído dialogicamente com o ente responsável.**

Enunciado 3 - Negócios jurídicos processuais e flexibilização procedimental:

O(a) magistrado(a) deve utilizar, de forma ativa, os negócios jurídicos processuais (art. 190 do CPC) e as cláusulas gerais de adaptação procedimental (art. 139, VI, do CPC) para ajustar prazos, fases e ritos às exigências do litígio estrutural. Em particular, recomenda-se a celebração de **calendários processuais negociados**, com etapas intermediárias de monitoramento e ajuste, e a mitigação das preclusões rígidas em favor da construção progressiva da solução. A rigidez do rito ordinário é incompatível com a natureza cíclica e duradoura do processo estrutural: o procedimento deve servir ao direito material tutelado — e não o inverso.

Enunciado 4 - Vedação a decisões liminares desorganizadoras:

O(a) magistrado(a) deve evitar, como regra, decisões liminares de caráter binário (“tudo ou nada”) que imponham obrigações de resultado imediato ao Poder Público **sem a oitiva prévia do gestor responsável** e sem a análise das alternativas disponíveis — ressalvadas situações de risco iminente à vida ou à integridade física, que autorizam medidas de urgência imediatas. O fundamento é duplo: os arts. 20 e 22 da LINDB exigem que o magistrado considere as consequências práticas e as alternativas possíveis antes de escolher a solução; e o procedimento bifásico pressupõe que a fase de remédio seja precedida por um diagnóstico compartilhado. Como demonstra o STJ no REsp 2.148.895-PR (Info 860/2025), mesmo reconhecida a gravidade da omissão estatal, a solução equilibrada e escalonada é preferível à ordem imediata de cumprimento, pois evita decisões ineficazes e desorganizadoras do orçamento público.

Enunciado 5 - Cooperação com o CIJAC e o NUGEPNAC:

Em qualquer fase do processo estrutural em que surjam dificuldades técnicas ou probatórias, o(a) magistrado(a) pode acionar o **CIJAC** (Centro de Inteligência Judiciária do Estado do Acre) e o **NUGEPNAC** (Núcleo de Gestão de Precedentes e Ações Coletivas), ambos vinculados à Vice-Presidência do TJAC, para cooperação jurídico-institucional. Esses órgãos estão à disposição para subsidiar o juízo com pesquisa, dados e articulação interinstitucional quando o caso assim

demandar — sem prejuízo da plena autonomia e independência funcional do(a) magistrado(a) na condução do processo. O acionamento é facultativo e instrumental: trata-se de mais um recurso disponível na arquitetura institucional do TJAC para qualificar a prestação jurisdicional em litígios de maior complexidade. Isso completa o **ciclo operacional** desta Nota Técnica: identifica-se o processo estrutural → registra-se no eProc ou SAJ (legado) → conduz-se o processo com a metodologia aqui descrita → aciona-se o CIJAC/NUGEPNAC quando necessário → monitora-se o cumprimento com suporte institucional disponível.

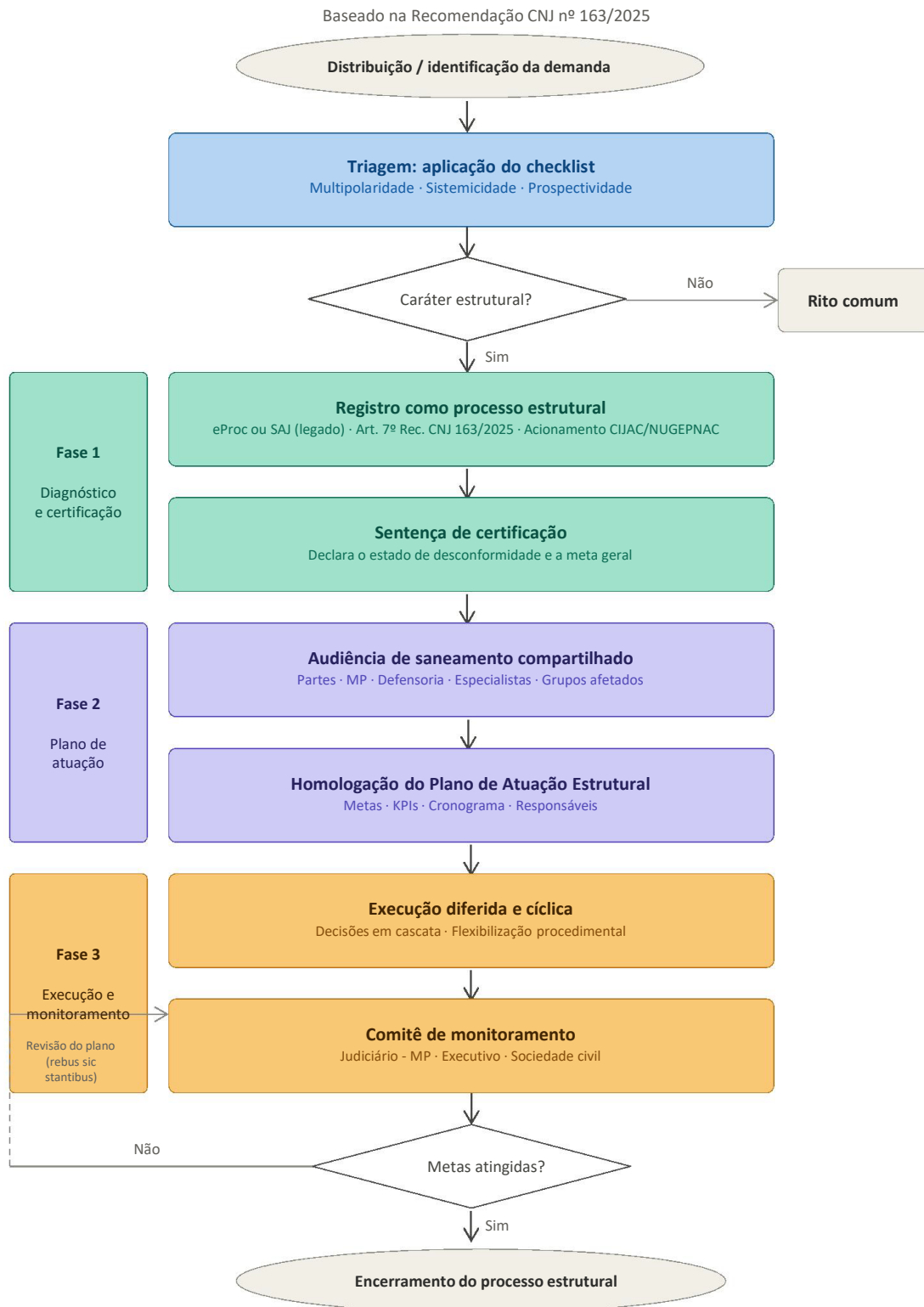
7 - APROVAÇÃO

Em reunião virtual realizada em 9.4.2026, o Centro de Inteligência da Justiça Estadual - CIJAC, presentes a Desembargadora Regina Ferrari (Vice-Presidente TJAC e Presidente do CIJAC), Juiz de Direito Marcelo Coelho de Carvalho (membro indicado pela Vice-Presidência), Juiz de Direito Daniel Gustavo Bomfim Araújo da Silva (membro indicado pela Corregedoria-Geral da Justiça do Acre), servidor Hudson de Castro Magalhães (representante indicado pelo NUPEMEC), servidor Cláudio Roberto de Castro Silva (representante indicado pelo NUGEPNAC), ausentes, justificadamente, Juíza de Direito Zenice Mota Cardoso (membro indicado pela Presidência) e servidor Luiz Antonio Brasil de Lima (representante indicado pela SETIC), por unanimidade, resolve:

APROVAR a proposta de Nota Técnica 22/2026, a fim de sugerir às Unidades Jurisdicionais do Poder Judiciário do Estado do Acre as medidas indicadas na nota aprovada, no sentido de operacionalizar as diretrizes da Recomendação CNJ nº 163/2025 à realidade do Poder Judiciário Acreano, estabelecendo, para tanto, enunciados para identificação e gestão do litígio estrutural, garantindo, ao final, que a resposta do Sistema de Justiça produza transformações sociais concretas, eficientes e sustentáveis.



ANEXO I — FLUXOGRAMA DO PROCESSO ESTRUTURAL – CIJAC/TJAC



ANEXO II - MINUTA SUGESTIVA DE DECISÃO DE SANEAMENTO ESTRUTURAL

Orientação CIJAC: *Esta minuta é meramente sugestiva e deve ser adaptada pelo(a) magistrado(a) às especificidades do caso concreto. Não substitui o juízo de ponderação e a fundamentação individualizada exigidos pelo art. 489, §1º, do CPC e pelo art. 7º da Recomendação CNJ nº 163/2025.*

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA — CERTIFICAÇÃO DO CARÁTER ESTRUTURAL E ABERTURA DO SANEAMENTO COMPARTILHADO

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de [ação civil pública / mandado de segurança coletivo / outra ação], proposta por [qualificação do autor], em face de [qualificação do réu], objetivando [descrever o pedido].

Em síntese, a demanda aponta para [descrever brevemente o problema estrutural identificado], alegando que [resumir os fatos e a violação apontada].

Intimado(a) para contestar, o(a) réu(a) [resumir a resposta, se já apresentada, ou indicar o estado processual].

É o relatório. Decido.

II. DO RECONHECIMENTO DO CARÁTER ESTRUTURAL

Após análise detida dos autos, constato que o presente processo reúne elementos que o qualificam como **processo de natureza estrutural**, nos termos da Recomendação CNJ nº 163/2025 (art. 1º, parágrafo único) e da doutrina processual civil brasileira consolidada (texto pendente de atualização, caso o PL nº 3/2025 seja aprovado).

[O magistrado deve preencher especificamente cada elemento identificado no caso concreto, nos seguintes termos:]

a) Multipolaridade: A controvérsia não se limita à relação bilateral entre autor e réu, irradiando efeitos sobre [descrever os grupos e interesses afetados: ex. população carcerária do Município de X, profissionais de saúde, comunidade indígena Y, etc.]. Há policentrismo de interesses, com [indicar eventuais colisões entre os grupos afetados].

b) Problema estrutural: Identifico um **estado de desconformidade contínua e permanente** no âmbito [da instituição / da política pública / do serviço] objeto deste litígio. Tal estado não decorre de ato isolado, mas do modo como a estrutura [burocrática / administrativa / operacional] do(a) [réu(a)] funciona ou deixa de funcionar, caracterizando exatamente o que a doutrina denomina “problema estrutural” (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 107).

c) Prospectividade e complexidade: A solução do litígio não se esgota com a declaração de um direito ou a imposição de uma obrigação pontual. Ela exige **transição para um estado de**

coisas ideal, a ser alcançado de forma gradual, através de múltiplas providências sequenciais, com monitoramento contínuo.

d) Intervenção reorganizativa: A tutela pleiteada pressupõe, necessariamente, algum grau de reorganização ou reestruturação institucional do(a) réu(a), afastando a eficácia de uma sentença condenatória de cumprimento instantâneo.

Diante desses elementos, com fundamento no art. 7º da Recomendação CNJ nº 163/2025, **certifico o caráter estrutural do presente processo**, o que será registrado nos sistemas processuais do TJAC (eProc/SAJ) e comunicado ao CIJAC e ao NUGEPNAC para suporte técnico-institucional.

III. DO AFASTAMENTO DA LÓGICA BIPOLAR E DA ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL

Em razão da natureza estrutural ora reconhecida, determino a adequação procedimental do feito, com fundamento nos arts. 139, VI, e 190 do CPC, na Recomendação CNJ nº 163/2025 (art. 5º), na orientação do STJ no REsp 2.148.895-PR (Informativo n. 860/2025) e Nota Técnica XYZ/2026 do CIJAC/ TJAC.

O presente processo passará a ser conduzido segundo o **modelo bifásico**: a primeira fase, ora iniciada, destina-se ao diagnóstico do problema e à elaboração participativa do Plano de Atuação Estrutural; a segunda fase, subsequente, destinar-se-á a execução, ao monitoramento e à eventual revisão do Plano.

Registro, desde já, que **esta decisão não substitui o(a) gestor(a) público(a) na escolha da política pública adequada**. Cabe ao Judiciário controlar — não substituir — a atuação administrativa: o Plano de Atuação Estrutural a ser elaborado pelo(a) réu(a) deverá indicar os meios, os recursos e o cronograma para atingir o estado de conformidade exigido pelo ordenamento jurídico, cabendo ao juízo verificar sua adequação e monitorar o cumprimento das metas fixadas, nos termos da orientação firmada pelos arts. 20 e 22 da LINDB.

IV. DAS MEDIDAS DETERMINADAS

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 139, IV e VI; 190; e 357 do CPC, e no art. 5º da Recomendação CNJ nº 163/2025, **determino**:

1. A designação de **audiência de saneamento compartilhado**, a realizar-se no prazo de ___ dias, com a presença obrigatória de representante com poderes para negociar do(a) réu(a) [indicar cargo/autoridade], e com a participação facultativa dos seguintes órgãos e entidades: [listar MP, Defensoria, Tribunal de Contas, representantes dos grupos afetados, especialistas técnicos pertinentes]. A audiência terá por objeto a apresentação do diagnóstico do problema estrutural por todos os atores, a definição consensual dos pontos controvertidos e o estabelecimento de cronograma para elaboração do Plano de Atuação Estrutural.

2. A intimação do(a) réu(a) para que, **no prazo de ___ dias**, apresente um **Diagnóstico Técnico** contendo: (a) descrição objetiva do estado atual de conformidade/desconformidade; (b) mapea-

mento dos recursos humanos, físicos e financeiros disponíveis; (c) identificação dos obstáculos fáticos e orçamentários existentes; e (d) indicação preliminar das alternativas de solução disponíveis e seus respectivos custos estimados.

3. A intimação do(a) autor(a) para que, no mesmo prazo, se pronuncie sobre o diagnóstico apresentado e indique os especialistas ou entidades técnicas que entende pertinente ouvir na audiência de saneamento.

4. Após a realização da audiência, as partes terão o prazo de ___ dias para apresentação do **Plano de Atuação Estrutural**, preferencialmente em formulação consensual, contendo obrigatoriamente: (a) diagnóstico detalhado do estado de desconformidade; (b) meta geral e metas intermediárias, com indicadores objetivos de desempenho (KPIs); (c) cronograma de execução com prazos realistas e escalonados; (d) matriz de responsabilidades; e (e) mecanismo de monitoramento e relatório periódico de progresso.

5. O Plano será submetido à homologação judicial. Homologado, passará a integrar este processo como título executivo judicial, e sua execução ficará submetida a monitoramento contínuo com periodicidade de ___ meses, salvo necessidade de revisão antecipada.

6. Fica **vedada**, por ora, a imposição de multa diária (astreintes) sobre o(a) réu(a), salvo superveniência de descumprimento injustificado do calendário processual ora estabelecido ou de situação de risco iminente à vida ou à integridade física de pessoas, hipóteses nas quais o juízo apreciará a medida de urgência cabível.

7. Comunique-se ao **CIJAC** (Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Acre) e ao **NUGEP-NAC** (Núcleo de Gestão de Precedentes e Ações Coletivas), vinculados à Vice-Presidência do TJAC, comunicando o reconhecimento do caráter estrutural do presente processo e solicitando suporte técnico para acompanhamento do feito.

Intime-se.

[Local], [data].

[Nome do(a) magistrado(a)] [Vara / Juízo] Tribunal de Justiça do Estado do Acre



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE | PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE | PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE



PODER JUDICIÁRIO
DO ESTADO DO ACRE
Tribunal de Justiça

www.tjac.jus.br

TRIBUNAL DE JUSTIÇA | TRIBUNAL DE JUSTIÇA | TRIBUNAL DE JUSTIÇA | TRIBUNAL DE JUSTIÇA