Civil Procedure Review
AB OMNIBUS PRO OMNIBUS

6

PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DO ACESSO À JUSTIÇA: PERSPECTIVAS DE GESTÃO DO PROCESSO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

STRUCTURAL ACTION AS AN INSTRUMENT FOR ACCESS TO JUSTICE: Perspectives on case management and social participation

Cláudia Albagli Nogueira Serpa

Professor at the Federal University of Bahia (UFBA) and Faculdade Baiana de Direito. Ph.D. from the Federal University of Bahia.

Ícaro Jorge da Silva Santana

Ph.D. Candidate in Human Rights and Citizenship at the University of Brasília (UnB), Brazil.

Resumo

O processo estrutural no Brasil está em consolidação a partir da prática jurisdicional intuitiva, voltada à resolução de problemas complexos. Conforme apontam Vitorelli e Fiss, experiências estruturais surgiram tanto internacionalmente quanto no Brasil como resposta pragmática à insuficiência dos instrumentos processuais tradicionais diante de violações estruturais e prolongadas de direitos fundamentais. Nesse sentido, a compreensão do processo estrutural está mais associada à sua práxis do que a definições conceituais rígidas, caracterizando-se pela busca da superação de estados de desconformidade que demandam intervenções participativas, contínuas, coordenadas e prospectivas. De acordo com essas premissas, o artigo analisa a Re-

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

comendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça, destacando seu papel no fortalecimento do acesso à justiça, da participação social e da gestão processual nos processos estruturais, reafirmando o Judiciário como agente de transformação institucional e social.

Palavras-chave: Processo estrutural; Participação; Acesso à justiça.

Abstract

The structural litigation in Brazil is consolidating itself based on intuitive jurisdictional practice, geared towards resolving complex problems. As Vitorelli and Fiss point out, structural experiences have emerged both internationally and in Brazil as a pragmatic response to the inadequacy of traditional procedural instruments in the face of structural and prolonged violations of fundamental rights. In this sense, the understanding of the structural process is more associated with its praxis than with rigid conceptual definitions, characterized by the pursuit of overcoming states of nonconformity that demand participatory, continuous, coordinated, and prospective interventions. Based on these premises, this article analyzes Recommendation No. 163/2025 of the National Council of Justice, highlighting its role in strengthening access to justice, social participation, and procedural management in structural litigation, reaffirming the Judiciary as an agent of institutional and social transformation.

Keywords: Structural process; Participation. Access to justice.

1. INTRODUÇÃO

O processo estrutural no Brasil, como aponta Vitorelli[1], teve uma maior incidência no Brasil desde os anos 2000, a partir dos casos de atuação do Ministério Público e da prática jurisdicional de resolução de casos estruturais antes mesmo dessa denominação se tornar parte da literatura jurídica brasileira. Aponta Vitorelli[2] que essa compreensão de processo estrutural surgiu no contexto fático para depois ser teorizado.

Em pesquisa comparativa, Vitorelli[3] se encontra com o processo estrutural com traços parecidos no sistema judicial estadunidense iniciado a partir do caso *Brown v. Board of Education*, mas também encontra os traços de processos estruturais em casos brasileiros, como o caso das cirurgias ortopédicas no Ceará, definido como "um exemplo claro e bem sucedido dessa atuação estrutural intuitiva [...]"[4].

Nesse aspecto, na tradução brasileira do livro de Owen Fiss está apontado que: "Apesar da experiência norte-americana ser anterior, ambas surgiram, de modo es-

1 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

2 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

3 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

4 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural: the civil rights injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 30.

pontâneo, intuitivo e independente, na praxe forense dos respectivos países para, só depois, serem teorizadas"[5]. É por isso que compreender o conceito de processo estrutural tem baixa necessidade quando o foco é entender a sua práxis. Em resumo, o processo estrutural visa a resolução de um litígio estrutural, construído por um problema estrutural, em que se busca reestruturar um estado de desconformidade na busca por soluções que consiga retomar o estado de coisas ideal[6].

Por essa perspectiva, o conceito se reveste na própria práxis, sendo mais interessante observar o seu uso do que a própria carga conceitual. Se o processo estrutural tem como objetivo a resolução de problemas estruturais, a compreensão do processo estará diretamente atrelada ao problema que é estrutural. Como aponta Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira[7], problemas estruturais são aqueles que implicam um estado de desconformidade ou ilicitude. São problemas arrastados ao longo da história sem uma resolução que chegou ao nível de criação de um problema estrutural, implicando em consequências jurídicas.

A partir dessa introdução conceitual, esse artigo visa construir uma análise sobre a Recomendação nº 163/2025[8] do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apontando seus aspectos principais no âmbito do acesso à justiça e participação social na gestão dos processos estruturais. Para tanto, no primeiro ponto serão aprofundados os aspectos conceituais do processo estrutural, apresentando-se a ideia de problema estrutural e a busca de sua resolução. No segundo ponto, realizamos uma discussão sobre acesso à justiça e participação social, compreendendo-os como princípios que abarcam o processo estrutural. Por último, apontamos os aspectos da gestão processual articulada a Recomendação nº 163/2025 do CNJ.

2. DO PROBLEMA ESTRUTURAL À SUA RESOLUÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS

Um ponto chave dessa conceituação de problema estrutural é que ele não necessariamente se trata de uma ilicitude, mas de um estado de desconformidade que deve ser reestruturado para um estado de coisas ideal[9]. Um bom exemplo disso foi

5 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural: the civil rights injunction*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 61.

6 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

7 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

8 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

9 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 347[10], que discute os fatos da superlotação do sistema prisional e a audiência de custódia. No caso, havia uma série de indícios estatísticos de existência de problemas estruturais, mas não se tratava de análise de uma ilicitude em específico de autoria de alguma pessoa.

Por conta disso, a forma de resolução dos problemas estruturais devem ser definidas conforme a sua natureza. E essa natureza pode ser diversa: problemas estruturais ambientais, penais, empresariais. O problema estrutural atrai para o processo estrutural as técnicas necessárias para a sua resolução, conforme discutido na práxis jurisdicional.

Essa resolução estrutural requer instrumentos e mecanismos diversos, assim como uma organização possível que se dá de forma cooperativa e mediada entre as partes envolvidas. Sendo o processo estrutural caracterizado por: problema estrutural, a busca da transição do estado de desconformidade, o procedimento bifásico (1. reconhece o problema estrutural; 2. estabelece um plano de ação para sua resolução), a flexibilidade e a consensualidade[11].

Além disso, os processos estruturais também são caracterizados pela multipolaridade, a coletividade e a complexidade. A multipolaridade pode ou não ser um caráter essencial para os processos estruturais, pois é possível a existência de problemas estruturais em questões de cunho bipolar, envolvendo dois polos de interesses[12]. Um exemplo interessante em exceção para essa característica são os litígios sobre fornecimento de medicamentos de alto custo pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Mesmo que pareça um litígio "individual", que envolve o paciente e o Estado, a solução não pode ser apenas a entrega do remédio específico. Requer do juízo uma análise sobre as falhas estruturais na política pública de saúde, em que uma decisão que pode ordenar mudanças no sistema inteiro, não apenas no caso do autor.

2.1 Coletividade e complexidade

A coletividade é compreendida como essencial para o surgimento do processo estrutural, mesmo que o problema possa ser de cunho individual. A título de exemplo, observamos um problema que envolveu um paciente que precisava de um remédio de alto valor e o Estado. Seria ainda possível que uma associação representasse uma coleti-

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - APDF 347/DF*. Número único: 0003027-77.2015.1.00.0000. Peticionado em 30/09/2015b. Origem: Distrito Federal. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 29 jan. 2026.

11 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

12 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

vidade de pacientes que precisam de remédio, mesmo que seja também um problema individual. O problema estrutural, em ambos os casos, é o mesmo, mas poderia ser abordado tanto em nível individual quanto em nível coletivo, a depender da parte autora[13] [14].

Por último, a complexidade é observada pela articulação dos diversos interesses em tensão no problema estrutural, que pode ser compreendido como os "problemas malditos". Os "problemas malditos" podem ser compreendidos como aqueles que necessitam de medidas igualmente complexas para sua resolução. Entretanto, diferente do tratamento dos problemas malditos tratados por Brugué, Canal e Paya[15] nas políticas públicas, os problemas considerados estruturais ultrapassam essa questão, porque nem todos poderão ser resolvidos através do controle de políticas públicas, sendo possível a existência deles em situações de cunho privado[16].

Um ponto interessante de aprofundamento da questão da complexidade no processo estrutural são aqueles levantados por Vitorelli[17] ao pensar como a complexidade permeia essa organização coletiva de grupos que são constituídos por marcas que os diferenciam internamente, o que implica tensões no próprio interesse. O conceito de interseccionalidade, por exemplo, aprofundado por Crenshaw[18], surge de um processo estrutural trabalhista no qual mulheres negras processaram a General Motors, alegando discriminação no trabalho, argumentando que, enquanto a empresa contratava mulheres brancas para alguns setores e homens negros para outros setores, estatisticamente mulheres negras não eram contratadas na empresa[19].

Observa-se que, no problema estrutural narrado, não se tratava apenas da questão racial ou da questão de gênero, mas de um caso que compreende a discriminação interseccional como instrumento de negação de acesso ao trabalho para mulheres negras[20].

---

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

14 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

15 BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. *¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales*. Gestión y política pública, Cidade do México, v. 24, n. 1, p. 85–130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 set. 2025.

16 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

17 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

18 CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

19 Ver JUSTIA US Law. *DeGraffenreid v. GENERAL MOTORS ASSEMBLY DIV., ETC., 413 F. Supp. 142 (E.D. Mo. 1976)*. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/413/142/1660699/. Acesso em: 29 jan. 2026.

20 CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Essa perspectiva da complexidade dos problemas estruturais e a discussão sobre a participação no processo e as tensões acerca da democracia deu margem para a produção de uma teoria dos litígios elaborada em consonância com o princípio do devido processo legal coletivo, como apontado por Vitorelli[21], e a elaboração categórica dos litígios irradiados. Entretanto, como perspectiva conceitual, é possível compreender que os problemas estruturais são complexos, devendo conceber soluções e resoluções jurisdicionais igualmente estruturais.

Na prática, se o processo estrutural objetiva resolver problemas estruturais que podem ser de diversas naturezas, os elementos que qualificam tais problemas devem estar articulados aos fatos que podem enquadrá-los como estrutural. Essa perspectiva fática tem demonstrado uma entrada pulsante nas instituições jurídicas do Brasil. No STF, por exemplo, foi criado o Núcleo de Processos Estruturais Complexos[22], que já mapeou mais de 14 processos estruturais que tramitam ou tramitaram nesta instância. Igualmente, o CNJ aprovou a Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025, que visa estabelecer diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, observando a multipolaridade, a complexidade, o impacto social, a natureza incremental e duradoura das resoluções implementadas[23].

Por outro lado, o tema do processo estrutural tem alcançado o Poder Legislativo, com influência em alguns projetos como o Projeto de Lei (PL) nº 3 de 2025, que visa regular o processo estrutural[24], mas também o PL nº 3640 de 2023, que visa organizar e alinhar num mesmo instrumento as ações de controle e aborda sobre as ações de caráter estrutural (Brasil, 2023), assim como os PLs nº 4441/2020, nº 4778/2020 e nº 1641/2021, que possuem transversalmente o objetivo na elaboração de uma nova lei de ação civil pública[25] [26] [27].

21 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

22 Ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 30 jan. 2026.

23 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

24 BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 30 jan. 2026.

25 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.441, de 2 de setembro de 2020*. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966. Acesso em: 30 jan. 2026.

26 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.778, de 1º de outubro de 2020*. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651. Acesso em: 30 jan. 2026.

27 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 30 jan. 2026.

2.2 Cooperação e participação

Um ponto interessante da compreensão do processo estrutural é a centralidade prática dos princípios da cooperação e participação, que visa como escopo ampliar os mecanismos de negócio jurídico processual, fortalecer a mediação nos processos e fomentar a participação de organizações sociotécnicas, especialistas técnicos e acadêmicos que podem atuar de forma cooperativa e colaborativa nos processos estruturais a partir dos diversos instrumentos[28] [29]. Essa participação, conforme aponta Vitorelli[30], precisa fazer sentido para o processo e não dar abertura para a obstacularização da decisão célere.

Essa perspectiva de cooperação e participação está alinhada às discussões sobre o processo estrutural no que consiste a atuação de especialistas e academia nos processos. Nessa perspectiva, observa-se que o caráter do processo estrutural que visa ampliar as possibilidades de participação e os instrumentos técnicos processuais implica diretamente na melhor resolução dos litígios estruturais, desde que a participação no processo esteja alinhada aos interesses consensuais das partes.

Um exemplo interessante dessa participação alheia no processo é o instrumento da Assessoria Técnica Independente (ATI), que, quando vinculada ao contexto fático que deflagrou a sua criação, torna-se um instrumento importante para a resolução dos litígios estruturais devido à complexidade dos processos estruturais[31]. Algumas experiências de uso da ATI em processos estruturais no Brasil foram positivas.

Um dos maiores exemplos é o caso da tragédia do Rio Doce, do qual foi possível o estabelecimento de processo para escolha da ATI, indicando que as próprias comunidades atingidas poderiam selecioná-las para auxiliá-las com informações. No caso, as ATIs foram selecionadas, contratadas e depois passaram por homologação em juízo, atuando como apoio técnico dos grupos atingidos[32]. Igualmente, o instrumento técnico citado também foi utilizado no caso de Mariana, constando o pedido de designação da ATI na própria petição inicial que previu a contratação de equipe de profissionais técnicos independentes para a assessoria das pessoas atingidas pelo desastre[33].

---

28 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

29 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

30 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

31 JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

32 GARCIA, Carolina Trevilini. *Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo*. 2021. 140f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

33 JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

Essas experiências práticas evidenciam a importância da participação técnica nos processos estruturais. O impacto dessas experiências tem alcançado, inclusive, o terceiro setor. Em 2025, o Instituto de Direito Coletivo elaborou uma cartilha informativa com foco na divulgação e orientação da atuação das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) em litígios coletivos, destacando o papel da participação técnica na promoção da participação qualificada das comunidades e grupos atingidos.

Além disso, essa perspectiva cooperativa influi diretamente na própria necessidade de construção de uma relação de boa-fé, a partir do equilíbrio das partes envolvidas no processo estrutural que incentivados à autocomposição, autogestão e monitoramento, compreendem que o foco deve ser a resolução do litígio estrutural. Essa expectativa de cooperação atrai para a atuação processual de caráter estrutural a necessidade de gestão negocial, da qual as partes mediadas pelo juiz caminham juntas para o retorno ao estado ideal das coisas.

A cooperação como um dos princípios do projeto coloca em evidência a necessidade de diálogo e construção conjunta das partes, inclusive, para a resolução dos conflitos multipolares. Diante disso, ao observar a práxis dos processos estruturais e seu seio cooperativo, atenta-se para a elaboração dos arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil (CPC)[34], facilitando o melhor encaminhamento para resolução dos problemas estruturais.

2.3 Gerenciamento do processo

Outro ponto relevante para a conceituação prática do processo estrutural é o gerenciamento do processo. Por ter uma perspectiva pragmática, é necessário um debruçar sobre as técnicas de gestão do processo estrutural a partir das suas fases: pré-processual, processual e os espaços de transição para resolução do litígio estrutural, a partir da ideia de delegação de competência[35].

O plano de ação no processo estrutural visa não apenas organizar o processo, mas garantir a sua gestão da fase pré-processual até o monitoramento das resoluções no caso estrutural julgado. A expectativa do processo estrutural é haver uma gestão tecnicamente positiva das suas ações ao longo do processo e que o juiz opere essas ações a partir da decisão em cascata, flexibilizando a regra de congruência entre os fatos e o pedido. Diante disso, é provável que haja no processo estrutural uma maior flexibilidade que permita pedidos genéricos para a organização do pro-

34 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

35 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

cesso em provimentos mediados entre as partes ao longo das sucessões de atos no processo[36] [37].

No que tange aos recursos, pelo fato de as decisões em processo estrutural serem em cascata, o recurso convencional dessas decisões de natureza interlocutória é o agravo de instrumento, sendo bem comum que no mesmo processo estrutural haja uma série de agravos de instrumento no decorrer do processo [38] [39]. Além disso, o monitoramento das decisões em processo estrutural é de grande necessidade, por conseguinte a recomendação do Conselho Nacional de Justiça aponta para a organização dos dados das decisões estruturais e o mapeamento de resoluções processuais dos problemas estruturais.

3 ACESSO À JUSTIÇA E PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS

O tema do acesso à justiça importa ao direito desde sempre e diz respeito, entre outras possibilidades, à garantia fundamental de todo cidadão e cidadã que é ter suas demandas apreciadas pelo Poder Judiciário. O seu debate atravessa inúmeros aspectos da prática jurídica que alcançam desde questões do universo externo ao direito, como, por exemplo, aspectos econômicos; até questões diretamente imbricadas no cotidiano jurídico, como a acessibilidade dos sistemas de justiça ou uso apropriado da linguagem jurídica.

Na clássica divisão cunhada por Cappelletti e Garth[40] fala-se em "ondas de acesso à justiça" como uma forma de identificar os diferentes impulsos construídos para ampliar o acesso à justiça. No que eles denominam de segunda onda é que reside o objeto da análise deste trabalho, onde busca-se investigar a questão da participação no âmbito dos processos estruturais. Conforme Cappelletti e Garth[41], o segundo grande movi-

36 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

37 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

38 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

39 CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

40 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

41 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

mento para melhorar o acesso à justiça mirou a questão da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais. Portanto, a chamada segunda onda de acesso à justiça pretendeu enfrentar a questão do funcionamento do processo quando não se está diante da sua triangulação tradicional (autor-juiz-réu), buscando a solução de demandas em que os interesses não são individuais e que, por isso mesmo, impõem um grau de complexidade distinto.

As demandas coletivas mexem com aspectos conceituais básicos do direito processual, a exemplo do conceito de legitimidade ativa, citação, contraditório e coisa julgada, requerendo a reformulação do proceder e a apresentação de um outro paradigma para quem atua e para quem é alcançado por esse modelo processual. Entre as várias diferenças uma importa especialmente à nossa análise que é a questão da participação.

O direito processual precisou se reinventar diante da necessidade de responder às questões jurídicas que envolvem grupos de pessoas, interesses múltiplos reunidos em uma mesma demanda e em que estas precisam ter a sua participação assegurada no processo. Foi nessa toada que surgiram as chamadas demandas coletivas e, com espécie destas, os chamados processos estruturais. Em ambos estamos diante de circunstâncias jurídicas singulares que desafiam a ampliação da participação no processo, a sua efetividade e real contribuição à satisfação da prestação jurisdicional.

Assim, pois, é importante pontuar que se parte da premissa de que todo processo estrutural é também um processo coletivo, seja pela multipolaridade, seja pelo elemento prospectivo, onde devemos considerar os efeitos da ação que alcançarão interesses coletivos[42].

Em junho de 2025, o Conselho Nacional de Justiça aprovou uma recomendação indicando alguns elementos a serem observados nos processos estruturais[43]. Serve a referida legislação como bússola aos membros do Judiciário para identificação e condução dos processos estruturais. No documento são trazidos importantes requisitos sobre a questão da participação e nos propomos a pensá-los frente à questão do acesso à justiça. Esses pontos estão reunidos no art. 5° da Recomendação que passamos a analisar, circunscrevendo-nos àquilo que diz respeito à participação nos processos estruturais[44].

42 Nesse ponto concordamos com a posição de Edilson Vitorelli (2025) quando este defende que todo processo estrutural é também um processo coletivo.

43 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

44 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

3.1 Ampliação do contraditório

O inciso primeiro do art. 5° da Recomendação[45] traz entre as medidas a serem tomadas pelos tribunais a ampliação do contraditório para colher a maior quantidade de informações e criar oportunidades de diálogo entre os envolvidos. Ultrapassada a literalidade deste inciso, observa-se que há uma pretensão de que a noção de contraditório transcenda o sentido de disputa para uma perspectiva de identificação recíproca e até de cooperação.

Ao propor a ampliação do contraditório, a Recomendação menciona não só o aspecto dos sujeitos envolvidos, como também a diversidade de dados que será trazida e que possibilitará encontrar eventuais pontos de convergência e/ou de elementos em comum produzindo espaços dialógicos. É uma inversão da noção tradicional das demandas onde as partes eram vistas em posição de antagonismo, na disputa de interesses, muitas vezes compreendendo-se o sucesso como a tese vencedora da ação. Na proposta de ampliação do contraditório, um dos objetivos parece ser, ao fazer isso, encontrar as interseções entre os vários interessados e possibilitar ao Judiciário condução que leve a soluções consensualizadas.

Aliás, a consensualidade se constitui em elemento fundamental nos processos estruturais, uma vez que, como dito acima, entre as suas singularidades, está justamente não se tratar de um modelo processual onde necessariamente haja vencedores, ou onde a demanda se esgote em uma decisão. Mais adiante trataremos da questão do plano de atuação estrutural e o que será visto é exatamente que, nessas demandas, as soluções podem se dar em um período de tempo e trabalhar com partes que consentiram sobre as medidas é determinante para o resultado eficaz. Quanto mais o contraditório estiver constituído a partir do maior número de interessados, maiores as chances que saiam daí medidas consensuais.

Nos processos estruturais, com a ampliação do contraditório e o exercício criativo possível, deverá o juiz não só se preocupar com a racionalidade endoprocessual, mas também com o efeito prospectivo e social que terá a decisão, já que esta não se esgota no limite das partes[46]. A busca do consenso em torno das medidas adotadas apresenta-se como objetivo da atividade judicante, sendo a participação democrática elemento essencial.

3.2 Audiências para a condução participativa no procedimento

O inciso III do art. 5° da Recomendação do CNJ diz que entre as medidas a serem adotadas pelos magistrados em processos estruturais está: "designar audiências para

45 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

46 SERPA, Cláudia Albagli Nogueira. *A institucionalização da ética no espaço procedimental-discursivo: um estudo das audiências públicas no STF*. Salvador: Juspodium, 2020.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

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"[47]. Como extrai-se da leitura, além da ampliação do contraditório, como medida participativa, poderá também o magistrado realizar audiências que busquem a participação contínua dos interessados na condução do procedimento e acompanhamento de medidas adotadas ao longo do processo estrutural.

Ao considerar a possibilidade de uma condução compartilhada do procedimento, a Recomendação reforça o aspecto democrático do processo estrutural, indicando que essa ampliação da participação não ocorre apenas no exercício de argumentos, mas também na tomada de medidas que serão essenciais ao êxito do estado de coisas que se busca. Vamos lembrar que o saneamento do processo diz respeito à organização do andamento do feito, é quando o magistrado resolve eventuais pendências existentes, analisa aspectos de regularidade da demanda e a organiza para as fases subsequentes. Portanto, ao tratar da possibilidade de "saneamento compartilhado", mais uma vez inova a Recomendação do CNJ, já que incorpora modelos participativos em diversos momentos e contextos do processo estrutural e amplia a corresponsabilidade dos partícipes da demanda.

Aliás, esse parece ser um aspecto essencial para o bom funcionamento dos processos estruturais, que a ampliação da participação não se dê apenas pela via argumentativa, que haja um trabalho conjunto entre Poder Judiciário e partícipes interessados no resultado da demanda. Estes representarão a multiplicação da fiscalização e acompanhamento das medidas adotadas, afinal de contas o modelo processual exige fôlego renovado para que o percurso até o estado ideal de coisas buscado seja alcançado. E mesmo quando não for[48], para que haja evidências de que todas as medidas possíveis foram devidamente adotadas e cumpridas.

Uma marca dos processos estruturais, além da consensualidade de que falamos antes, é a volatilidade das medidas a serem adotadas. Tanto porque estas podem ser pensadas de acordo com o problema estrutural, sem que haja um rol definido ou até mesmo algum limite, salvo obviamente a legalidade das medidas. Como também pela possibilidade de que estas medidas sejam repensadas ao longo do processo, ou seja, de que algumas soluções sejam momentâneas para depois serem substituídas por outras, ou que frente ao insucesso, o juiz, em conjunto com os interessados, proponha nova saída para o alcance da reestruturação.

47 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

48 Em episódio do podcast "Entender Direito" do Superior Tribunal de Justiça, o Prof. Edílson Vitorelli comenta que nos processos estruturais é perfeitamente possível que não haja uma conclusão, ou que o propósito desejado não seja passível de ser alcançado em razão do grau de complexidade. Ainda assim serve o processo estrutural para identificar o problema, delimitá-lo e traçar um caminho de medidas que modifiquem o estado de coisas para melhor. É o que ele chama de uma solução em espiral considerando a possibilidade de permanente reavaliação por parte do julgador (STJ, 2021).

Vamos imaginar, por exemplo, um processo estrutural que trata de crime ambiental de grande impacto onde necessariamente haverá um conjunto primeiro de medidas para estancar a gravidade do problema e, posteriormente, juiz e partícipes ajustem um novo conjunto de etapas e medidas para dar seguimento ao processo e à reestruturação do estado de coisas. Tanto no primeiro momento (de parar o crime), como no segundo momento, é perfeitamente possível que o juiz, em acordo com as partes, reavalie medidas que não funcionem.

Por fim, destacar que este mesmo inciso III traz a recomendação de que as medidas definidas derivem de acordo das partes do processo, reiterando a valorização da consensualidade da demanda.

3.3 Elaboração de plano estrutural e equipe multidisciplinar

O inciso VII do art. 5° aponta como recomendação ao juiz que ele elabore plano de atuação estrutural, com diagnóstico, metas, indicadores de monitoramento e avaliação e etapas a serem cumpridas. Já o VIII, fala na indicação de uma equipe multidisciplinar de pessoas com expertise que colaborem com a construção, aperfeiçoamento e acompanhamento do plano de ação estrutural[49]. É, pois, etapa imprescindível dos processos estruturais a elaboração e execução do plano de atuação estrutural, sendo este momento em que se torna possível pensar soluções sob medida para o problema estrutural e a Recomendação do CNJ pretende que seja de maneira participativa entendendo a relevância da escuta e colaboração de tantos quantos possam contribuir para o êxito das soluções pensadas.

O processo é denominado estrutural não só porque o problema tratado tem natureza estrutural, mas também pelo modo como se organiza o seu procedimento sendo este pensado em etapas, entre elas a elaboração, execução e acompanhamento do plano estrutural. Assim, os estudiosos do tema[50] [51] convergem em torno da ideia de que o processo estrutural se desdobra em dois momentos: um primeiro momento de constatação do estado de desconformidade a ser corrigido; e um segundo momento com a elaboração e execução do plano estrutural, que deverá ser a etapa mais dura-

49 "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: [...] 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" (Brasil, 2025a).

50 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

51 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

doura do processo e onde a amplitude e qualidade da participação podem ser determinantes para o êxito das medidas que pretendem reestruturar o estado de coisas identificado.

Neste ponto, alguns aspectos são fundamentais de serem entendidos, tais como: o que é o plano estrutural, quem pode participar e como se dá essa participação.

O plano estrutural deve ser um planejamento elaborado pelo magistrado, juntamente com os partícipes do processo e eventuais *experts* chamados à demanda, onde conste o diagnóstico do problema a ser reconfigurado, metas a serem alcançadas, eventuais indicadores que sirvam ao acompanhamento e um cronograma das etapas que permita a fiscalização e atribuição de eventuais responsabilidades. Quanto mais esses elementos estiverem bem delimitados, maior a chance de o plano funcionar, tanto pela clareza do que se tem e do que se quer, como também pela possibilidade dos mecanismos de cobrança e fiscalização atuarem. Etapas bem definidas, metas estabelecidas e mecanismos de mensuração dos resultados são elementos essenciais ao real funcionamento do plano de estruturação.

Como dito, o Conselho Nacional de Justiça, além de recomendar a elaboração do plano estrutural, sugere também que os juízes se cerquem de especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou privadas que tenham expertise no assunto do processo estrutural. Portanto, quanto mais estiver o Judiciário cercado de conhecimentos que possam ajudar na solução do problema estrutural, melhor. A ideia é a de que a participação seja a mais ampla possível e calcada na possibilidade de contribuições que aprimorem a atuação judicial. Diante de problemas complexos, soluções devem ser pensadas de maneira coletiva e colaborativa, visto à limitação dos juízes e juízas frente à multiplicidade de questões que atualmente se apresentam ao Poder Judiciário.

Não custa rememorar que os processos estruturais são sempre demandas dotadas de grande complexidade, ou seja, de problemas que não são passíveis de soluções simples e que pedem medidas de caráter interdisciplinar a serem projetadas e acompanhadas pelo Judiciário em companhia de diferentes experts.

A indicação dessas pessoas fica a cargo do juiz e deve, por óbvio, ser justificada com base no problema a ser solucionado e nas evidências do conhecimento sobre o tema. Embora a Recomendação não toque nesse ponto, entendemos relevante que o juiz ou juíza, quando da indicação, aponte motivações para a escolha que justifique a participação destes ao longo da etapa de execução do plano estrutural. Assim como entendemos, igualmente, que, caso o profissional chamado a colaborar não atenda à expectativa, pode ser substituído para que, no seguimento da execução do plano, encontre o Judiciário o ponto de apoio necessário ao andamento das etapas planejadas.

Quanto ao funcionamento da participação de especialistas, a normativa coloca a possibilidade da elaboração de relatórios técnicos que ajudem na tomada de decisões no processo. A elaboração desses relatórios não aparece como obrigação, mas como possibilidade, em que possivelmente será oportuno, quando se tratar de especialistas

ou de entidades a quem caiba executar ou acompanhar alguma ação, devendo na sequência prestar contas ao magistrado.

Acrescenta-se à questão da participação que esta seja permanentemente acompanhada pelo magistrado(a) para assegurar que tenha efetividade e que, na hipótese dessa participação ao invés de colaborar servir a obstaculizar o processo, medidas sejam tomadas garantindo a continuidade do plano estrutural e o alcance do estado de coisas buscado. A ampliação da participação não deve servir a tornar o processo prolixo e ineficiente. Ao contrário, se constitui em elemento para legitimação do processo com resultados mais exitosos pelo enriquecimento promovido pelas colaborações diversas de experts.

4 A GESTÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: UM APROFUNDAMENTO ACERCA DA RECOMENDAÇÃO Nº 163/2025

Apresentados elementos teóricos e análise de pontos da Recomendação n.° 163/2025, temos que algumas perspectivas se colocam e merecem reflexão por parte da comunidade jurídica. Essas perspectivas vão desde aspectos formativos, sobre como redimensionar a atuação diante da singularidade dos processos estruturais, até questões relativas à gestão do sistema de justiça e as condições para tornar uma realidade os processos estruturais e, especialmente, os resultados positivos que são esperados dele.

No que se refere à dimensão formativa, estamos diante de um modelo de relação processual distinto do que habitualmente conhecemos. Somos formados para compreender o processo a partir de uma triangulação (autor-juiz-réu), calcada na ideia de opostos, portanto, de litígio. Todo e qualquer arranjo que fuja dessa estrutura demandará dos profissionais do direito um esforço de compreensão, posto que foge daquilo para o que somos preparados para atuar.

No caso dos processos estruturais, temos dois fatores que podem operar distintos dessa lógica da triangulação: a multipolaridade e a desnecessidade, em algumas situações, de uma decisão final que "solucione" o processo.

Em relação à multipolaridade, embora já estejamos há algum tempo trabalhando no Brasil com processos coletivos, o processo estrutural acrescenta uma camada a isso que é a complexidade da demanda e das soluções. Ou seja, o processo é estrutural não apenas porque há um conjunto de pessoas assentadas sobre interesse comum, mas pela possibilidade de tratar um conjunto de pessoas pensando entre elas questões comuns e soluções que podem ser únicas ou diversas.

Para isso, profissionais do direito, pertencentes ou não ao sistema de justiça, precisam estar atentos às novas dinâmicas processuais, preparando-se para atuar dentro de uma lógica cooperativa e que priorize a participação e a construção de soluções. Muito provável que advogados que atuem/atuam em processos estruturais se especializem

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

nas dinâmicas e fluxos típicos desse modelo, assim como os que atuam dentro do sistema de justiça, que falaremos na sequência.

Um segundo aspecto importante diz respeito à gestão do sistema de justiça. Não basta falarmos em processos estruturais, termos regramentos de processos estruturais, caso não haja no Poder Judiciário brasileiro e nos seus adjacentes, estrutura preparada para dar cabo às singularidades desse modelo. De toda análise já feita aqui, resta claro que há um conjunto de particularidades pertencentes a esse modelo de relação que precisa de uma gestão própria para tornar viável a sua realização e os bons resultados esperados.

A própria Recomendação 163/2025 do CNJ, analisada nos itens anteriores, dá conta disso ao estabelecer que o Tribunal adote medidas de apoio material e de recursos humanos ao juízo quando identificado o processo estrutural, bem como que sejam pensadas métricas próprias para avaliar produtividade e para as atividades de correição, dada a complexidade desses casos[52]. Portanto, pressupostos específicos de gestão do Judiciário são indicados para a situação dos processos estruturais, o que deve/deverá ser observado pelos tribunais brasileiros.

No art. 4° da Recomendação 163, o Conselho Nacional de Justiça recomenda que seja disponibilizado nos sites dos tribunais a lista de processos estruturais em andamento e encerrados e indica uma série de informações que poderão também ser publicizadas[53]. O propósito é cercar estes processos de transparência e assegurar o direito à informação.

Em pesquisa realizada no site dos tribunais de justiça dos estados brasileiros e do Distrito Federal não localizamos atendimento ao referido dispositivo em nenhum dos tribunais. Portanto, até a data da presente pesquisa, fevereiro de 2026, nenhum dos sites traz hiperlink para acesso à lista de processos estruturais em curso ou finalizados, nem mesmo apresenta informações outras, conforme apontado na Recomendação do CNJ.

Cabe registrar, contudo, que foi publicada uma nota técnica para atuação em processos estruturais em julho de 2025 pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF)[54]e que foi publicada uma cartilha sobre processos estruturais em setembro de 2025

52 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

53 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original162211202506256 85c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

54 DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. *Nota Técnica CIJDF 17/2025*. Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais: adesão à Nota Técnica CIJEPA 002/2022. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/notas-tecnicas/nota-tecnica-cijdf-17-2025-adesao-demandas-estruturais-publicada-em-3-07-2025.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)[55]. Já o Tribunal de Justiça da Paraíba instituiu um grupo de trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização de processos estruturais em janeiro de 2026[56]. Assim, embora não tenha havido o cumprimento do item da Recomendação nº 163/2025, observa-se que, nesses casos, medidas vêm sendo adotadas para incorporar as práticas relacionadas aos processos estruturais.

Já entre os seis tribunais regionais federais, encontramos o atendimento à Recomendação em dois deles. No Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, existe uma Comissão de Processos Estruturais ligada ao seu Sistema de Conciliação (SISTICON)[57]. Na página do sistema do referido Tribunal, é possível não só identificar a composição da Comissão de Processos Estruturais, como também compreender os seus objetivos e acessar a lista de processos com suas principais informações. No Tribunal Regional Federal da 6ª Região, que abarca o estado de Minas Gerais, também encontramos link para acessar a Coordenação de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária, onde está um banco de atos de cooperação judiciária, e hiperlink para acompanhamento de acordos no caso da Bacia do Rio Doce[58]. Cumpre lembrar que, perante o TRF 6ª Região, correm os processos de natureza estrutural relativos aos crimes ambientais de Mariana e Brumadinho.

Além dessa parte da gestão do judiciário que diz respeito à transparência e publicidade dos processos estruturais, é preciso também pensar e discutir aspectos referentes à gestão cotidiana de demandas dessa natureza. São processos complexos, que envolvem diversidade de atos com naturezas várias e que, não raro, envolve diálogo interinstitucional, de maneira que é inviável trabalhar o magistrado sem uma equipe que lhe auxilie e que atue com responsabilidades, mesmo que sem poder decisório.

Nos processos estruturais, nem sempre haverá uma definição precisa do que fazer; é possível que sejam indicadas metas e objetivos a serem alcançados, pensados em etapas que precisam ser acompanhadas para que haja êxito. Assim, o juiz tem que contar com auxílio, que pode ser de servidores designados ou de terceiros convidados

55 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Cartilha sobre processos estruturais*. Belo Horizonte: TJMG, 2025 Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/59/04/F7/E4/324599102BE1B3990D08CCA8/Cartilha%20Processos%20Estruturais%20_6_%20_1_.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

56 PARAÍBA. Tribunal de Justiça. *Ato da presidência nº 3/2026*. Constitui Grupo de Trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização dos processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário da Paraíba. Diário da Justiça Eletrônico, João Pessoa, ano 128, nº 17.284, 27 jan. 2026. Disponível em: https://app.tjpb.jus.br/dje/rest/ultimosdiarios/diario/27_01_2026.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

57 Ver BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *SISTCON - Sistema de Conciliação da 4ª Região - Demandas Estruturais*. Disponível em: https ://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585. Acesso em: 30 jan. 2026.

58 Ver BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. *CODES - Coordenação de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária*. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/institucional/codes-coordenacao-de-demandas-estruturais-e-cooperacao-judiciaria/. Acesso em: 30 jan. 2026.

Civil Procedure Review, v. 17, n. 1: jan.-abr. 2026.
ISSN 2191-1339 – www.civilprocedurereview.com

para essa finalidade. Essencial também que sejam pensadas as responsabilidades dessa equipe, já que mesmo sem poder decisório (este fica com o magistrado) terão atuação com repercussões práticas. A formação dessa equipe de auxílio ao magistrado será feita de acordo com a situação em disputa, sua dimensão, características e demandas específicas.

Os processos estruturais se constituem em uma realidade no nosso país de dimensão continental, com questões que são fruto de aspectos positivos, como a nossa biodiversidade, e aspectos negativos, como as desigualdades que atravessam nossa população. A sua importância para um poder judiciário mais eficiente e efetivo é inegável e o caminho deve ser de aprimorar a sua gestão, preparar os profissionais para atuar e fazer do processo estrutural um meio para soluções jurídicas inteligentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do processo estrutural no contexto brasileiro permite apontar como considerações finais que sua consolidação não decorreu, inicialmente, de um esforço teórico sistematizado, mas de uma prática jurisdicional intuitiva voltada à resolução de problemas complexos e multipolares. Conforme destaca Vitorelli[59], a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, sobretudo a partir dos anos 2000, já revelava características típicas do processo estrutural antes mesmo de sua denominação e teorização no campo doutrinário.

Portanto, trata-se de um modelo que surge da realidade fática e apenas posteriormente é incorporado à literatura jurídica. Essa constatação se reforça quando observada a experiência comparada. Embora o sistema estadunidense, a partir do caso *Brown v. Board of Education*, seja tradicionalmente apontado como marco do processo estrutural, Vitorelli[60] e Fiss[61] demonstram que experiências semelhantes se desenvolveram de forma autônoma no Brasil, como no caso das cirurgias ortopédicas no Ceará. Em ambos os contextos, o processo estrutural surge como resposta pragmática à incapacidade dos instrumentos processuais tradicionais de lidar com litígios complexos marcados por violações estruturais e prolongadas de direitos fundamentais.

Como bem sintetiza Fiss[62], trata-se de fenômeno intuitivo, cuja produção teórica é posterior à prática forense. Nesse sentido, a compreensão do processo estrutural se mostra menos dependente de definições conceituais rígidas e mais associada à análise de sua práxis. O processo estrutural se caracteriza, sobretudo, por seu objetivo de

59 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

60 VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

61 FISS, Owen. *A origem do processo estrutural*: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

62 FISS, Owen. A origem do processo estrutural: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

enfrentar litígios estruturais decorrentes de problemas estruturais, entendidos como estados de desconformidade, cujas consequências jurídicas exigem intervenções contínuas, coordenadas e prospectivas[63].

A estrutura do processo se articula ao problema que pretende solucionar, reforçando a centralidade da gestão processual e da participação dos diversos atores envolvidos. À luz dessas premissas, este artigo buscou analisar a Recomendação nº 163/2025 do Conselho Nacional de Justiça como instrumento normativo relevante para o aprimoramento do acesso à justiça e da participação social na condução de processos estruturais.

Ao constituir diretrizes voltadas à gestão processual e à inclusão de mecanismos participativos voltados ao acesso à justiça, a Recomendação sinaliza um avanço institucional na compreensão do modelo processual. A título de considerações finais, compreendemos que o fortalecimento do processo estrutural no Brasil passa, necessariamente, pela consolidação de práticas que promovam a participação e o acesso à justiça informada dos titulares dos direitos afetados e pela construção de arranjos processuais capazes de lidar com a complexidade dos problemas estruturais, reafirmando o papel do Judiciário como agente de transformação institucional e social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.641, de 29 de abril de 2021*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3.640, de 31 de julho de 2023*. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.441, de 2 de setembro de 2020*. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261966. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.778, de 1º de outubro de 2020*. Dispõe sobre a nova Lei de Ação Civil Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2263651. Acesso em: 30 jan. 2026.

63 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 163, de 16 de junho de 2025*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Brasília, DF: CNJ, 2025a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Brasília, DF: Senado Federal, 2025b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - APDF 347/DF*. Número único: 0003027-77.2015.1.00.0000. Peticionado em 30/09/2015b. Origem: Distrito Federal. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560. Acesso em: 29 jan. 2026.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. *¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales*. Gestión y política pública, Cidade do México, v. 24, n. 1, p. 85–130, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792015000100003&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 24 set. 2025.

CABRAL, Antonio. Delegação de competências no processo estrutural. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, v. 4, n. 1, p. 123–167, 2024. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/375. Acesso em: 24 set. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CRENSHAW, Kimberlé W. Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine. *University of Chicago Legal Forum*, v. 1989, n. 1, art. 8, p. 139–167, 1989.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 45–81, maio 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. *Nota Técnica CIJDF 17/2025*. Atuação do Poder Judiciário nos Processos Estruturais: adesão à Nota Técnica CIJEPA 002/2022. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/consultas/notas-tecnicas/nota-tecnica-cijdf-17-2025-adesao-demandas-estruturais-publicada-em-3-07-2025.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

FISS, Owen. *A origem do processo estrutural*: the civil rights injunction. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

GARCIA, Carolina Trevilini. *Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material no processo coletivo*. 2021. 140f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no

Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

JULIÃO, Janaína Aparecida. *O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016-2023)*: entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

JUSTIA US Law. *DeGraffenreid v. GENERAL MOTORS ASSEMBLY DIV., ETC., 413 F. Supp. 142 (E.D. Mo. 1976)*. Disponível em: https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/413/142/1660699/. Acesso em: 29 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Cartilha sobre processos estruturais*. Belo Horizonte: TJMG, 2025 Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/59/04/F7/E4/324599102BE1B3990D08CCA8/Cartilha%20Processos%20Estruturais%20_6_%20_1_.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça. Ato da presidência nº 3/2026. *Constitui Grupo de Trabalho para estudo e proposição de medidas relacionadas à identificação, condução e institucionalização dos processos estruturais no âmbito do Poder Judiciário da Paraíba*. Diário da Justiça Eletrônico, João Pessoa, ano 128, nº 17.284, 27 jan. 2026. Disponível em: https://app.tjpb.jus.br/dje/rest/ultimosdiarios/diario/27_01_2026.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

SUPERIOR Tribunal de Justiça (STJ). *Processos estruturais é o tema do Entender Direito desta semana*. YouTube, 15 de jun. de 2021. 1 vídeo (1h03m20s). Disponível em: https://youtu.be/cN1V0IuwNLI?si=1fJJplO8JtsFLrKd. Acesso em: 23 ago. 2025.

SERPA, Cláudia Albagli Nogueira. *A institucionalização da ética no espaço procedimental-discursivo*: um estudo das audiências públicas no STF. Salvador: Juspodium, 2020.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.