

**JUSTIÇA
PESQUISA**
7ª EDIÇÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL

PROCESSAMENTO,
JULGAMENTO E
EXECUÇÃO



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luiz Edson Fachin

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros

Ministra Kátia Magalhães Arruda

Jaceguara Dantas

Andréa Cunha Esmeraldo

Paulo Régis Machado Botelho

Fabio Esteves

Ilan Presser

Noemia Porto

Sílvio Amorim

João Paulo Schoucair

Ulisses Rabaneda

Marcello Terto

Daiane Nogueira de Lira

Rodrigo Badaró

Secretária-Geral

Clara da Mota

Secretário de Estratégia e Projetos

Paulo Marcos de Farias

Diretor-Geral

Bruno César de Oliveira Lopes

EQUIPE

Coordenador Acadêmico

Marcelo Guedes Nunes

Coordenadores de Campo

André Assumpção

Fábio Ulhoa Coelho

Fernando Poliano Tarouco Correa Filho

Hannah Maruci Aflalo

Rafael Bassi Stern

Equipe de Apoio

Andressa Maria Scorza dos Ramos

Bárbara Tassoni Esposito

Beatriz Brajal Varejão

Danieli Rocha Chiuzuli

Igor Pretel

EXPEDIENTE

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Gabriela Guerreiro

Divisão de Imprensa

Andréa Barretto Lemos

Divisão de Mídias

Mirela Lopes Torres

Projeto gráfico e diagramação

Eron Castro

2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

**JUSTIÇA
PESQUISA**
7ª EDIÇÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL

PROCESSAMENTO,
JULGAMENTO E
EXECUÇÃO

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Juízas Coordenadoras

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Diretora Executiva

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretora de Projetos

Isabely Fontana da Mota

Diretor Técnico

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Pesquisadoras e pesquisadores

Alexander da Costa Monteiro

Danielly dos Santos Queirós

Felipe de Oliveira Antoniazzi

Olívia Alves Gomes Pessoa

Estatísticos e Estatística

Davi Ferreira Borges

Filipe Pereira da Silva

Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa

Aline Maria da Silva Mendonça

Felipe Evangelista Andrade Silva

Júlia Capute Corrêa Pinto

Pedro Henrique de Pádua Amorim

Ricardo Marques Rosa

Estagiários e Estagiárias

Beatriz Aurora

Carlos Cezar Yoshitake Júnior

Lucas Antonio Guimarães Petry

Maria Eduarda Dantas da Conceição

COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E MEMÓRIA DO PODER JUDICIÁRIO (COIN)

Juíza Coordenadora

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Coordenadora

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Equipe COIN

Julianne Mello Oliveira Soares

Luciana Rodrigues da Silva Castro

Renata Lima Guedes Peixoto

Rodrigo Franco de Assunção Ramos

FICHA CATALOGRÁFICA

C755a

Conselho Nacional de Justiça.

Ações coletivas no Brasil : processamento, julgamento e execução : sumário executivo / Conselho Nacional de Justiça; Associação Brasileira de Jurimetria. – Brasília: CNJ, 2026.

42 p.:il.

ISBN: 978-65-5972-246-4 (Justiça Pesquisa, 7)

1. Tutela coletiva 2. Direitos coletivos 3. Processos coletivos I. Título. II. Associação Brasileira de Jurimetria III. Série

CDD: 340

1. INTRODUÇÃO E MÉTODOS

Esta pesquisa examina o microssistema de tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro, destacando seu papel na proteção de direitos transindividuais em uma sociedade complexa e marcada pela interdependência entre sistemas sociais. Ao permitir o tratamento conjunto de demandas fragmentadas, esse microssistema contribui para superar a lógica individualista do processo judicial e promover maior racionalização na gestão de litígios repetitivos.

O estudo dá continuidade à pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2018, com o objetivo de atualizar e aprofundar seus resultados, especialmente em relação a desafios anteriormente identificados. Entre os principais focos está a análise quantitativa do perfil das ações coletivas, incluindo a distribuição dos autores entre entes públicos e privados, buscando verificar a persistência da predominância do setor público e compreender suas causas. Além disso, a pesquisa avança na classificação temática dos processos com o uso de modelos de linguagem mais sofisticados e novas bases de dados, como o DataJud, superando limitações metodológicas anteriores.

A pesquisa tem como objetivos centrais caracterizar quantitativa e qualitativamente as ações coletivas, analisando o perfil das partes, os tempos de tramitação, os desfechos processuais, as formas de cumprimento das decisões e acordos. Também busca compreender a percepção de atores do sistema de justiça, os principais gargalos das ações coletivas e avaliar a influência dessas ações na formação de precedentes, especialmente no âmbito dos recursos repetitivos e dos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR).

Esses objetivos foram operacionalizados em 19 perguntas de pesquisa, que abordam aspectos do cumprimento de decisões, a produção de provas, a participação dos envolvidos, a duração dos processos, o papel dos acordos, a atuação de estruturas institucionais como Nugepnacs e a relação entre ações coletivas e direitos individuais. Para respondê-las, a pesquisa adota uma metodologia mista, combinando análise quantitativa de dados (a partir de bases e sistemas como Cadastro Nacional de Ações Coletivas - Cacol, Banco Nacional de Precedentes - BNP/Pangea, jus.br e com uso de técnicas de processamento por inteligência artificial), entrevistas em profundidade com atores relevantes e estudos de caso de processos de destaque.

O estudo abrange diferentes tribunais brasileiros e utiliza uma estratégia metodológica concomitante, na qual dados quantitativos e qualitativos são produzidos e integrados simultaneamente. Essa abordagem busca aumentar a robustez dos resultados e ampliar a compreensão do fenômeno investigado, alinhando-se a uma perspectiva de pesquisa aplicada voltada à proposição de melhorias concretas no funcionamento do microssistema de tutela coletiva.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem de métodos mistos, combinando dados secundários – especialmente os registros do Cacol até abril de 2025 – com cinco bases de dados primários voltadas a análises qualitativas e quantitativas. Essas bases diferenciam-se tanto pelos instrumentos de coleta (como protocolos de extração, entrevistas e formulários) quanto pelas estratégias de análise empregadas, permitindo uma investigação abrangente do funcionamento das ações coletivas.

No campo qualitativo, são utilizados estudos de caso e entrevistas em profundidade. Os estudos de caso analisam autos processuais, documentos e entrevistas relacionados a ações coletivas de grande relevância, enquanto as entrevistas buscam captar percepções de atores do sistema de justiça sobre aspectos práticos e desafios do microssistema. Já no campo quantitativo, a pesquisa se apoia em dados do Cacol e em microdados extraídos de amostras de processos e suas execuções, selecionados de forma estratificada. Esses dados são tratados por meio de protocolos sistemáticos e técnicas de codificação, incluindo o uso de modelos de linguagem natural.

A análise das diferentes bases segue uma estratégia concomitante com ênfase quantitativa, na qual os dados são produzidos e analisados em paralelo. Os resultados qualitativos têm papel complementar: ajudam a formular hipóteses, interpretar nuances dos achados quantitativos e acessar dimensões não captáveis por dados estruturados, como a percepção dos atores envolvidos. Ao final, há integração entre os dois tipos de evidência, fortalecendo a consistência dos resultados.

Por fim, destaca-se o uso de triangulação metodológica, especialmente nos estudos de caso, que combinam análise documental, dados quantitativos e entrevistas. Essa abordagem permite tanto examinar casos de grande impacto quanto compreender padrões recorrentes do funcionamento da jurisdição coletiva, garantindo maior profundidade e robustez às conclusões da pesquisa.

3. RESPOSTAS ÀS QUESTÕES NORTEADORAS

Nesta seção, elencam-se as respostas obtidas às questões norteadoras tendo em vista todos os achados da pesquisa. Cada resposta foi obtida unindo achados qualitativos e quantitativos, explicitando discordâncias quando cabível.

3.1 COMO SE DÁ O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NAS AÇÕES COLETIVAS?

A análise quantitativa dos dados do Cacol mostra que existem dois padrões de cumprimento de ações coletivas. O primeiro, que ocorre principalmente em ações civis públicas que tutelam direitos individuais indisponíveis, mas também é expressivo em ações propriamente coletivas, é o cumprimento de uma obrigação de fazer que se inicia no deferimento da antecipação da tutela de urgência. Na Justiça Estadual, 81,2% das ações coletivas pedem antecipação de tutela, enquanto na Justiça Federal o percentual é de 76,3%. Um percentual inferior é encontrado na Justiça Trabalhista, onde se observam pedidos de antecipação de tutela em 44,8% dos casos. Os percentuais de deferimento desses pedidos variam de 20% a 50%, a depender da matéria em questão. Em geral, as decisões liminares deferidas são cumpridas, o que pode conduzir à perda superveniente do interesse processual em determinadas hipóteses, especialmente quando a obrigação é integralmente satisfeita antes da sentença, embora não se trate de consequência automática. Em outros casos, a tutela de urgência é posteriormente confirmada na sentença, com resolução do mérito. No caso das ações tutelando direitos individuais indisponíveis, muito frequentes, a taxa de deferimento da tutela de urgência é de cerca de 70%.

O segundo padrão de cumprimento das ações coletivas ocorre na hipótese de indeferimento da liminar ou da execução de determinações complexas, como obrigações de fazer que envolvem o desenvolvimento, aprovação e execução de projetos ou a homologação de cálculos complexos. Esse é o cenário de cumprimento das decisões definitivas de aproximadamente metade das ações coletivas estudadas e costumam levar cerca de 800 dias para serem liquidadas e executadas. O cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas é identificado por grande parte dos entrevistados de todos os grupos estudados como um dos maiores “gargalos” do sistema, sendo descrita como uma fase complexa, morosa e marcada por incertezas que frequentemente frustram a efetividade da vitória

obtida no mérito. Os achados quantitativos confirmam essa percepção, pois a etapa de execução das sentenças é longa em todas as esferas da Justiça, normalmente marcada por inúmeras pequenas intercorrências e prorrogações de prazo, ocupando a maior parte da duração das ações coletivas. Mesmo após o trânsito em julgado, a execução enfrenta barreiras estruturais, como a realização de cálculos complexos e a ausência de uma regulamentação específica que facilite a liquidação, permitindo que réus, na visão dos entrevistados, utilizem recursos protelatórios, como “embargos de cálculo”, para postergar o pagamento por anos.

A análise dos estudos de caso indica que o cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas não se dá de forma linear, automática ou homogênea, mas constitui uma etapa processual marcada por tensões institucionais, disputas interpretativas e assimetrias de poder entre os sujeitos envolvidos. Longe de representar uma fase meramente executiva, o cumprimento das decisões revela-se um prolongamento do conflito judicial, no qual se reconfiguram estratégias processuais, disputas sobre alcance dos comandos decisórios e dificuldades de monitoramento da efetividade material dos direitos reconhecidos.

Nos casos analisados, observa-se que o cumprimento das decisões adjudicatórias enfrenta obstáculos relevantes, especialmente quando os efeitos da decisão se projetam para além do caso individual e assumem dimensão coletiva ampliada. O Caso Caixa Econômica Federal ilustra de modo emblemático esse fenômeno: o reconhecimento da eficácia nacional da decisão coletiva, embora juridicamente relevante, introduz desafios adicionais a sua implementação, uma vez que amplia o espectro territorial de incidência do comando judicial sem, contudo, oferecer mecanismos centralizados de monitoramento e execução. Essa dissociação entre o alcance normativo da decisão e a capacidade institucional de assegurar seu cumprimento efetivo aparece reiteradamente nas entrevistas, nas quais atores relatam a exploração de “brechas” por réus – públicos e privados – para retardar, limitar ou fragmentar o cumprimento das obrigações impostas.

Nos casos envolvendo direitos individuais homogêneos, o cumprimento das decisões revela um problema estrutural adicional: a pulverização da fase executiva. Mesmo quando há êxito no mérito coletivo, a efetividade material da decisão depende, em grande medida, da instauração de liquidações e cumprimentos individuais de sentença, o que tende a reproduzir a lógica individualista do sistema de justiça. Esse padrão foi identificado nos estudos de caso, nas entrevistas e, em menor escala, na análise quantitativa. Na maior parte da amostra de casos do Cacol, as execuções estudadas foram realizadas de modo coletivo, mas foi identificado um montante significativo de execuções individuais que ocorreram concomitantemente a execuções coletivas. Entretanto, nesses casos, identificou-se

um esvaziamento da execução coletiva em prol das execuções individuais. Além disso, em particular nas ações coletivas observadas na Justiça do Trabalho, as observações empíricas quantitativas sugerem que o cenário geral é de opção pela via individual para execuções nesses casos.

O Caso Brumadinho evidencia uma dinâmica distinta, mas igualmente problemática, relacionada ao cumprimento de decisões e acordos em contextos de alta complexidade. Nesse caso, o cumprimento dos acordos parciais celebrados – muitos deles resultantes de tratativas extrajudiciais – revelou-se dependente de mecanismos contínuos de acompanhamento e fiscalização, o que levou os autores a requererem a constituição de uma Comissão Mista para monitoramento do cumprimento das obrigações. A própria fundamentação do pedido explicita que as formalidades processuais tradicionais, baseadas em provocações sucessivas e atos atomizados, podem se converter em obstáculo à efetivação dos direitos sociais quando aplicadas a litígios coletivos complexos. Esse dado sugere que, em determinadas ações coletivas, o cumprimento das decisões demanda arranjos institucionais excepcionais que extrapolam a lógica clássica da execução judicial.

Quanto aos acordos, os estudos de caso indicam que sua potencial contribuição para a celeridade processual não se traduz necessariamente em maior efetividade material. No Caso Brumadinho, embora os acordos tenham permitido a resolução mais rápida de parcelas do conflito, eles também suscitaram questionamentos relevantes quanto à representatividade, à transparência das negociações e às renúncias amplas de direitos impostas aos aderentes. A ausência de declaração de responsabilidade da ré e a padronização dos parâmetros indenizatórios colocam em xeque a capacidade desses acordos de produzir uma reparação adequada e socialmente legítima, reforçando a percepção de que o cumprimento formal de acordos não se confunde com a realização substantiva dos direitos tutelados.

Diante desse panorama, é possível afirmar que os estudos de caso permitem aferir o cumprimento das decisões judiciais em ações coletivas apenas de forma parcial e qualificada. Eles são especialmente úteis para identificar padrões problemáticos, gargalos recorrentes e estratégias institucionais mobilizadas na fase de cumprimento, bem como para compreender como a execução se articula com categorias processuais como coletividade do direito, legitimidade ativa, territorialidade e complexidade do conflito. Contudo, os estudos de caso apresentam limitações evidentes para mensurar, de forma abrangente, o grau de efetividade material das decisões coletivas, sobretudo em contextos de execução pulverizada ou de acordos celebrados fora do espaço estritamente judicial.

3.2 SOBRE O CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES EM DEMANDAS COLETIVAS, QUAIS SÃO OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS NO PROCESSO COLETIVO?

Os instrumentos jurídicos utilizados para o cumprimento das deliberações em demandas coletivas oscilam entre mecanismos tradicionais de coerção judicial, estratégias de defesa protelatórias e novas ferramentas de desjudicialização da execução.

O instrumento padrão para efetivar a condenação é a liquidação e cumprimento de sentença, que ocorre frequentemente de forma individual. Como a sentença coletiva costuma ser genérica (fixando apenas a responsabilidade do réu), as vítimas precisam ingressar com novos processos para provar seu vínculo pessoal e o valor devido. Esse modelo é amplamente criticado nas fontes por sobrecarregar o Judiciário e dificultar o acesso de vítimas com danos de pequeno valor.

No âmbito das medidas coercitivas impostas pelo juiz, utilizam-se as multas e as obrigações de fazer ou não fazer (tutela inibitória). No entanto, há críticas severas quanto à eficácia desses instrumentos: as multas são frequentemente consideradas irrisórias frente ao lucro obtido com o ilícito (ausência de “punitive damages” no Brasil), levando as empresas a preferirem pagá-las a cumprir a obrigação. Além disso, membros do Ministério Público apontam que muitos juízes têm dificuldade em manejar a tutela inibitória, preferindo converter a obrigação em perdas e danos, o que não resolve o problema estrutural.

Por parte dos réus (Grandes Empresas e Poder Público), os instrumentos mais citados para travar o cumprimento são as impugnações de cálculo, utilizados para contestar valores e protelar pagamentos e o uso político da Suspensão de Segurança (ou de Liminar). Este último é descrito por uma organização de direitos humanos do Sudeste como uma trava autoritária onde o réu recorre à presidência dos tribunais superiores alegando risco à economia ou ordem pública para suspender imediatamente os efeitos de decisões favoráveis à coletividade, consolidando o dano pela teoria do fato consumado.

Diante da ineficiência da via impositiva, os acordos (judiciais e extrajudiciais) e as mediações emergem como os instrumentos de cumprimento mais efetivos. Adicionalmente, a decisão saneadora é apontada como um instrumento processual subutilizado que, se bem aplicado no início da ação para delimitar beneficiários e objetos, facilitaria imensamente a fase de cumprimento da deliberação final.

3.3 HÁ DIFERENÇAS ENTRE O CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS ADVINDAS DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS E DE DECISÕES JUDICIAIS IMPOSITIVAS?

Pergunta relacionada: Qual a porcentagem de acordos e quais os atores que os firmam? Foi possível constatar temas mais propícios a acordos? Quais os valores e tempo de tramitação dessas ações em que há acordos, comparativamente com as que não há?

Os entrevistados indicam uma diferença considerável entre as duas modalidades, apontando que as soluções consensuais apresentam índices de cumprimento muito superiores aos das decisões judiciais impositivas. O exemplo mais contundente provém do acima mencionado Ministério Público da região Sudeste, que relata um índice de 100% de cumprimento dos acordos firmados. A explicação para esse sucesso reside na natureza da decisão: por ser construída pelas partes dentro do que é factível, ela gera maior aderência e comprometimento do que uma ordem imposta verticalmente pelo juiz, que tende a ser resistida até as últimas instâncias.

Por outro lado, a análise qualitativa dos estudos de caso indica que a existência de acordos não é um padrão generalizado entre as ações coletivas examinadas, mas um fenômeno pontual e concentrado em litígios de alta complexidade. Esse diagnóstico é confirmado pela análise quantitativa. Os acordos são pouco frequentes e observados em cerca de 10% dos casos estudados. Essa taxa varia pouco de acordo com o tipo de ação e perfil de parte. No que diz respeito a temas e perfis de parte, destaca-se apenas (1) o Ministério Público do Trabalho, que realiza acordos em aproximadamente 22% das suas ações coletivas; e (2) maiores taxas de acordo são identificadas nos processos por Improbidade, onde acontecem em 25% dos casos, e em processos discutindo ilícitos ambientais, em 15% dos casos. De toda forma, o cenário geral analisado na amostra quantitativa é de baixa adesão a decisões consensuais. Esse cenário pode ser explicado em parte pela tendência do Judiciário de decidir favoravelmente aos reclamantes e requerentes das ações coletivas.

Em contrapartida, o cumprimento de sentenças judiciais impositivas é marcado por um alto tempo de tramitação. Conforme já pontuado, essa fase processual foi predominantemente descrita como um dos maiores gargalos do sistema. Além disso, muitos entrevistados registram como causa dessa morosidade a resistência dos réus. Nessa visão, a execução forçada enfrenta barreiras burocráticas, como a necessidade de liquidação e cálculos complexos e, em alguns casos, a necessidade de articulação entre execuções individuais e coletivas.

Na visão dos entrevistados, além da taxa de adesão, a forma de cumprimento também difere qualitativamente. As soluções consensuais permitem mecanismos de reparação mais criativos e diretos, evitando a burocracia forense. A autocomposição é vista, portanto, não apenas como mais rápida, mas como capaz de entregar soluções mais efetivas e de qualidade.

Contudo, há ressalvas importantes sobre a qualidade desse cumprimento consensual. Embora a taxa de adesão aos termos do acordo seja alta, alguns entrevistados da sociedade civil e magistratura alertam que, se a negociação não for transparente ou não envolver as vítimas, o acordo pode ser cumprido formalmente pelos réus, mas ser insuficiente para reparar o dano real ou renunciar a direitos garantidos. Assim, enquanto a decisão consensual vence na métrica da efetividade do cumprimento, ela ainda enfrenta o desafio da legitimidade do conteúdo acordado.

3.4 QUAIS OS PRINCIPAIS ATORES NO PROCESSO COLETIVO (INCLUINDO POPULAÇÃO DEFENDIDA/BENEFICIADA, LITISCONSÓRCIOS, AMICUS CURIAE ETC.)? SÃO REALIZADOS ATOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DOS GRUPOS AFETADOS NO PROCESSO COLETIVO?

Pergunta relacionada: O papel dos agentes públicos como polo ativo vem diminuindo ao longo do tempo? Se sim ou não, em quais temas?

Os principais atores do processo coletivo identificados na pesquisa dividem-se entre os legitimados ativos (Ministério Público, Defensoria Pública, Sindicatos e Associações/ OSCs), que atuam como substitutos processuais da população beneficiada (a sociedade em geral, consumidores, trabalhadores, comunidades indígenas, vítimas de desastres etc.), e os réus, que geralmente figuram como grandes corporações ou o Poder Público. O Poder Judiciário (magistrados e servidores dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas - Nugepnacs) atua como gestor e decisor, enquanto a figura do *Amicus Curiae* ganha relevância estratégica como terceiro interveniente, utilizado por organizações da sociedade civil para qualificar o debate, aumentar a mobilização social e abrir as portas dos tribunais para a realidade fática do conflito.

Especificamente em termo de frequências relativas, os principais atores que operam o microsistema processual de tutela coletiva são, nessa ordem, os sindicatos e os ministérios públicos estaduais. Os sindicatos são responsáveis pelo ajuizamento de 73,5% das ações trabalhistas cadastradas no Cacol, seguido pelo Ministério Público do Trabalho, que

ajuíza 12,5% das ações. Na Justiça Estadual, os ministérios públicos estaduais figuram no polo ativo de cerca de 67% das ações, seguidos por pessoas físicas ajuizando ações populares. As demais organizações da sociedade civil, como associações, institutos, grupos de impactados etc., atuam principalmente na Justiça Estadual, onde estão presentes em 4,1% dos casos. As ações coletivas da Justiça Federal têm um perfil mais próximo das ações da Justiça do Trabalho, com 43% das ações sendo ajuizadas por sindicatos de funcionários públicos da União, de companhias estatais ou associações representantes de categorias de trabalhadores. A Justiça Federal também conta com um percentual razoável de órgãos públicos, autarquias e governos estaduais e municipais nos polos ativos, muitas vezes ajuizando ações relativas a tributos e repasses.

O perfil dos atores mais atuantes no microssistema processual de tutela coletiva está relacionado aos tipos de ações coletivas mais comuns, o que também se reflete no perfil dos grupos beneficiários observados nos dados. O tipo de ação coletiva mais comum, com cerca de 30.000 ações novas por ano, é a ação de cumprimento de norma ou acordo coletivo ajuizado por um sindicato, sendo os beneficiários da ação a categoria ou grupo representado legitimamente pelo sindicato no contexto de ajuizamento da ação. O segundo grupo de ações mais numeroso é o das ações civis públicas ajuizadas por ministérios públicos estaduais para garantir direitos individuais indisponíveis, geralmente relacionado ao fornecimento de tratamento ou remédio indisponível a um paciente que se encontra em estado grave. Essas ações, que somam aproximadamente dezenas de milhares por ano, beneficiam indivíduos específicos, por vezes em situação vulnerável. Por fim, o terceiro grupo de ações coletivas mais comum é aquele que busca reparar um dano ambiental causado pela exploração, construção ou ocupação de uma propriedade irregular. Esse grupo de ações geralmente é ajuizado também por um ministério público estadual ou federal e os beneficiários são, em última instância, todos os membros da sociedade, a julgar pelos possíveis efeitos sistêmicos da degradação ambiental.

No que se refere aos *amici curiae*, sua participação mostrou-se limitada ou inexistente nos estudos de caso e na análise quantitativa. Não se identificou, de forma sistemática, a admissão dos *amici* representativos de comunidades afetadas, movimentos sociais ou organizações técnicas independentes. A ausência ou baixa incidência desse instrumento sugere que, embora previsto como mecanismo de abertura democrática do processo coletivo, o *amicus curiae* ainda é pouco mobilizado como canal efetivo de inclusão de perspectivas externas qualificadas, especialmente nos processos de primeira instância.

Sobre os atos de participação direta dos grupos afetados, os estudos de caso indicam que eles são excepcionais e, quando existentes, ocorrem de maneira indireta ou proceduralmente mediada. No Caso Brumadinho, por exemplo, identificam-se espaços de participação ampliada por meio de:

- assembleias sindicais para deliberação sobre acordos;
- audiências públicas (inclusive em formato virtual) para apresentação e homologação de termos negociados;
- pedidos de criação de instâncias de monitoramento, como a Comissão Mista, com participação de sindicatos, órgãos públicos e instituições técnicas.

Ainda assim, tais mecanismos não asseguram, necessariamente, uma participação direta, contínua e deliberativa das pessoas atingidas, mas antes funcionam como instrumentos de legitimação procedimental das decisões já negociadas por representantes institucionais.

Nos demais casos (Estácio, Caixa Econômica Federal e ANS), a participação dos grupos afetados é ainda mais distante: não há audiências públicas, nem canais estruturados de escuta direta, e a atuação de terceiros interessados ocorre de forma tardia ou marginal, como no ingresso do sindicato no Caso Estácio apenas após mais de uma década de tramitação.

Em síntese, os estudos de caso revelam que o processo coletivo brasileiro é marcado por:

- centralidade dos legitimados institucionais (MP, sindicatos e associações);
- baixa participação direta dos grupos afetados, que permanecem majoritariamente como beneficiários passivos da tutela;
- uso limitado de instrumentos participativos, como *amicus curiae* e audiências públicas;
- predominância de uma lógica representativa, e não participativa, mesmo em litígios de alta relevância social.

Esses achados qualitativos sugerem que, embora o processo coletivo seja concebido como mecanismo de ampliação do acesso à Justiça e de democratização da tutela jurisdicional, há significativo deslocamento da participação dos afetados para momentos periféricos ou posteriores ao núcleo decisório da ação.

3.5 COMO OCORRE A PRODUÇÃO DE PROVAS NOS PROCESSOS COLETIVOS?

A análise quantitativa revela que o principal tipo de prova produzido nas ações coletivas são as provas documentais, usualmente na forma de relatórios técnicos, pareceres e registros administrativos. As provas documentais estão presentes em 90% da amostra analisada, enquanto provas periciais e coleta de depoimentos de testemunhas são consideradas em apenas 13% e 8% das sentenças analisadas, respectivamente. Por vezes, a duração da fase instrutória das ações coletivas não está relacionada à efetiva obtenção de provas, mas sim à realização de diligências específicas e complexas, como a elaboração e aprovação de projetos e, principalmente, a avaliação dos documentos pelas partes.

A análise qualitativa dos estudos de caso revela que a produção de provas nos processos coletivos constitui um dos principais fatores de complexificação do fluxo processual, exercendo impacto direto sobre o tempo de tramitação, a definição do enquadramento coletivo dos direitos e a própria viabilidade da tutela coletiva. Longe de operar como mera etapa instrutória, a prova assume papel estrutural no processo coletivo, funcionando como espaço de disputa sobre a natureza dos direitos, a legitimidade ativa e a adequação da via coletiva.

Nos casos analisados, observa-se que a prova é fortemente condicionada pela tensão entre individualização e coletivização dos fatos. No Caso Estácio, essa tensão se manifesta de forma paradigmática: a controvérsia sobre o reconhecimento do vínculo empregatício de milhares de professores desloca o debate probatório para a pergunta sobre como provar coletivamente situações jurídicas potencialmente individualizáveis. A defesa sustentou a necessidade de prova individual para cada trabalhador, enquanto o MPT argumentou em favor de metodologias coletivas ou amostrais. Essa controvérsia repercutiu diretamente na definição e na duração da perícia contábil, que se tornou o principal gargalo do processo, estendendo-se por mais de uma década e influenciando sucessivas decisões judiciais.

Esse caso evidencia que, no processo coletivo, a prova não apenas demonstra fatos, mas define o próprio objeto do litígio. A escolha da técnica probatória (prova individualizada, prova por amostragem, prova estatística ou documental coletiva) torna-se indissociável do reconhecimento da coletividade do direito e da legitimidade do autor coletivo. Assim, a instrução probatória deixa de ser neutra e passa a operar como mecanismo de inclusão ou exclusão da tutela coletiva.

Nos casos Caixa Econômica Federal e ANS, a produção probatória assumiu contornos distintos, com maior ênfase em provas documentais e normativas, voltadas à demonstração de práticas institucionais reiteradas (cláusulas contratuais padronizadas, atos

administrativos, omissões regulatórias). Nesses casos, a prova coletiva foi menos fragmentada, pois os fatos controvertidos eram mais facilmente generalizáveis, o que reduziu a necessidade de produção probatória individual e favoreceu a discussão jurídica abstrata. Ainda assim, a prova cumpriu função estratégica ao sustentar o enquadramento dos direitos como individuais homogêneos passíveis de tutela coletiva.

O Caso Brumadinho introduz uma dimensão adicional: a produção de prova técnica interdisciplinar. Além de documentos produzidos pelas partes, o juízo requisitou informações e relatórios de órgãos externos, como a Superintendência Regional do Trabalho, a Fiocruz e o Corpo de Bombeiros Militar. Essas provas técnicas extrapolam o modelo clássico de prova judicial e refletem a necessidade de diálogo interinstitucional em litígios de alta complexidade fática e social. A prova, nesse contexto, não se limita à reconstrução do fato passado, mas contribui para o acompanhamento dos danos, a avaliação de riscos e a definição de medidas de reparação.

Todavia, a análise crítica revela limites importantes. A dependência de provas técnicas externas pode ampliar a assimetria informacional entre as partes, sobretudo quando os réus – grandes empresas ou entes estatais – detêm maior capacidade de produção e controle de dados. Além disso, a fragmentação da produção probatória em múltiplas fontes dificulta a consolidação de um quadro fático único e coerente, o que pode impactar negativamente a celeridade e a efetividade da tutela.

3.6 COMO SÃO DIRECIONADAS AS MULTAS E PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS?

O direcionamento de multas e prestações pecuniárias nas ações coletivas enfrenta um dilema entre a reparação individual direta e a sanção coletiva, sendo esta última frequentemente criticada por sua ineficácia punitiva. Idealmente, busca-se que os valores retornem aos beneficiários lesados, mas a execução individual é vista como um gargalo que gera “pulverização” de processos. Para contornar isso, experiências exitosas citadas pelos entrevistados focam na “execução fluida” ou administrativa, onde a devolução de valores ocorre automaticamente via descontos em faturas ou boletos (ex: casos de planos de saúde e energia), dispensando a necessidade de a vítima contratar advogado para buscar quantias muitas vezes pequena.

No tocante às multas (sancionatórias), há uma percepção generalizada de que elas são financeiramente irrelevantes para grandes litigantes. O Ministério Público do Trabalho critica a ausência da figura do *punitive damages* (dano punitivo) no Brasil, o que faz com

que a multa se limite à extensão do dano e não retire o lucro obtido com a ilegalidade, mantendo a conduta lesiva vantajosa para o réu.

Existem também situações nas quais o direcionamento ocorre via acordos e indenizações negociadas. Por exemplo, um líder sindicalista da região Sudeste relatou caso de devolução de mais de R\$ 300 milhões em ações de planos econômicos e pagamentos a categorias trabalhistas após longas batalhas judiciais. Contudo, há críticas severas sobre a destinação desses recursos em grandes desastres, onde acordos são fechados com padrões remuneratórios injustos e sem que as vítimas tenham notícia do conteúdo ou participem da decisão sobre como o dinheiro será aplicado, gerando uma sensação de que a reparação não atende à realidade dos atingidos.

Por fim, quando não é possível identificar individualmente as vítimas (direitos difusos ou danos de difícil comprovação individual), o sistema enfrenta dificuldades de direcionamento. Como já mencionado, o Ministério Público aponta que o STJ tende a exigir a execução individual, o que na prática inviabiliza o recebimento da prestação pecuniária pela vítima devido à burocracia e ao baixo valor, resultando em impunidade. Diante disso, defende-se a aplicação de condenações que convertam a dívida em obrigações de fazer ou pagamentos a fundos/projetos que beneficiem a coletividade de forma ampla, evitando que o réu se beneficie da dificuldade de liquidação individual.

3.7 HÁ DIFERENÇAS NO PROCESSAMENTO DAS AÇÕES QUE TRAMITAM EM UNIDADES JUDICIÁRIAS ESPECIALIZADAS EM DEMANDAS COLETIVAS? QUAL A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA ACERCA DO FUNCIONAMENTO DESSAS UNIDADES ESPECIALIZADAS OU EXCLUSIVAS?

Os dados indicam que existem diferenças relevantes no processamento das ações coletivas conforme o grau e o tipo de especialização da unidade judiciária, mas essas diferenças não seguem uma direção única nem apontam superioridade geral das varas especializadas. A principal característica estrutural observada é que a esmagadora maioria das ações coletivas permanece tramitando nas varas comuns, que concentram mais de 89% dos processos. Isso sugere que, apesar da existência institucional de unidades especializadas, elas ainda ocupam papel quantitativamente periférico no sistema, seja por critérios formais de competência, pela organização judiciária local ou pelo próprio padrão de ajuizamento adotado pelos legitimados coletivos.

Quando se observam os resultados das sentenças, as diferenças tornam-se mais qualitativas do que quantitativas. Em todas as competências há predominância de decisões de procedência, mas as varas especializadas em direitos coletivos apresentam a menor taxa de êxito dos autores, com aumento proporcional das improcedências. Já áreas materialmente delimitadas, como Direito Ambiental e Saúde, exibem as maiores taxas de procedência. Isso indica que a especialização temática associada a um campo material específico tende a produzir decisões mais favoráveis aos pedidos coletivos, possivelmente em razão de maior domínio técnico da matéria. Em contrapartida, competências mais amplas, como Fazenda Pública e varas comuns, registram maior incidência de extinções sem resolução de mérito, o que sugere a presença de obstáculos processuais, controvérsias sobre legitimidade ou inadequação da via eleita.

Outro aspecto relevante refere-se às soluções consensuais. Embora a taxa de acordos seja globalmente baixa, ela é mais elevada nas varas comuns e nas varas especializadas em direitos coletivos. Esse resultado sugere que ambientes com maior volume de litigância coletiva ou maior experiência prática podem favorecer negociações, enquanto varas tematicamente especializadas tendem a decidir mais frequentemente o mérito da controvérsia. Assim, a especialização não necessariamente reduz o conflito, mas altera o modo como ele é resolvido.

Também há diferenças importantes quanto ao tempo de tramitação. As varas especializadas em direitos coletivos apresentam o maior tempo mediano até o primeiro julgamento, superando, inclusive, as varas comuns. Por outro lado, varas temáticas, como Saúde e Fazenda Pública, apresentam tempos significativamente menores, especialmente Saúde, que alcança o menor prazo de julgamento. Isso indica que a especialização voltada a um conjunto amplo de conflitos coletivos pode aumentar a complexidade processual, enquanto especializações materialmente delimitadas favorecem maior eficiência decisória.

Do ponto de vista institucional, esses padrões permitem inferir uma percepção ambivalente dos atores do sistema de justiça. A especialização não funciona como mecanismo universal de aceleração processual nem de aumento automático de procedência. Em vez disso, sua utilidade parece depender do tipo de matéria tratada. Áreas tecnicamente delimitadas tendem a se beneficiar da expertise acumulada do juízo, enquanto varas especializadas em conflitos coletivos amplos lidam com maior heterogeneidade de demandas, maior litigiosidade estrutural e, conseqüentemente, maior complexidade decisória. Assim, a percepção provável é a de que a especialização é valiosa quando vinculada a campos materiais específicos, mas menos eficaz quando concebida apenas como especialização genérica em tutela coletiva.

Em síntese, os dados sugerem que a especialização judicial não produz efeitos uniformes sobre o processamento das ações coletivas. O desempenho dessas unidades depende mais da natureza do conflito e da estrutura do contencioso do que da especialização formal em si. Para os atores do sistema de justiça, isso tende a reforçar a ideia de que a utilidade das varas especializadas reside menos em sua existência institucional e mais na adequação entre o tipo de conflito e o conhecimento técnico acumulado pelo órgão julgador.

Na perspectiva dos entrevistados, a ausência de unidades judiciárias especializadas para julgamento é percebida como causa direta de ineficiências, problemas de gestão processual e falta de familiaridade com os temas subjacentes e importantes do Direito Coletivo como um todo. Entrevistados e entrevistadas afirmam que o desenho de comarca atual, baseado no “juiz generalista”, e no caso do Ministério Público, no “promotor generalista”, é insustentável, levando a uma atuação burocrática e ineficaz no contexto das ações coletivas. A percepção é de que, algumas vezes, em unidades não especializadas, magistrados demonstram resistência a tratar adequadamente as ações coletivas, pois as especificidades desses processos causam um maior dispêndio de tempo, desorganizam a pauta de audiências individuais e não são contabilizadas adequadamente pelas métricas de produtividade, que institui métricas otimizadas para os processos individuais. Em contrapartida, quando há especialização temática dentro das instituições (como os Núcleos Especializados da Defensoria Pública – Direitos Humanos, Meio Ambiente) a percepção dos atores da sociedade civil e do ministério público é de que a relação flui muito melhor, havendo maior abertura técnica e sensibilidade para a complexidade da causa, em oposição à percepção consensual dos entrevistados e entrevistadas sobre a atuação em unidades não especializadas.

3.8 HOUVE CRESCIMENTO NO NÚMERO DE PROCESSOS COLETIVOS? QUAIS AS CAUSAS POSSÍVEIS?

Os dados do Cacol indicam que houve crescimento no número de processos coletivos no período analisado, embora esse crescimento não tenha sido uniforme ao longo do tempo nem entre os diferentes ramos da Justiça. A série histórica revela tendência geral de aumento dos ajuizamentos entre 2020 e 2025, interrompida apenas por uma redução significativa em 2021. A hipótese mais plausível para essa queda é o impacto da pandemia de COVID-19, que afetou o funcionamento institucional e o comportamento litigioso naquele momento inicial. Superada essa fase, os volumes retornam a patamares crescentes, indicando retomada e posterior expansão do uso da tutela coletiva.

O aumento agregado não decorre de um fenômeno único, mas de dinâmicas distintas conforme a esfera judicial. O crescimento é explicado principalmente pelo comportamento das Justiças Estadual e do Trabalho, cujas curvas evoluem de modo semelhante, enquanto na Justiça Federal se observa tendência consistente de redução ao longo dos anos. Assim, a elevação global do número de processos não representa uma expansão homogênea da litigância coletiva, mas sim a compensação entre expansão em alguns ramos e retração em outro.

Uma causa relevante do crescimento está associada à distribuição das classes processuais. Em termos nacionais, as principais classes tradicionais, como ação civil pública e ação civil coletiva, mantêm volumes relativamente estáveis. O aumento recente decorre, sobretudo, da expansão das ações de cumprimento na Justiça do Trabalho, que passam a concentrar grande parte dos novos registros a partir de 2023. Esse movimento indica que a elevação do número de processos não corresponde necessariamente à ampliação geral da tutela coletiva, mas ao uso intensivo de um instrumento processual específico.

A análise regional mostra que esse crescimento também não é generalizado dentro da própria Justiça do Trabalho. Ele se concentra em alguns tribunais, especialmente em razão da atuação de atores institucionais específicos. No caso examinado do TRT-18, o aumento está diretamente relacionado à atuação de um sindicato em demandas voltadas à cobrança de valores vinculados ao Benefício Social Familiar previsto em norma coletiva. Após a fixação de tese em incidente de resolução de demandas repetitivas reconhecendo a validade da cláusula coletiva, houve multiplicação dessas ações. Assim, decisões judiciais estruturantes podem funcionar como gatilho para litigância repetitiva em massa.

Outras variações também dependem de fatores locais. Na Justiça Estadual, observa-se crescimento em vários tribunais, mas de forma heterogênea, enquanto na Justiça Federal há redução relativamente homogênea, com exceções pontuais associadas à atuação do Ministério Público Federal durante a pandemia. Esses padrões sugerem que a litigância coletiva responde a incentivos institucionais e estratégicos específicos, e não apenas a mudanças sociais amplas.

Em síntese, houve crescimento no número de processos coletivos, mas esse aumento é seletivo e multifatorial. Ele resulta principalmente da expansão de demandas repetitivas em contextos específicos, da atuação concentrada de determinados legitimados, de decisões judiciais que estimulam novos ajuizamentos e de variações institucionais entre ramos e regiões da Justiça. Não se trata, portanto, de uma expansão homogênea da tutela coletiva, mas de um conjunto de movimentos localizados que, somados, produzem a tendência agregada de aumento.

3.9 CONSIDERANDO O DISPOSTO NAS RESOLUÇÕES CNJ N. 235/2016 E 339/2020, COMO OCORRE A ATUAÇÃO DOS NÚCLEOS DE AÇÕES COLETIVAS (NAC), DOS NÚCLEOS DE GERENCIAMENTO DE PRECEDENTES (NUGEP) E/OU DOS NÚCLEOS DE GERENCIAMENTO DE PRECEDENTES E AÇÕES COLETIVAS - NUGEPNACS (ART. 2º, § 3º, RES. 339) NOS PROCESSOS COLETIVOS? COMO OS PROCESSOS SÃO IDENTIFICADOS E COMO SÃO MONITORADOS?

A atuação dos Núcleos de Ações Coletivas (NAC), dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (Nugep) e dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas - Nugepnacs, conforme previsto nas Resoluções CNJ n. 235/2016 e n. 339/2020, ocorre em um ambiente institucional originalmente estruturado para gestão de precedentes repetitivos e metas quantitativas. Por isso, sua inserção no campo dos processos coletivos envolve uma adaptação funcional: além de identificar temas repetitivos, os núcleos precisam reconhecer demandas com impacto estrutural e acompanhar seus efeitos para além do julgamento. O primeiro passo desse trabalho é a correta identificação da ação coletiva nos sistemas processuais eletrônicos. Isso depende da atuação do magistrado na decisão de saneamento e organização do processo, quando são inseridos os códigos das Tabelas Processuais Unificadas (TPUs) no sistema (como o PJe). Essa classificação permite delimitar objeto e abrangência subjetiva da demanda, possibilitando ao núcleo distinguir processos de interesse coletivo daqueles que apenas reproduzem conflitos individuais.

Apesar dessa previsão normativa, a identificação automatizada ainda é limitada. O Cacol foi concebido como ferramenta de integração, mas apresenta inconsistências relevantes, especialmente pelo cadastramento de ações individuais como coletivas e pela ausência de filtros capazes de identificar adequadamente abrangência territorial, réus ou sobreposição temática. Assim, a atuação dos núcleos não se baseia exclusivamente em mecanismos automatizados e frequentemente depende de conferência manual e análise contextual do processo.

O monitoramento também revela desafios. As resoluções atribuem aos núcleos funções de acompanhamento, prevenção de conflitos e gestão coordenada, porém o sistema de governança judicial permanece centrado em indicadores quantitativos de produtividade. Como as metas institucionais e os incentivos administrativos não distinguem suficientemente a complexidade das ações coletivas, torna-se difícil dedicar recursos permanentes para acompanhar cumprimento de decisões estruturais, abrangência de beneficiários ou efetividade de medidas liminares. Na prática, parte da atuação acaba concentrada na

fase de triagem e admissibilidade, enquanto o acompanhamento posterior depende de iniciativas específicas das equipes envolvidas.

Nesse contexto, mecanismos informais de cooperação ganham relevância. Para evitar litispendência nacional, decisões conflitantes ou duplicidade de ações coletivas, os núcleos frequentemente recorrem ao contato direto entre tribunais, por meio de redes institucionais e comunicação entre servidores. Há relatos de articulação nacional entre Nugepnacs para troca de informações sobre processos semelhantes em tramitação. Isso demonstra que, embora exista um arcabouço normativo voltado à integração, o monitoramento efetivo das ações coletivas ainda depende significativamente de coordenação ativa entre unidades, complementando as limitações das bases de dados centralizadas.

3.10 HÁ CARACTERIZAÇÃO, IMPLÍCITA OU EXPLÍCITA, DE AÇÕES COLETIVAS COMO PROCESSOS ESTRUTURAIS? HÁ DIFERENÇAS NA CONDUÇÃO DE PROCESSOS CARACTERIZADOS COMO ESTRUTURAIS?

A análise qualitativa dos estudos de caso indica que não há, de modo geral, uma caracterização explícita das ações coletivas como processos estruturais, seja pelas partes, seja pelo Judiciário. A noção de processo estrutural, tal como desenvolvida pela doutrina contemporânea, aparece de forma implícita, fragmentada ou apenas potencial, sobretudo nos casos de maior complexidade fática e institucional.

Nos casos Estácio, Caixa Econômica Federal e ANS, não se identificam elementos suficientes para caracterizá-los como processos estruturais, ainda que envolvam práticas reiteradas ou falhas institucionais. Nesses processos, a condução judicial permanece ancorada em uma lógica tradicional de adjudicação, centrada na definição de ilicitudes específicas, na fixação de obrigações pontuais (cessar práticas, reconhecer vínculos, declarar nulidades) e na reparação de direitos individuais homogêneos. Ainda que as causas subjacentes possam revelar problemas sistêmicos — como modelos de contratação precarizados ou falhas regulatórias —, a estrutura decisória não se orienta à reconfiguração institucional contínua, nem à reorganização de políticas públicas ou práticas organizacionais em sentido amplo.

O Caso ANS, em especial, tangencia o debate estrutural ao discutir os limites do controle jurisdicional de políticas públicas e a atuação da administração na regulação da saúde suplementar. Todavia, a controvérsia se resolve dentro de um marco clássico de separação de poderes, com forte resistência à expansão da atuação judicial, o que afasta

a adoção de técnicas próprias de processos estruturais, como decisões progressivas, monitoramento contínuo ou diálogo institucional sistemático.

O Caso Brumadinho, por sua vez, tem elementos de complexidade institucional e de ampliação participativa, ainda que não se consolide, ao final, como um processo estrutural em sentido estrito. Inicialmente, a ação coletiva proposta pelos sindicatos articulava pedidos que envolviam direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, com pretensões que iam além da mera reparação individual, incluindo prevenção de novos acidentes, proteção ao meio ambiente de trabalho e reorganização de práticas empresariais. Além disso, foram mobilizados mecanismos que dialogam com técnicas que podem ser associadas à litigância estrutural, como:

- pedidos de tutela antecipada com desenho institucional diferenciado;
- proposta de criação de Comissão Mista para monitoramento do cumprimento de decisões e acordos;
- requisição de informações técnicas a múltiplos órgãos públicos;
- realização de audiências públicas e espaços ampliados de negociação.

Tais instrumentos, contudo, não são suficientes, por si, para caracterizar o processo como estrutural nos termos da doutrina predominante ou dos parâmetros normativos recentemente propostos, mas indicam a tentativa de incorporar ferramentas de coordenação e monitoramento típicas de litígios de alta complexidade.

Entretanto, a desistência dos pedidos de natureza difusa e coletiva – em razão da litispendência com ACP proposta pelo Ministério Público do Trabalho – reduziu significativamente o escopo da ação, concentrando o litígio na tutela de direitos individuais homogêneos de cunho reparatório. Com isso, o potencial estrutural do caso foi deslocado para outro processo e a ação analisada passou a ser conduzida sob uma lógica predominantemente compensatória, ainda que complexa.

Essa trajetória revela um ponto central: a caracterização de uma ação coletiva como estrutural nos termos da Recomendação CNJ n. 163/2025, que considera elementos como multipolaridade, impacto social, prospectividade, intervenções incrementais e duradouras, complexidade, situação grave e contínua de irregularidade, necessidade de intervenção em instituições, bem como as técnicas adotadas para a condução do processo. Nos casos analisados, mesmo quando há conflitos de natureza estrutural, observa-se uma tendência à fragmentação da tutela em ações paralelas ou à redução

do escopo para pedidos individualizáveis, o que limita a adoção de uma condução estrutural integrada.

As entrevistas corroboram essa leitura. Magistrados e servidores reconhecem que há resistência institucional e déficit de preparo para a condução de processos estruturais, tanto em termos de formação quanto de recursos organizacionais. A complexidade desses casos é frequentemente percebida como um ônus excessivo, o que contribui para a preferência por soluções adjudicatórias tradicionais ou acordos que, embora mais céleres, não necessariamente enfrentam as causas estruturais do problema.

Em síntese, os estudos de caso indicam que:

- não há caracterização explícita de processos estruturais nos casos analisados;
- há indícios de estruturalidade, especialmente em litígios de alta complexidade como Brumadinho, mas frequentemente neutralizados por escolhas processuais ou institucionais;
- a condução dos processos permanece majoritariamente ancorada em uma lógica reparatória e individualizante;
- a adoção efetiva de técnicas próprias de processos estruturais ainda é excepcional e contingente, dependente de fatores externos ao desenho clássico das ações coletivas.

Esses achados sugerem que a relação entre ações coletivas e processos estruturais, no contexto empírico analisado, é marcada mais por potencialidades não realizadas do que por uma incorporação consistente e sistemática do paradigma estrutural na prática judicial.

3.11 QUAL É O PAPEL DAS AÇÕES COLETIVAS NA DEFINIÇÃO DE PRECEDENTES POR MEIO DO REGIME DE RECURSOS REPETITIVOS E NO JULGAMENTO DE DEMANDAS REPETITIVAS?

As ações coletivas exercem papel relevante na formação de precedentes qualificados, ainda que sua influência nem sempre ocorra de forma direta. A interação entre o microsistema processual coletivo e o regime de precedentes se dá por duas vias principais. A primeira ocorre quando a própria ação coletiva é o processo paradigma do recurso repetitivo ou do incidente de assunção de competência, hipótese em que o precedente nasce diretamente do litígio coletivo. A segunda ocorre de modo indireto, quando a existência prévia de uma controvérsia coletiva estrutura muitas demandas individuais, que, por sua vez, desencadeiam incidentes de resolução de demandas repetitivas ou recursos

representativos da controvérsia. Nesses casos, embora o precedente seja formalmente originado em ação individual, seu conteúdo material é fortemente moldado pela lógica e pelos efeitos da tutela coletiva.

Exemplos empíricos ilustram essas duas funções. No Incidente de Assunção de Competência n. 13 do Superior Tribunal de Justiça, relativo ao direito de acesso à informação ambiental, a tese vinculante surgiu diretamente de uma ação civil pública, evidenciando a formação imediata do precedente a partir do processo coletivo. Já no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 3 do Tribunal de Justiça do Amazonas, envolvendo falhas sistêmicas no abastecimento de água em Manaus, a controvérsia repetitiva foi provocada pela multiplicação de ações individuais relacionadas a fatos também discutidos coletivamente, levando o tribunal a fixar parâmetros para a convivência entre a via individual e a coletiva. Assim, o precedente não apenas uniformiza a interpretação jurídica, mas organiza o relacionamento entre litigância coletiva e massificada.

Do ponto de vista quantitativo, o impacto direto das ações coletivas na massa total de precedentes é relativamente pequeno, alcançando cerca de um por cento dos precedentes analisados. Contudo, essa influência cresce significativamente em alguns ramos, sobretudo na Justiça do Trabalho, onde a proporção atinge aproximadamente 6,69% dos precedentes. Isso indica que o papel das ações coletivas não deve ser medido apenas pela frequência numérica, mas pela capacidade de estruturar controvérsias repetitivas e orientar a produção de decisões em larga escala. Em particular, boa parte dos precedentes originados no regime de recursos repetitivos na Justiça do Trabalho tratam da coordenação entre execuções individuais e coletivas, que, conforme identificado na análise quantitativa, são um meio efetivamente utilizado para execução de sentenças coletivas.

Também se observa que muitos precedentes decorrentes desse diálogo tratam da coordenação entre execuções coletivas e individuais. De modo geral, a jurisprudência tende a permitir o ajuizamento e a execução individual de direitos reconhecidos coletivamente, o que incentiva a multiplicação de demandas derivadas da sentença coletiva. Em consequência, os mecanismos de julgamento repetitivo passam a atuar como instrumentos de estabilização desse fenômeno, definindo limites de competência, honorários, prevenção e efeitos da coisa julgada. Dessa forma, o regime de precedentes não apenas resolve controvérsias repetidas, mas administra os efeitos expansivos da própria tutela coletiva.

Em síntese, as ações coletivas funcionam como fonte e como catalisador de precedentes. Elas podem originar diretamente teses vinculantes e, ao mesmo tempo, gerar litigância individual massificada que exige uniformização posterior. O regime de recursos repetitivos

e de demandas repetitivas passa, assim, a desempenhar uma função de coordenação sistêmica: estabiliza o impacto das decisões coletivas e regula a convivência entre tutela coletiva e individual dentro do sistema judicial.

3.12 EXISTEM AÇÕES DISCUTINDO DIREITOS ESSENCIALMENTE INDIVIDUAIS TRAMITANDO NO MICROSSISTEMA PROCESSUAL COLETIVO? EXISTE DIFERENCIAÇÃO ENTRE ESSAS AÇÕES E AS DEMAIS NO QUE DIZ RESPEITO A ESTATÍSTICAS E PRESTAÇÃO JURISDICIONAL?

Os dados indicam que existem ações voltadas à tutela de direitos essencialmente individuais tramitando no microssistema processual coletivo. Isso ocorre, sobretudo, em duas situações: ações ajuizadas para proteger direitos individuais indisponíveis, especialmente na área da saúde, e processos registrados como coletivos nos sistemas de informação em razão do instrumento processual utilizado, ainda que o conteúdo material da demanda tenha alcance estritamente individual. Na Justiça Estadual, por exemplo, grande parte das ações civis públicas busca assegurar tratamento médico, internação ou fornecimento de medicamentos a um único paciente vulnerável. Há ainda registros de ações individuais simples e execuções individuais inseridas no cadastro coletivo, evidenciando também problemas de classificação. Em termos quantitativos, esse conjunto corresponde a aproximadamente 34% dos processos na Justiça Estadual, 12% na Justiça Federal e cerca de 14% na Justiça do Trabalho, parte das ações de cumprimento que possuem efeitos essencialmente individuais.

Essas ações apresentam padrões próprios de tramitação e resultados, distinguindo-se das demais demandas coletivas. Nos casos de saúde individual, a prestação jurisdicional é marcada por elevada urgência e simplicidade instrutória. A tutela de urgência é praticamente sempre requerida e frequentemente concedida, e a maioria das sentenças é favorável ao beneficiário. O processo concentra sua relevância decisória na fase inicial, com discussão probatória reduzida e forte apoio em documentação médica e pareceres técnicos. As extinções sem resolução de mérito decorrem, em geral, de situações supervenientes que esvaziam o interesse processual, como o cumprimento administrativo da obrigação antes da sentença ou o falecimento do paciente, e não de improcedência do pedido. Não se trata de consequência automática do deferimento da tutela de urgência, mas de hipóteses específicas em que a satisfação do direito reconhecido altera a utilidade prática da continuidade do processo.

Nas ações coletivas propriamente ditas, ao contrário, a tramitação tende a ser mais complexa, com múltiplas decisões intermediárias, maior duração e discussão mais ampla

sobre políticas públicas, responsabilidades institucionais e impactos gerais. O contraste fica evidente também nas ações de cumprimento trabalhistas: embora coletivas na origem normativa, elas seguem dinâmica distinta das ações individuais de saúde, com menor frequência de tutelas urgentes, maior relevância das fases de liquidação e execução e discussão predominante sobre valores e obrigações coletivas.

Dessa forma, além de coexistirem no mesmo microssistema, as ações individuais e coletivas produzem efeitos estatísticos e jurisdicionais distintos. As primeiras elevam taxas de procedência, aceleram decisões liminares e concentram atividade judicial nas fases iniciais; as segundas demandam maior tempo de processamento e produzem efeitos estruturais mais amplos. A presença dessas ações individuais, portanto, não apenas confirma a heterogeneidade interna do microssistema coletivo, mas também influencia a leitura agregada de desempenho do Judiciário, pois parte significativa da produtividade decorre de litígios individuais tratados sob a forma coletiva.

3.13 QUAL É O PAPEL DA INTERAÇÃO ENTRE AGENTES PÚBLICOS E SOCIEDADE CIVIL NO SURGIMENTO DE DEMANDAS QUE UTILIZAM O MICROSSISTEMA JUDICIAL COLETIVO?

O papel da interação entre agentes públicos e sociedade civil no surgimento dessas demandas é estratégico e de fortalecimento mútuo, funcionando como um mecanismo para superar a assimetria de recursos contra grandes réus e para legitimar politicamente a causa. Organizações da sociedade civil relatam que, frequentemente, buscam atuar em redes ou parcerias com a Defensoria Pública e o Ministério Público para dividir a carga de trabalho, diluir riscos de criminalização e retaliação por parte de empresas e garantir uma atuação mais robusta, uma vez que muitas ONGs possuem equipes pequenas e recursos financeiros limitados em comparação ao “poder infinito” das corporações.

A interação atua diretamente na qualificação técnica e fática da demanda que chega ao Judiciário. Enquanto os agentes públicos detêm a prerrogativa institucional, a sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos e associações) contribui com o conhecimento da realidade local. Essa dinâmica é evidenciada no uso da figura do *amicus curiae* e na elaboração de memoriais e glossários técnicos por parte das organizações para educar magistrados e promotores sobre temas complexos ou pouco conhecidos (como direitos quilombolas ou tecnologias específicas), facilitando a compreensão do direito violado e abrindo as portas do tribunal para a demanda.

Especificamente quanto aos agentes públicos, a Defensoria Pública é apontada como uma parceira preferencial e próxima, especialmente através de seus Núcleos Especializados (Direitos Humanos, Meio Ambiente), que mantêm diálogo constante com as bases para formular as ações. Já a relação com o Ministério Público é descrita como mais complexa e variada; embora existam parcerias sólidas (com sindicatos ou quando o MPF atua diante da omissão do MP estadual), há relatos de dificuldades de interlocução em temas sensíveis como controle policial. Ainda assim, a atuação conjunta ou o uso de decisões obtidas pela sociedade civil para aplicação por analogia pelo MP são práticas comuns que impulsionam o surgimento de novas ações.

Por fim, essa interação é fundamental para romper a inércia ou a invisibilidade de certos conflitos. A advocacia de massa privada muitas vezes prefere ajuizar milhares de ações individuais para garantir honorários, deixando de noticiar o fato coletivo ao Ministério Público. Nesse cenário, a articulação da sociedade civil organizada torna-se o motor que leva o fato coletivo ao conhecimento dos legitimados estatais, permitindo a instauração de inquéritos e a propositura de Ações Civis Públicas que, de outra forma, poderiam não existir ou seriam fragmentadas em litígios individuais menos eficazes.

3.14 QUAL É O PERCENTUAL DAS AÇÕES QUE DISCUTEM DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS? EXISTEM ÁREAS EM QUE ESSE PERCENTUAL É MENOR OU MAIOR?

Os dados da amostra indicam que os direitos individuais homogêneos correspondem a parcela relevante, porém não predominante, das ações coletivas analisadas. Considerando a distribuição geral por ramo da Justiça, esse tipo de demanda representa aproximadamente 9,54% das ações na Justiça Estadual, 44,24% na Justiça Federal e 78% na Justiça do Trabalho. Isso demonstra que, no conjunto do sistema, os direitos individuais homogêneos não constituem a forma mais comum de utilização do microssistema coletivo, mas assumem grande importância em um ramo específico.

A principal concentração ocorre na Justiça Federal, onde esse tipo de direito é a categoria mais frequente entre as demandas coletivas. Esse padrão está associado à natureza dos conflitos ali judicializados, frequentemente derivados de uma mesma origem fática ou normativa envolvendo a atuação do Estado ou grandes entes públicos, o que favorece a agregação de pretensões individuais semelhantes em uma única estrutura processual. Já na Justiça Estadual e na Justiça do Trabalho, o percentual é substancialmente menor,

pois predominam, respectivamente, direitos coletivos difusos e direitos decorrentes do cumprimento de normas coletivas trabalhistas.

Também se observa variação temática relevante. Nas ações relacionadas ao direito à saúde, por exemplo, a Justiça Estadual concentra-se majoritariamente em direitos individuais indisponíveis, enquanto na Justiça Federal há maior distribuição entre direitos individuais homogêneos e coletivos próprios. Isso indica que, mesmo dentro de uma mesma matéria, a forma de utilização do processo coletivo depende da estrutura institucional do ramo judicial competente.

Em síntese, o percentual de ações sobre direitos individuais homogêneos varia significativamente conforme o ramo da Justiça: é alto na Justiça Federal e relativamente baixo nas demais. Portanto, não se trata de uma característica uniforme do microsistema coletivo, mas de um padrão condicionado pelo tipo de conflito predominante e pelo papel institucional desempenhado por cada esfera jurisdicional.

3.15 QUAL É O TEMPO DE TRAMITAÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS? QUAIS SÃO AS FASES MAIS DEMORADAS E ONDE HÁ MAIORES GARGALOS NA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL? AS AÇÕES COLETIVAS SÃO MAIS MOROSAS QUE AS AÇÕES INDIVIDUAIS? EM QUE SENTIDO E EM QUE FASES?

Os dados indicam que o tempo de tramitação das ações coletivas varia significativamente conforme o tipo de demanda analisada e o ramo da Justiça, não sendo possível atribuir uma única duração média ao microsistema coletivo. Há, na prática, dois padrões bastante distintos. Nas ações voltadas à tutela de direitos individuais indisponíveis, sobretudo em saúde, a resposta jurisdicional é rápida na fase inicial: a decisão liminar ocorre em mediana de cerca de 40 dias e a sentença em aproximadamente 204 dias. Já nas ações de cumprimento trabalhistas, a fase de conhecimento também é relativamente breve, com sentença em torno de 126 dias e término da fase recursal cerca de 91 dias depois. Esses números indicam que, quando o caso envolve urgência concreta ou obrigação simples, a atividade decisória do Judiciário tende a ser célere.

Os principais atrasos aparecem após a definição do mérito. Nas ações de cumprimento trabalhistas, o processo mais comum cadastrado no Cacol, a fase de liquidação apresenta mediana de 151 dias até o início da execução, enquanto a execução até o arquivamento alcança cerca de 361 dias. As impugnações sucessivas de cálculos, ausência de manifestação das partes e necessidade de atuação da contadoria judicial surgem como gargalos

recorrentes. Em ações de saúde individuais também há atrasos posteriores à decisão, embora menos frequentes, especialmente quando o poder público demora a cumprir a ordem judicial. Em síntese, a fase de conhecimento é relativamente rápida, mas a concretização prática da decisão é o ponto mais demorado do processo.

Quando se observam ações coletivas mais complexas, a morosidade tende a aumentar. A estimativa de duração mediana de uma ação coletiva, que compreende aproximadamente metade dos casos analisados, é de 3 anos. Por outro lado, dos processos analisados, 40% ainda não estavam concluídas ao final do estudo e levarão mais do que 5 anos até o seu arquivamento. Nesses casos mais complexos, há maior número de decisões intermediárias, discussões sobre responsabilidade administrativa e necessidade de coordenação institucional, o que prolonga a tramitação. Esse padrão de durações prolongadas superiores a 5 anos também aparece na comparação entre varas especializadas e comuns, em que processos coletivos mais complexos apresentam tempos medianos mais elevados até o primeiro julgamento. De toda forma, em todos os casos, aproximadamente dois terços do tempo de tramitação é usado no cumprimento das obrigações, similar aos casos individuais que estão acessíveis no Cacol.

Os estudos de caso e a análise das entrevistas sugerem que o que pode explicar a grande diferença entre ações coletivas demoradas e ações coletivas com duração inferior a cinco anos é a dilatação da fase recursal dos processos, quando ocorre. Nos casos das amostras analisadas, que contêm apenas casos recentes distribuídos após 2020, a fase recursal é pouco frequente, ocorrendo efetivamente em menos da metade dos casos, em oposição ao que se observou nos casos estudados, em que a presença de um julgamento em cortes superiores consumiu a duração dos processos quase completamente. Embora a metodologia quantitativa utilizada nesta pesquisa não permita avaliar se os casos mais antigos contavam com uma fase recursal mais conturbada, os achados qualitativos sugerem que as dinâmicas dos recursos em ações coletivas paradigmáticas são características importantes de processos muito demorados, como foi a regra até 2020.

Considerando essa possível diferença importante entre o tempo de tramitação das ações coletivas mais antigas e mais recentes, a comparação entre o tempo de tramitação de processos individuais e coletivos precisa levar esse aspecto em conta. Comparando com ações individuais, os dados sugerem que as ações coletivas mais recentes não são necessariamente mais lentas na fase decisória inicial. Em muitos casos, elas são até mais rápidas para produzir uma resposta judicial, especialmente por meio de liminares. A maior duração decorre das fases posteriores, principalmente liquidação, execução e

cumprimento das ordens. Assim, a ação coletiva é mais morosa não para decidir, mas para implementar a decisão. Por outro lado, também se observa que o cumprimento de determinações é um gargalo do Judiciário como um todo, inclusive nas ações individuais. Esse raciocínio nos leva a concluir que o aprimoramento da execução das ações coletivas pode precisar solucionar problemas crônicos das execuções brasileiras, como a maior informatização dos processos, monitoramento do atendimento a intimações etc. Por outro lado, também observamos que, historicamente, as ações coletivas foram processos longos marcados por tempos de tramitação da ordem de décadas.

Se o futuro do microsistema processual será mais parecido com o seu passado ou com o seu presente é uma pergunta que esta pesquisa não foi capaz de responder completamente. O que emerge dos resultados qualitativos e quantitativos como diagnóstico geral é que existe uma certa repetitividade de certos processos tutelando direitos difusos, como as ações de cumprimento de Convenções Coletivas de Trabalho (CCTs) e processos de Direito Ambiental. Essas demandas coletivas são sistematicamente apresentadas todos os anos, e não vemos motivo para crer que as futuras tramitem seguindo o padrão das ações coletivas “pós-2020”. Por outro lado, ações muito complexas, relacionadas por exemplo a desastres, planos econômicos, eventos de grande repercussão etc., ainda nos parecem suscetíveis às peculiaridades que levaram a percepção geral de morosidade manifestada pelos entrevistados.

De modo geral, a morosidade do processo coletivo concentra-se menos na formação do convencimento judicial e mais na efetividade prática do provimento. O principal gargalo está na transição entre decisão e cumprimento, quando o processo passa de um conflito jurídico para um problema administrativo, técnico e operacional, exigindo cálculos, reorganização institucional ou atuação reiterada do Judiciário para garantir a concretização do direito reconhecido.

3.16 COMO SE DÁ A RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS QUE GARANTEM DIREITOS INDIVIDUAIS E AÇÕES COLETIVAS QUE GARANTEM DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS?

Com base nas fontes, a relação entre processos individuais e ações coletivas que tutelam direitos individuais homogêneos é marcada por uma tensão estrutural e uma cultura jurídica individualista, que muitas vezes anula a eficiência pretendida pelo microsistema coletivo.

A dinâmica dessa relação ocorre principalmente através dos seguintes pontos de atrito:

- A “pulverização” na execução: o ponto mais crítico da relação é que a vitória na ação coletiva frequentemente não encerra o litígio de massa, mas apenas o desloca para a fase de cumprimento de sentença. As sentenças coletivas em direitos individuais homogêneos costumam ser genéricas (fixando o dever de indenizar). O que se observa empiricamente, sobretudo nos casos trabalhistas, é o ajuizamento de ações com uma liquidação e cumprimento de sentença individual para provar seu vínculo pessoal e calcular os valores devidos. Muitas vezes, as execuções coletivas e individuais correm em paralelo, o que acaba esvaziando a execução coletiva que depende do desfecho das execuções individuais para concluir sua liquidação. Isso gera uma “nova pulverização” de processos, reintroduzindo milhares de demandas no Judiciário e frustrando o objetivo de desafogar a Justiça e tratar o dano de forma isonômica.
- Competição com a “advocacia de massa”: existe uma competição econômica que enfraquece a via coletiva. A chamada advocacia de massa privada muitas vezes opta deliberadamente por ajuizar milhares de ações individuais em vez de levar o fato ao conhecimento dos legitimados coletivos (MP ou Defensoria). Segundo procuradores entrevistados, isso ocorre porque o modelo individual garante honorários advocatícios que a ação coletiva não proporciona da mesma forma, criando uma inibição externa ao sistema coletivo. Além disso, há a percepção de uma “discriminação de rito”, onde a chance de êxito em uma demanda individual é considerada maior do que na via coletiva.
- Resistência cultural e Jurisprudencial: os precedentes analisados nesta pesquisa e a tendência dos dados empíricos sugerem que, em alguma medida, embora o processo coletivo seja um instrumento legítimo e amplamente utilizado pela sociedade brasileira, os incentivos postos pela jurisprudência e pelo sistema como um todo favorecem à execução individual das sentenças. Além disso, alguns entrevistados manifestam a percepção de que o Judiciário interpreta a tutela coletiva à luz da individual, demonstrando resistência em aplicar mecanismos de execução fluida ou reparação global. Algumas decisões recentes levantadas para análise qualitativa suportam esse cenário, onde a sobreposição de execuções coletivas e individuais é cenário relativamente frequente, ocasionando o sobrestamento das execuções coletivas ou, em casos extremos, o seu arquivamento em prol das execuções individuais.

4. RECOMENDAÇÕES

4.1 RECOMENDAÇÕES AO PODER JUDICIÁRIO

4.1.1 *Fortalecer a capacitação judicial em ações coletivas*

Recomendação:

Promover capacitação continuada de magistrados(as) e servidores(as) que atuam em ações coletivas, por meio de programas estruturados voltados ao domínio do microsistema de tutela coletiva, técnicas de gestão de litígios estruturais, coordenação entre processos individuais e coletivos, execução coletiva e gestão probatória compatível com demandas de impacto.

Justificativa:

A atuação jurisdicional em matéria coletiva não consiste apenas em ampliação quantitativa do processo individual, mas em mudança qualitativa do método decisório. Litígios coletivos exigem decisões prospectivas, avaliação de impactos sistêmicos, gestão de cumprimento e coordenação interprocessual, competências pouco exploradas na formação jurídica tradicional. A ausência dessa formação tende a produzir decisões formalmente corretas, porém estruturalmente ineficazes, gerando fragmentação da tutela, multiplicação de demandas individuais e reiteradas revisões judiciais do mesmo problema público. A pesquisa evidencia que a insegurança na definição do alcance subjetivo das decisões, na articulação com ações individuais e na fase executiva decorre menos de falhas normativas e mais de lacunas formativas institucionais, inclusive na percepção de magistrados entrevistados (conforme identificado nas seções 4.2.2.3 e 4.2.5.1 do relatório completo).

4.1.2 *Aprimorar o uso e registro de informações do Cacol*

Recomendação:

Aprimorar a consulta e promover capacitação institucional para utilização do Cacol como ferramenta de coordenação da litigância coletiva, incluindo treinamento de usuários, adequação dos fluxos de alimentação de dados e integração da ferramenta à rotina decisória de magistrados e órgãos de litigância estratégica. Essa recomendação geral se desdobra em cinco recomendações menores que servem como sugestão de como operacionalizá-la.

Justificativa:

Bases de dados judiciais só produzem efeitos institucionais quando incorporadas ao processo decisório. Atualmente, o Cacol é percebido como instrumento estatístico e não como ferramenta de gestão processual, o que impede sua utilização para prevenção de litispêndências, coordenação entre legitimados e compartilhamento probatório. A consequência é a persistência de múltiplas ações sobre o mesmo objeto e a repetição de esforços instrutórios. O percentual de litispêndências, embora seja pequeno numericamente, foi identificado em 3% da amostra quantitativa. O problema não é meramente tecnológico, mas organizacional: sem treinamento e rotinas institucionais claras, a informação disponível não se converte em racionalidade sistêmica.

4.1.3 Instituir incentivos para saneamento de dados de ações coletivas

Recomendação:

Incluir o saneamento periódico dos registros de ações coletivas em programas de reconhecimento institucional do CNJ, incentivando tribunais a revisar, corrigir e padronizar dados classes e assuntos cadastrados.

Justificativa:

Embora as inconsistências graves representem cerca de 5% dos registros, a percepção geral acerca da qualidade da informação do Cacol é negativa. A confiabilidade de qualquer sistema informacional depende da qualidade da alimentação originária. A percepção de inconsistências no Cacol reduz a confiança dos usuários e produz abandono institucional da ferramenta, gerando ciclo de retroalimentação negativa: quanto menos confiável o dado, menos utilizado ele é, e quanto menos utilizado, menor o incentivo para mantê-lo correto. Na verdade, também não parece claro para os entrevistados que o sistema é apenas disponibilizado pelo CNJ, mas a inconsistência das informações é fruto do cadastro incorreto no tribunal de origem. Por esse motivo, propõe-se que a sanitização da base seja acompanhada com o intuito de melhorar a qualidade dos dados e aproximar os possíveis usuários da rotina de cuidado com a informação. O saneamento incentivado cria responsabilidade institucional compartilhada e converte a base em instrumento efetivo de coordenação nacional da tutela coletiva.

4.1.4 *Promover a prolação de sentenças estruturadas e executáveis em ações coletivas*

Recomendação:

Incentivar magistrados que atuam em ações coletivas a proferirem decisões com o maior grau possível de definição e completude, especialmente quanto aos critérios de liquidação, parâmetros de cálculo, extensão subjetiva dos efeitos e forma de cumprimento da obrigação. Recomenda-se a adoção de estratégias cooperativas ao longo da instrução, inclusive com a utilização de especialistas técnicos, diálogo estruturado com as partes e, quando cabível, apoio de órgãos técnicos para definição de critérios objetivos de cálculo (notadamente em demandas envolvendo servidores públicos ou trabalhadores), de modo a incorporar ao dispositivo todos os elementos necessários à efetiva execução da decisão.

Justificativa:

A pesquisa evidenciou que um dos principais gargalos das ações coletivas não reside apenas na fase cognitiva, mas, sobretudo, na etapa de liquidação e cumprimento da sentença. Decisões excessivamente abertas ou genéricas tendem a deslocar para a fase executiva controvérsias que poderiam ser resolvidas no momento decisório, prolongando o tempo processual e incentivando a pulverização de liquidações individuais. A adoção de sentenças mais estruturadas, com definição clara de critérios, parâmetros objetivos e metodologia de cálculo, contribui para reduzir ambiguidades interpretativas, limitar estratégias protelatórias e conferir maior previsibilidade ao cumprimento.

Além disso, o princípio da cooperação processual e a possibilidade de diálogo técnico com as partes e especialistas permitem qualificar a decisão judicial sem comprometer a imparcialidade, fortalecendo a efetividade da tutela coletiva. A incorporação, no próprio dispositivo, de elementos suficientes para a determinação do *quantum debeatur* e das obrigações de fazer ou não fazer tende a reduzir a litigiosidade subsequente e a racionalizar o tempo da execução coletiva, ampliando a capacidade transformadora da decisão.

Essa recomendação dialoga com diretrizes já estabelecidas na Recomendação CNJ n. 76/2020, especialmente no que se refere à necessidade de definição clara do objeto coletivo, identificação dos beneficiários e estímulo à liquidez das decisões. O que se propõe, contudo, é o aprofundamento dessas diretrizes à luz dos achados empíricos, com ênfase na sua operacionalização prática e na superação de dificuldades recorrentes na fase de cumprimento das decisões coletivas.

4.1.5 Criação de protocolos institucionais de uso e alimentação do Cacol

Recomendação:

Criar protocolos operacionais para identificação e comunicação de ações coletivas relacionadas operacionalizados pelos Centros de Inteligência e Nugepnacs, com rotinas formais de aviso ao juízo e legitimados.

Justificativa:

A sobreposição de ações coletivas não decorre apenas de litigância estratégica, mas da inexistência de mecanismos institucionais de informação tempestiva. Sem comunicação estruturada, cada órgão atua com percepção local do conflito, produzindo decisões potencialmente incompatíveis. Protocolos de comunicação reduzem o custo de coordenação entre atores e permitem racionalidade cooperativa sem necessidade de alteração legislativa. Em particular, sugere-se como protocolo o cadastro das ações de execução individuais de sentenças coletivas no Cacol como forma de monitorar e unificar informações acerca da tramitação possivelmente pulverizada das execuções individuais.

4.1.6 Disponibilizar formas de consulta avançada ao Cacol e incluir campos adicionais de consulta

Recomendação:

Disponibilizar ferramenta de consulta processual detalhada derivada do Cacol, restrita a atores institucionais, permitindo pesquisa por partes, objeto, decisões liminares e processos relacionados.

Justificativa:

Usuários institucionais entrevistados manifestaram necessidade de acessar informações qualitativas sobre processos, não apenas indicadores agregados. Além disso, também se manifesta interesse por consultas aos julgados. A ausência dessa funcionalidade desloca a pesquisa para meios informais, como soluções internas dos tribunais ou redes de núcleos, e reduz o potencial de coordenação nacional (conforme seção 4.2.3.2). O acesso qualificado permite eventual reaproveitamento probatório, uniformização interpretativa e atuação preventiva em conflitos repetitivos, sobretudo considerando a possibilidade de incorrer em coisa julgada.

4.1.7 Divulgar periodicamente diagnósticos advindos do Cacol

Recomendação:

Elaborar e divulgar relatórios periódicos nacionais baseados no Cacol, com participação do Fonacol, identificando padrões de litigância, duração processual e efetividade das decisões coletivas.

Justificativa:

A gestão da tutela coletiva exige conhecimento agregado do fenômeno. Sem monitoramento sistemático, políticas judiciárias são formuladas a partir de percepções locais e episódicas. Diagnósticos periódicos permitem identificar gargalos estruturais, orientar a alocação de recursos, avaliar impacto de reformas processuais e difundir boas práticas entre tribunais, convertendo experiência dispersa em aprendizagem institucional acumulada.

4.1.8 Criação do assunto “direito individual indisponível”

Recomendação:

Incluir nas TPUs o assunto “direito individual indisponível” para classificar ações civis públicas coletivas relacionadas a direitos individuais cuja indisponibilidade pode ser tutelada pelo Ministério Público.

Justificativa:

Grande parcela da litigância coletiva brasileira envolve prestações públicas individualizáveis repetitivas (especialmente saúde e assistência social). Estimamos que 34% das ações do Cacol tramitando na Justiça Estadual sejam desse tipo, contra 12% na Justiça Federal. A ausência de classificação própria invisibiliza esse fenômeno, distorce diagnósticos e dificulta políticas públicas de prevenção de litígios. A categorização adequada permite compreender que parte relevante da tutela coletiva atua como mecanismo de gestão da judicialização estrutural do direito à saúde.

4.1.9 Instituir decisões saneadoras iniciais de organização da ação coletiva

Recomendação:

Estimular a adoção, logo no início das ações coletivas – especialmente aquelas marcadas por elevada complexidade fática, probatória ou institucional –, de decisões iniciais de organização procedimental, com o objetivo de definir o enquadramento coletivo do litígio, a legitimidade ativa, o alcance subjetivo da decisão, o modelo procedimental aplicável e os parâmetros iniciais de organização da prova e das informações relevantes.

Nos processos estruturais, estimular a adoção de decisões iniciais de organização procedimental, proferidas logo no início do processo, com o objetivo de definir o enquadramento coletivo do litígio, a legitimidade ativa, o alcance subjetivo da decisão, o modelo procedimental aplicável e os parâmetros iniciais de organização da prova e das informações relevantes. Essas decisões devem anteceder o saneamento tradicional e cumprir função de ordenação do procedimento em litígios de alta complexidade.

Nas ações coletivas que não apresentem natureza estrutural (assim como nos processos estruturais), recomenda-se o fortalecimento do uso da decisão saneadora, de modo que ela delimite com clareza o objeto coletivo, os pontos controvertidos, as provas a serem produzidas e a distribuição dos ônus probatórios.

Justificativa:

Em processos estruturais, a complexidade do litígio, a multiplicidade de atores envolvidos e a necessidade de acompanhamento contínuo das medidas adotadas tornam insuficiente a atuação judicial restrita ao saneamento tradicional. A ausência de uma decisão organizadora inicial tende a gerar indefinições persistentes quanto ao objeto do processo e ao seu desenvolvimento procedimental, favorecendo controvérsias reiteradas, incidentes sucessivos e instabilidade decisória.

A decisão inicial de caráter estrutural permite ao juízo estabelecer, desde o início, uma moldura procedimental mínima, orientando a atuação das partes e organizando o fluxo de informações relevantes ao caso. Trata-se de mecanismo de estabilização precoce do litígio e de gestão da complexidade processual.

Assim, a recomendação não se limita aos processos estruturais *stricto sensu*, mas se estende às ações coletivas em geral sempre que o grau de complexidade da matéria ou dos interesses envolvidos assim o justificar.

Por sua vez, mesmo nas ações coletivas que não demandem um desenho procedimental estrutural, a experiência empírica indica que a organização procedimental é relevante e decisões saneadoras pouco densas ou tardias contribuem para a rediscussão contínua de questões processuais básicas. O saneamento, quando adequadamente utilizado, desempenha papel central na racionalização da instrução, na previsibilidade do processo e na redução de disputas incidentais desnecessárias.

4.2 RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIAS

4.2.1 *Incorporar a realização de audiências públicas à rotina de ações coletivas de grande expressão*

Recomendação:

Institucionalizar a realização de audiências públicas, consultas estruturadas e outros mecanismos de participação qualificada da sociedade civil antes da definição da estratégia processual em litígios coletivos de relevante impacto social, especialmente na fase inicial de organização do processo.

Justificativa:

Os litígios coletivos frequentemente tratam de problemas estruturais e multifacetados cuja compreensão não se esgota em provas documentais, periciais ou estatísticas. A incorporação de escuta qualificada de usuários, grupos afetados, especialistas e organizações sociais reduz assimetrias informacionais entre as partes e o juízo, amplia a legitimidade democrática da atuação jurisdicional e contribui para a formulação de soluções mais aderentes à realidade fática.

Nesse contexto, destaca-se que já existe previsão normativa para a realização de audiências públicas no âmbito do Ministério Público, nos termos da Resolução CNMP n. 82/2012, que as define como instrumento de coleta de elementos junto à sociedade e ao Poder Público para subsidiar a atuação institucional na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Não obstante, a pesquisa empírica sugere que tais mecanismos ainda não são utilizados de forma sistemática nem necessariamente integrados à definição da estratégia processual em litígios coletivos, especialmente em sua fase inicial. Assim, a recomendação

busca não a criação de instrumento novo, mas sua incorporação estruturada e recorrente à prática institucional, com maior articulação entre fase pré-processual e atuação judicial, com o fito inclusive de influenciar a efetividade das decisões e reduzir, potencialmente, revisões sucessivas ou intensa atividade executiva posterior.

4.2.2 Priorizar a transparência na elaboração de acordos

Recomendação:

Implementar protocolos de transparência ativa nas negociações de acordos coletivos, assegurando a divulgação prévia e acessível das minutas, dos critérios de cálculo utilizados, dos parâmetros de elegibilidade dos beneficiários e dos mecanismos de monitoramento e fiscalização do cumprimento.

Justificativa:

Alguns entrevistados manifestam sensação de falta de transparência nas etapas de negociação, o que tende a gerar desconfiança entre os interessados e comprometer a estabilidade do acordo homologado. A publicidade estruturada das informações relevantes fortalece a confiança institucional, permite controle social qualificado e reduz a litigiosidade subsequente, além de favorecer maior previsibilidade quanto aos efeitos do acordo e à sua efetiva implementação.

4.2.3 Fomento à cultura da autocomposição

Recomendação:

Incorporar, de forma estruturada e criteriosa, métodos consensuais como estratégia preferencial (mas não automática) de resolução de conflitos coletivos, mediante a criação de rotinas institucionais de mediação conduzidas por unidades especializadas, com articulação permanente com o magistrado responsável e com salvaguardas procedimentais de representatividade, transparência e controle.

Justificativa:

As entrevistas evidenciam uma percepção relativamente consensual de que a fase de execução constitui o principal gargalo da tutela coletiva, sobretudo em litígios estruturais ou de longa duração. Nesse contexto, a autocomposição aparece, para muitos entrevistados, não como solução idealizada, mas como estratégia pragmática diante da limitada

capacidade institucional do Judiciário de acompanhar e implementar decisões complexas ao longo do tempo.

Ao mesmo tempo, os dados empíricos levantados indicam que a incidência de acordos nos casos analisados é reduzida, presente em apenas cerca de 10% do universo estudado, o que sugere que a autocomposição ainda não se consolidou como prática estruturada no campo das ações coletivas. Além disso, os estudos de caso e os relatos qualitativos mostram que acordos podem produzir efeitos ambíguos: são avaliados positivamente quando ampliam a efetividade e viabilizam compromissos exequíveis, mas negativamente quando resultam em redução de direitos, exclusão de grupos afetados ou deslocamento excessivo de decisões relevantes para arenas pouco transparentes.

Dessa forma, a evidência empírica sugere que o fomento à autocomposição deve ser acompanhado de arranjos institucionais robustos, capazes de evitar acordos meramente gerenciais ou simbólicos. A mediação, quando conduzida de forma qualificada, pode favorecer a construção de compromissos progressivos, aumentar a adesão das partes às medidas pactuadas e reduzir a necessidade de atuação executiva reiterada do Judiciário; quando mal estruturada, contudo, tende a reproduzir assimetrias de poder e a comprometer a legitimidade da tutela coletiva.

4.3 RECOMENDAÇÕES ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

4.3.1 *Intensificar a utilização do amicus curiae*

Recomendação:

Ampliar, de forma sistemática, a participação de *amicus curiae* em ações coletivas de maior relevância social, priorizando contribuições técnicas qualificadas que envolvam produção de dados empíricos, pareceres especializados e acompanhamento do cumprimento das decisões.

Justificativa:

A incorporação de múltiplas fontes de informação reduz lacunas cognitivas do processo, qualifica o debate jurídico e permite decisões mais aderentes à realidade fática regulada. A pluralização informacional também reforça a legitimidade social da decisão judicial e favorece a fiscalização posterior do cumprimento, especialmente em litígios estruturais ou de implementação prolongada.

4.3.2 Estabelecer parcerias técnicas para mitigar custos

Recomendação:

Firmar cooperações institucionais com universidades, centros de pesquisa e instituições técnicas para produção probatória, elaboração de diagnósticos e monitoramento de políticas públicas discutidas em ações coletivas.

Justificativa:

Os elevados custos técnicos associados à produção de provas especializadas constituem barreira estrutural à atuação da sociedade civil na litigância coletiva, gerando desigualdade material frente a litigantes organizados ou estatais. Parcerias institucionais reduzem esse obstáculo, ampliam a qualidade das evidências disponíveis ao juízo e contribuem para maior equilíbrio informacional entre as partes.

4.4 RECOMENDAÇÕES GERAIS

4.4.1 Estabelecer diretrizes para produção da prova em ações coletivas

Recomendação:

Elaborar e difundir orientações institucionais que incentivem a utilização de provas estatísticas, amostrais e estruturais adequadas à natureza dos litígios coletivos, especialmente em casos que envolvam grande número de afetados ou funcionamento sistêmico de políticas públicas.

Justificativa:

A aplicação automática da lógica probatória típica dos processos individuais a conflitos massificados tende a gerar redundância instrutória, aumento de custos e prolongamento desnecessário da tramitação. O emprego de técnicas probatórias compatíveis com a escala coletiva permite melhor representação do fenômeno litigioso, melhora a eficiência decisória e contribui para respostas judiciais mais céleres e efetivas.

4.4.2 Qualificar a gestão da prova

Recomendação:

Incentivar a centralização da produção probatória em centros especializados, o reaproveitamento de provas entre processos coletivos correlatos, mediante mecanismos de compartilhamento institucional de informações e o reconhecimento de elementos instrutórios comuns.

Justificativa:

90% das ações do microssistema processual de tutela coletiva em tramitação se baseiam em provas documentais, como pareceres e documentos técnicos não periciais. Nos casos relacionados à saúde, a atuação dos Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário é particularmente importante para informar ações dessa natureza. Sugere-se, por um lado, o fortalecimento de estruturas como essas, sobretudo aproximando as partes do processo coletivo e os órgãos de fiscalização em matéria ambiental. Por outro lado, sugere-se a possível reutilização de documentos similares em processos relacionados, também a exemplo dos bancos de dados de documentos dos NatJus disponíveis aos magistrados que foram identificados ao longo da pesquisa quantitativa. A repetição de provas em demandas semelhantes gera duplicação de esforços, aumento de custos e atraso na prestação jurisdicional.

4.4.3 Construir fóruns plurais para integração dos atores do processo coletivo

Recomendação:

Instituir espaços permanentes de diálogo e cooperação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, organizações da sociedade civil e órgãos de controle do poder público, sobretudo em matéria ambiental, destinados ao compartilhamento de práticas, troca de informações e desenvolvimento de estratégias preventivas para conflitos repetitivos.

Justificativa:

A efetividade da tutela coletiva depende de coordenação interinstitucional contínua. Na ausência de canais estáveis de comunicação, tornam-se frequentes decisões incompatíveis, sobreposição de iniciativas e duplicação de esforços, o que reduz a eficiência e a coerência do sistema.

Nesse sentido, a Resolução CNJ n. 339/2020 já prevê a criação e o funcionamento dos Núcleos de Ações Coletivas (NACs), com atribuições voltadas à gestão de dados, monitoramento de ações coletivas e articulação institucional. Tais estruturas constituem importante avanço na organização do sistema.

Todavia, a pesquisa evidencia que sua atuação ainda não se traduz, de forma generalizada, em espaços efetivos e contínuos de diálogo interinstitucional voltados à construção de estratégias preventivas e coordenadas de enfrentamento de conflitos coletivos.

Assim, a recomendação busca aprofundar e densificar a função integradora já atribuída aos NACs, promovendo sua atuação como fóruns plurais permanentes de cooperação entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia e sociedade civil.

A institucionalização desse diálogo favorece a prevenção de litígios, aprimora a implementação das decisões e fortalece o funcionamento integrado do microssistema coletivo.

4.4.4 Adequação dos sistemas de gerenciamento de processos às necessidades das ações coletivas

Recomendação:

Estabelecer normativo de interoperabilidade para orientar o desenvolvimento e aquisição de sistemas processuais que incorpore as necessidades das ações coletivas.

Justificativa:

A efetividade da tutela coletiva depende da capacidade de monitorar seus efeitos nos processos individuais e, em geral, da conexão e comunicação entre diversos atores, como beneficiários, partes de ações coletivas relacionadas etc. Nem sempre os sistemas judiciais estão preparados para lidar com as complexidades do direito coletivo. Por exemplo: existem sistemas atuais nos quais a vinculação entre ações coletivas e execuções individuais em âmbito nacional não é possível, ainda que exista jurisprudência que viabilize essa forma de atuação. A fragmentação tecnológica impede visão sistêmica do cumprimento das decisões, dificultando a avaliação de impacto e gestão do estoque processual. Por esse motivo, recomenda-se que seja elaborado normativo com lista de requisitos a ser observada em eventuais processos de desenvolvimento ou aquisição de sistemas de gestão processual. Em particular, destaca-se a necessidade de que, especialmente em casos de substituição ordinária nas ações coletivas, sejam cadastrados os beneficiários individuais, com criação de campos específicos para isso.

