



A CONSENSUALIDADE NO PROCESSO ESTRUTURAL: ENTRE A IMPOSIÇÃO JUDICIAL E O CONSENSO

CONSENSUALITY IN THE STRUCTURAL PROCESS: BETWEEN JUDICIAL IMPOSITION AND CONSENSUS

1. Ana Beatriz de Souza Slobodticov; 2. Marina Millena Gasparoto Pascualini;
3. Rozane da Rosa Cachapuz

1.  <https://orcid.org/0009-0004-1022-5227>. Mestranda em Direito Negocial e Especialista em Direito Público da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito pela Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. Advogada.

2.  <https://orcid.org/0009-0006-0862-7977>. Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito e Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Campus Londrina (PUCPR). Advogada.

3.  <https://orcid.org/0000-0003-0247-195X>. Doutora em Direito Internacional, com ênfase em Direito de Família e Sucessões, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Negocial, com concentração em Direito Civil e Processo Civil, pela

Universidade Estadual de Londrina (UEL). Graduada em Direito pela Universidade da Região da Campanha. É professora da Universidade Estadual de Londrina, atuando na graduação, especialização e no Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial (mestrado e doutorado). Advogada.

DOI: 10.5281/zenodo.22073820.

Recepção: 29/10/2025

Aprovação: 18/08/2026

RESUMO

O presente artigo investiga o papel da consensualidade no âmbito do processo estrutural, compreendido como instrumento jurisdicional voltado à reorganização de estruturas institucionais disfuncionais. A análise parte da compreensão de que litígios estruturais,





por sua natureza complexa, multipolar e progressiva, demandam soluções mais amplas do que aquelas oferecidas pelo modelo tradicional de processo civil. Neste contexto, técnicas como a mediação, a autocomposição e os negócios jurídicos processuais ganham relevo, não apenas como meios alternativos de resolução, mas como instrumentos de legitimidade e eficácia processual. A partir de um diálogo com a doutrina e com o marco normativo do Código de Processo Civil de 2015, examinam-se os limites e potencialidades da consensualidade em litígios estruturais, bem como os desafios relacionados à assimetria de poder, à proteção de direitos indisponíveis e ao papel do juiz como garantidor da efetividade dos direitos fundamentais. Conclui-se que a consensualidade, quando inserida em um modelo de governança processual qualificada e controlada, constitui técnica adequada e desejável à condução de processos estruturais.

Palavras-chave: Processo Estrutural; Métodos Consensuais; Sentença.

ABSTRACT

This article investigates the role of consensuality within the structural process,

understood as a jurisdictional instrument aimed at reorganizing dysfunctional institutional structures. The analysis is based on the understanding that structural disputes, due to their complex, multipolar, and progressive nature, require broader solutions than those offered by the traditional civil process model. In this context, techniques such as mediation, self-composition, and procedural legal transactions gain prominence, not only as alternative means of resolution, but also as instruments of legitimacy and procedural effectiveness. Based on a dialogue with legal doctrine and the normative framework of the 2015 Code of Civil Procedure, the article examines the limits and potential of consensuality in structural disputes, as well as the challenges related to power asymmetry, the protection of unavailable rights, and the role of the judge as guarantor of the effectiveness of fundamental rights. The conclusion is that consensuality, when inserted into a model of qualified and controlled procedural governance, constitutes an appropriate and desirable technique for conducting structural processes.

Key-words: Structural Process; Consensual Methods; Sentence.

INTRODUÇÃO

O processo civil brasileiro contemporâneo tem enfrentado o desafio de responder adequadamente às demandas decorrentes de litígios complexos, especialmente aqueles que envolvem a efetividade de direitos fundamentais e a superação de disfunções estruturais no funcionamento das instituições públicas ou privadas. Nesse cenário, o processo estrutural tem se consolidado como uma categoria procedimental autônoma, voltada à reorganização de



sistemas em estado de desconformidade constitucional, por meio de decisões judiciais progressivas, dialógicas e monitoradas.

Diferentemente das ações tradicionais centradas na responsabilização individual ou na tutela pontual de direitos subjetivos, o processo estrutural busca transformar realidades institucionais disfuncionais, exigindo uma atuação jurisdicional orientada por princípios de participação, adaptabilidade e governança democrática. Tais características tornam inevitável a aproximação entre o processo estrutural e as técnicas consensuais de resolução de conflitos, notadamente aquelas previstas no Código de Processo Civil de 2015, como a mediação, a conciliação e os negócios jurídicos processuais.

A proposta deste artigo é investigar o papel da consensualidade no processo estrutural, compreendendo-a não apenas como alternativa procedimental, mas como técnica capaz de promover legitimidade e efetividade. Para isso, parte-se do pressuposto de que, embora a atuação judicial continue sendo essencial, a solução dos conflitos estruturais se beneficia significativamente da construção dialógica de respostas, da negociação procedimental e da escuta qualificada dos múltiplos sujeitos impactados.

A análise se desenvolverá em quatro eixos principais: primeiro, uma apresentação da dinâmica do processo estrutural, suas origens, características e finalidades; em seguida, a exposição da consensualidade como técnica adequada à solução de conflitos estruturais, com base nos dispositivos legais e doutrina especializada; depois, os desafios da consensualidade, especialmente diante da tensão entre imposição judicial e deliberação colaborativa; e, por fim, as considerações conclusivas, nas quais se destacará a necessidade de um modelo de jurisdição comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais e com a construção democrática das soluções.

A hipótese central que orienta este estudo é a de que a consensualidade, longe de fragilizar a autoridade judicial, pode ser integrada ao processo estrutural como ferramenta estratégica de densificação democrática e de superação de resistências institucionais, desde que observados os limites materiais da legalidade, da indisponibilidade dos direitos fundamentais e da legitimidade representativa dos sujeitos processuais.



Quanto aos aspectos metodológicos, a presente pesquisa tem natureza qualitativa e caráter dogmático-bibliográfico, valendo-se de abordagem hipotético-dedutiva. A técnica de coleta de dados consistiu na revisão da doutrina processual civil especializada em processo estrutural e em métodos consensuais de resolução de conflitos, bem como na análise do marco normativo do Código de Processo Civil de 2015 e da legislação correlata, com recorte temático voltado à intersecção entre consensualidade e processo estrutural no direito brasileiro.

1 A DINÂMICA DO PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural tem ganhado cada vez mais destaque no cenário jurídico brasileiro como resposta à crescente demanda por efetividade de direitos fundamentais diante da complexidade das políticas públicas contemporâneas. Esse modelo processual rompe com as estruturas tradicionais do processo civil, caracterizado por sua lógica bipolar e centrado em decisões pontuais, propondo uma abordagem dialógica, progressiva e adaptável à realidade dos conflitos coletivos.

Sua importância é crescente na medida em que o Judiciário é convocado a intervir em esferas tradicionalmente ocupadas pela Administração Pública. A origem do processo estrutural remonta à jurisprudência norte-americana, especialmente ao emblemático caso *Brown v. Board of Education*, decidido em 1954, que marcou a dessegregação racial nas escolas públicas dos Estados Unidos por meio de medidas estruturantes, contínuas e supervisionadas judicialmente (Vitorelli, 2020, p. 43).

No Brasil, o instituto foi incorporado à dogmática processual com vistas a suprir a insuficiência dos instrumentos tradicionais frente a litígios complexos que envolvem violações estruturais de direitos fundamentais (Arenhart, 2017, p. 74). O conceito de problema estrutural se refere à existência de uma desconformidade institucional persistente que compromete a realização de direitos fundamentais. Trata-se de uma situação em que a ilicitude não se resume a um ato isolado, mas decorre de um padrão institucional disfuncional, exigindo, portanto, a reestruturação do sistema responsável pela violação (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2021, p.46-47).



Os litígios estruturais se caracterizam por sua natureza complexa, policêntrica e plurifatorial, dificultando soluções adequadas pelos meios tradicionais de adjudicação, essencialmente adversariais e voltados a interesses individuais. O processo estrutural é, portanto, um instrumento voltado à transformação de instituições públicas e privadas, com o objetivo de concretizar direitos fundamentais por meio da superação da desconformidade estrutural. Ele pressupõe a construção de soluções por etapas, baseadas em ciclos procedimentais que envolvem diagnóstico, formulação de plano, homologação judicial e monitoramento da execução (Vitorelli, 2020, p. 43).

A lógica que o sustenta exige ampla participação social, conhecimento técnico e atuação coordenada entre Judiciário, Administração Pública e sociedade civil, superando o paradigma de decisões judiciais estanques. Dentre as principais características do processo estrutural está sua multipolaridade. Trata-se de um modelo processual que reconhece a presença de múltiplos sujeitos, com interesses diversos e, por vezes, conflitantes, que devem ser ouvidos e considerados na construção das decisões judiciais (Arenhart, 2017, p. 73). Ainda nesse sentido:

Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos *amici curiae* e pela Defensoria Pública, na função de custos *vulnerabilis*, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo (STJ, REsp 1.854.842/2020).

O perfil subjetivo do processo estrutural é multipolar pois reorganização da dinâmica de determinada estrutura redimensiona toda a tensão existente no sistema e afeta uma multiplicidade de zonas de interesses (Tanizawa, 2025, p. 45).

Edilson Vitorelli, leciona que admitir uma pluralidade de intervenções de sujeitos com interesses próprios pode, em um primeiro momento, parecer caótico, mas, é uma possibilidade para refletir melhor a realidade ao afastar o formato tradicional de processo e



relação jurídica, os quais se pautam na simplificação da tratativa da realidade (Vitorelli 2016, p. 572). Compreender o direito como algo integralmente separado do contexto real em que se insere e em que atua concretamente conduz a soluções que não satisfazem à sociedade, e essa não é a concepção que respalda o processo estrutural.

Essa multiplicidade exige uma ampliação da noção de contraditório, que deve ser compreendido não apenas como bilateralidade formal, mas como efetiva participação dos impactados na formação do convencimento judicial. Isso implica na utilização de audiências públicas, intervenções de *amici curiae*, atuação de peritos e representantes da sociedade civil, ampliando a legitimidade democrática do processo (Tanizawa, 2025, p. 71).

Uma solução defendida para o desafio do poder de influência dos interessados e da forma adequada de intervenção é a reunião dos processos propostos pelos mais variados interessados ao processo estrutural. O desafio central é identificar a conexão material, presente quando há identidade na causa de pedir ou no pedido. Nesse caso, os processos devem ser reunidos para julgamento conjunto, evitando decisões conflitantes, conforme o art. 55, §3º, do CPC. Contudo, essa medida pode gerar sobrecarga ao juízo e dificuldades na gestão processual. Além disso, a tramitação de múltiplos processos autônomos amplia tanto a complexidade quanto os desafios operacionais do sistema de justiça (Tanizawa, 2025, p. 48).

Outra característica fundamental é a da coletividade que discute uma situação jurídica coletiva com alcance coletivo podendo esta ter origem individual:

Imagine que um sujeito portador de deficiência ou com mobilidade reduzida, ingresse com ação individual para, com base nos direitos que lhe são assegurados pela Lei n. 10.098/2000, exigir que determinados edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa ele recorrentemente ter acesso (como sua faculdade, o hospital do seu bairro, o banco no qual possui conta corrente etc.), sejam obrigados a promover reformas para garantir a acessibilidade prevista em lei. Essa é tipicamente uma ação individual, mas que tem inequívoca natureza estruturante (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2021, p. 52).

Trata-se, portanto, de exemplo que evidencia como demandas individuais podem desencadear transformações estruturais com impacto coletivo, reafirmando a vocação do processo estrutural para a tutela de direitos fundamentais em sua dimensão coletiva e difusa.



É também necessário citar acerca da flexibilidade procedimental. O processo estrutural admite a atenuação das regras tradicionais de congruência objetiva, estabilização da demanda, tipicidade probatória e medidas de efetivação. Isso permite, por exemplo, a adoção de decisões em cascata, nas quais uma primeira decisão judicial estabelece diretrizes gerais e metas a serem perseguidas, sendo complementada por outras decisões que ajustam e viabilizam sua execução no tempo (Arenhart, 2013, p. 400).

Outra característica essencial do processo estrutural é a complexidade das situações jurídicas que busca solucionar. Os problemas estruturais não admitem respostas únicas ou binárias, sendo passíveis de múltiplas soluções possíveis, que devem ser testadas, ajustadas e aperfeiçoadas conforme a realidade do caso concreto (Vitorelli, 2020, p. 44). Essa multiplicidade exige um raciocínio aberto, pragmático e dialógico por parte do Judiciário, que precisa considerar tanto as limitações institucionais quanto os saberes técnicos e os anseios sociais.

Nesse cenário, destaca-se a adoção de um procedimento bifásico, composto por duas etapas interdependentes: a primeira consiste na prolação de uma decisão estrutural, responsável por constatar a desconformidade institucional e estabelecer metas e diretrizes gerais para sua superação. A segunda etapa envolve a execução dessa decisão, por meio da definição de prazos, métodos e ações concretas, além da implementação de mecanismos de acompanhamento e controle (Arenhart, 2013, p. 400).

Esse modelo permite decisões sucessivas, denominadas "decisões em cascata", que surgem para ajustar e especificar a efetivação da decisão principal, conforme novas necessidades e informações surgem no curso do processo:

Assim, por ex., é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão - normalmente, mais genérica, abrangente e quase "principlológica", no sentido de que terá como principal função estabelecer a "primeira impressão" sobre as necessidades da tutela jurisdicional - outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da "decisão-núcleo", ou para a especificação de alguma prática devida (Arenhart, 2013, p. 400 - 401).



Além disso, o processo estrutural opera com um alto grau de flexibilidade procedimental, autorizando a realização de audiências públicas, a construção de fases múltiplas e a adaptação das regras processuais tradicionais (Vitorelli, 2020, p. 33). Isso se traduz, por exemplo, na atenuação das regras de congruência objetiva, da estabilização da demanda, na atipicidade dos meios de prova, das medidas de cooperação e das formas de efetivação das decisões judiciais. Há, inclusive, uma cláusula geral de adaptabilidade do procedimento comum, permitindo ao juiz moldar o rito de acordo com as especificidades da causa estrutural.

Por fim, destaca-se a consensualidade, que se manifesta não apenas como um fim a busca por consenso entre os envolvidos, mas como uma verdadeira metodologia de condução do próprio processo estrutural. Essa consensualidade não se limita a acordos sobre o mérito do litígio, mas envolve a possibilidade de negociação sobre o próprio desenho procedimental, por meio da celebração de negócios jurídicos processuais, conforme autorizado pelo art. 190 do Código de Processo Civil. Nesses pactos, as partes, de maneira cooperativa, podem deliberar sobre prazos, formas de produção de provas, cronogramas de implementação e critérios de monitoramento, adaptando o rito às especificidades da causa estrutural.

Essa flexibilidade consensual é essencial quando se considera a complexidade dos litígios estruturais, que muitas vezes exigem soluções interdisciplinares, longos períodos de execução e a mediação de múltiplos interesses públicos e privados. A negociação procedimental permite, portanto, maior realismo, eficiência e aderência das decisões judiciais à realidade vivenciada pelos sujeitos afetados.

Além disso, a consensualidade está fortemente relacionada à legitimação democrática do processo, uma vez que se apoia na participação efetiva de todos os envolvidos na construção das soluções. A atuação conjunta de magistrados, partes, advogados, peritos, amici curiae e representantes da sociedade civil fortalece o processo decisório e contribui para a concretização de direitos fundamentais de forma mais dialógica e responsável (Tanizawa, 2025, p. 71).

Contudo, é importante reconhecer que a consensualidade não pode ser confundida com abdicação da autoridade jurisdicional. O juiz estrutural continua sendo o gestor do



procedimento e o garantidor dos direitos fundamentais, devendo intervir sempre que a negociação se mostrar assimétrica ou quando o consenso não atender ao interesse público subjacente ao litígio estrutural. Assim, a consensualidade no processo estrutural é uma ferramenta poderosa, mas que deve ser utilizada com parcimônia, sensibilidade e responsabilidade institucional.

Diante do exposto, a dinâmica do processo estrutural revela-se como um modelo processual inovador, apto a enfrentar a complexidade dos litígios que envolvem desconformidades institucionais persistentes e violações de direitos fundamentais. Seu desenvolvimento exige uma lógica procedimental própria, marcada pela flexibilização de regras tradicionais, pelo protagonismo de múltiplos sujeitos e pela construção dialógica e progressiva de soluções. A adoção de fases sucessivas, o uso de decisões em cascata, a abertura à consensualidade e a valorização da participação democrática demonstram que o processo estrutural não apenas transforma a forma de atuação do Judiciário, mas também amplia suas possibilidades de atuação em contextos de relevância social e política. Mais do que um conjunto de técnicas, o processo estrutural representa um novo modelo procedimental, comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais e com a superação de desigualdades estruturais.

2 A CONSENSUALIDADE COMO TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS ESTRUTURAIS

A consensualidade, no processo estrutural, se apresenta como uma técnica voltada à construção de soluções institucionais mais eficazes, legítimas e sustentáveis, especialmente diante de litígios que envolvem a reestruturação de estruturas públicas ou privadas em desconformidade com os direitos fundamentais.

Conforme apontado na seção anterior, o processo estrutural se caracteriza por sua complexidade fática, multipolaridade, natureza progressiva e necessidade de decisões em camadas, com constante monitoramento e readequação. Diante disso, modelos tradicionais de adjudicação, centrados em decisões unilaterais e soluções estanques, mostram-se ineficazes



para enfrentar a dinâmica desses litígios. É justamente nesse contexto que a consensualidade ganha relevância como técnica que viabiliza a governança jurisdicional compartilhada e o engajamento dos atores sociais na construção da tutela jurisdicional.

Nos litígios coletivos e estruturais, o processo deve favorecer a composição entre os envolvidos como forma de densificar a legitimidade democrática da jurisdição e preservar a racionalidade institucional, a consensualidade deve ser tratada não como exceção, mas como elemento estruturante da função jurisdicional em contextos complexos, sendo classificada, inclusive, como característica essencial do processo estrutural, e não meramente típica (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2021, p. 54). Nesse mesmo sentido, o princípio da cooperação processual, positivado no art. 6º do Código de Processo Civil, impõe às partes e ao juiz o dever de colaborar entre si para alcançar uma solução justa, adequada e efetiva para o litígio.

Nesse cenário, a consensualidade não se limita ao resultado do processo, mas atravessa todas as suas fases. Pode incidir no diagnóstico da desconformidade institucional, na elaboração de planos de reestruturação, na definição de cronogramas e metas, nos métodos de monitoramento e nas formas de adaptação procedimental. O processo, nesse modelo, deixa de ser um espaço de imposição unilateral e passa a ser um ambiente de construção coletiva, o que exige, por consequência, técnicas adequadas de escuta, representação e participação.

É importante destacar, ainda, que a consensualidade, embora desejável e funcional, não equivale à abdicação da função jurisdicional. O juiz não se exime de decidir, mas reformula sua posição de autoridade vertical para coordenador dialógico, responsável por garantir que os instrumentos consensuais respeitem a legalidade, a isonomia entre os participantes e o interesse público subjacente ao conflito.

A inserção dos métodos consensuais no processo estrutural não se justifica apenas por razões de eficiência, mas por seu potencial de reforço à legitimidade democrática e à governança institucional. Para que esse diálogo seja efetivo, contudo, não basta abrir espaço formal à participação: é necessário garantir representação técnica adequada e mecanismos procedimentais que assegurem a escuta qualificada, como audiências públicas, audiências processuais e a atuação dos *amici curiae*. Tais instrumentos são fundamentais para que o processo estrutural se desenvolva de forma plural, transparente e responsiva:



Talvez a mais importante de todas [técnicas processuais em políticas públicas] seja a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida. Essa solução consensual, sem dúvida, contribui também para a obtenção de soluções que sejam tecnicamente factíveis, sem perder de vista as exigências do Direito. (Arenhart, 2021, p. 1085)

O processo estrutural exige mais do que previsibilidade procedimental: exige capacidade de escuta contínua, abertura à revisão e disposição para transformar o curso da demanda à medida que o contexto se altera.

Nessa lógica procedimental aberta, a construção da tutela jurisdicional ocorre de forma progressiva e adaptativa. Assim como se reconhece a existência das chamadas “decisões em cascata”, impõe-se também a noção de “negociações em cascata” (Silva Neto, 2019). Trata-se de reconhecer que o consenso não é um evento único, mas sim um processo contínuo, que se desenvolve por meio de sucessivas rodadas de deliberação, pactuação e ajuste. Esse modelo procedimental, em camadas, permite que as soluções acompanhem a evolução dos fatos e a dinâmica da realidade institucional, sem comprometer a autoridade judicial, mas redesenhando seu papel como coordenador e garantidor de um processo efetivamente transformador.

A consensualidade pode se manifestar por diferentes técnicas procedimentais. As principais formas de sua operacionalização são a negociação direta entre os sujeitos processuais e os métodos de autocomposição facilitada, tais como a mediação e a conciliação. Cada uma dessas formas possui natureza, estrutura e aplicabilidades distintas, devendo ser escolhidas de acordo com as características do conflito estrutural, a capacidade técnica das partes envolvidas e o grau de institucionalização da resposta necessária.

A negociação direta, segundo Arlé (2018, p. 10), é uma técnica de comunicação cujo êxito depende da ética das partes, da clareza dos interesses em disputa e da disposição para a escuta qualificada. Seu protagonismo repousa nas próprias partes, que devem assumir a responsabilidade pela condução do processo e pela construção da resposta jurídica adequada, com o suporte de uma representação técnica qualificada.



No âmbito do processo estrutural, essa modalidade de consensualidade se mostra especialmente útil quando há um grau mínimo de convergência institucional entre os envolvidos, ou quando os órgãos públicos responsáveis demonstram abertura para o cumprimento colaborativo das obrigações estruturantes. A negociação pode incidir sobre a definição de metas, prazos de execução, cronogramas de implantação, ajustes em políticas públicas e até revisão de medidas anteriores, desde que respeitados os direitos fundamentais e o controle de legalidade pelo juízo.

Nesse modelo, o protagonismo se desloca do Estado para os sujeitos do litígio. São eles que assumem a responsabilidade pela condução do processo e pela formulação da solução, o que exige não apenas disposição para o diálogo, mas também domínio técnico da arte de negociar. A negociação, especialmente em contextos estruturais, demanda preparo, estratégia, sensibilidade institucional e compromisso com a equidade. Não se trata de uma barganha informal, mas de um instrumento jurídico legítimo que, se bem conduzido, pode gerar efeitos normativos e transformações institucionais concretas.

Por isso, a negociação direta exige atuação profissional qualificada, capaz de compreender a complexidade das relações envolvidas, de equilibrar interesses assimétricos e de construir soluções juridicamente viáveis e socialmente legítimas. A eficácia desse método está diretamente ligada à capacidade das partes e de seus representantes de construir consensos que respeitem os direitos fundamentais, a legalidade e a função pública do processo.

Quando o grau de complexidade do conflito, a multiplicidade de atores ou a assimetria entre as partes inviabilizam a negociação direta, pode ser necessário recorrer aos meios consensuais facilitados, especialmente a mediação e a conciliação. Ambas as técnicas se caracterizam pela presença de um terceiro imparcial, cuja função é facilitar o diálogo, reorganizar os canais de comunicação e estimular a construção de soluções dialogadas.

A mediação, conforme define a Lei 13.140/2015, é o processo pelo qual as partes são auxiliadas por um mediador a identificar interesses, restabelecer a comunicação e encontrar, de forma colaborativa, soluções para o conflito. Já a conciliação, de acordo com o art. 165 do CPC é mais voltada para disputas pontuais e geralmente envolve propostas concretas apresentadas pelo conciliador. No processo estrutural, é a mediação que melhor se adapta à



lógica plural e contínua da demanda, por sua capacidade de acompanhar a evolução do litígio e acomodar mudanças na configuração do problema institucional.

Ainda, a fluidez do processo estrutural requer instrumentos que permitam escuta qualificada, monitoramento adaptativo e diálogo interinstitucional, funções que a mediação cumpre de forma exemplar. A atuação do mediador, nesses casos, não se limita a buscar um consenso imediato, mas a articular espaços de cogestão do processo, em que os diferentes atores (entes públicos, associações civis, usuários de serviços públicos) possam contribuir para a formulação de soluções legítimas e eficazes.

Assim, a consensualidade no processo estrutural não é mera faculdade processual, mas uma exigência de racionalidade democrática e de governança compartilhada. Instrumentos como a mediação, os negócios processuais e a autocomposição não enfraquecem a jurisdição, mas a tornam mais responsiva, legítima e capaz de lidar com os desafios impostos pelos litígios estruturais.

Contudo, para que a consensualidade seja de fato um instrumento de democratização e não de captura estratégica do processo, é necessário analisar seus limites institucionais, suas tensões com os direitos indisponíveis e os riscos de assimetria procedimental, como se verá na seção seguinte.

3 ENTRE A IMPOSIÇÃO E O CONSENSO: DESAFIOS DA CONSENSUALIDADE EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

A consensualidade, embora desejável e potencialmente eficaz na solução de conflitos estruturais, não se apresenta isenta de limites e desafios. No âmbito do processo estrutural, o uso de técnicas autocompositivas demanda um equilíbrio cuidadoso entre a preservação da legitimidade democrática, a garantia da efetividade dos direitos fundamentais e a necessidade de reorganização institucional em contextos de desconformidade constitucional. O que está em jogo, nesses casos, é a tensão entre dois polos: de um lado, a consensualidade como método participativo e dialógico; de outro, a atuação judicial impositiva como forma de superar resistências institucionais à mudança.



A principal dificuldade reside na natureza dos litígios estruturais, marcados por disfunções sistemáticas que não se esgotam na simples reparação de danos, mas requerem transformações profundas em instituições públicas ou privadas. O processo estrutural visa não à resolução de um conflito intersubjetivo, mas à reconstrução funcional de um sistema em estado de colapso normativo, sendo imprescindível que a atuação do juiz ultrapasse os limites da mera solução do caso concreto.

Essa complexidade decorre do fato de que o processo estrutural não busca apenas solucionar um conflito jurídico delimitado, mas construir condições institucionais para superar uma situação continuada de desconformidade. A implementação das medidas estruturais pressupõe atuação coordenada entre múltiplos sujeitos, acompanhamento permanente dos resultados e capacidade de adaptação diante de circunstâncias supervenientes. Nesse contexto, a consensualidade representa importante instrumento de legitimação democrática e de construção compartilhada das soluções, mas sua utilização também amplia os desafios relacionados à condução do procedimento, exigindo mecanismos capazes de compatibilizar participação, efetividade e controle jurisdicional.

Nesse cenário, a consensualidade pode encontrar entraves práticos e teóricos, que se manifestam em diferentes dimensões jurídicas e institucionais, dentre as quais se destacam algumas especialmente relevantes.

O primeiro desafio diz respeito à resistência institucional dos réus estruturais. Entes estatais, na condição de litigantes habituais em processos estruturais, tendem a reproduzir uma cultura adversarial que dificulta o reconhecimento espontâneo da desconformidade institucional e a colaboração genuína com soluções pactuadas. Carvalho e Bezerra Júnior (2024, p. 23-25) observam que essa resistência não decorre necessariamente de má-fé, mas de práticas formais e simulações de diálogo que se enraízam na atuação de órgãos públicos historicamente acostumados à lógica do litígio, e não da negociação. Mesmo diante do potencial da mediação e da negociação para facilitar a governança judicial, os autores observam que sua eficácia pode ser comprometida por essas resistências institucionais enraizadas, razão pela qual defendem que a mediação estrutural, quando adotada, seja conduzida preferencialmente por magistrados, e não por mediadores externos, diante da



necessidade de assegurar autoridade e engajamento efetivo dos atores institucionais envolvidos.

Mais do que dificultar a celebração de acordos, a resistência institucional compromete a própria implementação das soluções estruturais. Isso ocorre porque a implementação das decisões estruturais depende, em grande medida, da atuação dos próprios sujeitos responsáveis pela situação de desconformidade. Diferentemente das demandas tradicionais, em que o cumprimento da decisão normalmente se exaure na realização de uma prestação específica, os processos estruturais exigem alterações organizacionais, revisão de práticas administrativas e reorganização de políticas públicas. Nessas circunstâncias, a ausência de efetiva disposição para o diálogo compromete não apenas a celebração de acordos, mas também a execução das medidas consensualmente construídas, reduzindo sua capacidade de produzir mudanças institucionais duradouras.

O segundo desafio consiste no risco de captura do processo deliberativo por agentes com maior capacidade técnica, econômica ou política, o que compromete a paridade de armas e a escuta qualificada de sujeitos vulneráveis. Nesses contextos de assimetria, a participação formal pode não corresponder a uma influência real sobre o resultado da negociação. Nesses termos, a consensualidade, quando exercida em contextos de assimetria ou de baixa institucionalidade, corre o risco de se tornar retórica, funcionando como obstáculo à efetivação do direito, risco particularmente sensível quando a parte estruturalmente mais frágil é justamente aquela cujos interesses o processo deveria proteger.

Não basta, porém, abrir espaços formais de participação para neutralizar essas desigualdades: quando inexistem mecanismos aptos a assegurar representação adequada, circulação equilibrada das informações e efetiva participação dos grupos diretamente afetados, o consenso pode refletir predominantemente os interesses dos atores que concentram maior capacidade técnica, econômica ou política. Nesses casos, a consensualidade deixa de cumprir sua função de ampliar a legitimidade democrática da decisão para assumir caráter meramente formal, legitimando soluções incapazes de enfrentar as causas estruturais da violação. Essa advertência é particularmente relevante em processos que tratam de violações reiteradas e estruturais de direitos fundamentais, como o sistema prisional, a saúde pública ou



a educação básica, cujos déficits históricos não se resolvem por meio de acordos frágeis ou de natureza meramente simbólica.

As dificuldades decorrentes da resistência institucional e das assimetrias entre os participantes tendem a repercutir diretamente sobre a duração do processo deliberativo. O terceiro desafio é, precisamente, a lentidão das deliberações, que se manifesta quando estas não são acompanhadas de marcos temporais e dispositivos de coerção eficazes. Barros (2020, p. 19) destaca que os litígios estruturais são, por natureza, problemas em movimento, sujeitos a mutações decorrentes de fatores como a resistência dos gestores públicos e mudanças políticas; na ausência de prazos e mecanismos de pressão adequados, essa fluidez pode converter a negociação em instrumento de procrastinação, e não de solução efetiva.

Convém ressaltar, porém, que a duração mais extensa das negociações não representa, por si só, um aspecto negativo. Em muitos casos, a construção gradual de soluções consensuais constitui condição necessária para que as medidas propostas sejam efetivamente implementadas e aceitas pelos diversos atores institucionais envolvidos. O problema surge quando o diálogo deixa de servir à construção de soluções e passa a ser utilizado como mecanismo de adiamento do cumprimento das obrigações estruturais. Daí a importância de que a consensualidade seja acompanhada de cronogramas objetivos, metas verificáveis e monitoramento judicial contínuo, capazes de preservar a efetividade da tutela jurisdicional.

O quarto desafio é a possibilidade de acordos insuficientes para a transformação necessária, motivados por conveniências políticas de curto prazo ou por restrições orçamentárias que priorizam o custo imediato da solução em detrimento do núcleo dos direitos fundamentais envolvidos. Como adverte Vitorelli (2018, p. 333), se a violação que originou o litígio estrutural for apenas removida, sem que a estrutura burocrática causadora seja de fato reorganizada, o problema poderá ser resolvido apenas de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou apenas momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.

A existência de um acordo formal entre os sujeitos processuais, todavia, não basta para aferir a suficiência do consenso. É indispensável verificar se as medidas pactuadas possuem efetiva capacidade de enfrentar as causas da desconformidade estrutural que deu origem ao litígio. Soluções que preservem as falhas organizacionais existentes, ainda que



reduzam momentaneamente o conflito, tendem apenas a adiar o reaparecimento da violação, frustrando a finalidade transformadora que caracteriza o processo estrutural.

Um desafio adicional, talvez o mais estrutural de todos, diz respeito à própria indisponibilidade dos direitos fundamentais que costumam compor o núcleo material dos litígios estruturais — educação, saúde, meio ambiente e moralidade administrativa. Como demonstra Venturi (2016, p. 396), a qualificação de um direito como indisponível não implica, por si só, sua inegociabilidade absoluta: trata-se de uma correlação automática entre indisponibilidade e inalienabilidade que o autor identifica como um sofisma arraigado na cultura jurídica de diversos países, inclusive o Brasil. Para o autor, essa confusão conceitual tem funcionado, paradoxalmente, contra a própria efetividade da proteção que pretende assegurar, sobretudo em sistemas de justiça cuja prestação jurisdicional não é célere nem plenamente efetiva.

No processo estrutural, essa distinção ganha relevância prática: não se negocia o núcleo do direito fundamental tutelado, mas os meios, prazos e métodos de sua efetivação institucional. Exemplos do próprio sistema brasileiro corroboram esse raciocínio, como a possibilidade de conciliação em ações de improbidade administrativa mediante anuência judicial expressa (art. 36, § 4º, da Lei 13.140/2015) e o próprio compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental — mecanismos que já reconhecem, ainda que de forma tímida, a negociabilidade de aspectos formais ligados a direitos indisponíveis, desde que resguardados o controle jurisdicional e a participação do Ministério Público (Venturi, 2016, p. 401-402). Essa constatação reforça, no âmbito do processo estrutural, que a indisponibilidade do direito material não deve ser confundida com rigidez procedimental absoluta na sua tutela.

Por isso, a atuação judicial não pode ser abdicativa, tampouco neutra. Ao contrário, exige uma postura coordenadora e garantista, que assegure a integridade das soluções, mesmo quando estas são fruto de consensos parciais. Como afirma Paulo Tanizawa (2025, p. 164), o juiz do processo estrutural deve assumir o papel de articulador de soluções, mas também de guardião da efetividade dos direitos fundamentais, intervindo quando necessário para assegurar a superação da desconformidade reconhecida.



Outro desafio relevante é o de natureza jurídica: em que medida a consensualidade pode conviver com a rigidez típica da coisa julgada e com os princípios da preclusão e da estabilidade processual? Como visto anteriormente, a resposta envolve uma reconceituação funcional desses institutos. A coisa julgada, no processo estrutural, não recai sobre os meios executivos, mas sobre o núcleo da obrigação de reorganizar a instituição violadora. A preclusão, no processo estrutural, tende a ceder espaço à necessidade de ajustes contínuos diante de fatos supervenientes e novas evidências empíricas.

Essa reconceituação da coisa julgada e da preclusão encontra ressonância na doutrina que trata da tutela coletiva. Sonni e Bellinetti (2011, p. 114) ressaltam que, na seara dos direitos transindividuais, a sentença não se limita ao pedido do autor, podendo conter comandos condenatórios e mandamentais mesmo sem provocação específica, justamente em razão da relevância do interesse tutelado. Os autores destacam que os limites da coisa julgada nas ações coletivas devem ser interpretados de modo funcional, permitindo decisões eficazes e adaptáveis ao longo da execução. Isso corrobora a legitimidade de soluções híbridas, construídas com base na deliberação conjunta entre o Judiciário e os sujeitos processuais envolvidos.

Essa compreensão demonstra que estabilidade processual e flexibilidade executiva não constituem valores incompatíveis. Ao contrário, nos processos estruturais, a preservação do núcleo decisório deve conviver com a possibilidade de revisão dos meios executivos, permitindo que a tutela jurisdicional permaneça adequada às transformações da realidade fática sem comprometer a segurança jurídica.

Além disso, a consensualidade, para ser válida e eficaz, exige a participação qualificada dos legitimados coletivos e dos sujeitos afetados. A mediação, por exemplo, só se legitima como instrumento de cogestão institucional se for conduzida com transparência, pluralidade e respaldo técnico, sendo incompatível com práticas simuladas de participação ou com acordos celebrados à revelia dos principais interessados. O próprio artigo 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, bem como o artigo 3º da Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015), condicionam o uso dos métodos autocompositivos à boa-fé, à efetiva possibilidade de diálogo e à ausência de constrangimento à parte vulnerável.



A necessidade de compatibilizar imposição e consenso exige, assim, uma nova racionalidade jurisdicional, baseada na flexibilidade, na deliberação informada e no monitoramento contínuo. Não se trata de substituir a atuação judicial por mecanismos consensuais, mas de integrá-los em um modelo que valorize a corresponsabilidade institucional, sem renunciar à autoridade do juiz para intervir sempre que necessário.

A análise dos desafios evidencia que a tensão entre imposição judicial e consenso não deve ser compreendida como uma relação de exclusão, mas de complementaridade. A consensualidade amplia a legitimidade democrática das decisões, favorece a participação dos sujeitos afetados e contribui para a construção de soluções institucionalmente mais estáveis. Todavia, sua utilização pressupõe mecanismos capazes de evitar que o consenso se converta em instrumento de perpetuação das desconformidades estruturais ou de esvaziamento da proteção dos direitos fundamentais. Isso demonstra que o consenso não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento cuja legitimidade depende de sua capacidade de produzir soluções efetivas para a superação da desconformidade estrutural.

Nessa perspectiva, a atuação jurisdicional permanece indispensável como elemento de coordenação, fiscalização e garantia da efetividade das medidas estruturais. O processo estrutural exige, portanto, uma racionalidade decisória que combine abertura ao diálogo, monitoramento contínuo e capacidade de intervenção judicial sempre que a consensualidade se revelar insuficiente para assegurar a transformação institucional necessária. Em outras palavras, a legitimidade do processo estrutural não decorre da prevalência da consensualidade sobre a imposição judicial, nem da supremacia desta sobre aquela, mas da adequada articulação entre ambos os instrumentos para assegurar a efetiva concretização dos direitos fundamentais e a superação das desconformidades estruturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo estrutural emerge, no cenário do processo civil contemporâneo, como resposta institucional à complexidade dos litígios que envolvem disfunções sistêmicas e violações reiteradas de direitos fundamentais. Diante da insuficiência do modelo tradicional, fundado na lógica bipolar, na rigidez procedimental e na fragmentação adjudicatória, revela-



se necessário um novo paradigma, voltado à reorganização de estruturas institucionais em desconformidade constitucional. Nesse contexto, a consensualidade desempenha papel estratégico, não como simples mecanismo alternativo à jurisdição, mas como técnica estruturante de solução dos conflitos estruturais.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a consensualidade, longe de significar abdicação do exercício da autoridade judicial, deve ser compreendida como expressão da racionalidade democrática do processo. A mediação, os negócios jurídicos processuais e os acordos sobre fases e métodos de implementação revelam-se compatíveis com a finalidade transformadora da jurisdição estrutural, desde que observadas as exigências de legalidade, participação qualificada e controle judicial contínuo.

Contudo, reconheceu-se que a adoção de mecanismos consensuais em processos estruturais impõe uma série de desafios, sobretudo quando o litígio envolve entes estatais resistentes à mudança, estruturas assimétricas de poder ou interesses difusos de alta densidade social. Nesses casos, a consensualidade não pode ser instrumento de formalização da inércia institucional nem sucedâneo simbólico da jurisdição, mas sim via legítima de construção compartilhada de soluções eficazes. Para isso, exige-se do magistrado não neutralidade, mas engajamento ativo, compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais e vigilância quanto à integridade do processo decisório.

A análise crítica da consensualidade nos processos estruturais conduz, assim, à conclusão de que sua eficácia depende menos da forma e mais do conteúdo procedimental: é a qualidade do diálogo institucional, a densidade da participação e a aderência das soluções à realidade que conferem legitimidade e efetividade ao consenso.

Dessa forma, a consensualidade no processo estrutural não deve ser vista como antítese da imposição judicial, mas como técnica potencialmente complementar e dialógica, inserida em um modelo procedimental de base democrática, progressiva e transformadora. Ao integrar participação, flexibilidade e governança, ela contribui para ampliar a capacidade do processo civil de enfrentar as mazelas estruturais e construir, com legitimidade e eficácia, os caminhos possíveis para a realização dos direitos fundamentais.



REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; DANTAS, Bruno; MEDINA, José Miguel Garcia (coords.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos e de outros temas de direito processual civil*. v. 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 13-40.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, p. 389-410, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113323> Acesso em: 20 jul. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (R.TRF1), Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/109152>. Acesso em: 21 jul. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais: efetividade e transformação social*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. O que são, afinal, negociação, mediação, conciliação e justiça restaurativa? **MPMG Jurídico Revista do Ministério Público de Minas Gerais: autocomposição**. Uberaba: MPMG, 2018, p. 8-15.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado, 2015. Diário Oficial da União, DF, 16 de mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 de jul. de 2025.

BRASIL. Lei n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.854.842/CE*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Terceira Turma. Julgado em: 2 jun. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 06 jun. 2025.





CARVALHO, Luiz Cláudio; BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. Resolução de litígios estruturais sob a perspectiva do processo civil: uma análise à luz dos métodos consensuais de resolução de conflitos. *Revista do Seminário de Iniciação Científica da UFERSA*, v. 30, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/rsemic/article/view/13510>. Acesso em: 29 jul. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais: efetividade e transformação social*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. Breves considerações sobre os processos estruturais. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 75–88, 2019. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/185>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SONNI, Indianara Pini; BELLINETTI, Luiz Fernando. Aspectos controvertidos da sentença nas ações coletivas. *Scientia Iuris*, v. 15, n. 2, p. 109-124, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2011v15n2p109>. Acesso em: 20 jul. 2025.
TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A execução no processo estrutural*. Londrina, PR: Thoth, 2025. 240 p.

VENTURI, Elton. **Transação de Direitos Indisponíveis?** Revista de Processo. Vol. 251/2016. p. 391-426. Jan. 2016. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/113349?show=full> Acesso em: 21 jul. 2025.
VITORELLI, Edilson. *Litígios estruturais: o processo estrutural no controle de políticas públicas*. São Paulo: JusPodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural. *Revista de Processo*, v. 284, 2018. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/173417>. Acesso em: 20 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.