

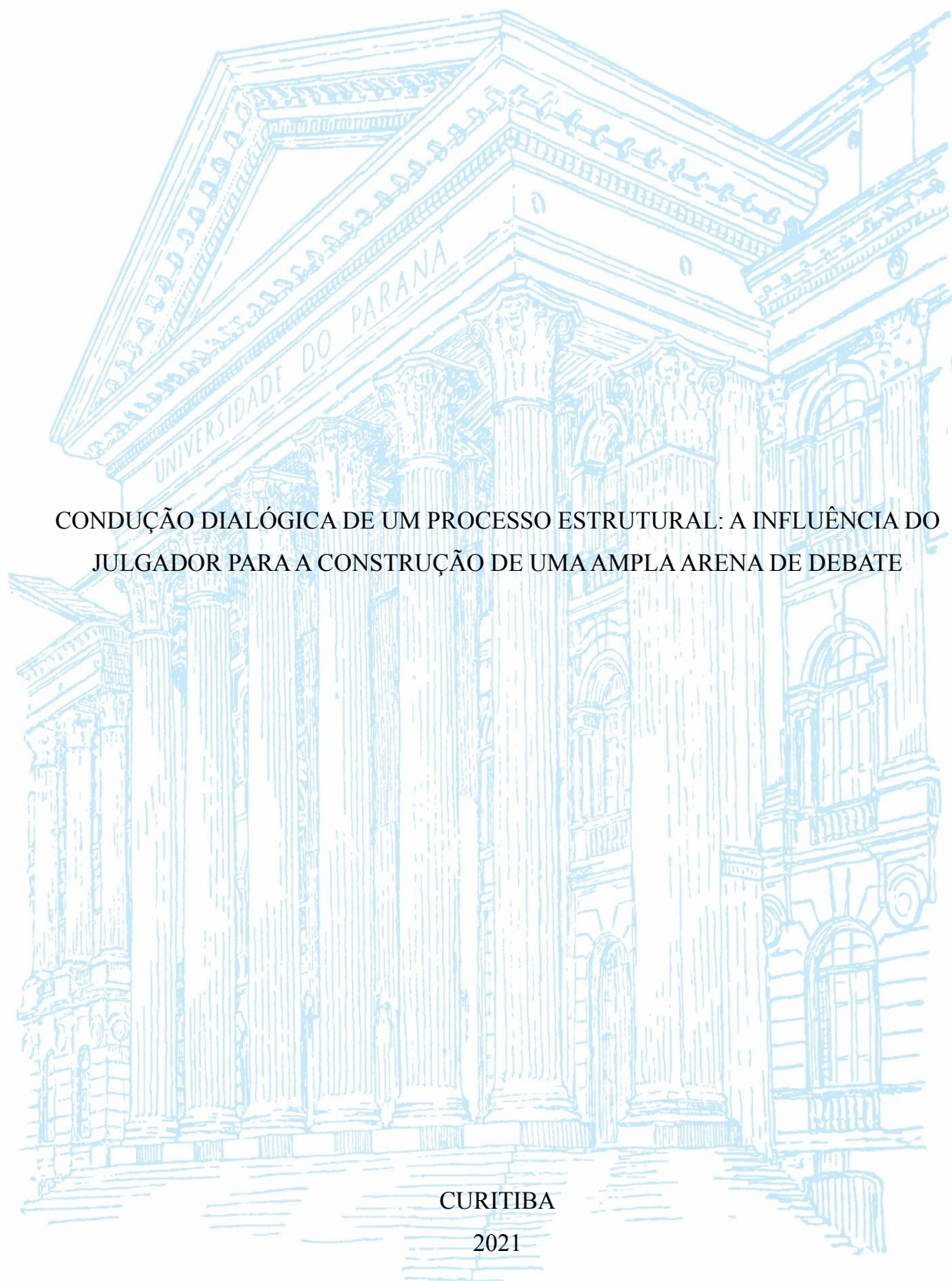
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

THAIS CARRARO GARCIA

CONDUÇÃO DIALÓGICA DE UM PROCESSO ESTRUTURAL: A INFLUÊNCIA DO  
JULGADOR PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AMPLA ARENA DE DEBATE

CURITIBA

2021



THAIS CARRARO GARCIA

CONDUÇÃO DIALÓGICA DE UM PROCESSO ESTRUTURAL: A INFLUÊNCIA DO  
JULGADOR PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AMPLA ARENA DE DEBATE

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart

CURITIBA

2021

---

TERMO DE APROVAÇÃO

CONDUÇÃO DIALÓGICA DE UM PROCESSO ESTRUTURAL: A INFLUÊNCIA DO JULGADOR PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AMPLA ARENA DE DEBATE

THAIS CARRARO GARCIA

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



---

SÉRGIO CRUZ ARENHART  
Orientador

Coorientador



---

CLAYTON DE ALBUQUERQUE MARANHÃO  
1º Membro



---

ELTON VENTURI  
2º Membro

## AGRADECIMENTOS

Chegando perto de descer as escadarias de um grande sonho que vi realizado diante dos meus olhos, não é difícil lembrar o momento em que me aventurei na subida, lá aos dezenove e tantos.

Começo essa lembrança com um rascunho de memórias, memórias de quem não está mais aqui fisicamente para me acompanhar nessa tão esperada descida, mas que habita e habitou o meu coração todos os dias durante esses cinco anos: meu avô Antonio Carraro, *in memoriam*, que me ensinou os valores mais caros para um ser humano. Você é eterno e uma eterna saudade.

À minha avó Maria Aparecida Carraro, que com um gesto carinhoso sempre ouviu todos os meus sonhos, minhas angústias e sempre me assegurou de que tudo ficaria bem. Tudo realmente sempre ficou. E para ela, sempre ficará um precioso lugar na minha vida e no meu coração.

À minha mãe, Priscila Carraro, agradeço por todos os esforços ao longo desses anos, por ter sonhado comigo e por ter vivido grandes aventuras ao meu lado até que eu subisse essas escadarias. Todo o meu agradecimento, amor e a promessa de que, sempre juntas, chegaremos a lugares que ainda sequer sonhamos. Você é o motivo para eu ter vindo buscar todos os meus sonhos e o lugar que sempre poderei voltar e contar.

Ao meu tio Fabiano Carraro, pessoa, magistrado e operador do direito que tanto me orgulho e espelho. É para quem dedico todas as linhas deste trabalho. Com a sua generosidade, permitiu que a sua história se entrelaçasse com a minha, dando-me oportunidades, para que pudéssemos sonhar juntos as memoráveis subidas e descidas da minha vida. Bacharelo-me, graças a você. Estendo esse agradecimento à Flávia Sass, pessoa muito querida por mim, que ao lado do meu tio, sempre esteve na torcida.

À Martina Carraro e Antonella Carraro, por fazerem com que os meus olhos ficassem ainda mais admirados pelo futuro.

À minha família paterna, em especial, ao meu avô Odair Garcia e a minha avó Elisabeth Garcia, por sempre torcerem pela minha felicidade e demonstrarem tanto carinho e amor.

Aos meus amigos, que por cinco anos - e espero que por uma vida toda - acolheram-me, deram-me coragem e me fizeram melhor a cada dia em que eu estive longe dos meus. Aqui faço menção a alguns nomes muito especiais para mim: Letícia Mascarenhas, minha dupla tão especial, Letícia Klechowicz, Amanda Cim e Cassiane Andreatta, friends tão especiais e de uma amizade singular que levo em meu coração. Bruna Medina, Marcus Passos, Giovanna

Zandoná e Beatriz Graczyk, que sempre me mostraram o valor de uma preciosa amizade e da admiração.

À minha grande amiga Giovanna Develis, que por muito mais de cinco anos me ensina que amizade vai além do tempo e da distância, estando sempre presente em meu coração.

Ao meu orientador, Sérgio Cruz Arenhart, por ter me apresentado o tema dos Processos Estruturais, que hoje dá vida a este trabalho. Desde a iniciação científica até a conclusão de curso, devo agradecer pelas oportunidades, reafirmar a minha admiração e dizer que é uma honra encerrar a Faculdade de Direito da UFPR como sua orientanda.

Ao Professor Clayton de Albuquerque Maranhão, professor, magistrado e pessoa que tenho muita admiração. Agradeço pelos ensinamentos, pela oportunidade da monitoria e por todos os incentivos. É uma honra terminar a Faculdade de Direito da UFPR como sua aluna e tê-lo como componente da minha banca do Trabalho de Conclusão de Curso.

Ao Professor Elton Venturi, que não tive a sorte de ser aluna durante a graduação, mas que nutro profunda admiração por sua produção acadêmica. É uma honra tê-lo como componente da minha banca do Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos estágios que me deram uma preciosa visão sobre a prática do Direito e a todas as amizades que lá conquistei e cultivo com boas lembranças.

Ao Todos pelo Direito, primeiro Cursinho Solidário do Direito da UFPR, por ter me ensinado que um grande sonho não acaba quando se realiza. Nesse cursinho eu vivi os dias mais emocionantes e inesquecíveis da minha jornada na UFPR. Faço votos de que ele, assim como o projeto Arrecadando Sonhos e as Oficinas de Redação ENEM, tornem-se inesquecíveis para quem fica também.

Ao Partido Democrático Universitário, por tantas oportunidades, memórias especiais, amizades, encontros e pelo desenvolvimento pessoal que me proporcionou.

À Atlética de Direito da UFPR e à Bateria Os Federais, obrigada por sempre me lembrarem do orgulho e da alegria que é fazer parte dessa Faculdade.

Ao Afilhada Acadêmica, projeto do Mulheres no Processo, apoiado pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual, que fiz parte durante o ano que passou. Agradeço pelo incentivo à escrita, à produção acadêmica e à coragem de se lançar em uma nova experiência.

À toda a sociedade brasileira, por me proporcionar o estudo em uma Universidade Pública.

Colocando fim ao rascunho de memórias, seguindo essa estrada que eu amo e escolhi, bacharelo-me, levando comigo um misto de tristeza, orgulho, sorriso, alívio, voz embargada, que se soma num sentimento que quaisquer palavras não dariam conta de significar. Deixo para

trás, aos vinte e quatro e tantos, lembranças que sempre quero reviver quando cruzar a Praça Santos Andrade com a Alfredo Bufren, subir as mesmas escadarias e avistar a "Universidade do Paraná" se encontrando com o céu de Curitiba. Por toda a eternidade, a minha *alma mater*.

*Os juristas em geral, e os processualistas particularmente, têm de trabalhar nesse mundo, com suas carências, suas expectativas, lamentações e esperanças. Não é mais possível que continuemos a esconder-nos em nosso tranquilo mundo conceitual, transferindo a outrem a responsabilidade pelo fracasso na administração de uma justiça condizente com os padrões contemporâneos.*

Ovídio A. Baptista da Silva

*Se o juiz não tem cuidado, a voz do direito é evanescente e distante como as vozes inatingíveis dos sonhos.*

Piero Calamandrei

## RESUMO

O presente artigo busca analisar a influência que o julgador exerce para a construção de uma ampla arena de debates, ao se utilizar de um caminho estrutural aberto ao diálogo. Para tanto, é realizada uma análise sobre a condução dialógica de um processo e um estudo a respeito de técnicas como *amicus curiae*, das audiências públicas e da concepção de processo estrutural como *town meeting*. Em seguida, o enfoque passa a ser a compreensão da posição do julgador nos processos estruturais, abordando as características de um *juiz burocrata* e de um *juiz herói*, a fim de identificar a figura de um *juiz diretor* e os obstáculos que se impõem à recepção de um papel mais ativo do magistrado no processo estrutural. Por fim, consagrando o objetivo do trabalho, demonstra-se quais são as influências que o julgador, ao construir uma ampla arena de debates, pode causar na sua própria atuação, na ampla gama de interessados no litígio e na concepção que se tem do próprio processo, sendo debatidas as ideias de *simbiose dialógica*, da *oportunidade de ter a verdade de sua voz ouvida* e da *esperança de se fortalecer como uma verdadeira arena de debates*.

Palavra-Chave: Processo estrutural; julgador; condução dialógica; arena de debate

## ABSTRACT

This article seeks to analyze the influence that the judge performs for the construction of a wide arena of debates, using a structural path open to dialogue. In order to do so, an analysis is carried out on the dialogical conduct of a process and a study on techniques acting as *amicus curiae*, public hearings and the design of structural litigation such as town meeting. Then, the focus becomes the understanding of the judge's position in the structural litigation, addressing the characteristics of a bureaucratic judge and a hero judge, in order to identify a figure of a director judge and the objectives that are imposed on the reception of a more active role of the magistrate in the structural litigation. Finally, consecrating the objective of the work, it demonstrates what are the influences that the judge, by building a wide arena of debates, can cause in his own performance, in the wide range of participants in the litigation and in his own conception process, debating the ideas of dialogical symbiosis, the opportunity to have the truth of his voice heard and the hope of strengthening himself as a real arena of debate.

Keywords: structural litigation; judge; dialogical conduct; arena of debate

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2.</b>	<b>CONDUÇÃO DIALÓGICA DE UM PROCESSO ESTRUTURAL: EM BUSCA DE FERRAMENTAS ADEQUADAS PARA AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO E A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENVOLVIDOS NO LITÍGIO</b> .....	12
2.1.	O MENSAGEIRO COMUNICATIVO: <i>AMICUS CURIAE</i> .....	14
2.2.	O ESPAÇO COMUNICATIVO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....	16
2.3.	O ENREDO COMUNICATIVO: <i>TOWN MEETING</i> .....	18
<b>3.</b>	<b>DE JUIZ BUROCRATA A JUIZ HERÓI? COMPREENDENDO A POSIÇÃO DO JULGADOR NO PROCESSO ESTRUTURAL</b> .....	21
3.1.	NOTAS SOBRE ALGUNS DOS OBSTÁCULOS PARA A RECEPÇÃO DESSE PAPEL MAIS ATIVO DO JULGADOR NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: A TENTATIVA DE EVITAR O INEVITÁVEL .....	24
3.1.1.	A INTERFERÊNCIA JUDICIAL COMO POSSÍVEL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DO JULGADOR .....	24
3.1.2.	A SOMBRA DO ATIVISMO JUDICIAL: A IMPARCIALIDADE DO JUIZ CORRE PERIGO? .....	27
3.1.3.	A FALTA DE CAPACIDADE DO JULGADOR PARA LIDAR COM OS PROCESSOS ESTRUTURAIS: EXPLORANDO OS ARGUMENTOS DO CONHECIMENTO TÉCNICO E DA CONSTANTE INEXPERIÊNCIA .....	29
<b>4.</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DE UMA AMPLA ARENA DE DEBATES NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS COMO RESULTADO DA INFLUÊNCIA DO JULGADOR</b> .....	31
4.1.	AO MAGISTRADO O QUE É DO MAGISTRADO: A <i>SIMBIOSE DIALÓGICA</i> ....	33
4.2.	À AMPLA GAMA DE INTERESSADOS O QUE É DA AMPLA GAMA DE INTERESSADOS: A OPORTUNIDADE DE TER A VERDADE DE SUA VOZ OUVIDA.....	35
4.3.	AO PROCESSO O QUE É DO PROCESSO: A ESPERANÇA DE SE FORTALECER COMO UMA VERDADEIRA ARENA DE DEBATES .....	37
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	39
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	42

## 1. INTRODUÇÃO

O processo estrutural é um assunto capaz de gerar divisões de opiniões na doutrina brasileira. Há quem afirme que a sua implementação seria uma utopia, há quem se posicione contrário à recepção dessas técnicas, há quem veja no processo estrutural uma verdadeira salvação para o tratamento de problemas complexos e há quem reconheça os benefícios de sua recepção, mas compreenda o longo caminho que ainda se tem até a aplicação e consolidação dessa mudança de racionalidade no contexto brasileiro. Este trabalho é uma expressão dessa quarta opinião.

No *Common Law* dos Estados Unidos, com o caso paradigmático *Brown v. Board of Education of Topeka*, mais especificamente após o reexame da decisão em *Brown II*,<sup>1</sup> houve a utilização de técnicas estruturantes decorrentes de uma grande necessidade prática para pôr fim às questões de segregação racial nas escolas públicas norte-americanas. Analisando a aplicação dessas técnicas, Owen Fiss leciona que o processo de caráter estrutural seria “aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”.<sup>2</sup>

Lançando mão dessa lição, nota-se que o juiz é investido de uma postura mais ativa, que visa o enfrentamento de uma burocracia, a reorganização de uma estrutura que apresenta um mau funcionamento e a tarefa de dar significado aos valores constitucionais. Esse papel atribuído ao magistrado também divide opiniões, havendo quem defenda com afínco que os problemas estruturais deveriam ser distanciados da atuação do poder jurisdicional.

Ocorre que problemas de ordem estrutural batem à porta do Poder Judiciário brasileiro diariamente, mas o que se vê são as limitações do processo civil tradicional para oferecer as ferramentas e procedimentos adequados para lidar com a complexidade e desafios desses problemas. Diante dessa encruzilhada, a escolha pode ser a de se conformar com a condução e tratamento inadequados a esse tipo de litígio ou a de se debruçar em busca de possíveis caminhos que possam melhorar a atuação do Poder Judiciário ao lidar com litígios de caráter

---

<sup>1</sup> Francisco Garcia Souza, em seu estudo, apresenta o contexto histórico do regime de segregação racial institucionalizado nos Estados Unidos, a estrutura da decisão de *Brown v. Board of Education of Topeka* e a reforma estrutural e o desafio de implementação em *Brown II* – 349 U.S. 294 (1955). Nessa oportunidade, Souza demonstra a decisão da Suprema Corte sobre essa questão, o que teria ficado conhecido como *Brown II*. [SOUZA, Fernando Garcia. Política Educacional – Suprema Corte dos EUA – Caso *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954) – Julgamento em 17 de maio de 1954. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 251-257].

<sup>2</sup> FISS, Owen. **Um Novo Processo Civil**: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 27.

estrutural.

Na tentativa de contribuir com um possível caminho, a presente análise, através de uma pesquisa fundamentada em um método dogmático-jurídico, pretende estudar como o julgador, ao se valer de uma condução dialógica em um processo estrutural, pode influenciar a construção de uma ampla arena de debates<sup>3</sup> e quais seriam os possíveis impactos desse empreendimento.

Para isso, será analisado no que consiste a condução dialógica de um processo estrutural, quais as contribuições dessa abertura dos *portões processuais*, a forma como a criação de um ambiente dialógico poderá contribuir para a ampliação da participação e colaboração entre os envolvidos no litígio, além de estudar sobre as ferramentas que poderão ser utilizadas pelo julgador como o *amicus curiae*, as audiências públicas e a concepção do processo estrutural como *town meeting*.

Em seguida, o estudo focará em qual posição o julgador deverá ser inserido em um processo estrutural, no que consiste o papel mais ativo que desempenhará e o alcance do significado do seu protagonismo. Serão discutidas as características de um *juiz burocrata* e de um *juiz herói*, a fim de explicar a figura do *juiz diretor*, sua tomada de frente no processo e a influência que exercerá na construção da ampla arena de debates. Nesse capítulo, também serão abordados os obstáculos que se impõem sobre a recepção de um papel mais ativo ao julgador, sendo eles, o problema da interferência judicial, a provável violação ao princípio da separação dos poderes, a falta de legitimidade para julgar esses casos estruturais, a sombra do ativismo judicial, a imparcialidade do julgador e a alegação de deficiência do conhecimento técnico e da constante inexperiência do juiz.

Por fim, consagrando o objetivo do trabalho, no terceiro capítulo, buscar-se-á a compreensão das influências que o magistrado, através da construção de uma ampla arena de debates, trará à sua própria atuação, à ampla gama de interessados no litígio de caráter estrutural e à concepção do processo estrutural. Dando a cada um o que é seu, como resultado dessa poderosa influência do juiz, serão analisadas as ideias de *simbiose dialógica*, de *oportunidade de ter a verdade de sua voz ouvida* e a da *esperança de se fortalecer como uma verdadeira arena de debates*.

---

<sup>3</sup> Sérgio Cruz Arenhart afirma que “o processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debates, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. [ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.096].

## 2. CONDUÇÃO DIALÓGICA DE UM PROCESSO ESTRUTURAL: EM BUSCA DE FERRAMENTAS ADEQUADAS PARA AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO E A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENVOLVIDOS NO LITÍGIO

A condução dialógica de um processo pode ser compreendida como uma ferramenta de grande importância para o conhecimento, desenvolvimento, manutenção e implementação de soluções ótimas, que buscam uma resolução duradoura para problemas considerados complexos, em razão da simbólica abertura dos *portões processuais* ao debate, ao diálogo e ao real conhecimento dos múltiplos interesses que compõem a demanda. Tratando-se da condução dialógica, no campo dos processos estruturais, a importância da abertura dos *portões processuais* é ainda maior, pois permitirá que os diversos interessados na resolução de um problema estrutural tenham acesso ao debate a respeito das futuras medidas a serem implementadas.

Essa importância é uma consequência do fato de o litígio de caráter estrutural ser marcado pela “multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio”,<sup>4</sup> conflituosidade e complexidade elevadas,<sup>5</sup> além do caráter policêntrico e pelas características da prospectividade, permanente flexibilização procedimental, abertura do princípio da demanda e permanente alternância, intermitência e pervasividade das atividades de cognição e execução ao longo do processo.<sup>6</sup>

Tais características refletem o desafio de lidar com esses problemas de ordem estrutural no movimento da realidade social, principalmente quando observados sob a ótica do tradicional direito processual civil brasileiro. A discussão de que os procedimentos clássicos não abarcam o grande movimento e a exigência de uma outra racionalidade<sup>7</sup> para lidar com

---

<sup>4</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.071.

<sup>5</sup> Edilson Vitorelli, em sua tese de doutoramento, classifica os litígios estruturais como uma espécie de litígios coletivos irradiados. Nessa classificação, o autor aponta como exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado o desastre ambiental de Mariana, afirmando que nesses casos a conflituosidade é elevada, já que as pessoas sofrem lesões significativas e, por isso, desejam ter suas vozes ouvidas, sendo essas lesões diferentes em modo e intensidade, colocando a própria sociedade em conflito com o causador do dano e consigo mesma; além de destacar a alta complexidade, em razão das inúmeras possibilidades de solução, com relações variáveis de custo-benefício, diante dos aspectos distintos da lesão. [VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 38].

<sup>6</sup> PASQUALOTTO, Victória Franco. O Processo Civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.192-1.193.

<sup>7</sup> Marcella Pereira Ferraro apresenta a ideia de que a racionalidade perdedor-ganhador é típica de um processo bipolarizado, em que o importante seria “ganhar, mesmo que a todo custo, ou, ao menos, ter a menor perda possível,

problemas dessa dimensão já está superada, o que deve ser construído, a partir de então, são caminhos de vanguarda, sedimentados e aptos a cumprir com o objetivo de um processo estrutural, qual seja, a reforma estrutural.

Lançando mão da compreensão de Owen Fiss sobre o tema dos processos estruturais,<sup>8</sup> apresentada anteriormente, ao juiz caberia o enfrentamento de uma burocracia estatal, a reestruturação de organizações e a tarefa de dar significado aos valores constitucionais. Entretanto, para que o juiz tenha a possibilidade de lidar com essas questões, é necessário que, de antemão, compreenda a estrutura que precisa ser transformada e as ameaças que circundam a garantia e segurança dos valores constitucionais.

Desse modo, a articulação de uma reforma estrutural, além de conhecer sistematicamente os problemas que assolam determinada organização, instituição ou comunidade social, deve aprofundar o olhar nos mais diversos setores que necessitam da influência de um determinado plano de ação. Assim sendo, não há como dissociar o caminho complexo e conflituoso de um processo estrutural, de uma das ferramentas mais efetivas de controle e de conhecimento sistemático e minucioso de um determinado problema: o diálogo.

Sérgio Cruz Arenhart apresenta a concepção de que “o processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debates, em que as várias posições e vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional”.<sup>9</sup> A comparação de um processo estrutural a uma ampla arena de debates consagra a noção de que o *fazer-se* ouvir das diversas posições e interesses é o que dará forma e influenciará a construção da solução jurisdicional.

Sendo assim, soa indispensável a condução desse processo aliada às oportunidades do *fazer-se ouvir*, ou seja, a um ambiente democrático de participação, que possua ferramentas possibilitadoras da instauração de um diálogo, troca e debate entre os mais diversos interessados

---

com, por exemplo, o uso de estratégias protelatórias”. Nos casos estruturais, entretanto, Ferraro esclarece que a racionalidade deveria ser outra – e que isso não diria respeito somente ao juiz, mas a todos os demais participantes, inclusive os advogados – propondo que o processo coletivo estrutural deveria ser “aberto, contando com ampla participação de diferentes interessados e negociação (diálogo) entre eles, voltado para a resolução do problema, ou seja, afastando-se de um modelo de embate adversarial entre os participantes, não objetivando, como dito, definir o “vencedor”. [FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de mestrado. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 128].

<sup>8</sup> Owen Fiss leciona que o processo de caráter estrutural seria “aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes”. [FISS, Owen. **Um Novo Processo Civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 27].

<sup>9</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.096.

no caso, para que o problema estrutural possa ser direcionado à essência de sua reforma, atenda aos verdadeiros interesses das comunidades atingidas e encontre um desfecho duradouro.

Nas palavras de Sérgio Cruz Arenhart, “a colaboração das partes – e, de modo mais amplo, dos atingidos pela decisão – e sua participação na formação da(s) decisão(ões) judicial(is) são imprescindíveis. Somente com a mais completa satisfação do contraditório pode-se ter a mais exata dimensão do problema”.<sup>10</sup> Diante disso, primando pela satisfação completa do contraditório, que é um direito fundamental, o estabelecimento de canais frutíferos do *fazer-se ouvir*, através da aplicação de técnicas para uma condução mais dialógica de um processo estrutural, pode significar uma oportunidade de expressão de interesses, de ampliação da estrutura representativa e da construção de uma decisão colaborativa<sup>11</sup>.

## 2.1. O MENSAGEIRO COMUNICATIVO:<sup>12</sup> *AMICUS CURIAE*

No tópico anterior, apresentou-se a necessidade do estabelecimento de canais frutíferos que pudessem oferecer aos diversos interessados no litígio a oportunidade do *fazer-se ouvir*. O primeiro canal a ser analisado é o do “amigo da corte”.

O *amicus curiae* é considerado um terceiro que atuará no processo quando o juiz ou o relator valorar a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, permitindo a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada com representação adequada (art. 138 do Código de Processo Civil). A presença dessa figura na condução de um processo estrutural ganha destaque pois é, sem dúvidas, um “importante veículo para trazer para o processo – pessoalmente – certos interesses e certas posições”,<sup>13</sup> incrementando o debate e sendo considerado “adequado

<sup>10</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020. p. 15.

<sup>11</sup> Essa decisão colaborativa pode encontrar o seu ponto de partida no modelo colaborativo de Daniel Mitidiero, que “visa dividir de maneira equilibrada as posições jurídicas do juiz e das partes no processo civil, estruturando-o como uma verdadeira *comunidade de trabalho* [...], em que se privilegia o *trabalho processual em conjunto* do juiz e das partes.” [MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 50].

<sup>12</sup> Antonio do Passo Cabral escreve que Hermes, na mitologia grega, era filho de Zeus com a ninfa Maia, foi inventor da lira e uma de suas muitas incumbências era ser o mensageiro dos deuses. Cabral, de forma brilhante, aproxima Hermes, esse mensageiro dos deuses, da figura do *amicus curiae*, oportunidade em que nomeia um dos seus capítulos de “Hermes o mensageiro comunicativo”. Emprestou-se essa expressão para homenagear a aproximação entre a mitologia grega e a figura do *amicus curiae* realizada por Antonio do Passo Cabral. [CABRAL, Antonio do Passo. *Pelas asas de Hermes: a intervenção do amicus curiae, um terceiro especial*. **Revista de Direito Administrativo** 234, 111-142, 2003].

<sup>13</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.081.

representante destes interesses que existem, queiramos ou não, na sociedade e no Estado (“fora do processo”, portanto) mas que serão afetados, em alguma medida, pela decisão a ser tomada “dentro do processo”.<sup>14</sup>

Sendo assim, através da participação do “amigo”, o debate judicial é enriquecido “sobre as mais diversas questões jurídicas, portando, para o ambiente judiciário, valores dispersos na sociedade civil e no próprio Estado, que, de uma forma mais ou menos intensa, serão afetados pelo que vier a ser decidido”.<sup>15</sup> Ao apresentar ao ambiente judiciário os valores dispersos na sociedade civil e no próprio Estado, o *amicus curiae* aproxima os interesses da sociedade atingida do resultado e de uma maior qualidade da tomada de decisão, assumindo-se como um agente do contraditório<sup>16</sup> e se consagrando como uma importante ferramenta de ampliação da participação social.

Diante do exposto, o *amicus curiae*, ao se valer dessa função de representante de grupos afetados, além de influenciar a decisão com a apresentação de determinados interesses e posições, traz maior legitimidade e pluralidade ao conteúdo da solução jurisdicional. Para o processo estrutural, essa intervenção do “amigo da Corte” é uma das peças fundamentais para uma condução dialógica e para a construção de uma ampla arena de debates, pois é responsável por dar voz a diversas pessoas e interesses, estimular um ambiente democrático de participação e demonstrar como a influência adequada na atividade jurisdicional tem o potencial de auxiliar no acompanhamento do problema e no encontro da melhor solução possível para o caso.

Entretanto, há de destacar que, por vezes, esse “amigo da corte” pode não ser tão amigável assim, trazendo “informações desnecessárias ou até inverídicas”.<sup>17</sup> Nesse sentido, é tarefa do magistrado identificar a relevância da participação e das informações disponibilizadas pelo *amicus curiae*, a fim de “não deixar que a intervenção do *amicus* represente um estorvo para a prestação jurisdicional, um descompasso procedimental que possa importar, por exemplo, em injustificada demora”.<sup>18</sup> Por isso, ao lançar mão dessa ferramenta de condução dialógica do processo, o julgador deve analisar se cabe a participação do “amigo” e, no caso de a recepção ser positiva, ter a prudência, controle e vigilância constantes para identificar se os

<sup>14</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. **Quatro Perguntas e Quatro Respostas sobre o Amicus Curiae**. 2008. Disponível em: <<http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

<sup>15</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em <<http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html>> Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

<sup>16</sup> Nesse caso, segundo Cássio Scarpinella Bueno, o sentido de contraditório nessa expressão de “agente do contraditório” seria “Contraditório” no sentido de “cooperação”, de “coordenação”, de “colaboração”. [BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em <<http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html>> Acesso em: 20 de dezembro de 2020].

<sup>17</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo** 234, 111-142, 2003. p. 139.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 139.

interesses do grupo afetado estão sendo contemplados e protegidos adequadamente no processo.

Por outro lado, a função do *amicus curiae* não se limita a essa perspectiva de representação do grupo afetado, podendo, também, “aprimorar a decisão jurisdicional a ser proferida, levando ao Estado-juiz informações complementares que, de outro modo, não seriam, muito provavelmente, de conhecimento seu”.<sup>19</sup> Essas informações complementares trazidas ao processo têm por objetivo melhorar a qualidade das decisões, a pluralidade do seu conteúdo, contribuir para uma complementação dos saberes do juiz e das referências já apresentadas no curso processual. Esse trabalho de veiculação das informações complementares pode ser realizado por instituições da sociedade, órgãos que dominam a especificidade do tema objeto da demanda e até mesmo por estudos realizados pela academia – seja através da celebração de convênios ou da contribuição de estudiosos sobre a temática.

De uma forma ou de outra, “pelas asas de Hermes”,<sup>20</sup> Antonio do Passo Cabral apresenta a intervenção *do amicus curiae* como um mensageiro comunicativo, que antes de adormecer os sujeitos processuais, deveria contribuir para uma decisão melhor e ampliar a dimensão participativa do processo.<sup>21</sup> É dessa posição de mensageiro comunicativo que o *amicus curiae* é capaz de desempenhar um importante papel na condução de um processo estrutural, destacando-se como agente colaborador dessa rede dialogal que busca alcançar o retrato dos reais interesses da sociedade atingida e uma solução ótima para o litígio.

## 2.2. O ESPAÇO COMUNICATIVO: AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Por segundo canal, a realização das audiências públicas.

Se o *amicus curiae* pode ser comparado a um *mensageiro comunicativo*, as audiências públicas certamente equiparam-se a um *espaço comunicativo*, consagrando-se como o local em que os integrantes da sociedade afetada exercem a participação direta e informal, adentram nos

<sup>19</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae**: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro. Disponível em < <http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html> > Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

<sup>20</sup> “Pelas asas de Hermes” é uma expressão que compõe o título de um trabalho desenvolvido por Antonio do Passo Cabral. Conforme esclarecido anteriormente, o deus grego Hermes era considerado o mensageiro dos deuses e também possuía como um dos atributos “voar em velocidade maior que a do vento”. Emprestou-se essa expressão do texto de Cabral a fim de homenagear a sua produção científica e a aproximação realizada entre o deus grego, a intervenção do *amicus curiae* e o desenvolvimento do termo “mensageiro comunicativo”. [CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo** 234, 111-142, 2003].

<sup>21</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo** 234, 111-142, 2003. p. 139.

portões da arena de debate processual e passam a integrar a *Ágora*<sup>22</sup> de discussões.

Essa técnica de democratização do processo decisório<sup>23</sup> fora incorporada apenas em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que o caso da Lei de Biossegurança<sup>24</sup> estava sob julgamento. Por ser considerado um “jovem instituto” no contexto brasileiro, a utilização das audiências públicas ainda é um território a ser melhor explorado e com diversos pontos de potenciais melhorias.

Sobre esse aspecto, Miguel Gualano de Godoy, em sua tese de doutoramento, analisou se as audiências públicas possibilitavam um diálogo efetivo entre o STF e a sociedade. A resposta não fugiu à expectativa: ainda há muito o que melhorar. Segundo Godoy:<sup>25</sup> (i) a metodologia de realização das audiências públicas “não permite que elas sejam um efetivo espaço de deliberação, com a apresentação, troca e debate de informações e argumentos”;<sup>26</sup> (ii) as audiências públicas estariam funcionando “muito mais como um espaço de complementação informativa dos Ministros do que um ambiente destinado a um debate público robusto em que as diferentes razões e argumentos podem ser destrinchados, desafiados, ratificados ou superados”;<sup>27</sup> (iii) alguns dos Ministros não faziam referência à ocorrência das audiências públicas em seus votos; (iv) os Ministros decidiam os casos de forma individual, ou seja, ocorrendo o debate ou não, os dispositivos apenas se somavam e a decisão se distanciava de uma empreitada coletiva.

O que se nota, com essa breve análise, é que a utilização das audiências públicas pelo Supremo Tribunal Federal ainda enfrenta uma crise de compreensão do alcance do seu potencial

---

<sup>22</sup> Para demonstrar o significado de “*Ágora*”, utilizando como exemplo a *Ágora Grega*: “Sócrates reinaugurou a preocupação primordial com as questões do ‘bem viver’, da vida pautada por valores ético-políticos. Suas questões eram, em princípio, do interesse de todos; daí, talvez, advenha justamente o fato de ele – coerentemente (audaciosamente) – ter discutido suas ideias no lugar onde pudessem estar presentes o maior número e “todo tipo de gente” (com muitas aspas); qual seja: a “mítica” *ágora grega*”. [MENDONÇA, André Luis de Oliveira. *Manifesto da Filosofia Pau-Brasil: da Filosofia na Ágora à Filosofia de Agora. E de Volta para o ‘Futuro Passado’!*. **Em Construção**. ano 1, n. 1, 2017, pp. 106-122].

<sup>23</sup> COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. *Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil*. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 368.

<sup>24</sup> Sobre esse julgamento, Miguel Gualano de Godoy: “A primeira vez em que o Supremo Tribunal Federal abriu-se à participação de terceiros não integrantes de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, por meio de audiência pública, ocorreu em 2007 durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.510479, proposta pelo Procurador Geral da República, que tratava da constitucionalidade do art. 5º da Lei nº 11.105/2005 – Lei de Biossegurança. O referido art. 5º previu a utilização, para fins de pesquisa e terapia, de células tronco obtidas de embriões humanos produzidos por fertilização *in vitro* e não utilizados no respectivo procedimento”. [GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese de doutorado - Universidade Federal do Paraná, Curitiba].

<sup>25</sup> GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais**. 2015. Tese de doutorado - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. p. 193-211.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 117.

para a melhoria da qualidade das decisões, abertura da Corte à sociedade e a possibilidade de utilização desse espaço de troca e debate para legitimar e trazer maior efetividade ao processo decisório.

Essa crise de compreensão se agrava quando o impacto positivo que as audiências públicas poderiam causar à condução de um processo estrutural não é apreendido. Para que as soluções de um litígio de caráter estrutural sejam duradouras e deem início à reconstrução da realidade social, é necessário que estejam refletidos no papel as vontades e interesses da sociedade atingida, afastando-se de um desfecho fantasioso que o próprio julgador pode criar à portas fechadas. A audiência pública, se bem utilizada e conduzida, desde as definições iniciais do contorno do litígio até a verificação do sucesso da implementação das medidas estruturantes, podem funcionar como um poderoso termômetro da expressão social.

Por isso, a providência está em substituir a *crise de compreensão* pela *iniciativa de adequação* das audiências públicas brasileiras. Para isso, na tentativa de lapidar as influências que as audiências públicas trariam à condução dialógica de um processo estrutural, ampliando a colaboração e participação das partes, medidas como a reformulação da metodologia das audiências, a definição do escopo das reuniões, ajustes do momento de realização dessas audiências públicas durante o processo,<sup>28</sup> o maior envolvimento e presença dos magistrados nos debates e discussões e o fomento ao diálogo, troca e discussões de posições e interesses, podem ressignificar a utilização do espaço público “por intermédio de estruturas e mecanismos de formação de opinião, deliberação e tomada de decisão compartilhadas”.<sup>29</sup>

### 2.3. O ENREDO COMUNICATIVO: *TOWN MEETING*

Por terceiro canal, a concepção do processo estrutural como um *town meeting* e a dinâmica das audiências cíclicas.

---

<sup>28</sup> Casos que refletem a importância de se ajustar o momento de realização das audiências públicas são os de Jirau e Belo Monte, pois houve um desencontro entre a sistematização de demandas e a ocorrências dessas audiências. Na primeira oportunidade, houve a alegação de que as demandas da população tradicional haviam sido sistematizadas, mas não foram discutidas durante as audiências públicas, sendo criticadas posteriormente por se assemelharem a uma lista de desejos (*wish lists*). Na segunda oportunidade, no entanto, não houve sequer a sistematização das demandas da população tradicional. [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal.**: Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013]. Outro caso exemplificativo, envolvendo o momento de realização das audiências, diz respeito ao Caso do Naufrágio do Navio Haidar em Barcarena/PA, que teve a sua primeira audiência pública após o início da segunda etapa do acordo. Vale dizer que o acordo foi homologado em audiência judicial que ocorreu em 06/02/2018, enquanto a audiência pública foi realizada na data de 26/06/2018.

<sup>29</sup> QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Audiência pública como instrumento de legitimação da jurisdição constitucional.** Tese de doutorado apresentada ao programa de pós graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Vidal Serrano Nunes Júnior. São Paulo: 2012. p. 272.

O *town meeting* é considerado um método dialógico de condução do processo, marcado por provocar uma relevante movimentação ao “fomento de ocasiões de diálogo com a sociedade impactada”,<sup>30</sup> aproximando-se da ideia de uma “audiência administrativa, proporcionando a oportunidade de participação informal e direta de uma ampla gama de atores interessados”.<sup>31</sup> Essa *reunião da cidade*<sup>32</sup> concretiza-se através da realização de audiências e eventos públicos que “podem servir para registrar insatisfações, verificar se a solução pretendida é razoavelmente factível, apontar falhas nas propostas ou indicar alternativas”.<sup>33</sup>

Nesse sentido, pode-se afirmar que o *mensageiro comunicativo – amicus curiae* - e o *espaço comunicativo – audiência pública* - estão para uma fotografia, assim como o *town meeting* está para um longa-metragem, refletindo um verdadeiro *enredo comunicativo* no processo. Noutras palavras, ainda que receba a nomenclatura de “método”, o *town meeting* se materializa na condução de um processo como uma postura, uma iniciativa de atos do juiz, a fim de estabelecer um compromisso dialógico e a formação de uma *comunidade de comunicação*,<sup>34</sup> abrindo-se durante a fase de construção da decisão e de implementação da solução a diversas ferramentas para o estabelecimento do *fazer-se ouvir*.

Stephen Yeazell, mais do que observar as contribuições da aplicação de um *town meeting*, realizou a comparação desse método ao processo estrutural. Como consequência dessa aproximação, Edilson Vitorelli apresentou essa ideia de processo estrutural como *town meeting* à doutrina brasileira, afirmando que o processo nos litígios irradiados deveriam ser um *town meeting*, “cuja estruturação favoreça a manifestação dos diferentes grupos sociais atingidos, sopesando os interesses de cada um deles”.<sup>35</sup>

Para exemplificar a potencialidade dessa condução dialógica de um processo, Vitorelli demonstra o estudo do caso argentino *Mendoza*, realizado por Paola Bergallo.<sup>36</sup> O objetivo era superar a imposição de uma decisão e instaurar um procedimento dialógico para a elaboração de um plano que pudesse pôr fim ao problema da poluição do rio Riachuelo e da contaminação

<sup>30</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**, 2021. p. 356.

<sup>31</sup> STURM, Susan P. *A Normative Theory of Public Law Remedies*. In: *Georgetown Law Journal*, vol. 79, n. 5, 1991, p. 1370.

<sup>32</sup> Tradução livre do conceito de *town meeting*.

<sup>33</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**, 2021. p. 356.

<sup>34</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 05 de novembro de 2020. p. 10.

<sup>35</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 306.

<sup>36</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**, 2021. p. 357.

ambiental na região argentina. O resultado, ainda que pairado por discussões doutrinárias a respeito da efetividade da decisão, teve como base a utilização uma técnica de decisão comprometida com o diálogo que elaborou diversas providências para a reconstrução da política ambiental do local, medida que se mostrou muito mais satisfatória do que somente a condenação do Estado a pagar indenização à sociedade atingida.

Diante do exposto, considerar o processo estrutural como um *enredo comunicativo* implica afirmar que todo o percurso da construção da decisão deve ter os principais direcionamentos do seu plano de ação como resultado de um amplo diálogo com os atores sociais envolvidos no litígio. Na concepção de Edilson Vitorelli, essa ampliação da rede de participação “ajuda a contornar o problema do grande número de pessoas que serão impactadas pelo processo e a diversidade de situações fáticas nas quais elas se encontram”.<sup>37</sup>

Sendo assim, quando o processo estrutural se utiliza de uma técnica de decisão comprometida com o diálogo, o plano de ação para a implementação da solução da controvérsia passa a ser uma consequência proveniente daquilo que fora discutido durante o curso processual, sendo facilitada a identificação dos mais diversos interesses, da reanálise dos fatos e da verificação da adequação das medidas estruturantes às necessidades da realidade social.

Por conta disso, a realização de audiências cíclicas, isto é, de uma simbólica rodada de reuniões, eventos e audiências durante a fase de definição do litígio, de construção da decisão e, principalmente, de sua implementação, podem significar uma grande abertura da arena de debates de um processo estrutural para o encontro de um desfecho ótimo.

Esse ciclo de encontros e a motivação pela abertura do processo ao diálogo guarda afinidades com a possibilidade de construção de um consenso. Destaca-se, entretanto, que esse consenso não se aproxima de uma ideia de unanimidade de opiniões, mas de uma composição de diferentes expressões, realidades, informações e, inevitavelmente, de interesses. Dessa forma, a conjuntura entre a realização dessas audiências cíclicas e a aplicação de um método de construção de consenso<sup>38</sup> podem direcionar a tomada de decisão compartilhada a um alto grau de efetividade na reconstrução da realidade social.

---

<sup>37</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**, 2021. p. 356.

<sup>38</sup> Sobre um método de construção de consenso, Lawrence E. Susskind e Jeffrey L Cruikshank identificaram cinco etapas necessárias para a realização desse processo, sendo elas: “Convocação” (*Convening*), “Atribuição de funções e responsabilidades” (*Assigning roles and responsibilities*), “Facilitar a resolução de problemas em grupos” (*facilitating group problem solving*), “Chegando a um acordo” (*Reaching agreement*) e “Fazer com que as pessoas cumpram seus compromissos.” (*Holding people to their commitments*). [SUSSKIND, Lawrence E., CRUIKSHANK, Jeffrey L. **Breaking Robert’s Rules: the new way to run your meeting build consensus, and get results**. New York: Oxford. 2006. p. 04]. Reflete-se, assim, que o caminho do processo estrutural como *town meeting* às soluções consensuais poderia ser melhor estruturado e facilitado com a aplicação de método de construção de consenso. Essa perspectiva de Susskind e Cruikshank demonstra-se uma boa alternativa.

Por todo o exposto, pode-se caracterizar um enredo como uma sequência dos principais acontecimentos que caracterizam uma ação. Trazendo essa significação ao contexto do processo estrutural, não é difícil perceber que essa sequência, por vezes, não será linear, mas composta por diversas interferências que mudam o curso do plano a ser implementado.

Capitanear esse *enredo comunicativo* que acontece em um ambiente dialogal é certamente uma empreitada complexa, que exige a influência de uma figura capaz de organizar, repensar, direcionar e conduzir esse trânsito de informações, pessoas, possibilidades e consequências em grande escala ao ponto de chegada.

Na condução dialógica de um processo estrutural quem toma a frente de sua direção e influencia a construção de uma ampla arena de debates, capaz de confirmar o compromisso dialógico e a formação de uma comunidade de comunicação, inspirado nas concepções de um *town meeting*, é o julgador.

### **3. DE JUIZ BUROCRATA A JUIZ HERÓI? COMPREENDENDO A POSIÇÃO DO JULGADOR NO PROCESSO ESTRUTURAL**

Em resposta à pergunta, passa-se a diferenciar o juiz burocrata de um juiz herói.

O primeiro juiz assume uma característica relacionada ao apego com as formalidades e burocracias, imbuído de uma atitude de excessiva rigidez no que se refere à execução de procedimentos e à rotina exigida pelo cargo público. Esse perfil poderia se aproximar do que Barbosa Moreira apresentou como a “imagem do magistrado como arquétipo do observador distante e impassível da luta entre as partes, simples fiscal incumbido de vigiar-lhes o comportamento para assegurar a observância das regras do jogo”.<sup>39</sup>

Ao segundo juiz atribui-se uma capa de poderes capaz de tudo saber e resolver, com características quase divinas, aproximando-se da reputação de um Oráculo de Delfos<sup>40</sup> a cada tomada de decisão. É o juiz que tem a sua vontade expressa acima de tudo, que é capaz de fazer morada no imaginário das pessoas como o grande salvador de qualquer problema que possa assolá-las<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 10, n. 37, p. 140-150, jan./mar. 1985.

<sup>40</sup> Referências ao Oráculo de Delfos são realizadas, por exemplo, na tragédia “Édipo Rei” de Sófocles. Os oráculos são uma marca dos tempos clássicos e podem ser caracterizados como o local em que se buscava uma resposta divina, inequívoca, que seria capaz de desvendar todo o destino de quem o procurava.

<sup>41</sup> A ideia cativa por um juiz herói remete às heranças da tradição lusitana, refletindo as perspectivas do mito-messiânico do “Sebastianismo”. Com o desaparecimento do rei Dom Sebastião, após a Batalha de Alcácer-Quibir, acreditava-se que em algum momento ele retornaria e resolveria todos os problemas do povo português, como um

Considerando as definições de *juiz burocrata* e *juiz herói*, logo se vê que não há espaço para inserção do julgador de um processo estrutural em nenhuma delas. Nem burocrata, nem herói, um magistrado que está diante de um litígio estruturante certamente não poderá levar as regras do jogo com tamanha rigidez, tampouco ter resposta para tudo. Elege-se, assim, uma estação intermediária em se que pode encontrar um *juiz diretor*.

Owen Fiss leciona que a tarefa de um juiz, no tratamento de um litígio estrutural, “deve ser vista, então, como a conferência de significado aos valores públicos”.<sup>42</sup> Dessa forma, compreende-se a mudança de postura desse magistrado, que passará a ser mais ativa, incorporando novas funções,<sup>43</sup> o compromisso de atribuir significado aos valores públicos e o “domínio da organização e da condução do processo, e de controle do desenvolvimento de mecanismos aptos a implementar medidas estruturais”.<sup>44</sup>

Sérgio Cruz Arenhart, por sua vez, afirma que o juiz deve ter “a criatividade necessária e o arrojo suficiente para sair do esquema “vencedor-perdedor”,<sup>45</sup> colocando-o em uma posição que exige uma outra mentalidade<sup>46</sup> para lidar com esse tipo de litígio.

No esquema *vencedor-perdedor*, o papel do juiz é determinado por uma característica passiva. Conforme as lições de Owen Fiss, “ele deve permanecer como um árbitro ou observador entre as duas partes, confiando em todas as iniciativas destas para a apresentação dos fatos, do direito e para a articulação das possíveis medidas judiciais”.<sup>47</sup> Portanto, ao juiz do esquema vencedor-perdedor cabe a tarefa de declarar qual direito merece ser reconhecido como o *vencedor*, assumindo uma postura imparcial e equânime dos interesses das partes, ainda que não vislumbre que as propostas oferecidas pelo autor ou réu da demanda sejam as melhores

---

legítimo salvador. Essa crença no mito-messiânico reflete um comportamento atual de se esperar que alguém, valendo-se de poderes especiais, tenha a capacidade de pôr fim a todas as dificuldades existentes. Essa expectativa messiânica se aproxima das definições do juiz herói, à medida que os jurisdicionados, seduzidos pela “espera de um messias”, acreditam que o magistrado e a estrutura judiciária serão capazes de salvá-los de todas as crises, numa vinda triunfal com a promessa de salvação.

<sup>42</sup> FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 244.

<sup>43</sup> Susana Henriques da Costa defende que com a alteração na postura do julgador, levando em conta o desempenho de atividades político-jurídica, são atribuídas novas características à função judicial, sendo elas: consequencialista, estratégica e mediadora. [COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo.. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 403].

<sup>44</sup> COTA, Samuel Paiva. **Do pedido e da participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. p. 78.

<sup>45</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020. p. 22.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>47</sup> FISS, Owen. As formas de justiça. In WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p.141.

soluções para o problema apresentado.<sup>48</sup>

Desse modo, investido de uma outra mentalidade, o juiz, ao se expor a um problema estrutural, precisa assumir uma nova posição e superar o comportamento que lhe era ditado pela estrutura tradicional do direito processual, pois, como afirma Arenhart, essa estrutura é “a responsável por obnubilar a visão do magistrado, impedindo uma visão completa do problema e, conseqüentemente, uma decisão adequada da controvérsia”.<sup>49</sup>

Essa saída do julgador de uma posição que, até então, sempre ocupou, é alvo de duras críticas direcionadas por uma parcela da comunidade jurídica. São externalizadas preocupações e até mesmo um certo receio com a expressão de um papel mais ativo, novas funções e a tomada de uma diferente postura assumida pelo julgador para a condução efetiva de um processo estrutural.

Há quem defenda o distanciamento do Poder Judiciário dos problemas estruturais, por razões que serão discutidas à frente, como também há quem entenda que essa aproximação já é uma realidade no cenário brasileiro, valendo apenas a discussão sobre quais são as formas adequadas para enfrentar essa curta distância – entre os problemas estruturais e o Poder Judiciário - e o real alcance do *protagonismo* conferido ao magistrado. Este trabalho é uma expressão dessa segunda opinião.

A figura do *juiz diretor* é a manifestação de uma iniciativa de tomada de frente do processo, em que o magistrado administra, conduz, orienta, organiza e reúne as partes em uma verdadeira arena de debates.<sup>50</sup> Os problemas em discussão são de grande amplitude e movimentam diversos setores, órgãos e interesses sociais, logo, “não se pode confiar exclusivamente nas partes formais para a condução do litígio”,<sup>51</sup> cabendo ao juiz “a tarefa de construir uma ampla estrutura representativa”.<sup>52</sup>

Ao chamar para si o domínio da organização e da condução do processo, o julgador assume um protagonismo que não se traduz no poder de definir o conteúdo da decisão ou a

<sup>48</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020. p. 03.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 05.

<sup>50</sup> Abram Chayes menciona em relação ao papel do juiz: “The judge is the dominant figure in organizing and guiding the case, and he draws for support not only on the parties and their counsel, but on a wide range of outsiders - masters, experts, and oversight personnel. Most important, the trial judge has increasingly become the creator and manager of complex forms of on going relief, which have widespread effects on persons not before the court and require the judge's continuing involvement in administration and implementacion”. [CHAYES, A. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1.281- 1.316, mai. 1976, p. 1.284].

<sup>51</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 65

<sup>52</sup> FISS, Owen. As formas de justiça. In WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 143.

imposição de suas vontades, mas que consiste na “condução do debate, na definição dos standards de cumprimento e no acompanhamento da implementação”.<sup>53</sup> Através desse protagonismo é possível vislumbrar a construção de uma ampla arena de debates e fortalecer uma comunidade de comunicação entre a ampla gama de interessados no litígio.

### 3.1. NOTAS SOBRE ALGUNS DOS OBSTÁCULOS PARA A RECEPÇÃO DESSE PAPEL MAIS ATIVO DO JULGADOR NA CONDUÇÃO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: A TENTATIVA DE EVITAR O INEVITÁVEL

A tentativa de evitar o inevitável reflete a ideia de distanciamento entre o Poder Judiciário e os problemas estruturais. Com base nisso, alguns dos argumentos que se configuram como obstáculos para a recepção desse papel mais ativo do julgador na condução dos processos estruturais serão apresentados e debatidos, com o objetivo de analisar se seriam razões suficientes para afastar a atuação do Judiciário.

#### 3.1.1. A interferência judicial como possível violação ao princípio da separação dos poderes e a ausência de legitimidade do julgador

A decisão estrutural tem por objetivo concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Ainda que a promessa do processo estrutural seja enfrentar entes, organizações ou instituições, e, através de um tratamento adequado ao problema, transformar e reconstruir a realidade social, essa onda de possíveis melhorias é constantemente barrada pelo receio da intervenção judicial nos atos de outros ramos do Poder Público.

Dois dos primeiros obstáculos que esbarram no curso da intervenção judicial são: a possível violação ao princípio da separação dos poderes e a falta de legitimidade do julgador para a resolução dessas questões.

Afirmar que o julgador assumirá uma outra postura e novas funções à frente de um processo estrutural não implica afirmar que o juiz passará a atuar como um administrador ou legislador, ocupando as cadeiras que lhes foram confiadas democraticamente. Há uma notável diferença entre aperfeiçoar o tratamento de determinadas questões, a fim de buscar resultados desejados e duradouros, e invadir o campo de atuação dos demais poderes sem a observação de

---

<sup>53</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 88.

limites, justificativas ou razão de ser.

Sérgio Cruz Arenhart declara as suas impressões a respeito do tema da separação dos poderes quando aproximado da temática dos processos estruturais, afirmando que é necessário um “sistema jurídico maduro para compreender a necessidade de revisão da ideia da “separação dos Poderes”, percebendo que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público”.<sup>54</sup>

Ainda, lembra Arenhart que “há sedimentada orientação do Supremo Tribunal Federal brasileiro, admitindo que os atos de política pública possam ser controlados pelo Judiciário, especialmente em atenção aos direitos fundamentais”.<sup>55</sup> Diversas questões envolvendo a aplicação de um direito fundamental, a realização de políticas públicas ou questões complexas de ordem econômica, social, política ou cultural, em que os outros ramos do Poder Público foram omissos, não moderados, cometeram abusos ou não deram o tratamento adequado, batem à porta do Poder Judiciário diariamente.

Negar o envolvimento em questões tão caras às garantias e aos direitos fundamentais, em nome de uma imaculada separação de poderes montesquieniana<sup>56</sup>, parece não ser uma decisão que consagre os valores constitucionais. Sobre o tema, Estefânia Barboza e Ariadne Bonato afirmam que “seria uma distorção e até mesmo crueldade utilizar como desculpa a separação dos poderes para negar ao Poder Judiciário a concretização das garantias e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal”.<sup>57</sup>

Pelo exposto, a defesa inabalável de uma radical proibição de interferência judicial nessas temáticas não parece ser a melhor solução para resolver as nuances desse obstáculo. Como lembrado, o chamamento do Poder Judiciário para resolver questões dessa natureza já é uma realidade, então, o que merece um profundo debate é o alcance dessa interferência, a forma como esses casos serão conduzidos e a compreensão do real papel desempenhado pelo juiz na

<sup>54</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020. p. 09.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 09.

<sup>56</sup> Sobre o desenvolvimento da ideia da separação dos poderes de Montesquieu: “Para Montesquieu – autor da obra que idealizou a teoria da separação dos poderes recepcionada pelo Estado Liberal – o “poder de julgar” deveria ser exercido por meio de uma atividade puramente intelectual, meramente cognitiva e logicista, não produtiva de “direitos novos” (...) Nesse sentido, o poder dos juizes ficaria limitado a afirmar o que já havia sido dito pelo Legislativo, pois o julgamento deveria ser apenas “um texto exato da lei” Por isso, Montesquieu acabou concluindo que o “poder de julgar” era, de qualquer modo, um “poder nulo” (*en quelque façon, nulle*). [ MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil : teoria do processo civil volume 1/** Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. - 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 33].

<sup>57</sup> BONATI, Ariadne Nascimento da Silveira. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. A Judicialização e o ativismo judicial no âmbito das políticas públicas. In: **Estado, Poder e Jurisdição**. SOUZA, André Peixoto de (org.). Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015. p. 199.

condução desses problemas às suas soluções.

Não se pode perder de vista que o processo estrutural tem por objetivo a realização da reforma estrutural e dar voz aos interesses da sociedade atingida, e não a promoção leviana de poderes do julgador, até porque, como se verá, o juiz será um dos *personagens processuais* que mais terá de se esforçar para cumprir a sua tarefa de conferir significado aos valores públicos. Além disso, há de ressaltar que as técnicas estruturantes devem ser utilizadas em último caso, quando outras medidas menos sofisticadas não surtirem os seus efeitos, sendo o Poder Judiciário acionado “apenas quando a instituição a ser reformada repetidamente falhou em adequar sua conduta ao direito”.<sup>58</sup> Pelo exposto, esse não parece ser um argumento suficiente capaz de distanciar o Poder Judiciário dos seus deveres.

Somada à ideia de violação ao princípio da separação dos poderes, a alegação da ausência de legitimidade do julgador. O argumento de que o Poder Judiciário não poderia controlar questões atinentes a outros ramos do Poder Público vem acompanhado da afirmação de que o juiz não teria legitimidade para intervir em litígios estruturais, pois lhe faltaria um atributo indispensável para exercer esse tipo de controle: a escolha democrática, o ingresso no cargo através da votação democrática dos cidadãos.

A fim de refletir sobre essa perspectiva, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira afirmam que “o que realmente diferencia os poderes é a tônica de sua legitimidade, ou seja, exercerem a sua legitimidade a partir da representação popular (Executivo e Legislativo), ou a partir da Constituição e das leis (Poder Judiciário e demais instituições)”.<sup>59</sup>

Ada Pellegrini Grinover, por sua vez, opina no mesmo sentido, afirmando que se a legitimidade do julgador se “não vem das urnas, vem exatamente dos princípios e garantias que regem o exercício da função jurisdicional: a imparcialidade, o contraditório, a ampla defesa, a motivação das decisões, a publicidade, o controle interno e até o controle político”.<sup>60</sup> Ainda sustenta que o fato de o juiz não ser eleito o torna muito mais imune às pressões políticas<sup>61</sup> do que os ocupantes dos demais poderes.

Esse argumento é interessante, pois coloca o julgador em um local de maior distanciamento e racionalidade para conduzir assuntos que extrapolam a esfera pura e

<sup>58</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 81.

<sup>59</sup> DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria; ZANETI JR., Hermes. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (cords.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvim, 2017. p. 364.

<sup>60</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 440.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 440.

simplesmente jurídica e envolvem áreas de planejamento, administração, alocação de recurso, gestão orçamentária e reorganização de instituições, órgãos e entidades. Essa distância contribui para a garantia de que temáticas importantes não sejam constrangidas por um curso político capaz de desviar as finalidades da reforma estrutural.

Além desse respaldo constitucional e legislativo ou de maior imunidade às pressões políticas, a legitimidade do Poder Judiciário pode ser explorada por uma outra via, ou seja, refletida em suas decisões: que “tanto mais serão aceitas, legítimas e efetivas quanto contarem com um procedimento pautado no diálogo”.<sup>62</sup>

A condução dialógica de um processo estrutural ao abrir os *portões processuais* para a manifestação da ampla gama de interessados no litígio, institui um ambiente democrático de participação no processo, que estimula soluções consensuais, a elaboração de um plano de ação com a contribuição dos mais diversos setores da sociedade, órgãos, entidades, Administração Pública e especialistas e a implementação de uma decisão fruto da influência dos mais diversos centros de interesses.

Dessa forma, a legitimidade que, em tese, poderia faltar ao julgador por não ter sido escolhido democraticamente para compor o seu cargo, é resgatada pela forma com que o processo é conduzido, guardando afinidades com a ideia de que a própria forma de condução do processo legitimaria o seu resultado. Assim sendo, todo o curso de um processo estrutural, se pautado no diálogo, venceria o entrave da ilegitimidade, em razão de as decisões resultarem de um espaço democrático de construção.

### 3.1.2. A sombra do ativismo judicial: a imparcialidade do juiz corre perigo?

Não é a intenção deste trabalho esgotar ou realizar um denso estudo a respeito do ativismo judicial, tema tão complexo, mas apenas iniciar uma breve reflexão a respeito da sombra que essa característica impõe ao papel mais ativo que o julgador exerce em um processo estrutural.

Jordão Violin retrata que “todas as concepções de ativismo parecem dizer respeito a uma predisposição do julgador em concretizar normas principiológicas a partir de seus próprios valores individuais”.<sup>63</sup> Edilson Vitorelli, por sua vez, defende que por mais que haja crítica ao

---

<sup>62</sup> SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos processos estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio Cruz; e JOBIM, Marco Félix. (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvim, 2021. p. 245.

<sup>63</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 80.

ativismo judicial, é quase unânime que algum grau de intervenção judicial é necessário para garantir a efetividade das disposições constitucionais, a implementação de uma política pública ou as condições do seu desenvolvimento, concluindo que a objeção quanto ao ativismo está mais ligada ao seu grau do que à sua existência.<sup>64</sup>

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira também contribuíram para o estudo dessa temática, afirmando que “a atuação do Poder Judiciário ocorre legitimada por uma disfunção política e não por uma atividade política”.<sup>65</sup> Ideia que pode ser relacionada com a conclusão de Violin de que as “decisões estruturais tendem a ter maior efetividade quando a resolução do mérito independe de uma tomada de posição politicamente sensível”.<sup>66</sup>

Expostas essas considerações, entende-se que a existência da intervenção judicial nos problemas estruturais, além de ser em último caso, quando o maior número de providências menos sofisticadas já foi tomado pela instituição a ser reformada, justifica-se pela ocorrência dessa lacuna de disfunção política de outros ramos de poder para fazer valer a aplicação de um direito. O fato de o juiz se posicionar mais ativamente para dar significado aos valores públicos, não quer dizer que o grau desordenado de intervenção está posto e legitimado pois, na maioria das vezes, para o que se dá o nome de *ativismo* é apenas o cumprimento da lei.

Para elucidar essas considerações, Jordão Violin afirma “que a simples mudança de foco da reparação de um dano para a eliminação das causas do conflito não torna ativista o juiz ou política a decisão. Em maior ou menor extensão, o conteúdo jurídico desses valores é objeto de consenso social”.<sup>67</sup> Com base nisso, pode-se discutir que a reforma estrutural, quando objeto de consenso social e valores socialmente compartilhados, movimenta o Judiciário a se distanciar de uma *postura impositiva*, ou seja, de decisões com um acentuado grau de intervenção, e se aproximar de uma *postura de adequação*, que se materializa com um grau suficiente e necessário de intervenção para organizar os rumos da mudança estrutural.

Entretanto, vale refletir que em determinadas situações o consenso social pode não ser alcançado, levando o julgador, por consequência, a intervir de forma mais acentuada, com o objetivo de reparar o problema. Tanto nos casos de intervenção do julgador para fins de

<sup>64</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 116.

<sup>65</sup> DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria; ZANETI JR., Hermes. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (cords.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvim, 2017. p. 363.

<sup>66</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 80.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 82.

adequação dos caminhos para a reforma estrutural, ou até mesmo de uma tomada de decisão mais ativa e impositiva do julgador, que refletem diferentes graus de intervenção do magistrado, não se deve perder de vista a justificação de sua decisão, o dever de debate entre o juiz e as partes e a observação da manifestação da sociedade atingida.

Partindo da interessante leitura do protagonismo de Violin, apresentada anteriormente, o protagonismo do julgador se faria por meio de apoio institucional, político e social para a reforma, e não a partir de suas concepções subjetivas.<sup>68</sup> No entanto, essa perspectiva de um protagonismo do juiz que se envolve nos rumos da mudança estrutural, superando a cultura da imposição, não se escusa das críticas. Há um temor de que esse acentuado envolvimento do magistrado para a construção de um consenso social e do compartilhamento de valores com a sociedade poderia colocar a imparcialidade do juiz em perigo.

Sobre o tema, provavelmente a palavra de ordem seja uma constante observação do equilíbrio do empenho do magistrado para conhecer com clareza os contornos do problema estrutural sem perder de vista o dever de imparcialidade, num constante *aproximar-se distanciando-se*. Porém, isso não significa que mecanismos não possam ser implementados para que as soluções sejam, em sua maioria, tomadas de forma compartilhada, não atribuindo todas as tarefas da decisão somente ao magistrado. A realização de debates, eventos públicos, criação de comitês para o acompanhamento da condução processual e a construção de comunidade de trabalho para resolver esse problema estrutural podem ser estratégias interessantes para conter esse obstáculo.

### 3.1.3. A falta de capacidade do julgador para lidar com os processos estruturais: explorando os argumentos do conhecimento técnico e da constante inexperiência

Não é raro que o desfecho de problemas estruturais seja equiparado a uma tarefa de difícil – ou de quase impossível - conclusão. Como consequência desse desafio, imagina-se que a pessoa capaz de pôr fim a essa empreitada seria quase uma releitura da caracterização de um juiz herói: capaz de tudo saber e resolver, aproximando-se da reputação de um oráculo. Desse modo, é instaurada uma atmosfera de expectativas em torno das habilidades, dos conhecimentos em múltiplas áreas do saber, do traquejo para lidar com situações complexas e do refinamento técnico desse julgador para lidar com o alto grau de sofisticação que essas decisões exigem.

Quando o imaginário do juiz herói se depara com a realidade de atuação do Poder

---

<sup>68</sup> VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos** / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart. – Curitiba, 2019. p. 88.

Judiciário, a primeira conclusão é vê-lo como agente incapaz de cumprir tamanha façanha, colocando em patamares inatingíveis o conhecimento técnico suficiente para lidar com esse tipo de litígio e a constante inexperiência diante dessas situações – outros tantos argumentos são apontados para sustentar a falta de capacidade institucional do Poder Judiciário, mas este trabalho se aterá a essas análises.

Esses obstáculos serão analisados à luz do problema do ensino jurídico, passando pelo interesse e iniciativa do próprio julgador até alcançar a necessidade de uma ampla rede de comunicação no processo.

Quanto ao problema do ensino jurídico, Marcella Pereira Ferraro afirma que decorre do fato de o ensino brasileiro estar “em grande parte inserido em uma “cultura manualística” (e simplificadora), o que traz dificuldades quando se sai do “descomplicated-law-in-the-books” para o “law-in-action”<sup>69</sup> Com o estudo do processo estrutural, é possível compreender que a realidade social não tem como ser apreendida somente por disposições *manualísticas* e simplificadoras, pois essa posição de direção, condução e postura mais ativa que o magistrado é investido em um processo estrutural exige uma outra mentalidade, aguçadas percepções e refinadas estratégias que na totalidade das vezes não estarão disponíveis na forma de um *script*.

Se o julgador não está munido de instruções que possam levar o seu conhecimento técnico e o traquejo para lidar com essas situações, - muitas vezes inéditas - ao grau de aperfeiçoamento exigido, são necessários o interesse e a iniciativa do próprio magistrado para buscá-los. Edilson Vitorelli defende que o ponto negativo mais importante da atuação judicial estrutural seja a necessidade de um bom juiz, pois nem todos teriam as habilidades ou mesmo a disposição para conduzir um processo estrutural adequadamente.<sup>70</sup> Conduzir um processo estrutural exige o desenvolvimento do conhecimento em múltiplas áreas do saber, um esforço contínuo para a compreensão do cotidiano da instituição que será reformada e a iniciativa e o apoio necessários para que o julgador possa se capacitar e capacitar os membros da equipe de trabalho<sup>71</sup> no que diz respeito à aplicação de técnicas estruturantes.

---

<sup>69</sup> FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de mestrado – Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. p. 78.

<sup>70</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 471.

<sup>71</sup> No ano de 2017, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), promoveu a pesquisa “Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”, com o objetivo de traçar informações sobre a tutela coletiva, identificar as suas virtudes e dificuldades. Como resultado, identificou-se “No que se refere à fase de adjudicação, merece destaque a fragilidade percebida pelos próprios magistrados acerca do conhecimento que possuem sobre direitos coletivos: precisamente 63,6% dos juízes que responderam ao *survey* consideraram esse conhecimento parcialmente suficiente. Não obstante, 25,7% das respostas disseram que tal conhecimento é insuficiente. Em termos gerais, 89,3% dos juízes ouvidos não consideraram plenamente adequada a formação da magistratura em temas relacionados aos direitos coletivos e aos instrumentos processuais para tutelar tais direitos. Sem dúvida, este

Entretanto, a superação da *manualística* simplificadora e da iniciativa do bom juiz não bastam para a superação desse obstáculo. Conforme apresentado, ao julgador não cabe o título de juiz herói, mas uma ampla rede de comunicação no processo poderia funcionar como um poderoso ingrediente para atenuar as lacunas do alto grau de diversificado conhecimento técnico exigido e do traquejo necessário para resolver os problemas de ordem estrutural. A realização de audiências públicas, de rodada de debates, o chamamento do *amicus curiae*, a oitiva de especialistas e a participação de uma ampla gama de interessados no processo podem auxiliar no complemento das lacunas e daquilo que não é obrigação de um juiz ter o conhecimento.

A questão do conhecimento técnico e a afirmação de constante inexperiência para enfrentar a complexidade desses litígios são, sim, pontos negativos importantes, mas parecem estar longe de servir como justificativa para o afastamento do Poder Judiciário dos problemas estruturais. O redirecionamento do ensino jurídico, o compromisso do magistrado e o estabelecimento de uma rede de comunicação processual podem ser uma combinação que leve o julgador o mais próximo possível do alto grau de sofisticação esperado.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DE UMA AMPLA ARENA DE DEBATES NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS COMO RESULTADO DA INFLUÊNCIA DO JULGADOR**

A potência que um diálogo pode apresentar na resolução de problemas complexos tem a capacidade de reverberar na condução de um processo estrutural do início ao fim – ou de um possível fim. Investir na construção de uma ampla arena de debates para dar o tratamento adequado a esses litígios, mais do que uma necessidade, soa como uma escolha inteligente.

Ao se referir a ampla arena de debates, Sérgio Cruz Arenhart lhe atribui duas características: o local em que as várias posições e interesses possam fazer-se ouvir e possam

---

é um ponto que merece atenção do CNJ no que diz respeito a políticas de aperfeiçoamento da tutela coletiva. O ponto mais sensível, contudo, é a formação dos servidores em matéria de direitos coletivos. Para 78,7% dos entrevistados, o conhecimento do quadro de servidores nesse tema é insuficiente. Somada às respostas que indicaram como “parcialmente suficiente” a formação dos servidores em questões de direitos coletivos, a crítica evolui para cerca de 97,8% dos juízes ouvidos, segundo os quais o conhecimento de seus funcionários não é totalmente adequado quando o assunto é tutela coletiva”. [BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília. 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf>> Acesso em 18 de dezembro de 2020]. Pelo exposto, pode-se perceber que os resultados de uma pesquisa relacionada com o tema dos processos estruturais, especificamente, seriam próximos a desse estudo. A dificuldade para lidar com uma temática tão cara é uma realidade que deve ser enfrentada, apoiada e superada, pois os problemas dessa natureza estão inseridos na sociedade e necessitam de um tratamento mais adequado.

interferir na formação da solução jurisdicional<sup>72</sup>. É certo que o *fazer-se ouvir* e a interferência na formação da solução para um problema manifestam-se com a possibilidade de haver uma comunicação, uma ponte de fala e uma oportunidade de expressão. Se ao longo de um processo essa chance não for conferida, em nenhum momento, aos interessados no caso, duas possíveis situações irão acontecer: os interessados serão consumidos pelo seu silêncio e a decisão será formada com resquícios de vozes esquecidas.

A mentalidade intrínseca ao esquema *vencedor-perdedor* reflete uma perspectiva de combate enraizada, em que somente o direito de uma das partes será declarado, criando-se, inevitavelmente, um ambiente de disputa. A pré-disposição ao debate, à formação do consenso e às soluções consensuais não se configuram como características elementares do comportamento de indivíduos ou grupos que tiveram os seus direitos lesados, já que o habitual seria a exposição à rivalidade e à tentativa de ganhar o prêmio do tradicional esquema<sup>73</sup>.

Não há dúvidas de que o distanciamento dessas pré-disposições, no campo dos processos estruturais, prejudica a oportunidade do *fazer-se ouvir* e da possibilidade de interferência na formação da solução jurisdicional. Dessa forma, já que a cultura do diálogo não é incorporada espontaneamente, é preciso haver uma movimentação para transformar a arena de combates em uma distinta arena de debates.

Nessa oportunidade, já fora abordado que a aproximação do processo estrutural de um *enredo comunicativo*, marcado por uma estrutura semelhante a um *town meeting*, em que o debate, as soluções consensuais, a formação de uma comunidade de comunicação e o compromisso dialógico lhe são característicos, é fruto de uma tomada de posição exercida pelo julgador. Nem burocrata, nem herói, acredita-se que o magistrado deve assumir uma posição de *juiz diretor*, que conduzirá o problema estrutural, dentre tantas possibilidades de soluções, de forma organizada, traçando possíveis caminhos estruturais, envolvendo-se no cotidiano da instituição a ser reformada e exercendo seu poder de influência a fim de conferir significação aos valores públicos.

---

<sup>72</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.096.

<sup>73</sup> Ovídio Baptista da Silva identificou os traços do individualismo sobre o processo e a dificuldade para lidar com direitos supra-individuais: “A influência exercida pelo individualismo sobre o processo civil é enorme, uma vez que todos os institutos e o conjunto de categorias de que se utiliza a doutrina processual, foram concebidos para a tutela de direitos e interesses individuais, a partir dos movimentos formadores do Mundo Moderno, especialmente através da influência das idéias do Renascimento e da reforma religiosa. É nisto que reside a dificuldade com que se debate o processo civil quando tem de lidar com direitos supra-individuais, com as ações coletivas, para as quais a maioria das categorias tradicionais tornam-se imprestáveis”. [SILVA, Ovídio A. Baptista da (Ovídio Araújo Baptista da Silva), 1929- **Processo e ideologia: o paradigma racionalista** / Ovídio A. Baptista da Silva. – Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 56.].

Aqui cabe uma observação. Equiparou-se o processo estrutural, conduzido de forma dialógica, a um *enredo comunicativo*, com a promessa de ser dirigido por um *juiz diretor*, mas nada se falou a respeito do roteirista, tampouco do roteiro que o juiz, as partes e todos os interessados deverão seguir para construir essa sequência de atos. Nada se falou, pois a tendência é que o roteiro seja basicamente escrito como resultado de uma *comunidade de trabalho* entre o julgador, os interessados, os diversos setores da sociedade, órgãos, entes e instituições. Ao juiz, desse modo, cabe o papel de diretor, à medida que organiza os personagens, as interferências e a continuidade do enredo; o roteiro depende de uma série de tentativa-erro-acerto<sup>74</sup> dessa *comunidade de trabalho*<sup>75</sup> que não mede esforços para descobrir se o caminho estrutural adotado foi o mais adequado; essa *comunidade de trabalho*, para que atue em sintonia, deve se manter em constante diálogo, debate e ideias compartilhadas para que o longa-metragem seja concluído com êxito e consiga vencer cada ciclo dos seus acontecimentos.

Por conta disso, há de afirmar que a movimentação para transformar a arena de combates em uma distinta arena de debates deverá partir desse *juiz diretor*, que através da sua influência nesse ambiente, organizará os alicerces necessários para iniciar a construção desse grande empreendimento. Acredita-se que através da iniciativa e do movimento do magistrado para instituir um ambiente de diálogo, de participação democrática e oportunidade de debates, todos irão ganhar: o próprio juiz, a ampla gama de interessados e o próprio processo, impactando cada um deles com os benefícios que essa comunidade de trabalho e de comunicação podem oferecer.

#### 4.1. AO MAGISTRADO O QUE É DO MAGISTRADO: A *SIMBIOSE DIALÓGICA*

Entende-se por simbiose uma associação a longo prazo entre duas espécies distintas cuja relação entre os envolvidos pode ser vantajosa ou não. Empréstase, assim, essa ideia, na tentativa de refletir como a aproximação entre o juiz e um ambiente dialógico, nada mais é do que uma interação, uma dependência indispensável por um longo período e um vínculo capaz de gerar uma valorosa colaboração na condução de um processo estrutural.

Ao mesmo tempo em que o juiz constrói esse ambiente dialogal no processo, é,

<sup>74</sup> A técnica de “tentativa-erro-acerto”, defendida por Sérgio Cruz Arenhart, expressa que, por conta da complexidade dos litígios de caráter estrutural, haverá a necessidade de se tentar várias soluções para o problema. Segundo o autor, essa “tentativa-erro-acerto” permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso. Ver em: ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020. p. 13.

<sup>75</sup> MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil: do modelo ao princípio**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 50

também, beneficiado por ele, pois através dessa comunidade de comunicação a tomada de decisão pode ser compartilhada e democrática. O ambiente dialogal, por sua vez, não só contribui para uma melhor condução do litígio pelo julgador, como também tira proveito desse cenário, ao ganhar destaque na construção de uma ampla arena de debates. Logo, há uma associação cuja relação é vantajosa para os dois expoentes: o juiz depende de um bom diálogo para conhecer o problema em sua essência e para a formação de uma tomada de decisão compartilhada, assim como o diálogo assume o seu papel de destaque no processo em decorrência da construção de uma ampla arena de debates pelo magistrado. Eis a *simbiose dialógica*.

Conforme dito, em relação ao magistrado, o esforço para construir essa ampla arena de debates no processo será revertido em benefícios para a sua própria atuação. Edilson Vitorelli leciona que o juiz deve ser um agente que desobstrui os caminhos para a solução, mais do que ser o seu produtor, deixando para a solução consensual tudo aquilo que possa sofrer a influência do consenso.<sup>76</sup> Dessa forma, a potência da arena de debates se mostra aliada do magistrado em dois momentos distintos: quando o auxilia na compreensão do real alcance do litígio e dos seus pormenores, tendo uma visão ampla para a desobstrução dos caminhos de uma solução mais adequada; e quando funciona como uma importante ferramenta de soluções consensuais, retirando do magistrado o grande fardo de tomar todas as decisões de casos tão complexos sozinho.

Além disso, não se pode perder de vista que essa *simbiose dialógica* seria um interessante ponto de partida para que o Poder Judiciário tivesse meios para enfrentar os obstáculos e as consideráveis críticas da recepção do seu papel mais ativo nos processos estruturais. Questões como a interferência judicial, a provável violação ao princípio da separação dos poderes, a falta de legitimidade para julgar esses casos estruturais, a sombra do ativismo judicial, a imparcialidade do julgador e a alegação de deficiência do conhecimento técnico e da constante inexperiência do juiz, seriam mais esclarecidas, balizadas, e, principalmente, contornadas nesse ambiente dialogal.

É esse debate, essa ponte de fala e esse espaço democrático que tornam as soluções jurisdicionais um melhor reflexo da realidade e um resultado de uma comunidade de trabalho, retirando do juiz a posição de *vilão intervencionista* que muitas vezes o colocam. O papel desse *juiz diretor* é decisivo, determinante e crucial para o início da movimentação dessa condução adequada de um processo estrutural, pois é ele que desobstruirá caminhos, possíveis soluções e

---

<sup>76</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 471.

levará a desestruturação à sua recomposição. Vale dizer que o diálogo que o próprio julgador institui no processo, através da construção de uma ampla arena de debates, tem o poder de delinear, também, o alcance de suas tarefas.

Diante dessa ideia, cabe uma reflexão. Até mesmo por interesses egoísticos seria interessante essa ampliação do diálogo por parte do julgador, pois ao se deparar com um grande problema complexo sob o seu poder de decisão, o magistrado possivelmente se sentirá intimidado ou até incapaz de resolvê-lo “sozinho”. Desse modo, ao aplicar as técnicas dialógicas e buscar por soluções consensuais, o magistrado inicia um processo de *desidratação do litígio*, isto é, à medida que essa movimentação dialógica impacta na análise do problema, camadas do conflito vão sendo retiradas, substituindo, inevitavelmente, um novelo de complexidade por uma maior clareza das possíveis soluções.

Essa escolha por um caminho estrutural que privilegia técnicas dialógicas é muito acertada, se compreendida pelo olhar do julgador, podendo ser um interessante combustível para incentivar o magistrado a assumir a posição de *juiz diretor* de um processo estrutural.

#### 4.2. À AMPLA GAMA DE INTERESSADOS O QUE É DA AMPLA GAMA DE INTERESSADOS: A OPORTUNIDADE DE TER A VERDADE DE SUA VOZ OUVIDA

O sinal de necessidade de uma construção de uma ampla arena de debates para lidar com litígios de caráter estrutural é um forte indicativo de que problemas envolvendo temas como a participação e a representação dos diversos interessados são latentes.

Uma das maiores dificuldades na condução de um processo estrutural é, certamente, a de conseguir captar os múltiplos interesses envolvidos no litígio e conseguir traduzi-los na forma de uma solução adequada. Empreender esforços em um processo de longa duração, de alto custo e de grande complexidade e conflituosidade, para que os resultados sejam completamente distintos daquilo que era esperado pelos envolvidos no problema, repercutiria como um autêntico fracasso.

É certo que esses serão problemas persistentes durante todo o curso do processo estrutural, entretanto, conforme aponta Arenhart, “para essa complexidade há ferramentas de gestão processual que podem atenuar o problema e lograr resultados úteis”.<sup>77</sup> Dessa forma, tendo em vista que a gestão processual, no processo estrutural, se conduzida por um *juiz diretor*,

---

<sup>77</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.096.

pode-se vislumbrar que as ferramentas disponíveis numa ampla arena de debates podem auxiliar na atenuação dessa questão e vislumbrar melhores soluções.

Edilson Vitorelli,<sup>78</sup> ao refletir sobre a relação entre o juiz e o caminho estrutural, aponta que o magistrado, ao se deparar com um litígio de caráter estrutural, deve decidir se a condução do processo também será dessa natureza. Se o magistrado decidir por assim fazer, relata que “a condução dialogada e cooperativa é mais produtiva para a obtenção de boas soluções”,<sup>79</sup> que os avanços efetivos na solução do litígio passam pela postura do juiz e que a ausência de um caminho previamente definido retira e muito o que se julgar.

Diante dessas observações, o juiz, na definição do caminho a ser seguido, deve levar em conta o desenho e o alcance do problema. No que se refere à participação e à representação – frisa-se, adequada - analisar a possibilidade de haver a participação direta de grupos menores ou a necessidade de que a representação seja realizada por legitimados coletivos é essencial para delinear quais serão as providências de organização, de vigilância e quais técnicas deverão ser utilizadas para ampliar a comunicação no processo. Essa atitude do juiz de compreender as nuances de um caminho estrutural podem influenciar na melhor utilização de ferramentas que possam aprimorar a gestão processual.

Antes mesmo de considerar, por exemplo, se os interesses que estão sendo defendidos por um legitimado coletivo ou por um representante – em tese – adequado de um determinado grupo, refletem a realidade, o juiz deve criar uma oportunidade de encontro, troca, debate e exposição de posições, para que essas vozes possam ser ouvidas. Conduzir um processo estrutural ignorando a aplicação de técnicas que facilitam esses encontros e diálogos entre os mais diversos interessados no litígio, é atestar aquilo que na visão de Arenhart não se pode tolerar, ou seja, que “grupos de pessoas possam ser atingidos sem que possam ter tido a chance de influir adequadamente na atividade jurisdicional ou que interesses recebam resposta judicial claramente divorciada daquilo que seria de se esperar”.<sup>80</sup>

Por isso, a instauração de uma ampla arena de debates, por influência da postura tomada pelo juiz, como forma de aprimorar esses problemas de captação dos múltiplos interesses e tradução de todos eles na forma de uma solução adequada, pode lançar mão de artifícios que são eficientes aliados e já foram abordados nessa oportunidade, quais sejam, o

---

<sup>78</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 301-305.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 303.

<sup>80</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 1.096.

*amicus curiae* (mensageiro comunicativo), audiências públicas (espaço comunicativo) e a perspectiva de aproximar o processo estrutural de um *town meeting* (enredo comunicativo).

Através desses recursos, o magistrado movimenta o caminho estrutural em direção ao que deve ser da ampla gama de interessados, ou seja, a oportunidade de ter a sua voz ouvida. Se essa voz será a verdadeira ou não, é necessário que o julgador volte o olhar constantemente para as providências de organização, de vigilância e das técnicas adequadas para fortalecer a comunidade de comunicação no processo, a fim de identificar se a manifestação dos interesses reflete um local de verdade ou se a representação “adequada” é uma tentativa inadequada do representante.

Portanto, não há como fechar os olhos para a influência que o julgador exerce sobre a ampla gama de interessados, ao proporcionar a instalação de uma ampla arena de debates que permite a expressão, primeiramente, da manifestação da sua voz (participação), e em segundo lugar, o esforço para detectar a reivindicação verdadeira dos múltiplos interesses (representação adequada) que convivem no processo estrutural. A iniciativa do magistrado cria oportunidades, institui a cultura do *fazer-se ouvir* e coloca a sociedade atingida e os demais interessados em uma posição de influência na construção da decisão.

#### 4.3. AO PROCESSO O QUE É DO PROCESSO: A ESPERANÇA DE SE FORTALECER COMO UMA VERDADEIRA ARENA DE DEBATES

Em diálogo com o tópico anterior, o julgador, ao escolher trilhar o caminho de um processo estrutural identifica no litígio o desenho e as características para tanto. Ao reconhecer a complexidade do problema, o esgotamento da aplicação de outras técnicas menos sofisticadas e o desejo de encontrar a melhor solução possível para o caso, o juiz “vira uma chave” que o transporta, imediatamente, a um novo lugar em que vigora uma nova mentalidade.

Para Edilson Vitorelli, o bom processo – estrutural - é o que proporciona resultados sociais significativos.<sup>81</sup> Dessa forma, ao fazer o retrato de um bom processo, o autor também apresenta o que seria necessário para que o julgador o apoiasse: “se o juiz estiver disposto a ser um agente dessa mudança, será necessário desfazer a analogia que existe entre o processo coletivo e o processo individual, pelo menos da forma como este é tradicionalmente visto”.<sup>82</sup>

O fim dessa analogia representa uma importante mudança de mentalidade. Para alterar

---

<sup>81</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**/Edilson Vitorelli – Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 471.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 303.

o comportamento de uma determinada estrutura que apresentou um mau funcionamento, utilizando-se de técnicas estruturantes, será necessário visitar diversos institutos, repensar sobre a forma de condução do processo e acerca dos instrumentos indispensáveis que estão à disposição ou que são boas alternativas para dar o tratamento adequado para esse problema de ordem estrutural.

Reflexões a respeito da atenuação do princípio da demanda, da possibilidade de *provimentos em cascata*,<sup>83</sup> da flexibilização de procedimentos rígidos, do caráter prospectivo das decisões, dos limites da coisa julgada, de um sistema permeável e da necessidade de ampla participação no processo<sup>84</sup>, mecanismos de implementação do diálogo e incentivo às soluções consensuais, são um interessante ponto de partida.

Essa adequação procedimental e de mentalidade para lidar com esse tipo de litígio, caracteriza-se como um grande empreendimento, que exige a movimentação de setores da sociedade, da comunidade jurídica, da academia e da colaboração das esferas de poder. O primeiro passo, de fato, é reconhecer que a sociedade brasileira possui problemas estruturais que, por vezes, tomam um caminho diferente daquele que poderia apresentar um conjunto de técnicas adequadas para levá-lo à sua melhor solução, por consequência de uma má condução do processo, de tratamentos inadequados pelo Poder Judiciário ou simplesmente pelo receio de assumir a responsabilidade e todo o encargo de dificuldades que acompanhada o tratamento adequado. Algo precisa ser realizado nesse sentido.

É nesse momento de reconhecimento que a figura do julgador exerce um grande poder de influência. Como debatido em um momento anterior, diversos litígios que representam a perda ou o desgaste de um determinado valor público batem à porta do Poder Judiciário diariamente. A posição que o magistrado deve tomar diante desses casos certamente não é a de ficar *a ver navios*, aguardando que a solução se encontre com o problema de forma mágica, mas a de explorar de que forma e por quais caminhos poderá atribuir um significado ao valor constitucional lesado, com as ferramentas que têm à disposição, ainda que o procedimento não seja adequado em sua completude.

---

<sup>83</sup> A ideia de “provimentos em cascata”, desenvolvida por Sérgio Cruz Arenhart, faz referência ao fato de que o emprego das medidas estruturantes deve recorrer a esses “provimentos em cascata”, ou seja, os problemas devem ser resolvidos à medida que apareçam, partindo de uma primeira decisão – denominada de decisão-núcleo – que levará a exigência de outras posteriores. [ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de outubro de 2020].

<sup>84</sup> Ao refletir sobre a questão da participação no processo, Sofia Temer afirma que “o sistema relativo à participação no processo civil e os anseios do tempo presente estão em descompasso.” [TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 25].

Esperar que as técnicas do processo estrutural cheguem à realidade brasileira de forma acabada, para começar a usufruir da sua máxima comportamental e de seus indiscutíveis benefícios, pode ser uma escolha de grande injustiça, pois teria de se conviver com uma coleção de direitos lesados e uma ampla gama de núcleos sociais seriamente atingidos, em nome de um procedimento que ainda não se adequou e de obstáculos que não parecem ser motivos suficientes para afastar a atuação mais ativa do Poder Judiciário dessa espinhosa atividade.

O objetivo dessa análise é incentivar e demonstrar ferramentas que abraçam soluções consensuais, debates entre os envolvidos, um ambiente democrático de participação e representação adequada de interesses, pois esse parece ser um caminho promissor para extrair de uma técnica estruturante aquilo que ela tem de melhor a oferecer e de começar a conceber a ideia de desenvolvimento de um processo mais adequado para lidar com essas situações que fazem morada na realidade brasileira.

O juiz que se afasta da imposição e se aproxima da negociação, do debate e da ideia de uma decisão compartilhada, influencia a inauguração de uma nova mentalidade de se perceber um processo, os seus participantes e os diferentes horizontes de soluções. É justamente uma tomada de decisão e posição diretiva do magistrado, uma iniciativa, uma escolha por um caminho estrutural que privilegie um ambiente democrático de participação e o chamamento dos interessados para ajudar a resolver os seus próprios problemas, que pode dar um sinal de esperança para que o processo estrutural deixe o ambiente enraizado na estrutura social de uma arena de combates e passe a ser um símbolo de uma arena de debates.

O estabelecimento de uma comunidade de comunicação, a realização de eventos públicos, audiências públicas, o chamamento do *amicus curiae*, a criação de comitês de acompanhamento das decisões, a ampla publicidade e divulgação dos casos, bem como a instituição de uma cultura de troca, debate, diálogo, compreensão maior dos diferentes interesses e oportunidades para o *fazer-se ouvir*, colocam o processo estrutural em um outro patamar. Esse trânsito é reflexo da influência da conduta diretiva do julgador, que assume a postura de fazer do processo estrutural uma faísca de realidade, diante de tantas opiniões que a sua execução na realidade brasileira seria uma utopia, dando ao processo o que deve ser seu, a esperança de se fortalecer como uma ampla arena de debates, com portões abertos, solo firme, muros preservados e ideias que saiam desse espaço de diálogo processual e alcancem efetivamente a realidade social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme se demonstrou, o julgador assume uma posição de relevante influência na condução de litígios de caráter estrutural, ao construir uma ampla arena de debates capaz de impactar a sua própria atuação, a manifestação dos interesses de uma ampla gama de interessados e a concepção do próprio processo.

Um elemento fundamental para que o juiz assuma esse lugar de influência é a tomada de frente do processo, a iniciativa para assumir a posição que lhe compete, qual seja, a de um *juiz diretor*. Nem burocrata, tampouco herói. Ao magistrado, além da desafiadora tarefa de dar significado aos valores públicos e levar um problema estrutural à sua reforma, é atribuída uma capacidade de gestão e condução processual, organização, controle de interferências e um direcionamento dos mecanismos para a aplicação de técnicas estruturantes.

Porém, conforme discutido, o desempenho desse papel mais ativo pelo magistrado é alvo de duras críticas. Questões como o problema da interferência judicial, a provável violação ao princípio da separação dos poderes, a falta de legitimidade para julgar esses casos estruturais, a sombra do ativismo judicial, a imparcialidade do julgador e a alegação de deficiência do conhecimento técnico e da constante inexperiência do juiz, posicionam-se como obstáculos à recepção dessa nova atribuição.

Na tentativa de retirar do magistrado o título de *vilão intervencionista*, instalou-se um debate que tinha por objetivo demonstrar o *outro lado da moeda* desse poder dado ao julgador, apontando que o *juiz diretor*, por mais que assuma o poder de condução de um processo estrutural, deve desempenhar o seu protagonismo afastando-se da imposição de seus valores individuais em detrimento dos interesses da sociedade atingida, utilizando a sua função de diretor para dar um tratamento adequado ao litígio de caráter estrutural, ampliar a estrutura representativa do processo, captar o real interesse da ampla gama de interessados e fazer do processo estrutural uma ampla arena de debates.

Demonstrou-se que uma grande aliada para a concepção do processo estrutural como uma ampla arena de debates é a condução dialógica e as suas técnicas. A abertura dos *portões processuais* ao diálogo, a possibilidade de construção de decisões compartilhadas com os interesses da sociedade atingida e a motivação por soluções consensuais, mais do que um caminho democrático e acessível para se conduzir o processo e legitimar a decisão, seria fruto de uma escolha inteligente do juiz. Optar por um caminho estrutural que privilegie o compromisso dialógico e a formação de uma comunidade de comunicação é consequência de uma movimentação do próprio julgador que ao invés de impor uma decisão decidida às portas fechadas do seu gabinete, como no esquema *vencedor-perdedor*, escolhe se envolver com o cotidiano da estrutura a ser reformada e desenvolver uma decisão que tenha a contribuição de

diversas vozes.

Como expressão dessa condução dialógica, a utilização de ferramentas como o *amicus curiae*, as audiências públicas e a concepção do processo estrutural como *town meeting*, neste trabalho equiparados às figuras de um *mensageiro comunicativo*, *espaço comunicativo e enredo comunicativo*, respectivamente, podem funcionar como alicerces interessantes para a construção dessa ampla arena de debates com portões abertos, solo firme, muros preservados e ideias que possam alcançar efetivamente a realidade social.

Essa construção, expressão máxima de uma condução dialógica do processo e da tomada de iniciativa do julgador, conforme analisado, tem o potencial de influenciar a atuação do próprio magistrado, a ampla gama de interessados e a concepção do próprio processo. Dando a cada um o que é seu, como resultado dessa poderosa influência do juiz, a título de contribuição deste texto, ficam as ideias: ao magistrado dá-se a manifestação da *simbiose dialógica*; à ampla gama de interessados, dá-se a *oportunidade de ter a verdade de sua voz ouvida*; e ao processo, a *esperança de se fortalecer como uma verdadeira arena de debates*.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, 2013, v. 225. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 21 de agosto de 2021.

\_\_\_\_\_. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A função social do processo civil moderno e o papel do juiz e das partes na direção e na instrução do processo. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 10, n. 37, p. 140-150, jan./mar. 1985.

BONATI, Ariadne Nascimento da Silveira. BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. A Judicialização e o ativismo judicial no âmbito das políticas públicas. In: **Estado, Poder e Jurisdição**. SOUZA, André Peixoto de (org.). Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília. 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/ee3f22cd4cddac54ce99ced5beeeaa91.pdf>> Acesso em 18 de dezembro de 2020.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae: uma homenagem a Athos Gusmão Carneiro**. Disponível em <<http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html>> Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

\_\_\_\_\_. **Quatro Perguntas e Quatro Respostas sobre o Amicus Curiae**. 2008. Disponível em: <<http://www.scarpinellabueno.com/para-ler.html>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. **Revista de Direito Administrativo** 234, 111-142, 2003.

CHAYES, A. The Role of the Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, p. 1.281- 1.316, mai. 1976, p. 1.281-1.316.

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017

\_\_\_\_\_. FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo Coletivo e Controle Judicial de Políticas Públicas - Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Comp.). **O Processo para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

COTA, Samuel. **Do pedido e da participação:** proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais. 2019. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019.

DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria; ZANETI JR., Hermes. Notas sobre as decisões estruturantes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (cords.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvim, 2017.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação de mestrado. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FISS, Owen. As formas de justiça. In WATANABE, Kazuo (et al) (ortg.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

\_\_\_\_\_. **Um novo processo civil:** estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: WATANABE, Kazuo (et al) (ortg.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo:** crítica à supremacia judicial e diálogos interinstitucionais. 2015. Tese de doutorado - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal.**: Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novo curso de processo civil** : teoria do processo civil volume 1/Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. - 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MENDONÇA, André Luis de Oliveira. Manifesto da Filosofia Pau-Brasil: da Filosofia na Ágora à Filosofia de Agora. E de Volta para o ‘Futuro Passado’!. **Em Construção**. ano 1, n. 1, 2017, pp. 106-122.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil:** do modelo ao princípio. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PASQUALOTTO, Victória Franco. O Processo Civil entre litígios tradicionais e litígios multipolares complexos: a resposta do processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodvim, 2021.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **Audiência pública como instrumento de legitimação da jurisdição constitucional**. Tese de doutorado apresentada ao programa de pós graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientador: Prof. Dr. Vidal Serrano Nunes Júnior. São Paulo: 2012.

SARAIVA, Carolina Barros. **Condução Dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal**. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SILVA, Ovídio A. Baptista da (Ovídio Araújo Baptista da Silva), 1929- **Processo e ideologia: o paradigma racionalista / Ovídio A. Baptista da Silva**. – Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SOUZA, Fernando Garcia. Política Educacional – Suprema Corte dos EUA – Caso *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954) – Julgamento em 17 de maio de 1954. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

STURM, Susan P. **A Normative Theory of Public Law Remedies**. In: Georgetown Law Journal, vol. 79, n. 5, 1991, p. 1355-1446.

SUSSKIND, Lawrence E., CRUIKSHANK, Jeffrey L. **Breaking Robert's Rules: the new way to run your meeting build consensus, and get results**. New York: Oxford. 2006.

TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: Juspodivm, 2020.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos / Jordão Violin; orientador: Sérgio Cruz Arenhart**. – Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, 2018. Disponível em: <www.academia.edu>. Acesso em: 15 de agosto de 2020.

\_\_\_\_\_. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2021.

\_\_\_\_\_. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática / Edilson Vitorelli** – Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. In: **UCLA Law Review**, vol. 25, 1977, p. 244-260.