

## **LITÍGIOS ESTRUTURAIS E IMPARCIALIDADE JUDICIAL: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DO JUIZ**

### ***STRUCTURAL INJUNCTIONS AND JUDICIAL IMPARTIALITY: SOME REFLECTIONS ON THE ROLE OF THE JUDGE***

Fabício de Lima Borges<sup>1</sup>

**Resumo:** No atual contexto de expansão do Poder Judiciário no Brasil, verifica-se que é cada vez mais comum o ajuizamento de demandas complexas e multipolares, conhecidas como litígios estruturais. O presente trabalho investiga se o papel mais proativo do juiz à frente de demandas estruturais ofende a garantia de imparcialidade judicial. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, subsidiado por pesquisa bibliográfico-documental. Examinam-se a conceituação e as características dos processos estruturais, assim como a garantia de imparcialidade judicial. Com base nas premissas teóricas estabelecidas, conclui-se pela compatibilidade do papel mais proativo do magistrado na condução de litígios estruturais com a garantia da imparcialidade judicial.

**Palavras-chave:** Litígios estruturais. Imparcialidade judicial. Juiz.

**Abstract:** In the current context of the expansion of the Judicial Power in Brazil, it is increasingly common to see the filing of complex and multipolar lawsuits, known as structural injunctions. This paper investigates whether the judge's more proactive role when dealing with structural injunctions undermines the guarantee of judicial impartiality. To this end, the deductive method is used, supported by bibliographic-documentary research. The conceptualization and characteristics of structural processes are examined, as is the guarantee of judicial impartiality. Based on the established theoretical premises, it is concluded that the more proactive role of the judge in the handling of structural injunctions is compatible with the guarantee of judicial impartiality.

**Keywords:** Structural injunctions. Judicial impartiality. Judge.

Recebido em: 17/08/2022

Aceito para publicação em: 20/10/2022

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Graduado em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Juiz Federal Substituto vinculado ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) (Seção Judiciária do Ceará). Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-0053-5246>

## 1. INTRODUÇÃO

É assente na literatura jurídica que, nos últimos anos, houve uma significativa expansão do Poder Judiciário, caracterizada não somente pela “globalização da jurisdição constitucional” – uma vez que diversos países de regimes jurídicos romano-germânicos ou de *common law* passaram a adotar, em diferentes graus, mecanismos de controle de constitucionalidade –, mas também pela transferência de poder decisório às cortes judiciais sobre questões nucleares da política em sentido amplo (BRANDÃO, 2017, p. 5-13). Desse modo, ao abandonar o *low profile* institucional, o Judiciário assumiu-se de vez como poder político, posicionando-se em contraponto às instâncias majoritárias, principalmente o Executivo (SANTOS, 2011, p. 22).<sup>2</sup>

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um modelo de Estado Democrático de Direito que deu lugar à ordem jurídica instituída pela ditadura civil-militar de 1964. Diversos direitos sociais foram expressamente reconhecidos no texto constitucional (saúde, educação e moradia, por exemplo) e a estrutura do Judiciário e dos demais componentes do sistema de justiça (notadamente, Ministério Público e Defensoria Pública) foi reconfigurada, o que contribuiu não só para o aumento exponencial da litigiosidade<sup>3</sup> como também para a judicialização de temas que tradicionalmente eram tratados pelo Legislativo e pelo Executivo.<sup>4</sup>

É nesse contexto de protagonismo dos tribunais judiciais que se verifica, já há algum tempo, a ocorrência de um tipo de litígio que não se compatibiliza com a lógica tradicional e bipolarizada do processo civil comum: são os conflitos estruturais, que têm como traços característicos a complexidade e a multipolaridade (ou policentrismo), além de terem como escopo a reforma (ou recomposição) de uma

---

<sup>2</sup> O autor canadense Ran Hirschl denomina de “juristocracia” o fenômeno em que reformas constitucionais de vários países transferem uma quantidade inédita de poder das instâncias majoritárias para os tribunais judiciais (HIRSCHL, 2020, p. 29).

<sup>3</sup> De acordo com o Relatório Justiça em Números 2021, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Poder Judiciário brasileiro encerrou o ano de 2020 com um estoque de 75,4 milhões de processos em tramitação (BRASIL, 2021, p. 102).

<sup>4</sup> Trata-se do que a literatura especializada chama de “judicialização da política”, fenômeno que, no Brasil, tem contornos peculiares (SEMER, 2021, p. 67-95).

instituição pública ou privada a fim de superar uma situação violadora de direitos fundamentais.

Os litígios estruturais reclamam providências que podem ser muito peculiares e de implementação mais trabalhosa, de forma que os instrumentos do processo civil tradicional (mesmo aqueles voltados à tutela coletiva) podem ser insuficientes ou inúteis, uma vez que foram concebidos para lidar com problemas envolvendo somente dois polos de interesse (MARÇAL; TOSTA, 2021, p. 216). Uma das peculiaridades desse tipo de conflito diz respeito à postura do magistrado condutor da demanda: espera-se um juiz com perfil mais ativo e criativo, isto é, que coordene os trabalhos entre todos os envolvidos no problema estrutural em busca de uma solução preferencialmente consensual; trata-se, portanto, de uma postura diversa daquela figura tradicional do julgador imparcial e equidistante (DANTAS, 2020, p. 7).

Por outro lado, quanto a este último traço particular dos litígios estruturais (perfil mais proativo do magistrado), é inevitável não lembrar que a imparcialidade judicial constitui condição para o legítimo exercício da jurisdição, sendo, pois, atributo fundamental desta (BAPTISTA, p. 207, 2020). Anote-se ainda que, recentemente, o tema da imparcialidade judicial ganhou centralidade no debate público, por conta do julgamento do Habeas Corpus n.º 164493, em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a parcialidade do ex-juiz federal Sérgio Moro na ação penal movida contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (caso do “triplex do Guarujá”), no âmbito da Operação “Lava Jato”<sup>5</sup>.

Dito isso, a problemática que se discute neste trabalho pode ser resumida no seguinte questionamento: a postura mais proativa do magistrado responsável pela condução de litígios estruturais é compatível com o dever de imparcialidade judicial?

O presente artigo foi estruturado em três partes, além da introdução e da conclusão. Na segunda seção deste artigo, serão tecidas algumas considerações

---

<sup>5</sup> Sobre a parcialidade do ex-juiz federal Sérgio Moro na ação penal referente ao caso do “triplex do Guarujá”, ver: BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. (O HC 164.493/PR e a suspeição do ex-juiz Sérgio Moro) Imparcialidade é uma coisa que existe? **Revista Insight Inteligência**, n.º 95, out./nov./dez. 2021, p. 20-29. Para uma análise mais aprofundada da Operação “Lava Jato” e dos seus efeitos sobre a democracia no Brasil, ver: KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

sobre o histórico e a conceituação dos litígios estruturais, além de tratar das características desse tipo de demanda. Na terceira seção, analisar-se-á a garantia da imparcialidade judicial a partir dos aportes teóricos da literatura especializada. O quarto tópico terá como enfoque o papel do magistrado à frente de litígios estruturais e como o desempenho desse papel se compatibiliza com a garantia da imparcialidade judicial.

O presente trabalho utiliza o método dedutivo e é subsidiado por pesquisa de cunho bibliográfico-documental.

## **2. CONFLITOS ESTRUTURAIS: HISTÓRICO, CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS**

A literatura especializada considera o caso *Brown versus Board of Education* como o *leading case* das chamadas “ações estruturais”. Nesse julgado, a Suprema Corte dos Estados Unidos, em 1954, considerou inconstitucional a prática de segregação racial em escolas públicas, revertendo dessa forma a doutrina denominada *Separate but equal*<sup>6</sup>, que havia sido reputada como legítima pelo mesmo tribunal em 1896 (caso *Plessy versus Ferguson*) (JOBIM, 2013, p. 75-86).

Ocorre, no entanto, que, ao julgar o referido caso, a Suprema Corte limitou-se a declarar a inconstitucionalidade da segregação racial e não especificou que medidas deveriam ser adotadas na prática para superar tal quadro de discriminação (VITORELLI, 2021, p. 336). Por conta disso, o tribunal teve de reanalisar o caso em 1955 (*Brown versus Board of Education II*), oportunidade em que se determinou aos juízos de primeiro grau a adoção de providências necessárias para superar a prática de segregação racial nas escolas. Dessa maneira, os juízos de primeiro grau passaram a adotar, por conta própria, medidas para implementar a

---

<sup>6</sup> A doutrina *Separate but equal* permitiu a aprovação de diversas leis que promoviam uma severa segregação entre cidadãos brancos e negros em praticamente todo o território dos Estados Unidos, em especial nos estados do Sul (SOUTO, 2019, p. 153). Esse conjunto de leis fomentadoras de segregação racial no período compreendido entre a segunda metade do século 19 e a década de 1960 ficou conhecido como *Jim Crow Laws* (SOUTO, 2019, p. 155-156).

decisão da Suprema Corte, valendo-se, para tanto, da utilização de *injunctios*, as quais consistiam em ordens judiciais cominatórias de obrigações de fazer ou de não fazer e que, embora existentes há muito tempo no direito norte-americano, eram pouco empregadas até então (VITORELLI, 2021, p. 336).

Segundo Edilson Vitorelli, a doutrina jurídica estadunidense, então, passou a classificar os processos em que foram proferidas *injunctios* no contexto de afirmação de direitos fundamentais (*civil rights*) como ações judiciais de interesse público (*public law litigation*) (2021, p. 337). Tais ordens judiciais – que visavam, essencialmente, reformar por inteiro uma instituição estatal com o fim de tutelar adequadamente um direito fundamental – ficaram conhecidas, por sua vez, como *structural injunctios* (VITORELLI, 2021, p. 337).

A partir dessa breve incursão histórica, pode-se conceituar conflitos (ou litígios) estruturais como (VITORELLI, 2021, p. 332):

aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão.

O conceito acima aduz as três características dos litígios estruturais: (a) complexidade; (b) multipolaridade; e (c) a necessidade de reforma (ou recomposição) de uma instituição pública ou privada com o fim de promover o valor público visado.

A complexidade do conflito estrutural significa que o problema discutido comporta diversas soluções. Nesse sentido, Fredie Didier Junior, Hermes Zaneti Junior e Rafael Alexandria de Oliveira explicam que: “É comum que o problema estrutural possa ser resolvido de diversas formas: estabelecida a meta a ser alcançada (o novo ideal estado de coisas), diversos são os meios com os quais normalmente se pode implementá-la.” (2021, p. 437).

Estreitamente relacionada à complexidade tem-se a multipolaridade como segunda característica dos conflitos estruturais. Diferentemente do processo civil tradicional, que trabalha com uma lógica bipolarizada (autor e réu), o conflito estrutural, justamente em razão da sua complexidade, possui uma multiplicidade de interesses envolvidos, os quais podem se polarizar conforme a questão discutida: um mesmo grupo de pessoas pode alinhar-se aos interesses de outro grupo quanto a certo aspecto, mas não em relação a outros (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 434).

Note-se que complexidade e multipolaridade são duas características intimamente relacionadas, pois a multiplicidade de interesses envolvidos tende a aumentar as possibilidades de resolução do problema estrutural; há, portanto, uma nítida situação de conflituosidade interna entre os grupos atingidos e até mesmo dentro do próprio grupo (DIDIER JUNIOR; ZANETI JUNIOR; OLIVEIRA, 2021, p. 437).

A terceira característica dos conflitos estruturais apontada pela literatura consiste na necessidade de reforma (ou recomposição) de uma instituição pública ou privada com o fim de promover o valor público visado, ou seja, reorganizar toda uma instituição com a alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade dos seus agentes (VITORELLI, 2021, p. 331-332). Quanto a esta última característica, vale destacar que a necessidade de reforma (ou recomposição) de determinada instituição evidencia o viés prospectivo das demandas estruturais, isto é, ao contrário do que acontece no processo civil comum, a atividade jurisdicional “[...] possuirá um enfoque em ampla dimensão direcionado ao futuro, procurando servir como mola propulsora para mudanças de comportamentos gerais e continuadas [...]” (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 86).

Para encerrar este tópico, é importante destacar que os conflitos (ou litígios) estruturais são uma realidade na prática judiciária brasileira (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 46), como se percebe a partir de alguns casos que já se tornaram

emblemáticos<sup>7</sup>, apesar de não haver um marco normativo específico sobre a atuação do Judiciário nesse tipo de demanda<sup>8</sup> e das objeções apresentadas por setores da doutrina jurídica<sup>9</sup>. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, ao julgar o Recurso Especial n.º 1.854.847-CE, destacou que a matéria discutida no feito tinha caráter de conflito estrutural, devendo, pois, a demanda ser conduzida a partir de uma perspectiva diferente do processo civil tradicional, que levasse em conta o policentrismo do litígio e a necessidade de buscar a construção de soluções em um ambiente colaborativo e democrático envolvendo todos os atores processuais (BRASIL, 2020).

### 3. GARANTIA DA IMPARCIALIDADE JUDICIAL

De início, é importante lembrar que o conceito geral de imparcialidade possui diversos perfis de complexidade e de variabilidade semântica, sendo assim um conceito presente não apenas no âmbito do Direito, mas também na ética e na política (TARUFFO, 2016, p. 143).

Na literatura processual brasileira, é assente que a garantia do juiz imparcial, tal como a do juiz independente, não está prevista expressamente na Constituição Federal de 1988; no entanto, as prerrogativas e vedações listadas no art. 95 do referido diploma normativo deixam claro o intento do constituinte de dotar o julgador

---

<sup>7</sup> Sergio Cruz Arenhart, Marcos Félix Jobim e Gustavo Osna lembram que, muito provavelmente, o primeiro e mais emblemático caso de litígio estrutural no Brasil é o da ACP que tratou da tutela do meio ambiente em relação à atividade de mineração de carvão na região de Criciúma/SC; caso este que ficou conhecido como a "ACP do Carvão" (ARENHART; JOBIM; OSNA, 2021, p. 46).

<sup>8</sup> Tramita no Congresso Nacional projeto de lei com o objetivo de instituir um procedimento especial para controle e intervenção do Poder Judiciário na implementação ou na correção de políticas públicas (PL n.º 8.058/2014, de autoria do Deputado Federal Paulo Teixeira). A íntegra do referido projeto de lei encontra-se disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758> . Acesso em: 11 jun. 2022.

<sup>9</sup> Não faz parte do foco deste trabalho abordar as diversas críticas doutrinárias à atuação do Judiciário em relação aos litígios estruturais tampouco analisar o conceito de ativismo judicial. Contudo, em linhas gerais, a principal crítica aos litígios estruturais concerne ao fato de eles constituírem "exemplos típicos do ativismo judicial que gera o risco de criação de um sistema político dominado por uma aristocracia de agentes públicos não eleitos pelo povo, a ditadura da toga ou dos juizes." (DANTAS, 2019, p. 71).

brasileiro de imparcialidade, atributo fundamental para o exercício do ofício judicante (SANTOS JUNIOR, p. 192).

A doutrina processual também define a imparcialidade judicial a partir de uma perspectiva de contraposição, ou seja, “como ausência daquilo que se entende por parcialidade, esta caracterizada por um estado anímico marcado pela subjetividade e pela emoção” (SANTOS JUNIOR, p. 192). Nessa senda, aliás, Bárbara Gomes Lupetti Baptista ressalta que, do ponto de vista discursivo, a imparcialidade judicial se vincula à ideia de que as partes fazem jus ao julgamento da demanda por um juiz imparcial, que conduza o processo de forma desinteressada, ou seja, sem possuir qualquer interesse pessoal em relação ao resultado final da disputa (p. 207, 2020).

Há também posicionamento que relaciona a imparcialidade do julgador com a busca da verdade dos fatos no processo. Nessa linha, o jurista italiano Michele Taruffo sustenta que a imparcialidade não seria apenas condição necessária para que o julgador possa fazer a leitura correta dos fatos e das provas, com vistas a proporcionar uma decisão justa; mas também seria uma parte integrante e penetrante da verdade, no processo de elaboração de uma decisão justa (2016, p. 143-144). Assim, segundo o mencionado autor, a imparcialidade pode ser um “critério de verdade interno ao procedimento de elaboração do juízo”; a imparcialidade então é condição necessária, embora, por óbvio, não seja suficiente, da verdade.

No plano normativo interno, as hipóteses de suspeição e de impedimento dos magistrados são disciplinadas pelos arts. 144 ao 148 do Código de Processo Civil e pelos arts. 252 ao 256 do Código de Processo Penal. Por sua vez, o Código de Ética da Magistratura Nacional (instituído pela Resolução n.º 60, de 19 de setembro de 2008, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ), dispõe que:

Art. 8.º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

No plano internacional, a previsão de um juiz imparcial consta do art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José, da Costa Rica



(1969), diploma normativo incorporado à ordem jurídica brasileira por força do Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Ademais, cumpre referenciar os Princípios de Conduta Judicial de Bangalore, projeto de código de ética judicial de âmbito global aprovado em novembro de 2002, na cidade de Haia (Holanda). Consoante tal projeto de código, elaborado com base na Declaração Universal de Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), "A imparcialidade é essencial para o apropriado cumprimento dos deveres do cargo de juiz. Aplica-se não somente à decisão, mas também ao processo de tomada de decisão." (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 65).

#### **4. O PAPEL DO JUIZ NA CONDUÇÃO DE CONFLITOS ESTRUTURAIS E A GARANTIA DE IMPARCIALIDADE**

A partir das premissas teóricas firmadas nas seções anteriores, objetiva-se neste tópico problematizar a relação entre o papel mais proativo do magistrado na condução de demandas estruturais e a garantia da imparcialidade judicial.

Além das características expostas no tópico 2 deste trabalho, a literatura especializada aduz que os conflitos (ou litígios estruturais) possuem ainda outro aspecto que os diferencia do processo civil tradicional: a necessidade de uma postura mais proativa do magistrado na condução da demanda.

De fato, como lembra Owen Fiss, o modelo tradicional de resolução de controvérsias, demanda um papel passivo do julgador: ele deve atuar como um árbitro ou observador entre as duas partes, tendo confiança em todas as iniciativas delas quanto à apresentação dos fatos e do direito e às possíveis soluções a serem adotadas pelo Judiciário; a tarefa do magistrado, portanto, é tão somente declarar quem tem razão (2004, p. 58). Nos casos de litigância estrutural, as particularidades desse tipo de conflito complexo e multipolar exigem um papel mais ativo do juiz na fiscalização da "adequação das partes" (VIOLIN, p. 65-66, 2019):

Em razão do potencial para afetar interesses e direitos de inúmeras pessoas, não se pode confiar exclusivamente nas partes formais para a condução do litígio. O juiz assume, então, uma posição muito mais atuante que aquela

herdada da tradição adversarial.  ele, o julgador, quem organiza e d impulso ao processo.  ele quem avalia, por exemplo, se há conflito de interesse que justifique desmembramento do grupo em subgrupos, para assegurar que todos os membros sejam adequadamente representados. Não raro,  necessário também lidar com a imprensa e com a opinião pública.

Diante desse quadro, a questão que se discute : como construir essa "ampla estrutura representativa" – nos dizeres de Owen Fiss (2004, p. 60) – sem quebrar a garantia da imparcialidade? O professor estadunidense sugere que o magistrado pode se valer de agentes de delegao, a exemplo dos *special masters*<sup>10</sup>, ou da criao de órgãos para auxiliar no acompanhamento da implantao do foi decidido/acordado, tal como se deu na "ACP do Carvão"<sup>11</sup> (2004, p. 60-62). Ademais, pode o julgador convidar para participar do processo "diferentes organizaes e sujeitos, com desempenho interativo de tarefas, em que o processo de tomada de decisão não  exclusivo do juiz, mas compartilhado." (FERRARO, 2015, p. 70).

Assegurar essa "ampla estrutura representativa" em demandas estruturais  fundamental, porque, como bem salienta Eduardo Sousa Dantas (2019, p. 93), nesse tipo de conflito levado ao Judiciário, o conceito de parte  "pulverizado", ou seja, não se tem uma vítima específica da violao sistemática de direitos fundamentais por parte de uma entidade burocrática estatal ou privada; mas sim, um número significativo de pessoas ou de grupos sociais afetados, cujos interesses, conforme visto no tpico 1 deste trabalho, podem, não raro, divergir (multipolaridade de interesses). E mais: garantir a representatividade adequada de quem  afetado por uma conduta violadora de direitos no bojo de um conflito estrutural pode significar,

---

<sup>10</sup> Segundo Eduardo Sousa Dantas, *special masters* são *experts* judiciais incumbidos da tarefa de coletar informaes e apresentar propostas ou recomendaes (DANTAS, 2019, p. 167). Eles se reportam aos tribunais e podem, quando acionados, avaliar questões de fato ou acerca do cumprimento das normas (DANTAS, 2019, p. 167). Jordão Violin, por sua vez, argumenta que a figura do *special master* não  totalmente alheia  realidade do Direito brasileiro, haja vista o disposto nos arts. 102 a 111 da Lei n. 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), os quais autorizam a nomeao de um interventor judicial a fim de garantir a execuo de medidas judiciais cuja implementao tende a se prolongar no tempo, de modo que a funo precípua desse agente nomeado pelo juízo consiste em monitorar as práticas empresariais e informar ao magistrado se o cumprimento está ocorrendo adequadamente ou não (VIOLIN, 2021, p. 684).

<sup>11</sup> No âmbito da já referida "ACP do Carvão", na fase de execuo, foi criado, por meio de decisão judicial, o Grupo de Assessoramento ao Juízo (GTA), um fórum técnico para debater e fiscalizar as medidas de cunho ambiental adotadas. Informaes sobre as atividades desse grupo podem ser encontradas em <http://acpcarvao.com.br/login/index.php>. Acesso em 14 jun. 2022.

por vezes, "dar voz" a grupos socialmente marginalizados, com baixo nvel de organizao/mobilizao e cujas demandas, por variados motivos, no so levadas em conta pelas instncias polticas majoritrias, a exemplo da populao carcerria<sup>12</sup>.

Prosseguindo na anlise do papel do juiz frente de demandas estruturais, cumpre ressaltar que a prpria conduo do processo com vistas a reformar uma instituio pblica ou privada para sanar um quadro de violao generalizada de direitos fundamentais pode representar um "perigo", como lembra Owen Fiss. Com efeito, a fim de conferir concretude à reforma estrutural, o magistrado pode acabar se inserindo em demasia na instituio e, assim, abandonando a sua posio de independncia (FISS, 2004, p. 99). Nessas situaes de maior envolvimento do julgador (inclusive em termos procedimentais), o magistrado, como explica Marcella Ferraro citando Owen Fiss, se coloca diante de um dilema: conciliar a busca por solues para o problema estrutural discutido no processo (e, desse modo, envolvendo-se bastante com a instituio) com a necessria imparcialidade e independncia necessrias ao ofcio judicante (FERRARO, 2015, p. 69). A sada apontada por Owen Fiss é realista: é melhor o juiz viver com tal dilema (2004, p. 103-104).

Essa postura mais proativa do magistrado à frente de litgios estruturais é essencial para o melhor processamento desse tipo de demanda e para viabilizar a construo de solues negociadas, que so mais consentneas com tais conflitos<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A propósito, no julgamento dos pedidos cautelares formulados na Arguio de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 (cujo objeto é o reconhecimento do "estado de coisas inconstitucional" do sistema prisional brasileiro, além de medidas para interromper a violao generalizada de direitos humanos nos presdios e proteger a dignidade, a vida e a sade das pessoas encarceradas), o Ministro Relator destacou em seu voto que os presos so sub-representados politicamente e impopulares. Explicou o Ministro que os presos ficam impedidos de votar e de serem votados (art. 15, inciso III, da Constituio Federal) e que setores significativos da populao acreditam que os indivduos presos so menos merecedores de direitos que o restante da sociedade, o que, por sua vez, "[...] faz com que os polticos, salvo raríssimas excees, no reivindiquem recursos pblicos a serem aplicados em um sistema carcerrio voltado ao oferecimento de condies de existncia digna." (BRASIL, 2015).

<sup>13</sup> Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim explicam que as formas consensuais so as mais adequadas para solucionar uma controvérsia estrutural (2021, p. 189): "Partindo da premissa de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, é certo que a soluo consensual tende a produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma soluo imposta pelo Poder Judicário. De fato, muitas vezes, uma soluo imposta pelo magistrado – sem considerar as

Eduardo Sousa Dantas resume bem como deve ser a postura do julgador na condução de conflitos estruturais e como essa atuação judicial não ofende a garantia de imparcialidade (2020, p. 7):

É importante observar que no processo tradicional o juiz decide, de forma individual, as determinações que deverão ser cumpridas para a efetivação do direito postulado na ação. Por sua vez, às partes cabe apenas cumprir as determinações judiciais, na exata forma em que foram definidas e ordenadas, não havendo espaço para a negociação de medidas, definição de um plano comum, de prazos para cumprimento ou qualquer outro meio que possibilite uma maior discricionariedade ou participação dos atores processuais.

Anote-se que a adoção desse modelo dialógico de decisão demanda o exercício de novas funções e o desenvolvimento de distintas habilidades por parte dos magistrados, que devem se afastar um pouco da figura tradicional do juiz imparcial e equidistante para adotar uma postura mais ativa e criativa, de coordenação dos trabalhos, fomento à atuação das partes, negociação e diálogo, com o estímulo à adoção de soluções adequadas para a resolução dos problemas identificados.

Registre-se que essa postura mais ativa do magistrado não é incompatível com a legislação de regência. Nesse sentido, o art. 138 do Código de Processo Civil (CPC (LGL\2015\1656) prevê a possibilidade de o magistrado solicitar, de ofício, a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade com representatividade adequada nas causas submetidas à sua apreciação, o que pode ser utilizado para ampliar o debate de questões de políticas de saúde que impactam os mais variados setores da sociedade civil.

Como se vê, esse papel mais proativo do magistrado à frente de litígios estruturais é compatível com a garantia de imparcialidade judicial, tal como, aliás, preconiza Michele Taruffo. De fato, não pode o julgador se limitar a ocupar uma posição de terceiro e de equidistância em relação às partes, nem de indiferença quanto ao objeto da controvérsia: o juiz tem que orientar o próprio comportamento com vistas a apurar a verdade com base nas provas (TARUFFO, 2016, p. 144), o que, transpondo-se para a realidade dos conflitos estruturais, induz à conclusão de que cabe ao magistrado, ainda que sob o “risco do dilema” descrito por Owen Fiss, procurar conduzir o feito de modo mais proativo a fim de que seja exitosa a reforma da instituição causadora da violação de direitos fundamentais.

---

potencialidades dos envolvidos – pode acabar resultando em simples palavras jogadas ao vento, sem qualquer chance de concretizar-se efetivamente.”

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto ao longo do presente trabalho, buscou-se demonstrar que a postura mais ativa do magistrado à frente de litígios estruturais não é incompatível com a garantia da imparcialidade judicial, tendo em vista as peculiaridades desse tipo de conflito complexo.

Na segunda seção, discorreu-se, em linhas gerais, sobre o histórico, a conceituação e as características dos chamados litígios estruturais, destacando-se as suas especificidades, que diferenciam esse tipo de demanda do processo civil tradicional.

Na terceira seção, tratou-se da imparcialidade judicial, expondo-se, resumidamente, a conceituação mais recorrente de tal garantia na literatura especializada, bem como as suas balizas normativas internas e internacionais.

Nessa ordem de ideias, analisou-se, na quarta seção deste trabalho, o papel do magistrado na condução de demandas estruturais com a garantia da imparcialidade judicial, a partir, principalmente, do referencial teórico do professor estadunidense Owen Fiss.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. 331p.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. A crença no princípio (ou mito) da imparcialidade judicial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 7, n.º 2, jun. 2020, p. 203-223.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. (O HC 164.493/PR e a suspeição do ex-juiz Sérgio Moro) Imparcialidade é uma coisa que existe? **Revista Insight Inteligência**, n.º 95, out./nov./dez. 2021, p. 20-29.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. 456p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Presidência da República, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. **Justiça em números 2021/Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2021, 340 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Código de Ética da Magistratura Nacional. Resolução n.º 60, de 19 de setembro de 2008**. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2008. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/127#:~:text=Ao%20magistrado%20%C3%A9%20vedado%20procedimento,exer%C3%A7a%20o%20controle%20ou%20ger%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 11 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **Recurso Especial n.º 1.854.847-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município de Fortaleza. Relator: Ministra Nancy Andrichi, 2 de junho de 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=LITIGIO+ESTRUTURAL&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=mesmo&tipo\\_visualizacao=RESUMO](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=LITIGIO+ESTRUTURAL&b=ACOR&p=false&l=10&i=1&operador=mesmo&tipo_visualizacao=RESUMO). Acesso em 31 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347/DF**. Requerente: Psol (Partido Socialismo e Liberdade). Relator: Ministro Marco Aurélio, 9 de setembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em 14 jun. 2021.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público**. Curitiba: Juruá, 2019. 250p.

DANTAS, Eduardo Sousa. Intervenções estruturais em demandas de saúde: premissas teóricas e consequências práticas. **Revista de Direito e Medicina**, vol. 7/2020/Set - Dez/2020, p. 1-15.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 423-461.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do Processo Bipolar a um Processo Coletivo-Estrutural**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2015. 213 f. Dissertação

(Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

FISS, Owen. As formas de justiça. *In*: FISS, Owen. **Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 25-104.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à Juristocracia – As origens e consequências do novo constitucionalismo**. Tradução de Amauri Feres Saad. 1. ed. Londrina: Editora E.D.A – Educação, Direito e Alta Cultura, 2020, 386p.

JOBIM, Marcos Félix. **Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, 238p.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MARÇAL, Felipe Barreto; TOSTA, André Ribeiro. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço do proporcionado pelo art. 21 da LINDB. *In*: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 211-238.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório contra Drogas e Crime (Unodc). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. (Tradução Marlon da Silva Maia, Ariane Emílio Kloth). Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, 135p.

SANTOS JUNIOR, Edinaldo César. **O sistema interamericano de direitos humanos: a garantia do juiz independente, imparcial e pré-constituído e seus reflexos no Direito brasileiro**. Orientador: Eunice Aparecida de Jesus Prudente. 2013. 271 f. Dissertação (Mestrado em Diretos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça: Judiciário e política no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, 300p.

SOUTO, João Carlos. **Suprema Corte dos Estados Unidos: principais decisões**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 404 p.

TARUFFO, Michele. **Uma simples verdade: o juiz e a construção dos fatos**. Tradução Vitor de Paula Ramos. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2016.

VIOLIN, Jordão. Holter v. Sarver e a reforma do sistema prisional no Arkansas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 638-686.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. 2019. 244 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: Decisão e Implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: **Processos Estruturais**. ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Félix (org.). 3. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 329-383.