



UNIVERSIDADE CHRISTUS
CURSO DE DIREITO

INDIRA ALVES MATIAS DE OLIVEIRA

**CASO RIO DOCE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL DO DESASTRE**

FORTALEZA

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Centro Universitário Christus – Unichristus
Gerada automaticamente pelo Sistema de Elaboração de
Ficha Catalográfica do Centro Universitário Christus -
Unichristus, com dados fornecidos pelo(a) autor(a)

O48c Oliveira, Indira Alves Matias de.

CASO RIO DOCE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL

DO DESASTRE / Indira Alves Matias de Oliveira. - 2026.

97 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro
Universitário Christus - Unichristus, Curso de Direito, Fortaleza,
2026.

CDD 341.46

INDIRA ALVES MATIAS DE OLIVEIRA

CASO RIO DOCE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL DO DESASTRE

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao curso de Direito da
Universidade Christus, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Me. Lucas de Brandão e
Mattos.

FORTALEZA

2026

INDIRA ALVES MATIAS DE OLIVEIRA

CASO RIO DOCE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA PARA A
DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL DO DESASTRE

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao curso de Direito da
Universidade Christus, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Me. Lucas de Brandão e
Mattos.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Lucas de Brandão e Mattos (Orientador)
Universidade Christus

Profa. Dra. Isabelly Cysne Augusto Maia
Universidade Christus

Prof. Me. Letícia Queiroz Nascimento
Universidade Christus

Dedico esse trabalho ao meu Deus, aquele que dá a todos a vida, e a respiração, e todas as coisas. A Ti, toda glória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me sustentado todos os dias da minha vida, dado propósito a todas as minhas lágrimas e me concedido, por graça, uma nova chance para recomeçar. O fim desse ciclo é uma prova disso, por isso, nEle, só tenho motivos de gratidão.

A minha mãe, Soraia Valeria Sousa Alves, por toda renúncia, bom conselho, noites mal dormidas, clamores a Deus em meu favor, mãos dadas e, muitas vezes, por ter me carregado quando achava que não conseguiria mais. Ao meu pai, José Matias de Oliveira, por seu cuidado constante, olhar atento às minhas necessidades, agrados inesperados e amparo em meio à correria do dia a dia.

Ao meu tão querido amigo e orientador, Lucas de Brandão e Mattos, por ter me acompanhado nessa trajetória acadêmica desde o seu primeiro dia de aula na Unichristus. Por ter me transmitido seu amor pelo Direito Processual e pelo Direito Administrativo. Diversas vezes, nossas conversas no corredor trouxeram clareza para minha mente e conforto ao meu coração ansioso. Sempre carregarei como exemplo a ser seguido a sua calma no ensino, a paixão pelo Direito e o profundo conhecimento acadêmico, tudo isso regado por empatia e sensibilidade.

Às professoras e amigas Carla Barreto, Letícia Queiroz e Gabriela Martins, por serem extremamente bem-sucedidas em ensinar e, acima de tudo, em cuidar de seus alunos, cada uma a sua maneira, mas de formas que deixam marcas em nossos corações. Por muitas vezes, tive o prazer de ser um “pintinho” protegida e acolhida debaixo de suas asas.

À coordenação do Curso de Direito, inicialmente composta pelos professores Isabelly Cysne e Harley Carvalho e, posteriormente, professor Victor Magalhães que chegou para somar forças nessa missão. Pelos exemplos de profissionais, por toda dedicação incansável, pela prontidão em oferecer sempre o melhor serviço para a excelência acadêmica de seus alunos. De todo coração e com toda verdade, sou muito feliz por ter sido conduzida nesses últimos anos por profissionais tão humanos quanto vocês. O curso de Direito na sede Parquelândia só é referência graças ao fantástico trabalho de vocês.

A todos os amigos que fiz pelos corredores e salas de aula, Emanuele Lino, Guilherme Bezerra, Jamile Martins, Laisse Barbosa e Sara Portela, por terem caminhado ao

meu lado nessa jornada, compartilhando das mesmas lutas e tornando os dias mais leves.

A todos os funcionários que sempre estiveram dispostos a prestar auxílio e, em especial, a querida Joelma Beserra, pelo ser humano incrível, amável e empenhado, que, definitivamente, tem vocação para cuidar de pessoas. Você é inspiração para mim.

Enfim, nesse momento de muita alegria e gratidão, honro a todos que dividiram comigo uma pequena parte de suas grandezas. Esse trabalho e essa aluna tem um pouco de cada um de vocês!

RESUMO

Os processos coletivos estruturais surgem como uma resposta a litígios de alta complexidade e conflituosidade. A democratização desse processo é crucial para garantir que as decisões reflitam os interesses de todos os afetados pelo estado de desconformidade. O objetivo do presente estudo consiste em analisar o litígio coletivo originado pelo rompimento da Barragem do Fundão, com foco na aplicação do princípio da participação pública para garantia da democratização do processo estrutural. Tomou-se por base obras sobre a temática do processo estrutural publicadas nos últimos 10 anos, bem como as decisões judiciais proferidas no processo referente ao Caso Mariana. Essa pesquisa encontra sua importância na contribuição social e jurídica dos litígios estruturantes, no Brasil, no que concerne à implementação de respostas aos grandes desastres que impactam diversas esferas da sociedade, bem como a relevância de se construir soluções pautadas na participação ativa dos indivíduos. O caso Rio Doce ilustra as medidas utilizadas para efetivar a participação social dos atingidos pelo desastre-crime, além de revelar as dificuldades para sua implementação, como a burocratização e a falta de canais de efetiva comunicação entre os atingidos e as autoridades responsáveis. O estudo revela a necessidade de aprimorar os mecanismos de participação social, a fim de que haja real inclusão das comunidades nas decisões e, conseqüentemente, seja possível alcançar soluções que respeitem a diversidade de interesses e a complexidade dos litígios.

Palavras-chave: processo estrutural; processo estrutural democrático; processo coletivo; participação pública.

ABSTRACT

Structural collective processes emerge as a response to highly complex and contentious litigation. The democratization of these processes is vital to ensure that decisions reflect the interests of all those impacted by the state of non-compliance. The objective of this study is to analyze the collective litigation arising from the Fundão Dam collapse, focusing on the application of the principle of public participation to guarantee the democratization of the structural process. This research is based on works regarding the theme of structural processes published over the last ten years, as well as judicial decisions issued in the proceedings of the Mariana Case. This study finds its significance in the social and legal contribution of structural litigation in Brazil, particularly regarding the implementation of responses to major disasters that impact various spheres of society, as well as the relevance of constructing solutions grounded in the active participation of individuals. The Rio Doce case illustrates the measures used to effectuate the social participation of those affected by the disaster-crime, while also revealing the difficulties in their implementation, such as bureaucratization and the lack of effective communication channels between the affected parties and the responsible authorities. The study reveals the necessity of refining social participation mechanisms to ensure the genuine inclusion of communities in decision-making, thereby making it possible to achieve solutions that respect the diversity of interests and the complexity of the litigation.

Keywords: structural process; democratic structural process; collective process; public participation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CAPÍTULO 1 - DO PROCESSO COLETIVO TRADICIONAL AO PROCESSO ESTRUTURAL	14
2.1 Microssistema de Processo Coletivo no Brasil	14
2.2 Classificação dos Direitos e Litígios Coletivos	18
2.2.1 <i>Espécies de Direitos ou Interesses Coletivos segundo o CDC</i>	18
2.2.2 <i>Espécies de Litígios Coletivos segundo Edilson Vitorelli</i>	20
2.3 Processos Estruturais	23
2.3.1 <i>Processos Estruturais: Conceito e Características</i>	24
2.3.2 <i>O Estado de Coisas Inconstitucional e a ADPF 347</i>	28
2.3.3 <i>Modelos Internacionais de Processo Estrutural Focados na Participação Pública</i>	33
2.3.3.1 <i>Compromisso Significativo Sul Africano</i>	33
2.3.3.2 <i>Litigâncias de Interesse Público Indiano</i>	36
3 CAPÍTULO 2 – DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO ESTRUTURAL	39
3.1 A Democracia que Interessa ao Processo Estrutural	40
3.2 Do Ativismo Judicial ao Diálogo Institucional	42
3.3 Mecanismos de Participação Pública Prévios à Decisão Estrutural	47
3.3.1 <i>Ampliação de Legitimados</i>	47
3.3.2 <i>Audiências Públicas</i>	50
3.3.3 <i>Amicus Curiae e Special Masters</i>	51
3.3.4 <i>Reuniões</i>	54
3.4 Mecanismos de Participação Pública Posteriores à Decisão Estrutural	56
3.4.1 <i>Entidades e Comissões Técnicas de Monitoramento</i>	57
3.4.2 <i>Monitoramento Judicial</i>	59
3.4.3 <i>Inovações Tecnológicas</i>	60
4 CAPÍTULO 3 – CASO RIO DOCE: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO ESTRUTURAL DE GRANDES DESASTRES	63
4.1 TTAC Firmado pela Samarco e Órgãos Públicos na ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400	66
4.1.1 <i>O Silêncio de uma Entidade Criada para Dialogar: Fundação Renova</i>	69

4.2 TAC-GOV Firmado na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800	73
<i>4.2.1 Instâncias Técnicas e Deliberativas ou de Participação no TAC-GOV</i>	<i>76</i>
<i>4.2.2 As Controvérsias na Execução do TAC-GOV</i>	<i>80</i>
4.3 Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800 e Repactuação	83
5 CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS	92

1 INTRODUÇÃO

Os processos estruturais têm ganhado relevância no Brasil, sobretudo, aqueles relacionados aos grandes desastres como no caso de Mariana. No entanto, tais litígios demonstram características próprias que não se coadunam com o modelo tradicional de processo, tendo em vista que demandam tipos diferentes de soluções. Nessa perspectiva, uma analogia que torna o entendimento facilitado é que a atuação judicial individual pode ser vista como um analgésico, agindo apenas para alívio de um sintoma, já a atuação coletiva, conduzida adequadamente, e, em especial, os processos estruturais, para determinados casos, devem se propor a agir na fonte da doença ou, no caso, com a desconformidade que gerou a multiplicação de violações de direitos (Casimiro, 2024, p. 73-76).

Seguindo essa lógica, compreende-se que a centralidade do devido processo legal estrutural reside na legitimidade democrática, considerando que, em muitos casos, exigem o controle de políticas públicas e o ativismo judicial em uma perspectiva diferente. Dessa forma, os litígios estruturais reclamam que as pessoas diretamente impactadas ocupem posição central no processo decisório, tendo em vista que tais indivíduos sofrerão efeitos decorrentes tanto da efetivação quanto da omissão da tutela coletiva.

Reconhecendo a relevância da temática, o presente trabalho analisou questões voltadas à implementação da efetiva participação social no processo coletivo estrutural. Nesse sentido, o problema de pesquisa se concentrou em analisar como tem se desenvolvido o litígio do Caso Rio Doce no que tange à participação pública para concretização da democratização do processo estrutural.

O objetivo geral se propõe a analisar o litígio coletivo originado pelo rompimento da Barragem do Fundão, o maior desastre socioambiental da história brasileira, com foco na aplicação do princípio da participação pública para garantia da democratização do processo estrutural. Além disso, o estudo buscou compreender como tem se desenvolvido o processo estrutural do caso Rio Doce a partir das decisões judiciais referentes ao litígio, verificar a aplicação do princípio da participação pública na condução do processo e investigar as evidências de democratização presentes no andamento do processo estrutural decorrente do desastre.

Em um primeiro momento, busca-se compreender o panorama do processo coletivo no Brasil, desde suas raízes italianas, até a implementação do processo coletivo estrutural.

Aborda-se, nesse meio, os conceitos e classificações que permeiam os pontos centrais como problema estrutural, processo estrutural e estado de coisas inconstitucional. Além disso, volta-se o olhar para as contribuições que as experiências dos modelos internacionais de processo estrutural podem deixar para o desenvolvimento do litígio estrutural no âmbito nacional.

O segundo capítulo, por sua vez, presta-se a aprofundar o estudo na seara da democracia, trazendo definições que são pertinentes para a temática do processo estrutural, fazendo um contraponto que a postura de ativismo exacerbado do poder judiciário. Em seguida, contempla-se os mecanismos de efetivação da participação pública que podem contribuir para efetiva democratização do processo estrutural.

Finalmente, o terceiro capítulo apresenta o caso do desastre ambiental ocorrido em Mariana, trazendo um compilado dos principais acordos firmados e de que maneira se deu a participação social, de fato, nesses acordos, desde a elaboração até a implementação das medidas propostas.

2 DO PROCESSO COLETIVO TRADICIONAL AO PROCESSO ESTRUTURAL

O processo coletivo tradicional brasileiro tem raízes no sistema italiano e surgiu como forma de garantir o maior acesso das coletividades à apreciação judicial de suas demandas. As reflexões sobre as temáticas como meio ambiente, comunicação e questões sociais, acompanharam a evolução dos direitos de terceira geração, que são, essencialmente, coletivos. Não é de hoje que se comenta sobre a importância de defender os direitos coletivos, no entanto, a realidade do capitalismo e da globalização, a produção crescente, a corrida pelo consumo e por informação, conectam a sociedade a fatos e a relações jurídicas em comum, tornando ainda mais evidente a necessidade de se garantir um processo justo e confiável para demandas coletivas (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 154).

Cappelletti e Garth, em 1988, desenvolveram a teoria das ondas de acesso à justiça, como forma de enfrentar os obstáculos que dificultam a tutela de direitos. A primeira consistiu na ampliação da assistência jurídica aos economicamente vulneráveis, por meio de modelos como o *judicare* (advogados privados remunerados pelo Estado), o sistema de defensores públicos contratados diretamente e formatos híbridos que combinavam ambas as estruturas. Também foram adotadas medidas complementares, como a isenção de custas judiciais e a valorização da oralidade processual. A segunda onda voltou-se para a proteção dos interesses difusos e coletivos, transformando o processo civil tradicional, antes focado apenas em direitos individuais. Já a terceira, considerada a mais abrangente, introduziu uma visão ampliada de acesso à justiça, não com o propósito de substituir as soluções anteriores, mas de integrá-las em uma perspectiva mais completa. Notadamente, é na segunda onda que surge a concepção e o debate acerca da importância dos processos coletivos para concretização dos direitos fundamentais (Aquilera Urquiza; Correia, 2018, p. 308-309).

Nesse sentido, para se compreender como se deu a ampliação do acesso à justiça no Brasil, é imprescindível lançar o olhar para a evolução da tutela dos direitos coletivos em sentido amplo no panorama nacional. A respeito disso, será abordado no próximo tópico o microssistema de processo coletivo.

2.1 O Microssistema de Processo Coletivo no Brasil

O processo coletivo surge para garantir direitos resultantes da massificação social, ou seja, para tutelar direitos da sociedade, que compreendem interesses que vão além dos individuais. Nesse sentido, as demandas coletivas são instrumentos para efetivar o acesso à

justiça uma vez dispõem de uma série de vantagens processuais que estimulam a busca pelos direitos quando comparadas aos litígios individuais, tais como: a) a coletivização dá força aos indivíduos lesados para litigar contra ofensores ou causadores de danos hipersuficientes, favorecendo as despesas processuais e ônus probatórios que um só legitimado não teria condições de arcar; b) a coletivização inibe decisões conflitantes, que podem resultar na violação de direitos; c) a coletivização é um meio de dar ciência aos indivíduos de que possuem certos direitos que sequer buscariam individualmente; d) a representação judicial em demandas coletivas garante uma defesa técnica mais adequada, já que, na maioria dos casos, é conduzida pelo Estado (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 171-173).

Para Zaneti (2019, p. 25), o Processo Coletivo divide-se em duas espécies: uma das ações coletivas propriamente ditas, englobando as ações coletivas, como ação civil pública, e outra relativo aos mecanismos de massificação de decisões judiciais como o IRDR e recursos repetitivos.

A partir de 1970, o Brasil passou a se destacar na criação e implementação dos processos coletivos dentre os países que adotam o sistema *civil law*. Nesse período, as principais questões debatidas eram a respeito das intervenções de cuidado ao meio ambiente, juntamente com a proteção ao consumidor, devido às crescentes atividades voltadas para o desenvolvimento do capitalismo (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 154).

Nesse contexto, as legislações que foram surgindo tiveram grande enfoque na proteção desses direitos, a saber: a reforma da Lei da Ação Popular, implementada pela Lei nº 6.513/77, atribuiu ao cidadão o dever de preservar o meio ambiente; a Lei de Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85, que abordou os direitos transindividuais, sobretudo os ambientais e consumeristas, de uma forma mais abrangente do que a presente no CPC/1973, que se resumia em apontar a possibilidade de legitimação extraordinária no tocante ao tema das tutelas coletivas; o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, ampliou a perspectiva que se tinha em torno dos direitos coletivos, inovando com os direitos individuais homogêneos e lançando as bases para definir direitos metaindividuais (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 155).

Tal compilado é basilar para a formação de um microsistema para defesa de direitos e interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, cuja existência é reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça.

[...] caracterização. Ação Civil Pública, Ação Popular e Código de Defesa do Consumidor. Microssistema legal. Proteção coletiva do consumidor. [...] 3. O aresto paradigma (REsp 1.070.896/SC, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO) reputa que, em face do lapso existente na Lei da Ação Civil Pública, deve-se aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), tendo em vista formarem um microssistema legal, juntamente com o Código de Defesa do Consumidor. 4. Deve prevalecer o entendimento esposado no aresto paradigma, pois esta Corte tem decidido que a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Código de Defesa do Consumidor compõem um microssistema de tutela dos direitos difusos, motivo pelo qual a supressão das lacunas legais deve ser buscada, inicialmente, dentro do próprio microssistema. 5. A ausência de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, tanto no CDC quanto na Lei 7.347/85, torna imperiosa a aplicação do prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65). 6. Agravo regimental desprovido” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 995.995/DF, Rel. Min. Raul Araújo, j. 11/03/2015. DJe, 9 abr. 2015).

O microssistema da tutela coletiva é formado por mecanismos processuais e materiais sobre demandas coletivas contidas no nosso ordenamento, usadas como forma de preencher a lacuna que existe na regulamentação das tutelas coletivas. As normas estabelecem um diálogo de fontes, como pode ser visto no artigo 21 da LACP, que determina a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à proteção dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, e no artigo 90 do CDC, que orienta a aplicação do Código de Processo Civil e da LACP no que for cabível (Bastos, 2018, p. 58).

Somado a tais dispositivos essenciais, convém citar a integração de outras leis para devida condução do processo coletivo, como a Lei do Mandado de Segurança, a Lei de Improbidade Administrativa e a Consolidação das Leis do Trabalho. Apesar disso, a inexistência de um diploma voltado exclusivamente para o direito processual coletivo, acompanhado das crescentes necessidades e mudanças sociais, força o debate acerca da urgência da uniformização das tutelas coletivas (Bastos, 2018, p. 59).

Dada a importância do assunto, há muito se levanta a ideia de um Código de Processo Coletivo Brasileiro. Dentre as iniciativas de padronização das tutelas coletivas, vale citar o Projeto de Lei n. 5139/2009, um Sistema Único Coletivo, disciplinando, portanto, os procedimentos dos conflitos em massa, com o objetivo de adequar os artifícios de demandas individuais que não são plenamente eficientes para atender às demandas coletivas. O Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos foi revisado pela Casa Civil e, posteriormente, encaminhado à Câmara de Deputados, quando foi rejeitado em 2010 e não seguiu para outra deliberação. (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 158).

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe institutos importantes para as demandas coletivas, como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, IRDR, e a liberdade do magistrado de citar legitimados para ingressar com a devida ação coletiva, conforme estabelecido no artigo 139, inciso X (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 160).

A respeito do Processo Coletivo no Brasil, Zaneti comenta:

Percebe-se, então, a necessidade de combinar os métodos de tutela coletiva para que não ocorra uma ultrapassagem dos fins do processo, assim entendidos, como a garantia da tutela das pessoas e dos direitos de maneira adequada, efetiva e tempestiva, mediante o processo justo que possa tratar o conflito.

Nos processos coletivos, em especial, não será justo o processo que, ao compor a litigância de massa, não apresente uma solução dos conflitos para além das pretensões individuais.

A estrutura do processo justo coletivo deve permitir garantias processuais mínimas: a) representatividade das partes interessadas (*stakeholders* - na maior parte dos casos pessoas ou grupos ausentes do processo, na expressão em inglês: *absentmembers*); b) direito de influência dos representantes adequados do grupo e o dever de debates por parte do julgador em relação aos fundamentos de fato e de direito debatidos no caso, inclusive com a participação de grupos de interesse através de *amici curiae* ou audiências públicas para o reforço da representatividade argumentativa; c) que o resultado seja efetivo para compor/tratar o conflito coletivo para além das pretensões individuais. Por essas razões, é preciso pensar o equilíbrio entre as diversas modalidades de tutela coletiva disponíveis (Zanetti, 2019, p. 26).

Com o intuito de demonstrar o significativo potencial transformador das tutelas coletivas, convém citar novamente Zaneti (2019), que se empenhou em compilar alguns dos resultados positivos associados à atuação do Ministério Público nos litígios coletivos.

É bom registrar que não se tratam de experiências isoladas, membros do Ministério Público podem narrar casos e experiências bem-sucedidas de reformas de presídios, escolas, hospitais, anulação de cláusulas abusivas em contratos do consumidor, mudança de práticas abusivas do mercado que afetam o consumidor, proteção do meio ambiente em casos de poluição com a determinação de instalação de equipamentos, encerramento de atividade poluidora por parte de empresas, proibição de práticas locais de maltrato a animais, regularização fundiária, determinação de obras em loteamentos públicos, assim como o combate aos atos de improbidade administrativa, com a perda de cargo de políticos corruptos, proibição de contratar por parte das empresas envolvidas, devolução de recursos aos cofres públicos etc. (Zaneti, 2019, p. 20).

Os exemplos reunidos por Zaneti (2019) evidenciam que as tutelas coletivas possuem um expressivo poder de transformação social, demonstrando a capacidade do Ministério Público de produzir mudanças estruturais em diversas áreas de interesse público. As intervenções bem-sucedidas revelam que a atuação coletiva pode não apenas reparar danos, mas também reformar práticas institucionais, prevenir violações e garantir direitos de forma ampla.

Assim, fica claro que o fortalecimento e a utilização adequada dos instrumentos coletivos são fundamentais para efetivação e concretização de direitos.

Com o intuito de se ampliar a perspectiva acerca da abrangência dos direitos fundamentais envolvidos nos litígios coletivos, estabeleceu-se classificações didáticas, tanto legais, quanto doutrinárias, que abordam os direitos e os litígios coletivos no Brasil. Nesse sentido, vale a exposição a seguir.

2.2 Classificação dos Direitos e Litígios Coletivos

A compreensão dos litígios perpassa a ideia de que um interesse deve se submeter a outro, isto é, para findar o conflito deve haver uma clara priorização de um interesse particular. Tal ótica individualista deve ser modificada, para dar espaço à instrumentos de democratização processual. Sobre isso, Borges (2025) comenta:

O litígio deve ser entendido como a desconformidade manifestada pelo conflito levado à solução a partir de uma estrutura dialógica. O que deve ser objeto de solução é a desconformidade, e não os interesses. Estes são imanentes, não poderão ser objeto de docilização pelo direito. Mas a situação de desconformidade que veio à tona a partir do conflito, levado a uma metodologia de solução por meio de um interesse, essa sim poderá ser objeto de depuração e solução (Borges, 2025, p. 44).

Importante notar que os interesses são componentes das relações entre pessoas, que se utilizam de suas funções volitivas para estabelecer vínculos. Nesse sentido, os direitos e litígios coletivos são classificados tomando como base a medida em que indivíduos, suas vontades e seus interesses, são afetados por uma desconformidade.

Com o objetivo de facilitar o estudo sistemático dos direitos coletivos, o Código de Defesa do Consumidor propôs uma classificação tomando por base o vínculo entre as pessoas que sofreram um dano ou violação de um direito e a determinação dos indivíduos titulares de um interesse coletivo. Já Edilson Vitorelli detêm-se em classificar os litígios coletivos conforme o alcance de um dano, isto é, de que maneira indivíduos foram afetados direta ou indiretamente por uma desconformidade. Dessa maneira, é mister aprofundar o tema da classificação nos próximos tópicos.

2.2.1. *Espécies de Direitos ou Interesses Coletivos segundo o CDC*

Nesse ponto, não se pode avançar no estudo dos processos coletivos sem comentar os conceitos concernentes aos direitos coletivos em espécie, remetendo ao disposto no artigo 81, parágrafo único, incisos I, II, III, do CDC. A priori, deve-se compreender que os direitos

transindividuais, metaindividuais ou coletivos (*lato sensu*) englobam interesses que se originam dos intensos e complexos movimentos sociais, cuja dinâmica se revela fundamental para estimular os processos e as escolhas políticos, pois transcendem o aspecto individual, isto é, espalham-se por grupos ou classes de indivíduos que tenham pontos de contato em comum, podendo ser fáticos ou jurídicos (Teixeira; Busiquia, 2017, p. 164).

Detalhando a classificação proposta pelo CDC, os direitos transindividuais são um gênero dividido em três espécies, a saber: os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos.

A primeira denota aos direitos ou interesses difusos, marcados pela impossibilidade de determinar os titulares do direito, o que o torna indivisível quanto ao seu objeto e aos sujeitos, mas as pessoas são ligadas por uma circunstância fática ou jurídica. Um exemplo clássico dessa espécie de direito coletivo é o direito ao meio ambiente, cuja titularidade não pode ser apropriada por uma só pessoa ou grupo, pois é essencialmente pertencente a toda humanidade, de maneira que a lesão ou a preservação alcança a todos sem distinção (Leonel, 2021, p. 120-125).

A segunda remete aos direitos ou interesses coletivos em sentido estrito, compreendendo um grupo, classe ou categoria de possível determinação dos sujeitos, cujo vínculo jurídico-base é facilmente identificável. Como exemplo, pode-se mencionar o caso de uma categoria de trabalhadores que pleiteia seus direitos mediante representação do respectivo sindicato. Desse modo, as principais demandas envolvendo esses direitos contam com a participação de sindicatos, associações, partidos políticos, entre outros (Leonel, 2021, p. 125-127).

Finalmente, a terceira classificação compreende os direitos ou interesses individuais homogêneos, cuja natureza é individual, mas o objeto é divisível e possui um vínculo de origem em comum, o que torna a coletivização uma medida processual estratégica para um acesso facilitado à justiça, para impedir decisões judiciais contraditórias em causas semelhantes e para aliviar a sobrecarga do judiciário com demandas individuais. Desse modo, os indivíduos são determinados e os danos são divisíveis, provenientes de uma situação em comum. Como exemplo, pode-se citar os indivíduos que sofreram os mesmos danos ao adquirir veículos contendo defeitos de fábrica ou pessoas prejudicadas pela veiculação de propagandas enganosas (Leonel, 2021, p. 127-131).

Antes de examinar as categorias de litígios coletivos propostas por Edilson Vitorelli (2023), vale ressaltar que nem todo dano coletivo gera impactos homogêneos quando atingem grupos sociais. Pensando nisso, o autor elaborou uma classificação que prioriza a identificação da natureza do conflito à fim de se alcançar a adequada condução dos litígios coletivos. Para tanto, distinguiu categorias com base no grau de coesão dos grupos afetados, a intensidade dos impactos e a complexidades dos interesses. Dessa forma, o próximo tópico abordará os litígios coletivos difusão global, local e irradiados.

2.2.2 Espécies de Litígios Coletivos segundo Edilson Vitorelli

Nos estudos acerca dos processos coletivos, Edilson Vitorelli (2023) propôs ainda uma nova classificação para as demandas coletivas, tendo como enfoque a representação dos direitos transindividuais. Nesse sentido, especificou os litígios de difusão global, local e irradiada.

A primeira categoria de litígios coletivos, de difusão global, compreende situações em que a lesão não atinge diretamente os interesses de indivíduos determinados, mas possui relevância social ampla. Exemplos comuns são os danos ambientais que não causam prejuízos significativos a pessoas específicas ou que geram efeitos tão pequenos que não motivariam ações individuais. Nesses casos, a sociedade é vista como sujeito coletivo e despersonalizado, titular dos direitos afetados, cuja tutela se justifica não por interesse particular, mas pela necessidade de preservar o bem comum. A dificuldade de identificar os integrantes do grupo e o baixo interesse individual em participar do processo conferem a esses litígios uma conflituosidade interna reduzida (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 94-95).

Ainda assim, a complexidade desses conflitos pode variar, indo desde questões simples, como pequenas lesões a consumidores, até situações de alta complexidade, como danos ambientais de difícil reparação. O propósito essencial é promover o bem-estar coletivo, priorizando a reparação social em detrimento da individual, uma vez que esta seria custosa, trabalhosa e pouco significativa. Dessa forma, quando o dano puder ser compensado por meio de benefícios coletivos usufruídos por todos, o processo alcança um resultado satisfatório (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 94-95).

A segunda categoria de litígios coletivos, de difusão local, diferencia-se da primeira por envolver situações em que o dano atinge de forma direta e intensa um grupo social coeso, caracterizado por laços de solidariedade e identidade comum. Esses grupos formam verdadeiras

comunidades, compostas por indivíduos unidos por vínculos sociais, emocionais ou territoriais. Essa solidariedade pode ter origem em identidades culturais preexistentes, como ocorre com povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, ou em experiências comuns, como no caso de minorias sociais e de pessoas afetadas por um mesmo evento, a exemplo de vítimas de acidentes de consumo ou portadores de uma mesma enfermidade (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 95-96).

Nesses litígios, ainda que a lesão possa ter reflexos sobre indivíduos externos ao grupo, apenas a comunidade diretamente atingida é considerada titular do direito violado. A forte ligação cultural e simbólica entre o grupo e o bem jurídico — como o vínculo dos povos indígenas com suas terras — confere relevância predominante à sua posição em relação ao conflito, tornando secundário o interesse de terceiros. Assim, mesmo em direitos classificados como coletivos ou difusos, a tutela adequada deve considerar prioritariamente aqueles que sofrem o impacto direto da violação, e não possíveis afetados eventuais ou futuros (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 95-96).

A conflituosidade nesses litígios costuma ser moderada: embora a comunidade apresente elevada coesão interna e objetivos comuns, podem surgir divergências sobre a forma mais apropriada de alcançar a reparação ou garantir seus direitos. Já a complexidade tende a ser superior à dos litígios globais, tendo em vista que todos os membros se veem pessoalmente envolvidos no conflito e participam ativamente do debate. O processo coletivo, nesse contexto, deve priorizar o bem-estar da comunidade diretamente envolvida, assegurando sua participação efetiva e evitando soluções impostas de fora, baseadas em noções abstratas de interesse coletivo. A medida de adequação da tutela deve ser, portanto, a própria comunidade titular do direito (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 95-96).

Os litígios coletivos irradiados se configuram quando um mesmo evento lesivo atinge diversos subgrupos sociais, de modo desigual e com diferentes níveis de intensidade, sem que entre eles exista um vínculo ou uma perspectiva social compartilhada. Essa ausência de coesão faz com que as percepções sobre o litígio e as soluções desejadas sejam divergentes ou radicalmente opostas. Trata-se, portanto, de litígios mutáveis e multipolares, nos quais o grupo titular do direito se contrapõe não apenas ao réu, mas também internamente, em razão dos diferentes interesses em jogo (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 97-98).

Um exemplo paradigmático é o desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 2015, com o rompimento da barragem de rejeitos de mineração. O evento afetou múltiplos grupos: famílias das vítimas fatais, pessoas que perderam suas casas e meios de subsistência, pescadores prejudicados pela contaminação do rio, comunidades indígenas privadas de seus rituais, cidades que ficaram sem abastecimento de água e até banhistas impedidos de frequentar praias poluídas. Todos foram atingidos, mas em graus e dimensões distintas, o que inviabiliza a existência de solidariedade entre eles. A observação constatou que esses grupos divergiram quanto à forma de buscar a reparação judicial, revelando a fragilidade da ideia de indivisibilidade dos direitos coletivos e a impossibilidade de se presumir que o proveito de um grupo implica, necessariamente, no proveito de todos (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 97-98).

Acerca disso, Vitorelli e Zaneti Jr. (2020), em obra reservada para analisar os casos emblemáticos de litígios coletivos no Brasil, comentam:

Tanto o litígio coletivo relativo ao desastre do Rio Doce, quanto ao de Brumadinho, são litígios irradiados. Eles afetam uma sociedade fluida de pessoas, que surge a partir do litígio e que é formada de subgrupos que são afetados de formas quantitativa e qualitativamente distintas. Os membros dessa sociedade fluida e elástica não titularizam o direito em idêntica medida, mas em proporção à gravidade da lesão que experimentam. As pessoas que sofrem os efeitos da lesão ao direito em menor intensidade se posicionam em pontos mais afastados desse centro, mas, nem por isso, deixam de integrar a sociedade. Fora dela estarão as pessoas que, mesmo tendo algum interesse abstrato ou ideológico na questão litigiosa, não são por ela afetadas. Suas vidas seguirão da mesma maneira, independentemente da ocorrência da violação ou da forma como ela for tutelada. Com essa proposição, não interessa de quem é “o” meio ambiente, ou “o” mercado consumidor, mas sim a quem atinge, e em que grau, a lesão àquele meio ambiente ou àquela relação de consumo, especificamente considerados a partir de seus efeitos concretos (Vitorelli; Zaneti Jr, 2020, p. 36-37).

Nesses litígios, a conflituosidade e a complexidade são elevadas. O caráter policêntrico do conflito e a mutabilidade de suas circunstâncias tornam difícil a definição de uma tutela uniforme e adequada. Como os efeitos do dano são desiguais, a reparação deve levar em conta a gravidade e a natureza específica das lesões sofridas por cada grupo. A inexistência de solidariedade e a diversidade de impactos geram alto potencial de discordância quanto à condução do processo e aos resultados considerados justos por cada segmento (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 97-98).

A sociedade envolvida nesses conflitos deve ser compreendida como uma “sociedade em criação”, conceito associado à ideia de elasticidade, descentralização e fluidez social. Inspirando-se em Georg Simmel, o foco não está em uma estrutura social fixa, mas nas interações dinâmicas que formam a própria sociedade. As relações e conexões entre os grupos são, portanto, o elemento central do fenômeno coletivo. Essa compreensão é essencial para

analisar a multiplicidade de atores e de perspectivas que se manifestam nos litígios irradiados (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 97-98).

Diante desse cenário, o desafio consiste em hierarquizar os diferentes graus de afetação para definir quais grupos devem ter prioridade na proteção jurídica. Nem todos os atingidos possuem o mesmo grau de titularidade sobre o direito coletivo: quanto maior o impacto da lesão, maior é a centralidade do grupo na tutela jurisdicional. A metáfora da pedra lançada em um lago ilustra bem essa lógica — o centro representa aqueles mais afetados, e as ondas indicam níveis decrescentes de impacto. Assim, o foco da tutela não está em quem é dono do meio ambiente ou do mercado de consumo, mas em quem sofre os efeitos da violação, conforme a intensidade e a relevância do dano experimentado (Vitorelli *et al.*, 2023, p. 97-98).

É conhecido, porém, que a inteligência dos processos coletivos tradicionais se limita a reparar danos pretéritos, o que dificulta a utilização de seu aparato para promover reestruturações a longo prazo, além de observar os princípios da adstrição e congruência, impossibilitando a tomada de medidas que transcendam o que foi proposto na demanda inicial (Andrea, 2023, p. 30). Tal constatação abre espaço para a discussão sobre a modalidade dos processos coletivos estruturais.

2.3 Processos Estruturais

No panorama jurídico brasileiro, o processo estrutural emerge como uma modalidade de tutela jurisdicional coletiva, concebida para lidar com disputas de alta complexidade, multifacetadas e que envolvem múltiplos interesses. Esse instrumento processual distingue-se das ações individuais tradicionais por ser sua vocação a abordar problemas de cunho institucional (França; Casimiro, 2023, p. 5).

De modo geral, busca-se promover a efetividade dos direitos fundamentais, por meio da concretização de políticas públicas, bem como a exigência de alteração de condutas de entidades públicas ou privadas cuja atuação tem favorecido a violação persistente de direitos constitucionalmente assegurados. Logo, o processo assume um papel de transformador da ordem social (França; Casimiro, 2023, p. 5).

Nesse ponto, é imprescindível lançar as bases da temática do processo estruturante, no Brasil e no mundo. Para tanto, o próximo passo é compreender o conceito e as características para que seja possível a identificação e a análise de uma ação estrutural mais adiante.

2.3.1 Processo Estrutural: Conceito e Características

Os processos estruturais pautam-se na ideia de que uma situação que viola os direitos de uma sociedade deve desencadear mudanças de dimensão estrutural para que a solução se perpetue e reverbere para indivíduos fora da lide. Nesse sentido, o entendimento dos processos estruturais perpassa conceitos como problema estrutural e decisão estrutural, que serão esclarecidos logo em seguida (Didier *et al.*, 2020, p. 107-109).

O problema estrutural aponta para um estado de desconformidade estruturada que necessita de uma intervenção reestruturante, duradoura e contínua. Como exemplo, pode-se citar a precariedade em que vive a população carcerária, sem adequação básica dos prédios públicos para comportar essa parcela da sociedade com a mínima dignidade e integridade. Busca-se, portanto, com a modificação do sistema carcerário, afastar a desconformidade e, efetivamente, conceder um ambiente que preza pela dignidade humana da pessoa presa, para que possa vislumbrar a ressocialização (Didier *et al.*, 2020, p. 104).

No contexto da discussão em torno do problema estrutural, baseia-se o processo estrutural, que objetiva implementar, de forma escalonada, a reestruturação do que antes estava em estado de desconformidade. Para tanto, não basta apenas identificar e definir a situação que deve passar por mudanças organizacionais, pois é mister que sejam projetados os meios para realizar a reestruturação (Didier *et al.*, 2020, p. 107).

Nesse ponto, convém mencionar que a flexibilidade do procedimento é fundamental em um litígio de alta complexidade, devendo-se servir de mecanismos atípicos de intervenção de terceiros, consensualidade, alteração do objeto da demanda, cooperação judicial, dentre outros (Didier *et al.*, 2020, p. 133).

A partir da decisão estrutural, implementa-se a reforma estrutural em uma instituição, a fim de efetivar direitos fundamentais que foram evidenciados no problema estrutural, bem como planejar uma política pública ou dirimir um conflito complexo (Didier *et al.*, 2020, p. 103).

Dito isso, levanta-se, portanto, que as características principais dos processos estruturais são: a existência de um problema estrutural; a necessidade de implementação de um estado ideal de coisas; a flexibilidade em que se baseia o procedimento, de modo que a forma

não seja empecilho para a tutela do bem jurídico em questão; e a consensualidade necessária para o diálogo dos múltiplos interesses envolvidos no problema (Didier *et al.*, 2020, p. 114).

Atreladas a tais características essenciais, comumente são observadas outras propriedades que, embora não determinantes para definir um processo estrutural, pressupõem que se trata de uma desconformidade estrutural. A primeira é a multipolaridade ou policentria, tendo em vista que se formam grupos de opiniões distintas, diferentemente da prática dos processos individuais em que há o antagonismo entre apenas autor e réu (Didier *et al.*, 2020, p. 110).

A natureza policêntrica e a intensa interdependência de interesses podem ser compreendidas por meio da analogia da “teia de aranha”, proposta por Lon Fuller. Nessa perspectiva, qualquer intervenção em um dos pontos da rede projeta tensões e efeitos reverberantes em toda a estrutura. A cada intersecção de fios (interesses diversos), há um novo foco de distribuição de tensões, confirmando o caráter multifocal do problema e a capilaridade da influência exercida pela decisão estrutural (França; Casimiro, 2023, p. 5).

Considerando tal ponto, surge a possibilidade de o processo estrutural ser coletivo, não somente em termos de demanda coletiva ativa ou passiva, mas também pelo fato de que uma ação individual pode afetar interesses de várias pessoas de fora da lide. Finalmente, fala-se na complexidade associada ao processo estrutural, por lidar com diversos interesses e se colocar diante de soluções, da ótica jurídica ou prática, dificultosas de serem implementadas (Didier *et al.*, 2020, p. 113-114).

Inerente aos litígios estruturais, a complexidade representa ainda a imprevisibilidade das medidas propostas para resolução do quadro. Em virtude disso, exige-se planejamento de natureza experimental e maleável, baseado em um regime contínuo de “tentativa e erro” até que se alcance uma diminuição ou cessação progressiva da violação de direitos. Para gerir a amplitude dos casos estruturantes, é fundamental implementar mecanismos que assegurem a transparência e a ampliação do debate público, utilizando-se do feedback e controle por parte dos afetados no litígio. Nesse sentido, a publicidade deve abranger não apenas os resultados já obtidos, mas também os almejados, os métodos de avaliação empregados e os critérios para aferir o sucesso das intervenções. Essa dinâmica processual é crucial para devida responsabilização dos atores envolvidos na execução das medidas estruturais (França; Casimiro, 2023, p. 5-6).

Ressalta-se, portanto, o direito de influência e participação pública ativa na construção democrática da decisão processual, utilizando-se instrumentos como consultas, audiências públicas, *amicus curiae*. Desse modo, preza-se por criar um ambiente colaborativo que propicie a negociação, de debate público, de forma que os sujeitos processuais tenham maleabilidade nos aspectos procedimento, mas, sobretudo, no próprio mérito das ações estruturais, em busca de solução mais justas e efetivas (França; Casimiro, 2023, p. 6).

No processo coletivo tradicional, falta espaço para a efetivação de medidas duradouras que sejam capazes de projetar resultados permanentes ao ser identificado que o problema está nos moldes em que uma organização, uma instituição ou um ente foram construídos. Desse modo, para solucionar problemas na estrutura de uma organização, faz-se necessário um processo estrutural, que pode surgir de uma demanda coletiva (Didier *et al*, 2020, p. 108).

Nesse contexto, os litígios estruturais podem envolver interesses públicos, como moradia, presídios, educação, e privados, promovendo, a partir de litígios complexos, reformas na dinâmica social que importem efetiva mudança na realidade das pessoas diretamente relacionadas à lide, mas também que alcance gerações futuras, ou seja, visando resultados prospectivos. Os objetivos almejados pelo processo estrutural se propõem a transformar problemas de grande magnitude, gerando, inevitavelmente, um processo extenso, de muitas negociações e debates, o que pode levar à resistência em utilizar esse instrumento para a resolução de questões. Nesse diapasão, Vitorelli (2018) colaciona os seguintes dados acerca da preferência por demandas individuais:

Em realidade, lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. Processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos. Há notícia, por exemplo, de que a Defensoria Pública de São Paulo, embora detenha legitimidade para o processo coletivo, propôs, de 2014 a maio de 2017, aproximadamente 61 mil ações individuais pleiteando vagas para crianças em creches (média de quase 20 mil por ano). O motivo dessa proliferação de ações individuais é simples e foi explicado por um defensor público: “Nós sempre conseguimos. Nunca perdemos uma ação”. O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. Enfocam-se as suas consequências presentes mais evidentes, “a conta-gotas”, em processos individuais, ou mesmo em processos coletivos, mas que abordam parte do problema público. Em determinadas situações, esse comportamento do legitimado coletivo e do Poder Judiciário aprofunda as desigualdades e a desorganização do serviço público que se pretendia melhorar (Vitorelli, 2018, p. 8-9).

A análise evidencia que a preferência por soluções individuais, em detrimento da utilização de processos estruturais, impede que problemas públicos complexos sejam efetivamente enfrentados. Embora essas ações pontuais ofereçam respostas rápidas e aparentemente eficazes, elas apenas mascaram a persistência das causas estruturais, produzindo uma sensação ilusória de resolução.

A respeito da origem do conceito de litígio estrutural, observa-se que possui suas raízes nos Estados Unidos, vinculada ao período de ativismo judicial marcante, entre 1950 e 1970, em que houve intensa atuação da Suprema Corte Norte-Americana. O caso inicial aponta para o julgamento *Brown v. Board of Education of Topeka*, em 1954, no qual a Corte declarou a inconstitucionalidade do sistema de segregação racial adotado nas escolas públicas (Didier *et al.*, 2020, p. 102-103).

Nessa decisão, determinou-se que estudantes negros fossem admitidos em instituições até então reservadas exclusivamente a alunos brancos, desencadeando um significativo processo reestruturante do sistema público de educação nos Estados Unidos. Tal processo inaugurou o que passou a ser denominado *structural reform*, que remete às decisões judiciais que exigem mudanças contínuas em políticas públicas e na administração dos órgãos estatais (Didier *et al.*, 2020, p. 102-103).

Nesse diapasão, Maia (2018) faz uma análise sobre o caso Brown enquanto exemplo paradigmático de litígio estrutural:

Owen Fiss propôs dois modelos principais de *adjudication*, quais sejam: *dispute resolution* e a *structural litigation*. A *structural litigation* se configura quando há negação de que o status quo seja justo, e por isso faz-se necessária a intervenção judicial para modificá-lo. Nesse sentido, a ação judicial não buscará o retorno ao status quo, como em regra ocorre, mas objetivará alterá-lo. Assim, o caso Brown V. Board of Education revela exatamente o conceito de litígio estrutural desenvolvido por Fiss, pois o Judiciário passa a ser percebido enquanto agente político, já que as medidas judiciais traçadas deveriam ser implementadas para que a decisão não fosse apenas cumprida, como também perpetuada, mediante o enfrentamento de organizações burocráticas que impediam a efetiva superação das práticas segregacionistas. Assim, o caso em análise inaugura uma nova expressão do ativismo judicial, em que o Poder Judiciário passa a intervir sobre esferas organizacionais que anteriormente não lhe diziam respeito, utilizando-se do modelo de sentenças estruturais para exercer essa atividade. Esse tipo de atuação faz-se necessária quando o Legislativo não consegue aprovar legislações destinadas a grupos minoritários e quando o Executivo fica inerte em seu dever de administrar e oferecer políticas públicas adequadas, ou seja, a intervenção judicial pelas sentenças estruturais está inexoravelmente relacionada com as omissões inconstitucionais não normativas. Constata-se, portanto, que o caso Brown é um claro exemplo de sentença estrutural, posto que a Suprema Corte Norte Americana interviu diretamente na política racial, ampliando os limites da judicialização. Assim, a intervenção da Corte passa a recair sobre as

inconstitucionalidades de fato, e não apenas sobre as inconstitucionalidades de direito (Maia, 2018, p. 25-26).

A partir disso, as reformas iniciadas no caso *Brown* difundiram-se para múltiplos contextos, como forças policiais, sistemas penitenciários, hospitais psiquiátricos, entidades de assistência social e órgãos públicos de moradia, permitindo que o Judiciário norte-americano programasse transformações estruturais em diversas instituições burocráticas com o objetivo de concretizar valores e direitos constitucionais (Didier *et al.*, 2020, p. 103).

Passou-se a compreender, dessa feita, como decisão estrutural aquela destinada a promover uma reforma profunda em uma organização, ente ou instituição, com o objetivo de efetivar direitos fundamentais, implementar políticas públicas ou resolver litígios de alta complexidade. Interessante notar que a simples constatação de violações de direitos não é eficiente, tendo em vista que a configuração das estruturas burocráticas fomenta, em muitos sentidos, a inefetividade de normas constitucionais e, portanto, a permanência do que se entende por “Estado De Coisas Inconstitucional” (Didier *et al.*, 2020, p. 103).

À luz dessas considerações, apresentada a compreensão que vem sendo construída dos litígios estruturais, detalhando conceito e características importantes para identificar essa espécie de processo coletivo que surge de demandas tão complexas da sociedade, é oportuno se debruçar no estudo acerca dos casos fáticos do início da implementação de decisões estruturais no mundo e no Brasil.

2.3.2 O Estado de Coisas Inconstitucional e a ADPF 347

Nesse ponto, é imprescindível dirigir o olhar para a compreensão do Estado De Coisas Inconstitucional (ECI), doutrina inspirada na jurisprudência colombiana, um ponto de grande relevância na identificação dos processos estruturais, haja vista que o instituto é considerado uma medida estruturante.

A declaração do estado de coisas inconstitucional consiste na tentativa de compelir o Estado a efetivar direitos fundamentais em situações de flagrante violação decorrente da omissão pública. Nesse contexto, ao se deparar com uma realidade em que urge uma transformação, mas se encontra impedida por questões políticas ou organizacionais que a torna

insuperável, o poder judiciário deve enfrentar o quadro sistêmico de violação de direitos, não se atendo apenas a um caso isolado (Campos, 2015, p. 87-90).

Observa-se que o magistrado assume um papel mais ativo na esfera pública, ao fomentar a formulação de respostas estatais, envolvendo diferentes atores institucionais, que sejam capazes de implementar e executar de maneira eficiente políticas públicas, com fins de reverter a situação de violação contínua de direitos fundamentais. Desse modo, ao passo que a intervenção judicial conduz as escolhas políticas, acompanha a concretização, exercendo tanto funções decisórias quanto de fiscalização (Campos, 2015, p. 87-90).

Com o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, evidencia-se o quanto a realidade da vida social se destoa do mundo ideal em que os direitos fundamentais são plenamente concretizados. Logo, abre-se espaço para que o poder judicante determine medidas políticas e legislativas para sanar a violação identificada, atuando como impulsionador da mudança de um cenário complexo e garantindo que a tutela dos direitos deixe de ser apenas normativa e passe a produzir efeitos materiais (Campos, 2015, p. 87-90).

Entende-se, portanto, que a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional propõe a adoção de medidas de caráter estrutural quando determinadas circunstâncias estão presentes. Dentre os pressupostos, destacam-se: violações reiteradas a direitos fundamentais de um grupo específico, frequentemente formado por vulneráveis em alguma medida; percepção de que as violações não decorrem apenas de ação ou omissão de um agente estatal isolado, mas refletem falhas estruturais mais amplas e uma persistente omissão dos poderes públicos; situações em que o Judiciário passa a atuar como substituto dos mecanismos tradicionais de reforma diante da inércia dos demais Poderes em promover as mudanças necessárias (Maia, 2018, p. 32).

Além desses critérios, outro elemento relevante para análise de um Estado de Coisas Inconstitucional consiste em avaliar se, caso cada indivíduo afetado buscasse resolver sua demanda no Judiciário de maneira isolada, geraria um colapso do sistema judicial. Esse possível congestionamento evidencia que o problema atinge uma coletividade ampla, reforçando a necessidade de uma resposta estrutural, apta a produzir efeitos gerais (Maia, 2018, p. 32).

Sob essa ótica, o ajuizamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 marcou o início dos debates acerca dos processos estruturais no cenário jurídico brasileiro. Em apreciação da medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal, em 9 de setembro de 2015, reconheceu que o sistema penitenciário nacional vivia uma situação de

“Estado De Coisas Inconstitucional”, devido às falhas estruturais e a ineficiência das políticas públicas (Brasil, 2015, p. 3).

A ADPF foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), objetivando denunciar a precariedade do sistema carcerário brasileiro. O pedido liminar contemplava providências como: a necessidade de fundamentação específica para a não aplicação de medidas cautelares diversas da prisão; a adoção de penas alternativas sempre que possível; a consideração da realidade prisional na dosimetria e na execução das penas; a realização de um mutirão carcerário pelo CNJ, com o objetivo de revisar as execuções penais que estavam sendo cumpridas no Brasil (Brasil, 2015, p. 14-15).

Ao analisar o caso, o ministro relator Marco Aurélio observou que grande parte da população carcerária é composta por presos provisórios que, em diversos casos, são absolvidos ou condenados a penas alternativas. Tal constatação corrobora para o que chamou de “cultura do encarceramento”, a qual evidencia o desarranjo da política penal vigente decorrente da atuação insuficiente e desarticulada dos três Poderes (Brasil, 2015, p. 27-28).

O relator da ação ainda identificou falhas estruturais profundas, resultantes da falta de coordenação institucional e da carência de medidas legislativas, administrativas e financeiras adequadas, pintando um quadro de superlotação extrema das celas, precariedade da infraestrutura básica, insuficiência de servidores capacitados e devidamente remunerados. Nesse cenário, a violação institucional de direitos alimenta o ambiente propício à violência e à barbárie cotidianas (Brasil, 2015, p. 23-24).

A análise do STF expõe um cenário de mau funcionamento estrutural e histórico das instituições públicas, cuja atuação tem contribuído tanto para violação de direitos fundamentais dos detentos quanto para própria insegurança social. Percebe-se, portanto, que a solução necessária não pode ser meramente pontual, posto que é indispensável a articulação de medidas entre Legislativo, Judiciário e Executivo, voltadas para reestruturação institucional, revisão normativa, remanejamento orçamentário e mudanças interpretativas de grande alcance (Brasil, 2015, p. 28-29).

Em concreto, ficou evidente estar diante de um litígio estrutural que, apesar de ousada, encontra diversos empecilhos, como a falta de experiência do Supremo Tribunal para lidar com ações de tamanha complexidade e o desinteresse dos demais poderes em efetivar medidas que resultem em melhoria das condições materiais das unidades prisionais.

Em discreta decisão liminar, o STF determinou ao CNJ a regulamentação da audiência de custódia, com o objetivo de evitar a superlotação e zelar pela saúde física e mental dos presos, ordenou à União a liberação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional, para serem investidas na infraestrutura prisional, e expediu cautelar para que a União e os Estados dessem informações atualizadas e embasadas da real situação sistema penitenciário brasileiro (Brasil, 2015, p. 4-5).

Ao revisitar o andamento do processo, pouco mais de 10 anos após o ajuizamento da ADPF 347, confronta-se com dificuldade que o poder judiciário possui em conduzir a implementação das medidas propostas em setembro de 2015, dada a envergadura de um problema de âmbito nacional, conforme voto recente do Min. Luís Roberto Barroso colacionado a seguir.

[...] 3. Critérios para avaliação de planos de ação em processos estruturais. No julgamento do RE 684.612, Tema 698 da repercussão geral (sob minha relatoria), o Tribunal decidiu que, ao intervir em políticas públicas, o Judiciário deve evitar a determinação de medidas pontuais para a solução do problema identificado. Em lugar disso, deve estabelecer finalidades e metas para que o Executivo, no exercício de suas atribuições próprias, apresente plano de ação. [...] 6. As ações e metas previstas em cada um dos eixos atendem aos elementos exigidos no julgamento de mérito, a saber: “(i) controle da superlotação dos presídios, melhoria da qualidade e aumento de vagas; (ii) fomento às medidas alternativas à prisão; e (iii) aprimoramento dos controles de saída e progressão de regime”. Além disso, o documento cumpre os requisitos exigidos pelo critério de razoabilidade. Para todas as suas medidas, são indicados objetivos gerais, indicadores e metas para os anos de 2025, 2026 e 2027. Por essas razões, o plano deve ser homologado. 7. Embora não seja papel do Judiciário elaborar a política destinada a corrigir a situação fática contestada em um processo estrutural, é legítimo que, ao homologar o plano apresentado, o magistrado leve em consideração eventuais riscos decorrentes de sua implementação, buscando mitigá-los, ou ainda que identifique pontos de omissão. Considerando as preocupações externadas pelo colegiado relativamente a determinadas medidas, o plano deve ser homologado com as ressalvas e acréscimos constantes do voto. 8. Diretrizes para a elaboração dos planos estaduais. A partir da homologação do plano nacional, tem início prazo de seis meses para que Estados e Distrito Federal apresentem seus planos para superar o estado de coisas inconstitucional em até três anos. É necessário que os planos estaduais e distrital reflitam os quatro eixos do plano Pena Justa, sua estrutura e metodologia de elaboração, naquilo que for pertinente aos Estados e ao Distrito Federal, levando em consideração as especificidades regionais. 9. Os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário, juntamente com os Comitês de Políticas Penais, a União e o DMF/CNJ, deverão orientar o processo de construção dos planos, em diálogo cooperativo com as autoridades estaduais e distritais. Além disso, o DMF/CNJ enviará ao STF, semestralmente, informes de monitoramento sobre o grau de cumprimento do plano nacional e dos planos estaduais e distrital. IV. Dispositivo 10. Homologação do plano Pena Justa, com as ressalvas e acréscimos constantes do voto, e determinação para que Estados e Distrito Federal elaborem seus planos de ação, a serem apresentados ao STF em até 6 (seis) meses. _____ Dispositivos relevantes citados: Código de Processo Civil; art. 139, IV. Jurisprudência relevante citada: RE 684.612 (2023), Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

(ADPF 347 HomologProcEstrutural, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-02-2025 PUBLIC 07-02-2025)

Dessa maneira, a magnitude do problema, profundamente enraizado no sistema penitenciário nacional e atravessado por fatores estruturais, políticos e administrativos, revela os limites da atuação judicial quando se exige a implementação coordenada de políticas públicas em escala nacional. Essa dificuldade evidencia não apenas a persistência do Estado De Coisas Inconstitucional, como também a necessidade de mecanismos de governança, diálogo institucional e cooperação federativa, para que as decisões estruturais possam, de fato, concretizar transformações substanciais e duradouras.

Nesse sentido, Maia (2018) tece diversas críticas à incorporação da teoria do ECI ao caso da ADPF 347 pelo STF, tendo em vista que a importação do instituto colombiano carece de definições precisas para adequação ao ordenamento jurídico brasileiro. Na análise dos votos, permaneceu incerto se o instituto deve ser aplicado a qualquer serviço público prestado em desconformidade com a Constituição, o que demonstra critérios vagos e pouco operacionais, abrindo espaço para um elevado grau de discricionariedade judicial e insegurança jurídica, na medida em que a aplicação do instituto passa a depender de juízos subjetivos da Corte (Maia, 2018, p. 74-76).

Ademais, há uma clara compreensão de que a complexidade estrutural da crise penitenciária não se limita à ampliação de vagas ou ao incremento de recursos financeiros, mas exige atuação coordenada dos três Poderes, pois o problema é resultado de falhas interligadas que afetam todo o sistema. Dessa forma, deveria haver um exame aprofundado para avaliar se as providências seriam eficazes para alcançar o resultado pretendido, questionando-se, por exemplo, se o desbloqueio de recursos do Fundo Penitenciário e a implementação de audiências de custódia constituiriam instrumentos suficientes à reversão das graves e persistentes violações no contexto prisional (Maia, 2018, p. 78-79).

Diante disso, embora a decisão cautelar da ADPF tenha reconhecido o ECI no sistema penitenciário, realidade que facilmente salta aos olhos de qualquer pessoa, a decisão deixou em aberto pontos essenciais, comprometendo a eficácia como precedente para casos futuros que envolvam violações estruturais decorrentes de omissões estatais persistentes, de maneira que a abordagem constitui significativo obstáculo ao emprego do ECI como fundamento sólido para decisões judiciais de natureza estrutural (Maia, 2018, p. 81).

2.3.3 Modelos Internacionais de Processo Estrutural Focados na Participação Pública

A análise de modelos internacionais de sentenças estruturais voltados à participação pública revela-se essencial para visualizar uma nuance da elevada complexidade de efetivar direitos fundamentais em diversos contextos. Em cenários marcados por desigualdades estruturais e falhas na implementação de políticas públicas, a atuação do Poder Judiciário torna-se fundamental para promover mudanças institucionais. Nesse sentido, a observação de experiências estrangeiras permite analisar os limites, erros e potencialidade da intervenção judicial.

Importa notar, no estudo comparado, a forma como diferentes ordenamentos jurídicos adotam mecanismos de participação social na construção de decisões estruturais. Modelos como sul-africano, conhecido como Compromisso Significativo, e indiano, as Litigâncias de Interesse Público, demonstram a abertura do processo decisório à sociedade, assumindo diversos formatos, abordando diálogos para construção conjunta de soluções até formas mais facilitadas de acesso à justiça, o que contribui para a legitimidade das decisões e o refinamento das respostas institucionais mais alinhadas com a necessidade dos grupos afetados.

2.3.3.1 Compromisso Significativo Sul Africano

Em 1994, como um dos marcos de superação do *Apartheid*, constitui-se a Corte Constitucional da África do Sul, rompendo os moldes sociais de exclusão racial, marcantes na estrutura anterior, e estabelecendo balizas para a construção de uma democracia inclusiva, pautada em princípios como igualdade e universalização de direitos fundamentais. Já no preâmbulo constitucional, declara-se a superação das divisões históricas, a formação de uma sociedade com justiça social, valores democráticos, além da promoção da dignidade humana e da melhoria das condições de vida do povo (Maia, 2018, p. 43-44).

Nesse contexto, a atuação da Corte Constitucional foi marcada por uma postura mais limitada, especialmente no que concerne à intervenção em políticas públicas. Preocupou-se em preservar o equilíbrio entre os poderes e fortalecer a participação democrática no período pós-transição. Dessa forma, para que uma demanda possa ser apreciada pela Corte, determina-se que sejam atendidos requisitos específicos, que devem ser considerados cumulativamente, como a presença de circunstâncias excepcionais, a urgência da questão e a relevância social, bem como o esgotamento dos mecanismos processuais disponíveis e a probabilidade de êxito

na demanda, o que evidencia um modelo mais contido de jurisdição, selecionando apenas casos de maior impacto jurídico e social (Maia, 2018, p. 43-44).

Tratando-se de formas de decisões estruturais, a Corte Constitucional da África do Sul propõe a teoria do compromisso significativo, em que desempenha uma função diferenciada para a efetivação dos direitos sociais, ao conduzir, indiretamente, a atuação do Poder Executivo. Nesse sentido, o poder público é dirigido a revisar e ajustar políticas públicas para atender às responsabilidades e compromissos assumidos perante a sociedade. Logo, em vez de promover o embate institucional entre o Judiciário e o Executivo acerca de direitos, como, por exemplo, direito à moradia, há um incentivo para que a atuação administrativa seja mais atenta à elaboração de programas sociais e medidas de diminuição de vulnerabilidades. Assim, as políticas habitacionais são orientadas a considerar previamente os grupos impactados, ampliar o espaço de participação social e permitir o diálogo entre o Estado e sociedade civil (Maia, 2018, p. 47-48).

Nota-se, portanto, que o compromisso significativo se pauta em um diálogo efetivo, em que as reivindicações das comunidades são ouvidas e levadas em consideração no processo de decisões. A atuação do poder público deixa de ser unilateral e passa a ser voltada a uma escuta entre a administração e a população, de maneira a construir soluções adequadas para ambos. Porém, o compromisso significativo só é efetivo quando reconhece os grupos envolvidos como sujeitos ativos e influenciados no processo decisório, não se limitando apenas a consultar as comunidades para cumprir um requisito de legitimidade das decisões (Maia, 2018, p. 47-48).

Desse modo, há um dever de que a participação social seja utilizada na construção de decisões, refletindo mais do que meramente um mecanismo consultivo. O compromisso significativo não está expressamente contido no texto constitucional, mas encontra relevância em normas que tratam da participação popular em políticas públicas, com procedimentos administrativos voltados para o diálogo com a sociedade (Maia, 2018, p. 47-48).

No que tange à abertura institucional para escuta de grupos sociais, a Corte Constitucional Sul-Africana tem se mostrado bastante limitada em demandas que perpassam a violação de direitos fundamentais. Analisando os dados até outubro de 2011, observou-se um pequeno número de casos apreciados pela Corte relacionados aos direitos socioeconômicos. Além disso, constatou-se a ausência de judicialização, em nível constitucional, de certos

direitos sociais, como o direito à alimentação. Dada a perspectiva do sistema *common law* no Judiciário sul-africano, a intervenção judicial nas políticas públicas foi realizada em casos excepcionais e com grande cautela, evitando interferir na esfera da discricionariedade administrativa (Maia, 2018, p. 50-53).

Ao evidenciar que a judicialização não é suficiente para assegurar a implementação de direitos sociais, o modelo sul-africano contribui para o estudo das decisões estruturais, ainda que tenha significativas limitações no que tange a dar efetividade às decisões judiciais no âmbito dos direitos fundamentais. Dessa forma, as demandas judiciais mapeiam as demandas sociais reprimidas, expõem as dificuldades da atuação estatal e, a partir disso, assumem o papel de provocar os poderes políticos para a intervenção por meio de políticas públicas mais efetivas (Maia, 2018, p. 50-53).

Desse modo, em termos da utilização do compromisso significativo, a Corte Constitucional manteve atuação restrita, uma vez que o acompanhamento e a fiscalização das medidas propostas, em geral, foram direcionados à responsabilidade da sociedade civil, o que implica que o diálogo entre Administração Pública e sociedade é bastante limitado e só ocorre se poder público o quiser. Nessa dinâmica, o Judiciário se concentra em mostrar a deficiência nas prestações de direitos, sem estabelecer medidas para concretização de mudanças. Apesar de ser uma abordagem inovadora, mostra-se pouco eficaz para promoção de transformações sociais mais profundas (Maia, 2018, p. 50-53).

À luz dessas considerações, é possível depreender que a efetivação que a atuação do Poder Judiciário deve ser mais ativa para ampliar o acesso à justiça para grupos socialmente vulneráveis, bem como assegurar a concretização de direitos constitucionais, construindo as decisões estruturais à base do diálogo entre poderes e sociedade civil, garantindo o monitoramento e fiscalização das medidas para que não haja comprometimento da efetividade, sobretudo para contextos de vulnerabilidade (Maia, 2018, p. 50-53).

Em seus estudos a respeito da contribuição do modelo sul-africano para o processo estrutural brasileiro, Casimiro e Marmelstein (2021) abordam três perspectivas que evidenciam as vantagens de uma construção dialógica de mudanças sociais. Em primeiro plano, demonstra-se que a escuta dos grupos diretamente afetados no processo decisório amplia a visão dos gestores públicos diante da realidade enfrentada, confrontando percepções e permitindo a formulação de respostas alinhadas e devidamente adequadas para suprir as necessidades

daqueles impactados pelas políticas estatais. Além disso, é possível oferecer um posicionamento ao dilema da limitação técnica do Judiciário para analisar questões complexas da sociedade (Casimiro; Marmelstein, 2021, p. 796).

Em segundo plano, elenca-se que a participação social reflete diretamente na transparência das políticas públicas, haja vista que o Estado deve abrir o processo decisório para os grupos interessados e, dessa forma, passa a se sujeitar ao controle social, forçando a tomada de decisões justificadas perante a sociedade. Nesse contexto, assim como há o favorecimento da fiscalização da administração pública pela população, também se permite que o Judiciário disponha de fundamentos e de etapas de elaboração das políticas de forma mais clara, o que facilita, se necessário, a intervenção judicial (Casimiro; Marmelstein, 2021, p. 797).

Finalmente, compreende-se que os espaços dialógicos fomentam a legitimidade das decisões tomadas, gerando maior adesão e colaboração por parte do poder público e dos cidadãos envolvidos. Ao colocar a sociedade como participante da dinâmica decisória, a tendência é que haja maior efetividade nas medidas implementadas, pois serão mais bem aceitas e cumpridas pelos atores do diálogo (Casimiro; Marmelstein, 2021, p. 798).

Desse modo, pondera-se que as decisões construídas com base no diálogo são alternativas para equilibrar a participação popular, a decisão judicial e a implementação de políticas públicas.

2.3.3.2 Litigâncias de Interesse Público Indiano

Na Índia, as sentenças estruturais são denominadas Litigâncias de Interesse Público e começaram a se desenvolver em 1970, em um panorama de fortes desigualdades sociais. Tal modelo surgiu como uma forma de promover a proteção dos direitos civis, bem como ampliar o acesso à justiça à população economicamente mais vulnerável. À época, grande parte dos indianos viviam condição de precariedade extrema, fortalecida pelo analfabetismo e pela pobreza, formando um cenário de complexo acesso aos meios de tutela jurisdicional. Em uma combinação de fatores como a sociedade fortemente estratificada e a omissão do poder público em resguardar direitos de indivíduos marginalizados, fomentou-se a construção de novos modelos de atuação do poder judiciário (Maia, 2018, p. 56).

Nesse contexto, a Suprema Corte da Índia contou com a forte atuação dos juízes P. N. Bhagwati e V. R. Krishna Iyer para consolidar o instituto das litigâncias de interesse público.

Em análises sobre a atuação da Administração Pública, houve o reconhecimento de que condutas negligentes e, frequentemente, opressivas em relação ao público mais vulnerável, exemplificadas pela superlotação carcerária, demora excessiva na duração dos processos de réus presos, violências e corrupção policiais, evidenciando a necessidade de que o poder judiciário realizasse uma intervenção para efetivar o acesso e a proteção aos direitos fundamentais (Maia, 2018, p. 57).

No artigo 32 da Constituição Indiana, consta que qualquer cidadão possui o direito de provocar o poder judiciário para dar uma resposta frente à violação de direitos fundamentais. Com base nisso, a Suprema Corte iniciou um processo de significativa flexibilização de requisitos de acesso à justiça, como, por exemplo, comunicações escritas, cartas ou reportagens, são suficientes para ingressar com processos judiciais. Combinando simplificações procedimentais, a inovação ampliou a acessibilidade à jurisdição, sobretudo, para grupos historicamente excluídos (Maia, 2018, p. 57).

Um dos casos emblemáticos que forçou o surgimento de novas formas de atuação judicial ocorreu em 1978, quando a Corte recebeu uma denúncia de maus-tratos e tortura no sistema prisional. Ao iniciar o processo, fundamentado em uma interpretação ampliada do artigo 21 da Constituição Indiana, que garante a tutela da vida e da liberdade individual, o tribunal assumiu a posição de que pessoas privadas de liberdade ainda possuíam direitos fundamentais e, portanto, deveriam ser protegidas contra abusos estatais. A partir desse entendimento, houve uma mudança relevante da visão da atuação do judiciário, que assumiu um papel mais ativo na efetivação de garantias constitucionais à população (Maia, 2018, p. 57).

A respeito das críticas que surgiram quanto a método indiano de sentenças estruturais, Casimiro e Lopes Filho (2023) elaboram:

A Public Interest Litigation e, conseqüentemente, os processos estruturais, receberam elogios e críticas ao longo dessas três fases. Por um lado, os críticos afirmam que a PIL se desviou de seu objetivo inicial de proteger os direitos fundamentais dos grupos mais pobres e vulneráveis, sendo utilizada para promover interesses da classe média ou para gerar publicidade para determinados grupos. Há também a crítica da banalização, já que, atualmente, um processo de interesse público pode ter como objeto as mais diversas situações. Por fim, afirmam que esses processos são uma ameaça ao sistema de checks and balances e favorecem o populismo judicial, com os juízes se percebendo como guardiões que devem corrigir as falhas da democracia. A preocupação com a intervenção judicial no âmbito de atuação do Executivo e do Legislativo não foi apenas doutrinária, mas também surgiu dentro do Supremo Tribunal (Casimiro; Lopes Filho, 2023, p. 1038).

Somado às dificuldades elencadas por Casimiro e Lopes Filho (2023), Maia (2018) ainda afirma que, embora o modelo tenha ampliado o acesso à justiça de grupos vulneráveis e fortalecido o apoio ao tribunal, um obstáculo relevante na implementação das decisões estruturais reside na ausência de contraditório, de forma que as demandas poderiam ser iniciadas por um procedimento simplificado sem a devida compreensão de justificativas estatais para falhas na prestação dos serviços públicos. Desse modo, havia um favorecimento de alegações que não correspondiam com a realidade, impedindo que o Estado tivesse a devida ciência das acusações levantadas contra a administração pública (Maia, 2018, p. 59).

Importa salientar que, em contrapartida, os defensores desse modelo observam a aproximação do judiciário em relação aos segmentos mais pobres e vulneráveis da população, contribuindo para o fortalecimento da representatividade da instituição. Além disso, a jurisprudência consolidada na Índia alcançou âmbitos internacionais, influenciando processos de interesse público em países como Paquistão, Sri Lanka, Bangladesh e Nepal. Finalmente, estudos comparativos constataram que o caráter coletivo das litigâncias de interesse público e seus efeitos estruturais beneficia, em maior medida, os segmentos pobres da sociedade que dificilmente alcançariam, de outra maneira, a atenção devida aos seus direitos econômicos e sociais (Casimiro; Lopes Filho, 2023, p. 1039).

À luz de tais ponderações, percebe-se que o estudo dos modelos internacionais permite analisar o papel do judiciário na condução de processos estruturais, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre a excessiva limitação da atuação judicial e o ativismo exacerbado, bem como para destacar práticas de diálogo e inclusão social. Nesse sentido, a perspectiva dos modelos internacionais de processo estrutural focados na participação pública colabora para a construção de uma abordagem mais democrática, eficaz e alinhada às realidades sociais no contexto do Brasil.

3 DEMOCRATIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO ESTRUTURAL

Conforme discutido no capítulo anterior, no modelo tradicional de tutela individual há predominância da regra de que o titular do direito material deve pleiteá-lo junto ao Judiciário, atuando em nome próprio, na chamada legitimação ordinária. Além disso, a atuação e a intervenção de terceiros se limitam, de maneira excepcional, apenas ao que está previsto no ordenamento jurídico, de forma que conflitos bipolares, ou seja, aqueles configurados em polos autor-réu, restringem significativamente a participação de sujeitos estranhos à relação jurídica pré-estabelecida. Esse arranjo processual, embora eficiente em lides individuais, revela-se inadequado para tratar de questões que lidam com violações amplas de direito, transcendendo os interesses das partes imediatamente envolvidas, tendo em vista que o conflito se manifesta como uma fração de uma realidade multifacetada, com interesses divergentes (Cota, 2019, p. 190-195).

A partir dessa análise, questiona-se: a rigidez procedimental e de representação podem prejudicar a adequada expressão dos interesses dos afetados pela falha estrutural? Há comprometimento da efetividade da tutela jurisdicional nesses casos? Impende perceber, nesse cenário, a necessidade de revisão do modelo tradicional de participação nos processos, especialmente quando se trata de litígios estruturais. A superação e, conseqüentemente, a ampliação da dinâmica bilateral requer incorporação de mecanismos de participação de indivíduos afetados, reconhecendo-os como elementos essenciais para o fenômeno de democratização do processo estrutural (Cota, 2019, p. 190-195).

A noção de processo democrático exige uma compreensão ampliada do próprio conceito de democracia. Não se trata, apenas, da prevalência da vontade da maioria, mas da garantia de que todos os indivíduos tenham condições efetivas de influenciar as decisões públicas que lhes dizem respeito. Em contextos coletivos, essa compreensão ganha relevo, pois as decisões devem considerar a pluralidade de sujeitos afetados, evitando reducionismos que privilegiem apenas determinados grupos. Nesse cenário, três perspectivas da democracia mostram-se relevantes para a análise do processo estrutural: a liberal, a participativa e a deliberativa, cada qual oferecendo contribuições específicas para a construção de um modelo processual mais inclusivo e legítimo (Casimiro, 2024, p. 90-94).

3.1 A Democracia que interessa ao Processo Estrutural

Sob a ótica da democracia liberal, destaca-se a centralidade dos direitos fundamentais, especialmente a igualdade e as liberdades individuais. Parte-se do pressuposto de que todos os indivíduos são titulares de esferas de autonomia que não podem ser indevidamente restringidas pelo poder estatal. Assim, o Estado assume a função de garantir e proteger esses direitos, estando sujeito a mecanismos de controle e à alternância de poder como formas de limitação. Nesse contexto, a democratização do processo não se resume à proteção formal de direitos, mas exige a criação de condições materiais que permitam seu exercício efetivo, assegurando que os indivíduos possam, na prática, usufruir das garantias que lhes são reconhecidas (Casimiro, 2024, p. 90-94).

Já a perspectiva da democracia participativa enfatiza a necessidade de ampliação dos canais de envolvimento direto da população nas decisões políticas. Trata-se de assegurar que os cidadãos não apenas escolham seus representantes, mas também participem ativamente da formulação, fiscalização e execução das políticas públicas. No ordenamento jurídico brasileiro, essa concepção encontra respaldo constitucional, especialmente nos dispositivos que preveem instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular. Dessa forma, a participação passa a integrar de modo mais contínuo o processo decisório, fortalecendo o vínculo entre sociedade e poder público (Casimiro, 2024, p. 90-94).

Por sua vez, a democracia deliberativa acrescenta um elemento qualitativo ao debate, ao valorizar a construção das decisões a partir do diálogo racional e do confronto de argumentos. Nessa perspectiva, os indivíduos afetados por determinada medida devem ter a oportunidade de participar, direta ou indiretamente, do processo decisório, contribuindo com suas visões e justificativas. O objetivo não é apenas agregar preferências, mas promover um espaço de deliberação em que razões sejam apresentadas, debatidas e, sempre que possível, conciliadas, buscando-se soluções mais legítimas e fundamentadas (Casimiro, 2024, p. 90-94).

Nesse diapasão, Cota (2019) elucida sobre a aplicação do princípio do contraditório na participação pública do processo estrutural:

Os litígios estruturais, no atual modelo constitucional, exigem que o processo seja ditado por uma ampla participação dos sujeitos processuais. Em um regime democrático (art. 1º, CRB/1988), é imperioso que se garanta a efetiva participação dos destinatários da decisão em formação, uma vez que eles também compõem o elenco de protagonistas do processo. Logicamente, que não se busca trazer para o bojo do processo, institucionalizado, todos os interesses individualmente reconhecidos, com o intuito de dar-lhes efetividade, conquanto isso seria impossível procedimentalmente.

Contudo, o que se busca é, ao máximo, alargar o espectro da participação, fazendo com que os mais diversos interesses sejam abarcados e que os grupos diversos sejam representados de forma adequada. O princípio do contraditório impõe que todos os sujeitos do processo dialoguem e formem em conjunto as decisões judiciais, garantido uma igualdade efetiva. O contraditório passa a ser concebido como o direito de participação na construção do provimento, sob a forma de uma garantia processual de influência e não surpresa (art. 10, CPC). Ademais, o vigente modelo cooperativo de processo estimula os sujeitos processuais a buscarem o mútuo auxílio e o diálogo, criando um ambiente normativo capaz de induzir à comparticipação (Cota, 2019, p. 82-85).

Cumprido destacar que a participação pública no âmbito do processo estrutural assume caráter desestabilizador, na medida em que atua como vetor de questionamento de arranjos institucionais consolidados ao longo do tempo, muitas vezes responsáveis por perpetuar violações de direitos. Ao abrir espaço para a manifestação de diferentes atores sociais, esse modelo processual rompe com a inércia administrativa e impõe à Administração Pública o dever de reavaliar suas práticas, estruturas e prioridades, orientando-as à superação do litígio estrutural. Nesse contexto, a atuação estatal passa a ser submetida ao escrutínio público, exigindo dos agentes e das instituições não apenas a escuta das demandas apresentadas, mas também a construção de respostas justificadas e fundamentadas (Casimiro, 2024, p. 109-111).

Tal dinâmica é reforçada, de maneira significativa, pelo princípio da publicidade e, de forma correlata, o dever de justificação das decisões públicas, elementos essenciais à legitimação democrática da atuação estatal.

No que se refere especificamente ao dever de justificação, observa-se que não basta aos representantes públicos prestar contas de suas ações. Torna-se imprescindível demonstrar, de maneira consistente, as razões que fundamentaram determinadas escolhas, evidenciando sua adequação diante das circunstâncias concretas e dos resultados pretendidos. Por sua vez, a publicidade relaciona-se diretamente ao princípio da transparência e de acesso à informação, na medida em que a ampla divulgação das decisões relativas à gestão pública permite que os grupos afetados compreendam o conteúdo, o alcance e as implicações das políticas adotadas, viabilizando o controle social. Ademais, a exposição das políticas públicas à esfera pública tende a intensificar a pressão da opinião coletiva sobre os gestores, incentivando o cumprimento de seus deveres constitucionais e contribuindo para a consolidação de práticas administrativas mais responsáveis e comprometidas com a efetividade dos direitos fundamentais (Casimiro, 2024, p. 109-111).

Apesar da robustez teórica dessas concepções, sua concretização prática enfrenta obstáculos. Um dos principais desafios reside na baixa adesão da população aos espaços de

participação, que, muitas vezes, acabam sendo ocupados por grupos restritos e pouco representativos da diversidade social. Além disso, em sociedades marcadas por pluralidade de valores, interesses e visões de mundo, a busca por consenso absoluto revela-se, frequentemente, inviável. Nesses casos, a deliberação precisa conviver com o dissenso, exigindo mecanismos institucionais capazes de administrar conflitos sem comprometer a legitimidade das decisões (Casimiro, 2024, p. 90-94).

Nesse contexto, o Poder Judiciário pode desempenhar um papel relevante na promoção e no fortalecimento do debate público, especialmente em litígios de natureza estrutural. Ao atuar no controle de constitucionalidade e na fiscalização das ações dos demais poderes, o Judiciário contribui para ampliar a visibilidade de demandas de grupos minoritários e frequentemente excluídos dos processos políticos tradicionais. Além disso, sua intervenção pode estimular maior transparência e responsabilidade por parte dos agentes públicos, ao exigir a justificação de suas decisões. Dessa forma, a atuação judicial, quando orientada por parâmetros democráticos, pode funcionar como instrumento de aprofundamento da democracia, e não como sua negação (Casimiro, 2024, p. 99-100).

3.2 Do Ativismo Judicial ao Diálogo Institucional

Nesse ponto do debate, convém aprofundar o estudo sobre os limites, riscos e alternativas para que a atuação jurisdicional adote uma postura ativa como agente de transformação social respeitando princípios institucionais e de ordem democráticos. Nos cenários em que os tribunais identificam falhas estruturais associadas a omissões institucionais, corre-se um significativo risco de que a atuação das cortes extrapole funções jurisdicionais tradicionais, aproximando-se de atribuições tipicamente políticas. Observa-se, nesses casos, os tribunais intervindo com formulação de políticas públicas, fixando parâmetros para a implementação, influenciando a destinação de recursos orçamentários, coordenando a atuação de instituições estatais e monitorando medidas adotadas (Campos, 2015, p. 140-154).

O estudo do ativismo judicial remonta, na doutrina norte-americana, ao uso pioneiro da expressão por Arthur Schlesinger Jr., em 1947, que destacou que quanto maior a relevância institucional de uma corte para a organização política e social de um país, maior deve ser o debate crítico sobre as motivações de suas decisões, dinâmicas internas e reflexos externos. Nessa perspectiva, o autor identificou a importância da Suprema Corte dos Estados Unidos

cujas decisões revelam impactos duradouros na conformação institucional e no desenvolvimento da nação (Campos, 2016, p. 63).

Como previsto, esse modelo de atuação jurisdicional recebe críticas relevantes sob perspectiva democrática e institucional. Levanta-se a ideia de que a expansão do protagonismo judicial pode agir contra o princípio democrático e o autogoverno popular, ao deslocar para órgãos não eleitos as decisões que, teoricamente, deveriam ser de alçada apenas dos poderes legitimados. Nesse sentido, alguns autores observam um processo de mudança política em andamento, em que a função legiferante está cada vez mais centralizada nos tribunais constitucionais, em detrimento do poder legislativo, gerando nítida tensão em relação ao princípio da separação de poderes. Além disso, questiona-se a capacidade do poder judiciário para conduzir processos complexos, haja vista que os poderes legislativo e executivo estão, tradicionalmente, estruturados para formular e executar políticas públicas. Compreende-se que escolhas políticas pela atuação jurisdicional podem fomentar o excesso de discricionariedade judicial ou dificultar a implementação de medidas determinadas (Campos, 2015, p. 140-154).

Por outro lado, é forçoso convir que contextos marcados por falhas e inconsistências estruturais persistentes devem ser excepcionais, de modo que, em alguns casos, a administração pública revela incapacidade para superar situações de violação de direitos fundamentais que perduram. Nesse cenário, o ativismo judicial estrutural apresenta-se como uma solução para a omissão estatal grave, conduzindo as medidas necessárias para reverter o quadro institucional, isto é, a situação perpassa os extremos do ativismo judicial e da reiterada e constante inércia estatal (Campos, 2015, p. 140-154).

Dependendo da postura e da condução judicial das decisões estruturais, existem três abordagens que expressam os graus de intervenção judicial, variando conforme o nível de protagonismo judicial e a participação de outros autores envolvidos na demanda. No primeiro caso, percebe-se o papel forte e centralizador do juiz, assumindo a responsabilidade de definir as medidas que deverão ser adotadas para solucionar a inércia estatal. Dentre as problemáticas envolvendo essa atuação, percebe-se que tende a aumentar o risco de decisões ineficazes, principalmente quando se trabalha que matérias que fogem da capacidade técnica do magistrado, o que só pode ser enfrentado diante da escuta de instituições, sociedade civil ou especialistas. Ademais, o monopólio das decisões pode torná-las inaplicáveis ante a resistências e dificuldade, pelo poder público, de implementar as novas medidas (Franca; Nóbrega, 2021, p. 227).

Em outra abordagem, a autoridade judicial se submete às escolhas políticas, em que o papel do juiz se limita a reconhecer a situação inconstitucional de um cenário e pontuar que é necessário haver uma superação, sem intervir em detalhes sobre meios e medidas que devem ser adotadas para que isso ocorra. Dessa forma, preserva-se a discricionariedade da administração pública, permanecendo sob responsabilidade do poder público a definição das estratégias e instrumentos de implementação de políticas públicas (Franca; Nóbrega, 2021, p. 227).

Finalmente, a terceira postura do judiciário em litígios estruturais de interesse público é fundamentado na atuação dialógica. Entende-se, nesse sentido, que a superação de falhas estruturais exige contato contínuo entre o poder judicante, a administração pública e os grupos afetados pela omissão estatal, priorizando a participação desses atores no processo deliberativo. Tal modelo tem como foco a construção de soluções de modo cooperativo, privilegiando a participação, o bom diálogo entre os poderes e a busca por respostas que podem ser aperfeiçoadas à medida que os acordos evoluem (Franca; Nóbrega, 2021, p. 227).

Desta feita, a perspectiva dialógica, também chamada, pela doutrina, de experimentalismo democrático, surge como via intermediária capaz de enfrentar tais extremos, de modo que a supremacia judicial sai de cena, assumindo o protagonismo a construção de soluções negociadas entre os poderes. Sob esse enfoque, os tribunais assumem o papel de incentivar, coordenar e impulsionar respostas institucionais para efetivação de direitos fundamentais, preservando escolhas democráticas, o controle judicial e a democracia (Campos, 2015, p. 140-154).

Impende observar, à luz desse raciocínio, que a valorização do papel do povo e do constitucionalismo popular contribui para equilibrar a autoridade do poder judiciário e a vontade popular manifestada através dos órgãos representativos. A legitimidade da decisão judicial, principalmente no contexto estrutural, depende fortemente dos limites claramente traçados e da abertura para arranjos dialógicos com outros poderes e com a própria população. Na harmonia entre a atuação cooperativa e compartilhada, ergue-se um fundamento para o convívio entre os direitos fundamentais, separação dos poderes e vontade democrática (Campos, 2015, p. 140-154).

Nesse diapasão, Saraiva (2021, p. 102) coloca o diálogo como uma forma de fortalecer a voz dos envolvidos nos processos estruturais, considerando que o próprio poder

judiciário não tem capacidade técnica para analisar todos os aspectos de um processo e, por isso, deve haver a abertura para a academia, os poderes, os demais setores, os peritos na área em questão e a sociedade. Essa dinâmica favorece a concretização de democracia no processo estrutural.

A busca por uma articulação conjunta para solução do problema estrutural, pelo diálogo, é uma construção democrática do direito processual. Sabe-se que a solução do problema não é simples, principalmente ao se referir a problemas estruturais, por isso, sugere-se o diálogo institucional. Diante disso, questiona-se: como se daria a convivência moderada entre os Poderes, principalmente quando se estiver diante de litígios complexos e multipolares? Caberia ao Judiciário ter à última palavra nas decisões? A alternativa para as perguntas seria o diálogo interinstitucional. A última palavra na democracia não existe, a interação deve ser deliberativa entre os Poderes. A interação deliberativa entre os Poderes carrega em si um potencial epistêmico, isto quer dizer que aumentam as chances nas soluções de conflitos e potencializa a legitimidade democrática. A solução dialogada com os demais Poderes tem o condão de evitar um efeito interventivo na elaboração da própria política, além de ser um diálogo institucional com quem deveria apresentar um plano de ação factível e devidamente estruturado e justificado, especialmente a Administração Pública e, se for o caso, em articulação com os órgãos legislativos. Diálogo esse homologado pelo órgão do Poder Judiciário (Saraiva, 2021, p. 102-103).

Diante da complexidade social, política e econômica desses litígios estruturais, coloca-se como requisito essencial a transparência, defendendo que o procedimento seja baseado na publicidade, na abertura à participação de interessados e na definição de resultados pretendidos, de critérios de avaliação e de mecanismos de monitoramento. Além disso, a publicidade permite que os atores envolvidos possam realizar o controle processual, já que os processos estruturais se utilizam de mecanismos de representação, a fiscalização e o controle externos tornam-se essenciais para que os interessados consigam participar mais diretamente do processo. Logo, a transparência procedimental favorece correções ao longo do processo e da implementação, fortalece a legitimidade das decisões e reduz as falhas de representatividade (Franca; Nóbrega, 2021, p. 231-232).

Dentre os traços distintivos do modelo dialógico, vale mencionar a definição de objetivos gerais, juntamente com critérios de avaliação dos resultados, renunciando a medidas específicas e detalhadas. Priorizam-se meios mais flexíveis de atuação, com parâmetros amplos para nortear o comportamento institucional, ficando a cargo dos envolvidos negociar o modo de alcançar as metas propostas. Quanto aos resultados, entende-se que, em litígios complexos, o máximo que se pode fazer é acompanhar constantemente, sem delimitar previamente soluções inflexíveis. Por conta disso, a avaliação do desempenho pode se basear na comparação com casos semelhantes, em contextos parecidos, que tiveram experiências exitosas, contribuindo para o aprendizado das instituições (Ferraro, 2015, p. 115-116).

Por fim, o modelo dialógico requer a aplicação de uma flexibilidade procedimental e o monitoramento contínuo das metas, dos critérios e dos resultados. Tomando por base a transparência, observa-se que as diretrizes podem ser revisadas e ajustadas à luz da necessidade, de modo que alterações exigem justificativas adequadas por parte dos interessados. Nesse sentido, a publicidade do processo é de extrema importância para garantir o controle, a responsabilização, o aprimoramento das políticas implementadas, bem como identificar e corrigir falhas, conferindo maior autonomia às instituições que conseguem evoluir com esse desempenho dinâmico (Ferraro, 2015, p. 115-116).

Nessa lógica, Andrea (2023) reafirma a importância da aplicação do modelo dialógico, firmado na participação pública, para dar efetividade às decisões tomadas em sede de processo estrutural:

O experimentalismo concebido por Charles F. Sabel e William H. Simon diz respeito justamente a esse modo de atuar do magistrado que vai construindo respostas e solucionando problemas estruturais conforme o desenvolvimento do procedimento. Não há um modelo previamente existente com medidas específicas, mas sim um standard geral, por meio do qual o juiz estabelece objetivos a serem atingidos e o modo pelo qual será mensurado o seu cumprimento. Isto proporciona maior flexibilidade, pois os meios para se alcançar a conformidade serão de discricionariedade da parte. A concepção experimentalista encontra-se intimamente ligada à policentria e à desestabilização de direitos, sendo a mais adequada quando da concretização de medidas estruturantes. O pressuposto de ampla participação dos interessados aliado às ideias de consenso e transparência conferem ao modelo experimentalista um caráter determinantemente democrático (Andrea, 2023, p. 70).

Apesar dos aspectos positivos que foram ressaltados, o modelo dialógico encontra desafios em sua implementação. Pode-se citar a maior necessidade de recursos públicos, devido à ampliação da quantidade de atores envolvidos no trabalho de formulação e fiscalização das medidas; a exigência de acompanhamento contínuo pelo magistrado, podendo se transformar em uma sobrecarga considerável ao judiciário; e a necessidade de maior tempo para que haja uma participação efetiva e qualificada. Nesse sentido, existe a possibilidade de se levantar o argumento da inviabilidade prática desse tipo de atuação (Lima; Franca, 2021, p. 370).

Cuida-se, portanto, de aprofundar o estudo nas formas de implementação da dimensão democrática da construção de decisão estrutural. Convém lembrar o realizado no Compromisso Significativo, na África do Sul, e nas Litigâncias de Interesse Público, na Índia, que adotaram a resposta dialógica como meio para alcançar a sentença estrutural capaz de promover transformação social. Nesse ponto, o intuito será elencar os tipos de mecanismo que podem ser utilizados para fortalecer a democracia no processo estrutural. Para estudar de

maneira sistemática, os tópicos seguintes estão divididos em fase “pré” e “pós” decisão estrutural, pois é a forma como o processo no Brasil é claramente dividido.

3.3 Mecanismos de Participação Pública Prévios à Decisão Estrutural

Seguindo a compreensão de que o processo deixa de ser um mero instrumento formal de solução de conflitos, passa-se a encará-lo como uma “comunidade de trabalho”, em que todos os participantes têm o dever e o direito de participação. Essa dinâmica favorece o tratamento igualitário entre os envolvidos na demanda e valoriza a contribuição de todos na formação da decisão mais adequada, especialmente em quando se pensa em contextos complexos enfrentados em processos estruturais. A partir dessa ideia, a característica policêntrica dos processos estruturais, ou seja, a pluralidade de interesses, muitas vezes conflitantes, em um mesmo caso, impõe que haja uma ampliação dos mecanismos de influência pública, pois não há participação sem efetiva abertura à escuta, ao diálogo e à incorporação de diferentes perspectivas (Borges, 2025, p. 192-193).

Nesse cenário, a fase pré-decisional adquire especial relevância, por constituir o momento em que se estruturam grande parte dos debates e, portanto, em que se trabalha as principais técnicas participativas para a construção da decisão estrutural. Diante disso, passa-se à análise dos mecanismos aplicáveis a essa fase, destacando-se, entre eles, a ampliação dos legitimados ativos, a audiência pública, o *amicus curiae* e as reuniões.

3.3.1 Ampliação de Legitimados

Conforme visto em capítulo anterior, a experiência indiana com as Litigâncias de Interesse Público ampliou significativamente o acesso à justiça ao permitir que indivíduos e organizações não governamentais pudessem provocar o Judiciário para a defesa de interesses coletivos. No contexto brasileiro, a Constituição de 1988, em seu artigo 103, atentou para expansão do rol de legitimados ativos do controle concentrado de constitucionalidade. Antes restrito ao Procurador Geral da República, passou a incluir diversos atores institucionais e sociais, como os Chefes do Executivo, membros do Legislativo, a Ordem dos Advogados do Brasil, partidos políticos com representação no Congresso Nacional, bem como entidades de classe e sindicatos (Pereira, 2024).

A compreensão do período anterior à redemocratização tem fundamento no cenário autoritário em que se encontrava o país, em que se fazia necessária a contenção de

questionamentos ao regime vigente, além de que prevalecia a visão de que o controle concentrado não se configurava um instrumento de participação pública. O Supremo Tribunal Federal, nessa época, estava estruturado para preservar o federalismo e resolver conflitos institucionais, não sendo reconhecido como um espaço de afirmação de direitos fundamentais. Tal compreensão restringia o papel da jurisdição e, intencionalmente, afastava a atuação política do cidadão (Pereira, 2024).

Com a promulgação da atual Constituição Federal, observa-se uma transição desse modelo. Com a ampliação do rol de legitimados das ações de controle concentrado, buscou-se democratizar o acesso à justiça e diversificar os temas levados à apreciação do Supremo Tribunal, investindo-a da responsabilidade de proteger a ordem constitucional e a concretização de direitos fundamentais (Pereira, 2024).

De modo contrário, no entanto, a própria Corte Constitucional passou a interpretar o artigo 103 da CF/88 de maneira restritiva. Nesse sentido, limitou-se o entendimento da expressão “entidades de classe de âmbito nacional”, compreendendo apenas como entidades de natureza econômica ou profissional. Com isso, diversas organizações da sociedade civil, voltadas à defesa de direitos fundamentais, mas que não se enquadravam no requisito “econômico ou profissional”, foram excluídas do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. Ao restringir o acesso de entidades representativas da sociedade civil, o Supremo aproximou-se do modelo antidemocrático do período anterior e, por meio da jurisprudência, favoreceu atores vinculados a interesses corporativos, em detrimento de grupos sociais mais vulneráveis, como povos indígenas e quilombolas, negros, mulheres, populações sem-teto e sem-terra, presidiários, pessoas com deficiência, minorias sexuais e religiosas (Brandão; Nunes, 2018, p. 174-176).

Nesse diapasão, Cardinali (2018) reafirma a dificuldade encontrada por certos movimentos sociais de ingressarem com demandas no judiciário em busca de seus interesses, já que, conforme anos de entendimento jurisprudencial, foram excluídos da judicialização constitucional.

É possível supor que quanto mais estigmatizada for uma determinada categoria social, mais difícil que ela consiga sequer encontrar um legitimado empático a acionar a jurisdição abstrata em seu benefício, inclusive em razão dos cálculos de estratégia eleitoral a que estão submetidos legitimados como partidos políticos e Governadores de Estado. Assim, o “paradoxo” de que quanto mais ostracizada e politicamente desmobilizada for uma minoria, menor as chances de ela ser protegida pela Suprema Corte, no caso brasileiro é reproduzido em um estágio anterior, de acesso ao próprio órgão judicial (Cardinali, 2018, p. 146).

Somente em período mais recente, em 2020, houve uma orientação expressa no sentido tornar a Articulação de Povos Indígenas do Brasil (APIB) legitimada ativa ao controle concentrado contra a inércia estatal do governo federal para com os povos indígenas no combate à pandemia do coronavírus. Tal fato representa um marco para superação da interpretação restritiva adotada anteriormente, pois sinaliza uma mudança em direção a maior abertura da jurisdição constitucional a grupos historicamente marginalizados, ampliando as possibilidades de participação pública, o que Sarmiento (2020) intitulou, em artigo de opinião, de “empoderamento dos excluídos”.

A adoção de uma interpretação restritiva quanto à legitimação ativa produz impactos relevantes no âmbito das ações estruturais, especialmente porque tais litígios, em regra, envolvem grupos socialmente vulneráveis que já enfrentam dificuldades de participação nos processos decisórios. Nesse contexto, a limitação de acesso à jurisdição constitucional, exercida pelo Supremo Tribunal Federal, tende a aprofundar desigualdades, ao impedir que esses segmentos levem ao Judiciário demandas relacionadas a violações sistemáticas de direitos fundamentais. A ampliação do acesso revela-se, portanto necessária para conferir voz a grupos que frequentemente permanecem invisibilizados nas instâncias primárias (Casimiro, 2024, p. 272).

Além disso, não se pode exigir a existência de interesses homogêneos nesses grupos, uma vez que os litígios estruturais são marcados por elevada complexidade, referente à diversidade de direitos violados na questão, e por conflituosidade, envolvendo múltiplas perspectivas que tendem a gerar conflitos de interesse entre os próprios afetados. À luz da classificação dos chamados litígios irradiados, uma mesma controvérsia pode afetar os indivíduos de formas diversas, o que inviabiliza a ideia de representação integral por um único legitimado e exige maior abertura à pluralidade de vozes no processo (Casimiro, 2024, p. 274).

Finalmente, a ampliação do rol de legitimados ativos não deve ser compreendida como, necessariamente, o aumento descontrolado de demandas estruturais no Judiciário. É possível compatibilizar o acesso ampliado com mecanismos de filtragem processual, capazes de fundamentar, quando necessário, a decisão de não processamento de determinadas ações. O ponto central, contudo, manifesta-se em oportunizar que atores coletivos, como associações, movimentos sociais e entidades representativas, disponham da possibilidade de provocar a jurisdição constitucional na defesa de direitos fundamentais de grupos vulneráveis. Dessa

forma, busca-se a promoção de um acesso mais inclusivo e democrático, compatível com a complexidade dos litígios estruturais (Casimiro, 2024, p. 276).

3.3.2 Audiências Públicas

A participação popular, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tem sido concretizada por meio de instrumentos como audiências públicas e atuação do *amicus curiae*. Esses mecanismos ganharam maior notoriedade com a menção na Lei nº 9.868/99, nos artigos 7º, parágrafo 2º, e 9º, parágrafo 1º, e na Lei nº 9.882/99, no artigo 6º, parágrafo 1º, assim como pela abordagem no regime interno no Tribunal. A partir disso, de uma forma mais estruturada, passou-se a reconhecer a intervenção de atores externos ao processo, com a finalidade de promover a oxigenação da demanda, enriquecer o debate e adequar a decisão em casos de elevada complexidade (Saraiva, 2021, p. 124-125).

No Código de Processo Civil, a previsão normativa incorporou dispositivos que reforçam a participação de terceiros ao regular a figura do *amicus curiae* e ao prever a realização de audiências públicas em procedimentos específicos, como julgamento de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, no art. 138, e de Recursos Extraordinários e Especiais, nos arts. 983, §1º, e 1.038, II. Especificamente, no que tange às audiências públicas, sua utilização promove o diálogo institucional ao convocar os interessados, as entidades e os especialistas a contribuir com informações e perspectivas sobre o litígio (Saraiva, 2021, p. 124-125).

Nesse sentido, percebe-se o papel relevante das audiências públicas em suas múltiplas funções, como: produção de informações; delimitação dos sujeitos relevantes ao processo; controle da atuação judicial e da implementação das decisões; fortalecimento do diálogo entre os atores. Além disso, a realização dessas audiências também impõe ao julgador um dever de enfrentamento das contribuições apresentadas, de modo que sua desconsideração imotivada pode comprometer o contraditório (Saraiva, 2021, p. 124-125).

A efetividade desses instrumentos depende da superação de limitações práticas relacionadas à sua condução. Em primeiro lugar, é necessário evitar que a participação se restrinja a especialistas ou atores tecnicamente qualificados, sob pena de excluir os próprios titulares dos direitos afetados e comprometer a pluralidade do debate. Em segundo lugar, deve-se afastar uma utilização meramente formal dessas ferramentas, na qual as manifestações dos participantes não sejam efetivamente consideradas no processo decisório. Em uma perspectiva

de democracia deliberativa, exige-se que haja diálogo real, com exposição e confronto de argumentos, de modo que a participação contribua de forma substancial para a construção da decisão judicial (Saraiva, 2021, p. 124-125).

Nessa lógica, Borges (2025) propõe uma dinâmica procedimental para que as audiências públicas sejam um espaço argumentativo qualificado.

Em nossa opinião, as audiências públicas seriam de grande utilidade em dois distintos períodos. O primeiro momento seria no início da definição dos contornos do litígio (quando ainda não se sabe quem são os subgrupos), pois pode auxiliar na identificação de tais grupos e seus representantes. A primeira audiência deverá ser revestida de total publicidade, enviando convites ao maior número de pessoas possível (afetados já identificados, identificáveis, especialistas da área e gestores da instituição) e dando ampla divulgação, principalmente através da internet e cartazes afixados em locais próximos àqueles afetados pelo litígio. Deve-se, ainda, reservar um tempo suficiente para uma exposição detalhada do litígio (o ideal é que neste momento ela seja mais informativa do que deliberativa) e proceder a colheita das impressões dos presentes, sem preocupação de contra-argumentar ou respondê-las. O segundo momento para uma audiência pública seria ao final da tramitação do inquérito civil. Ela seria bem diferente da primeira, pois nesta o foco seria a prestação de contas do que foi feito naquele período de reuniões setoriais e a exposição das decisões até o momento tomadas (a depender das circunstâncias do litígio, pode haver até mesmo uma modificação do pedido) (Borges, 2025, p. 204-205).

De igual modo, para aprimorar as audiências públicas, Casimiro propõe um de ajustes voltados à participação e à ampliação de sua efetividade. Em primeiro lugar, sugere a distinção entre a participação técnica e aquela protagonizada por integrantes dos grupos diretamente afetados, de modo a evitar que o conhecimento especializado se sobreponha às experiências concretas da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos sujeitos impactados pelo litígio. Em segundo lugar, destaca a necessidade de promover maior interação entre magistrados e participantes, especialmente por meio de questionamentos que permitam trazer à tona aspectos da realidade vivenciada que dificilmente seriam captados apenas por análises técnicas, contribuindo, assim, para decisões mais sensíveis às especificidades do caso. Em terceiro lugar, enfatiza-se a importância de uma atuação mais engajada dos ministros, marcada por escuta ativa, abertura ao diálogo e disposição genuína para considerar as narrativas apresentadas. Por fim, propõe-se que a contribuição de técnicos e especialistas seja direcionada na atuação como os *amici curiae* e as audiências públicas de monitoramento, cujos contornos serão aprofundados nos próximos tópicos (Casimiro, 2024, p. 279-282).

3.3.3 *Amicus Curiae* e *Special Masters*

O artigo 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999 constitui o primeiro marco normativo a prever expressamente a intervenção do *amicus curiae* no âmbito da ação direta de

inconstitucionalidade. Tal dispositivo estabelece dois requisitos para a sua admissão: a relevância da matéria discutida e a representatividade dos postulantes. A análise desses critérios é atribuída ao relator, que exerce juízo discricionário quanto à conveniência e à oportunidade da participação. Enquanto os requisitos legais refletem a função pluralizadora e democratizante do processo constitucional, a margem de discricionariedade conferida ao relator relaciona-se à sua compreensão sobre o papel que o *amicus curiae* deve desempenhar no caso concreto, bem como às especificidades do conflito analisado (Ferreira, 2020, p. 76-78).

Progressivamente, a atuação do *amicus curiae* foi ampliada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A Corte passou a admitir sua participação também na ação declaratória de constitucionalidade, na arguição de descumprimento de preceito fundamental e no recurso extraordinário, estendendo, posteriormente, essa possibilidade a praticamente todas as classes processuais de sua competência. Além disso, a própria Lei nº 9.868/1999 promoveu avanços ao estender a atuação do *amicus curiae* ao controle incidental, mediante a inclusão de parágrafos no artigo 482 do antigo Código de Processo Civil (Ferreira, 2020, p. 76-78).

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, a disciplina do *amicus curiae* foi consolidada, de forma que autoriza que qualquer juiz ou relator, em qualquer grau de jurisdição, admita a intervenção dessa figura em diversas classes processuais, ultrapassando os limites da jurisdição constitucional. Entre as inovações trazidas, destacam-se a possibilidade de participação de pessoas naturais como *amici curiae*, a previsão de interposição de recursos em incidentes de resolução de demandas repetitivas e a atribuição ao magistrado da competência para definir os poderes e limites de atuação desses intervenientes (Ferreira, 2020, p. 76-78).

No quesito da importância do *amicus curiae* no processo, entende-se que está diretamente relacionada à sua capacidade de qualificar a decisão judicial por meio da ampliação do debate. Entre outras funções, a participação de sujeitos afetados pelo conflito contribui para reduzir assimetrias informacionais quanto às questões fáticas envolvidas. Por sua vez, a intervenção de especialistas busca suprir eventuais lacunas técnicas do tribunal, especialmente em matérias que demandam conhecimento científico específico. Já a inclusão de atores não diretamente envolvidos no conflito fortalece a legitimidade democrática das decisões, ao ampliar o espectro de perspectivas consideradas (Ferreira, 2020, p. 89-92).

Apesar de sua perspectiva democrática, observa-se, na realidade, que as cortes constitucionais tendem a valorizar a participação de determinados grupos com maior representatividade social, frequentemente mencionando suas contribuições nas decisões proferidas. Essa dinâmica pode ser compreendida como estratégia de obtenção de maior respaldo popular, na medida em que a visibilidade conferida a tais atores contribui para reforçar a autoridade da Corte perante a opinião pública. A respeito disso, é possível identificar diferentes perfis de *amici curiae*, como os de natureza corporativa, governamental e aqueles vinculados à sociedade civil. Enquanto estes últimos tendem a ser mais frequentemente citados, especialmente por seu potencial de conferir apoio popular às decisões, aqueles dotados de maior capacidade de barganha institucional e credibilidade técnica exercem, em regra, maior influência sobre o convencimento dos julgadores (Ferreira, 2020, p. 89-92).

Em litígios de alta complexidade, como os de natureza estrutural, o grupo social atingido não se apresenta de forma homogênea, mas fragmentado em múltiplos subgrupos que experimentam impactos distintos em intensidade e extensão. Diante disso, é necessário que o magistrado esteja atento à admissão de *amici curiae* que se proponham a representar subgrupos mais intensamente afetados, especialmente aqueles que enfrentam consequências mais gravosas (Casimiro, 2024, p. 284).

Além disso, incumbe ao julgador avaliar a efetiva pluralidade de perspectivas trazidas com as intervenções, evitando a repetição de argumentos por múltiplas entidades que, embora formalmente distintas, reproduzam posições semelhantes. Soma-se a isso a importância de que o *amicus curiae* apresente, de forma clara e antecipada, os interesses que pretende defender, a origem de seu apoio institucional ou financiamento e o posicionamento que adotará no processo. Tais elementos contribuem para uma triagem mais criteriosa por parte do magistrado, permitindo a aferição da pertinência e utilidade da intervenção (Casimiro, 2024, p. 284).

Em uma perspectiva mais ampla, surge a figura dos *special masters*, que são terceiros especializados, podendo ser pessoas físicas, entidades ou órgãos públicos e privados, convocados pelo Poder Judiciário para intervir no processo e apresentar manifestações qualificadas. Sua atuação distingue-se da figura do *amicus curiae*, pois não se limita à oferta de subsídios técnicos ao julgador, abrangendo também o acompanhamento das atividades desenvolvidas no curso do processo, com poderes ampliados de participação e intervenção (Cota, 2019, p. 112).

Em litígios que envolvem matérias complexas, como questões ambientais, a atuação desses terceiros revela-se especialmente relevante. Órgãos técnicos dos entes federativos, dotados de expertise específica, podem ser chamados a contribuir com análises e esclarecimentos sobre aspectos técnicos do conflito. Nesse contexto, instituições como o IGAM, o IBAMA e o IEF podem atuar na condição de *special masters*, oferecendo suporte qualificado ao processo decisório. Importa destacar que a atuação dos *special masters* não se restringe a órgãos estatais, podendo alcançar também entidades da sociedade civil e instituições acadêmicas (Cota, 2019, p. 112).

O caso do rompimento da barragem de Mariana exemplifica essa dinâmica, uma vez que diversos órgãos especializados foram convocados a participar do processo, contribuindo com conhecimentos técnicos indispensáveis à compreensão da controvérsia. Nesse cenário, organizações como o Fundo Brasil de Direitos Humanos e a Fundação Getúlio Vargas foram designadas para prestar assessoria técnica aos atingidos e elaborar diagnósticos socioeconômicos acerca dos impactos decorrentes do desastre. Essa atuação demonstra que tais terceiros exercem funções que ultrapassam o mero assessoramento técnico, colaborando ativamente com o Judiciário na delimitação do objeto litigioso e na definição das medidas estruturais a serem adotadas (Cota, 2019, p. 112).

Em litígios estruturais, a contribuição dos *special masters* mostra-se fundamental, tendo em vista a complexidade das questões envolvidas e a limitação de conhecimento técnico por parte dos magistrados e dos legitimados. Esses agentes auxiliam na identificação de riscos, na avaliação de alternativas e na análise da viabilidade das medidas propostas, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do conflito. Dessa forma, sua atuação favorece o adequado dimensionamento do litígio e o aprimoramento das decisões judiciais (Cota, 2019, p. 112).

3.3.4 Reuniões

As reuniões são meios simples, porém relevantes, para a concretização de práticas participativas no âmbito de processos estruturais. Para que sua realização alcance resultados satisfatórios, alguns elementos devem ser observados: a definição prévia de uma pauta clara e objetiva; a formulação, para cada item discutido, de encaminhamentos que resultem em ações concretas; a fixação de prazos e a indicação dos responsáveis pela execução dessas medidas; e, por fim, a atuação diligente do condutor da reunião, que deve assegurar que os debates

permaneçam aderentes aos temas previamente estabelecidos. Nesse contexto, a figura do condutor assume papel central, na medida em que não deve se limitar a registrar as posições externadas, mas, principalmente, identificar os interesses que estão nas entrelinhas das manifestações dos participantes (Vitorelli; Barros, 2026, p. 210-211).

No entanto, a utilização dessa ferramenta apresenta alguns desafios, dentre os quais, dois se destacam: a identificação dos representantes a serem convidados e o grau de representatividade desses atores em relação ao grupo que afirmam representar. Isso porque tais representantes podem, eventualmente, utilizar sua posição para promover interesses próprios, consolidar sua influência interna ou mesmo formular demandas que acreditam refletir o interesse coletivo, ainda que de forma imprecisa (Vitorelli; Barros, 2026, p. 210-211).

Um exemplo dessa problemática pode ser observado no caso do povo indígena Krenak, em Minas Gerais, que, no ano de 2017, elaborou um protocolo de consulta após o rompimento da barragem de rejeitos em Mariana, responsável pela contaminação do Rio Doce, essencial para a subsistência da comunidade. A iniciativa evidencia a importância de se estabelecer parâmetros claros quanto à identificação dos sujeitos a serem consultados, à forma de condução da consulta e aos critérios decisórios internos do grupo, bem como às expectativas da coletividade em relação às medidas a serem adotadas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 210-211).

Finalmente, uma alternativa para obter uma compreensão das posições de determinado grupo é chamado de *focus group*, ou grupo focal, técnica que guarda semelhança com reuniões realizadas no âmbito de inquéritos civis, mas que se distingue por sua metodologia específica. Trata-se de uma entrevista coletiva, na qual um conjunto de indivíduos pertencentes ao grupo de interesse é reunido em um mesmo ambiente. Esse método busca superar as limitações de instrumentos tradicionais de pesquisa, como questionários fechados, que tendem a restringir as respostas dos participantes e podem introduzir vieses decorrentes da formulação prévia das perguntas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 210-211).

Enquanto técnica de investigação, o grupo focal é útil para compreender como se formam percepções, atitudes e representações sociais no interior de grupos. Importa destacar que seu objetivo não é alcançar consenso ou solucionar divergências, mas fomentar o debate e identificar a pluralidade de entendimentos existentes. Nesse sentido, a adequada condução de processos estruturais exige a construção de conhecimento organizado sobre o contexto social envolvido, afastando-se de percepções preconcebidas por parte dos legitimados, as quais podem

comprometer a imparcialidade e a efetividade da atuação jurisdicional (Vitorelli; Barros, 2026, p. 210-211).

3.4 Mecanismos de Participação Pública Posteriores à Decisão Estrutural

O descumprimento, total ou parcial, de decisões judiciais decorre de múltiplos fatores que não se limitam à resistência dos envolvidos no litígio. Entre essas causas, destacam-se a indeterminação do título executivo, que pode dificultar sua aplicação concreta, bem como o eventual descompasso entre o conteúdo da decisão e a realidade fática sobre a qual incide. Soma-se a isso a possibilidade de oposição por parte dos responsáveis pela implementação das medidas, o que evidencia a complexidade inerente à efetivação de decisões. No ordenamento brasileiro, essa problemática é agravada pela baixa disponibilidade normativa do processo de execução de sentença, ainda fortemente marcado por uma lógica de conflitos individuais, o que se mostra insuficiente diante de litígios estruturais, caracterizados por sua duração prolongada, multiplicidade de atores e necessidade de intervenções contínuas (Mattos; Valle, 2021, p. 200-201).

Em contraste, experiências estrangeiras, como as observadas nos sistemas colombiano e mexicano, desenvolveram a chamada “jurisdição de seguimento” ou “jurisdição de supervisão”, voltada ao acompanhamento sistemático da execução, especialmente em casos complexos que exigem monitoramento constante e coordenação entre diferentes instituições. No caso colombiano, a Ley nº 472 de 1998, nos artigos 27 e 34, introduziu mecanismos inovadores de acompanhamento da execução, permitindo ao magistrado ultrapassar os limites tradicionais da fase executiva. Destaca-se, nesse modelo, a possibilidade de compartilhamento do monitoramento com um comitê composto pelas partes, por órgãos públicos responsáveis pela tutela do direito coletivo em questão, pelo Ministério Público e por organizações da sociedade civil com atuação compatível com o objeto da decisão (Mattos; Valle, 2021, p. 200-201).

No contexto brasileiro, por sua vez, o monitoramento das decisões estruturais ainda demanda o fortalecimento de mecanismos de participação pública, como forma de garantir o acompanhamento o plano de ação estabelecido. Para tanto, serão trabalhados, nesse tópico, os seguintes mecanismos de democratização da fase após a decisão estrutural: as entidades e as comissões técnicas de monitoramento; o monitoramento judicial; e as inovações tecnológicas.

3.4.1 Entidades e Comissões Técnicas de Monitoramento

Uma das principais dificuldades na fase de execução dos processos estruturais reside na limitação técnica para a análise de dados complexos, aliada à sobrecarga de trabalho enfrentada pelos magistrados. Esses fatores comprometem o acompanhamento contínuo e qualificado das decisões, especialmente quando envolvem políticas públicas, indicadores técnicos e múltiplos atores institucionais. Como resultado, o monitoramento tende a ser insuficiente, o que pode prejudicar a efetividade das medidas determinadas judicialmente (Casimiro, 2024, p. 286-290).

Para contornar essa situação, propõe-se como alternativa a atuação de Comissões ou Entidades Técnicas de Monitoramento. As Comissões são formadas por especialistas reunidos especificamente para acompanhar a execução de determinada decisão, enquanto as Entidades Técnicas consistem em organizações estruturadas com a finalidade do monitoramento. Entre suas atribuições, incluem-se a produção e interpretação de dados técnicos relevantes, o apoio ao diálogo entre os grupos afetados e a administração pública, bem como a formulação de propostas voltadas à implementação das reformas estruturais. Em geral, o magistrado indica profissionais com expertise na matéria discutida para compor esses órgãos, os quais passam a acompanhar o plano de ação, elaborar relatórios e oferecer subsídios técnicos que auxiliem na compreensão do caso e na tomada de decisões, considerando também as contribuições das partes envolvidas (Casimiro, 2024, p. 286-290).

No Brasil, um exemplo dessa atuação foi o Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença, instituído no âmbito da Ação Civil Pública do Carvão. Essa comissão, composta por diversas instituições, incluindo réus, órgãos da União, empresas do setor e outras entidades, desempenhou funções como a integração de dados, a elaboração de relatórios, a proposição de medidas de recuperação ambiental, a avaliação das ações implementadas e o fornecimento de respostas técnicas ao juízo (Casimiro, 2024, p. 286-290).

A respeito desse instrumento na ACP do carvão, Sergio Arenhart (2017) comenta:

Ademais, nessa época também se criou o Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA). Esse grupo, formado por representantes técnicos de todas as partes e por sujeitos externos ao processo ligados à questão ambiental, tinha por principais funções propor estratégias, métodos e técnicas para a recuperação ambiental. Relewa salientar que as decisões desse grupo não seriam tomadas por maioria de votos, mas por consenso de todos, o que foi vital para a redução da litigiosidade interna do processo e para a redução de eventuais incidentes e recursos na efetivação da sentença (Arenhart, 2017).

Além disso, tais estruturas exercem papel relevante no apoio às comunidades afetadas, traduzindo informações técnicas e propostas públicas de modo a reduzir desigualdades informacionais, uma vez que o Estado dispõe de corpo especializado, enquanto os grupos atingidos frequentemente não contam com assessoria qualificada. Nesse contexto, com vistas ao equilíbrio entre os envolvidos, autores como Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros propõem a adoção da Assessoria Técnica Independente.

A assessoria técnica independente consiste em uma equipe de profissionais contratada para atuar em favor dos grupos titulares de direitos, com o objetivo de viabilizar sua participação qualificada nos processos decisórios. Sua necessidade decorre da constatação de que essas coletividades, em geral, não dispõem de condições técnicas, informacionais e organizacionais suficientes para acessar adequadamente o diálogo, em igualdade, com os demais atores envolvidos, especialmente aqueles responsáveis pelos danos. Trata-se, portanto, de um mecanismo voltado a reduzir as barreiras que limitam a atuação efetiva desses grupos em litígios complexos (Vitorelli; Barros, 2026, p. 227).

Um exemplo ilustrativo dessa problemática ocorreu no desastre de Brumadinho, envolvendo a empresa Vale, quando os atendimentos psicológicos às vítimas e seus familiares eram inicialmente prestados por profissionais contratados pela própria empresa responsável pelo dano. Nas primeiras reuniões, a comunidade apresentou críticas aos órgãos públicos, relatando que tais atendimentos minimizavam o sofrimento das vítimas e questionavam, de forma inadequada, a responsabilidade da empresa. Situações como essa não são isoladas, sendo recorrentes em litígios coletivos marcados por significativo desequilíbrio informacional, econômico e estrutural entre as partes (Vitorelli; Barros, 2026, p. 229).

Nesse diapasão, Borges (2025) comenta sobre a atividade desenvolvida pela assessoria técnica nas comunidades atingidas:

Para garantir o acesso à informação e à participação popular, os assessores técnicos independentes trabalham com metodologias participativas baseadas na educação popular, abrangendo diferentes faixas etárias, estilos de vida, especificidades territoriais e filiações étnicas e raciais. A contribuição da ATI para a mobilização e articulação das comunidades atingidas é tão importante quanto a parte técnica. O MAB argumenta “que a assessoria deve abordar estes dois eixos fundamentais: a assessoria técnica e a mobilização das bases. Sem participação e pressão popular, não haverá resultado técnico que atenda às necessidades do povo” (Borges, 2025, p. 234)

Dessa forma, a assessoria técnica independente surge como instrumento para efetivar a participação pública de uma maneira mais equitativa. Nesse sentido, sua atuação

contribui para: estabelecer um diálogo prévio e qualificado antes da tomada de decisões; assegurar que os interesses dos titulares dos direitos sejam efetivamente considerados; e traduzir, em linguagem técnica, as demandas da comunidade. Além disso, fortalece o acesso à informação, à participação, à justiça e ao devido processo legal, ao mesmo tempo em que auxilia na superação das limitações do judiciário diante de litígios de elevada complexidade e conflituosidade (Vitorelli; Barros, 2026, p. 249).

3.4.2 Monitoramento Judicial

Em casos que exigem acompanhamento mais intenso, mostra-se pertinente a criação de uma Sala Judicial de Monitoramento no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Conforme proposta de Casimiro (2024), esse instrumento funcionaria como uma estrutura de apoio destinada a promover audiências públicas voltadas ao diálogo entre as partes, bem como sessões técnicas orientadas à compreensão das dificuldades enfrentadas na implementação das reformas estruturais. A iniciativa permitiria identificar falhas e formular estratégias para aprimorar a atuação da Administração Pública, aproximando-se de experiências já consolidadas em outros ordenamentos, como as “salas de seguimento” adotadas pela Corte Constitucional colombiana (Casimiro, 2024, p. 306-307).

No contexto brasileiro, a relevância de mecanismos dessa natureza se evidencia ao se observar que a fase de execução concentra parcela significativa dos processos em tramitação e representa, principalmente no primeiro grau, o estágio de maior morosidade. Apesar dos esforços institucionais e dos indicadores produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, ainda são escassos os estudos que examinam o que ocorre após a prolação da decisão judicial, isto é, durante sua efetiva implementação. Nesse cenário, iniciativas de monitoramento mais estruturadas, eventualmente coordenadas por órgãos como o CNJ ou o próprio STF, poderiam contribuir para um acompanhamento mais qualificado, especialmente em demandas envolvendo direitos sociais e políticas públicas, que dependem da atuação de múltiplos agentes estatais (Mattos; Valle, 2021, p. 202-205).

A valorização da fase executiva como etapa de igual relevância à fase de conhecimento tende a impulsionar o desenvolvimento de ferramentas voltadas ao controle do cumprimento das decisões. Experiências internacionais indicam que a simples criação de mecanismos de monitoramento pode gerar efeitos positivos, como no caso da Corte Constitucional da Costa Rica, por exemplo, em que a implementação de medidas para o

acompanhamento do cumprimento decisório resultou na redução do tempo necessário para a execução das ordens judiciais. Além disso, a ampla divulgação dessas iniciativas contribuiu para aumentar a pressão sobre os agentes públicos, incentivando o cumprimento das decisões, mesmo em casos de menor visibilidade (Mattos; Valle, 2021, p. 202-205).

Paralelamente, outros instrumentos processuais adotados em países da América Latina, como o chamado “incidente de descumprimento”, também evidenciam a importância de mecanismos que permitam registrar e expor o não cumprimento de decisões judiciais. Ademais, funcionam como indicadores da recorrência do descumprimento, permitindo avaliar o impacto real das decisões judiciais e identificar padrões de resistência institucional, o que pode orientar o aperfeiçoamento das estratégias de monitoramento e execução (Mattos; Valle, 2021, p. 202-205).

Cabe mencionar ainda que Casimiro (2024) destaca a proposta de capacitação institucional voltada à condução de litígios estruturais. Nesse sentido, sugere-se que o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais invistam na formação de profissionais especializados, especialmente no âmbito dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. A atuação desses agentes deve estar orientada para a condução de “salas de situação”, envolvendo representantes dos grupos afetados, gestores públicos e membros da sociedade civil (Casimiro, 2024, p. 302-303).

3.4.3 Inovações Tecnológicas

Como visto anteriormente, nos litígios estruturais, é comum que parte significativa dos interessados permaneça afastada do desenvolvimento do processo, seja porque não integra diretamente a controvérsia, sendo representada por terceiros, seja pela ausência de conhecimento técnico-jurídico que lhes permita compreender os atos processuais. Tal cenário persiste mesmo diante da regra constitucional de publicidade dos atos processuais (art. 93, IX, da Constituição Federal de 1988), revelando que a mera abertura formal dos autos não assegura, por si só, o acesso efetivo à informação (Saraiva, 2021, p. 117).

Nesse contexto, torna-se fundamental a adoção de instrumentos que ampliem não somente a divulgação das informações, mas, acima de tudo, coloque-as à disposição da comunidade de uma forma fácil e compreensível. A criação de plataformas eletrônicas de consulta, a divulgação de informações em meios de ampla circulação, como faturas de serviços públicos, e a utilização de técnicas de *visual law* configuram estratégias para facilitar o acesso

dos interessados ao conteúdo das decisões judiciais. Recursos como QR Codes e links para materiais explicativos, a exemplo de experiências já implementadas na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, contribuem para tornar a linguagem jurídica mais acessível, ampliando o alcance e a compreensão das informações por parte dos destinatários do provimento jurisdicional (Saraiva, 2021, p. 117).

A ampliação da publicidade, nesse sentido, produz um efeito reflexo relevante ao fortalecer a participação social. Ao assegurar o acesso efetivo às informações, possibilita-se que os interessados exerçam um papel ativo no acompanhamento do processo, ainda que não figurem formalmente como partes, especialmente por meio do controle social sobre a execução das decisões. Tal perspectiva encontra respaldo na Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, reafirmando a publicidade como regra e o sigilo como exceção, e reforçando a necessidade de transparência ativa na gestão de informações de interesse público. Conforme sustenta a doutrina, a efetivação da participação depende de uma publicidade que vá além de sua dimensão formal, assumindo também um caráter positivo, capaz de promover conhecimento e viabilizar a fiscalização pelos titulares dos direitos afetados (Cota, 2019, p. 214-215).

Diante do exposto, verifica-se que a participação pública, nos processos estruturais, assume papel central na construção de decisões mais legítimas e efetivas. As diversas técnicas analisadas, desde a ampliação da legitimidade ativa, a atuação de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas, até instrumentos mais dinâmicos como reuniões, assessorias técnicas independentes e mecanismos de monitoramento, foram elencadas com a finalidade de promover um movimento de abertura do processo à pluralidade de interesses em jogo.

Ainda assim, não se pode ignorar que a efetividade dessas medidas depende menos de sua previsão normativa e mais da forma como são implementadas, exigindo compromisso institucional com a transparência, o diálogo, a publicidade e a inclusão real dos indivíduos afetados.

À luz de todas essas considerações abordadas até aqui, parte-se para a fase da pesquisa em que se busca analisar os eventos processuais do desastre do Rio Doce, ocorrido em Marina, em 2015. Ao longo dos 11 anos que se seguiram após o maior desastre ambiental conhecido nacionalmente, movimentou-se diversas ferramentas nunca antes utilizadas na história processual brasileira. Pensando nisso, considera-se a relevância de estudar como tem

se desenvolvido o processo estrutural do desastre de Mariana, em especial, no que tange às iniciativas de participação pública, com o objetivo de produzir conhecimento prático, sem exaurir a temática, que possam contribuir com futuros enfrentamentos de grandes desastres.

4 CASO RIO DOCE: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PROCESSO ESTRUTURAL DE GRANDES DESASTRES

Os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) tornaram-se exemplos marcantes de processos estruturantes no Brasil, pois envolveram violações massivas de direitos decorrentes do rompimento de barragens e da falha estatal na fiscalização. Em Mariana, o rompimento da barragem da Samarco devastou o Rio Doce e atingiu inúmeras comunidades, criando um cenário complexo com múltiplos atores prejudicados e interesses conflitantes.

Em novembro de 2015, o rompimento da barragem de rejeitos da mineração do Fundão, distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, operada pelas empresas Samarco Mineração, Vale S.A. e BHP Billiton, tornou-se o maior desastre socioambiental ocorrido no Brasil. Aproximadamente, 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos foram liberados nos Rio do Carmo e Rio Doce, afetando a bacia hidrográfica do Rio Doce, o que desencadeou impactos socioambientais significativos, como poluição, mortandade de fauna aquática e desabastecimento de água nas comunidades vizinhas (Souza; Carlos do Nascimento, 2019, p. 57-59).

Seguindo o fluxo natural, os rejeitos passaram pelo Rio Doce e se encaminharam para a sua foz no Oceano Atlântico, enquanto deixava marcas ambientais ao longo do caminho. Em Minas Gerais, os municípios afetados foram Ipatinga, Governador Valadares e Resplendor. Já no Espírito Santo, os danos ambientais chegaram a Baixo Gandu, Colatina e Linhares. Tais impactos percorreram diversas localidades e suas consequências socioambientais perduram ao longo dos anos (Souza; Carlos do Nascimento, 2019, p. 57-59).

No aspecto humano e ambiental, o evento resultou na morte de 19 pessoas e, aproximadamente, 29 mil carcaças de peixes foram recolhidas após o desastre. Pescadores, ribeirinhos, agricultores e outros grupos vulneráveis que tinham relação com o rio e o ambiente marinho foram extremamente prejudicados pelos impactos ambientais, pois dependiam dos recursos naturais para garantir a subsistência. Além disso, comunidades tradicionais, como grupos indígenas e quilombolas, tiveram suas práticas produtivas, comunitárias e culturais interrompidas abruptamente. Nesse contexto, aproximadamente 3 milhões de pessoas dentre as populações afetadas se viram na necessidade de alterar o modo de vida, as formas de conseguir recursos econômicos, a dinâmica de organização social, isto é, o desastre, por meio da violação de diversos direitos fundamentais, e, nesse caso, em especial, da dignidade da pessoa humana,

provocou um doloroso processo de transformação social (Souza; Carlos do Nascimento, 2019, p. 57-59).

Antes do rompimento da barragem, já existiam indícios do problema estrutural, sem que fossem adotadas medidas eficazes de fiscalização ou elaborado plano de emergência para eventual desastre. A tragédia resultou, sobretudo, da inadequada gestão de riscos, caracterizada pela minimização dos perigos decorrentes da ampliação da capacidade de armazenamento de rejeitos e pela ausência de providências diante de sinais relevantes de instabilidade, como fissuras e saturação do solo. Somado a isso, o crescimento da demanda internacional por minério favoreceu a priorização dos interesses econômicos da mineradora, em prejuízo da adoção de medidas preventivas compatíveis com a gravidade dos riscos envolvidos (Firme Filho, 2026, p. 40-41).

O rompimento da barragem evidenciou deficiências nos procedimentos de licenciamento, fiscalização, monitoramento e gestão empresarial. Após o desastre, órgãos administrativos e técnicos especializados passaram a atuar de forma imediata para tentar conter os danos ambientais e sociais produzidos. Também foram implementadas medidas emergenciais de contingência, incluindo a criação de comitês em âmbito estadual e federal voltados ao acompanhamento da crise e à coordenação das ações necessárias (Firme Filho, 2026, p. 41-42).

Nesse cenário, tornou-se inevitável que grande quantidade de atingidos e interessados provocasse intensa busca pelo Poder Judiciário, fazendo com que, em menos de um mês, mais de cem processos judiciais relacionados ao desastre já estivessem em tramitação. Em consequência, diversas decisões conflitantes foram emitidas, o que contribuiu para ampliar as dificuldades na administração da crise socioambiental. Diante dessa situação, a Advocacia Pública da União e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo realizou levantamentos conjuntos e propôs Ação Civil Pública com a finalidade de promover uma solução integrada para os litígios, visando assegurar a reparação integral dos danos (Firme Filho, 2026, p. 42-43).

Observa-se, portanto, que a compreensão da evolução do desastre de Mariana permite identificar não apenas a dimensão dos danos ocasionados pelo rompimento da barragem, mas também a complexidade das medidas adotadas para sua contenção e reparação. Ao longo desse percurso, verificou-se que a multiplicidade de atingidos, a extensão territorial

dos impactos e a diversidade de interesses envolvidos tornaram insuficientes as respostas tradicionalmente centradas na judicialização individual dos conflitos.

Nesse contexto, ganharam relevância os mecanismos consensuais voltados à construção de soluções mais amplas e coordenadas, capazes de viabilizar a reparação integral dos danos socioambientais e coletivos decorrentes da tragédia.

Nos litígios estruturais, dada a complexidade fática e multiplicidade de interesses envolvidos, é possível recorrer tanto a técnicas endoprocessuais quanto exoprocessuais para a adequada solução dos conflitos. Nesse cenário, os meios autocompositivos assumem considerável destaque, pois permitem a construção de soluções mais flexíveis e participativas. Trata-se, portanto, de instrumentos especialmente úteis em demandas multipolares, nas quais a imposição unilateral de uma decisão judicial tende a ser insuficiente para enfrentar as causas estruturais do problema. Busca-se, assim, o fortalecimento de múltiplas portas de acesso à justiça, com vistas à obtenção de soluções mais céleres, eficientes e adequadas à complexidade das controvérsias, especialmente quando envolvem políticas públicas e direitos coletivos (Saraiva, 2021, p. 120-123).

A condução das negociações relacionadas ao desastre do Rio Doce foi organizada, principalmente, por meio de quatro instrumentos consensuais: o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado em março de 2016; o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), celebrado em janeiro de 2017; o Termo Aditivo ao TAP (TAP), assinado em novembro de 2017; e o TAC-GOV, formalizado em junho de 2018. Esses instrumentos buscaram estruturar medidas destinadas à reparação dos prejuízos ambientais, sociais e econômicos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, demonstrando a construção progressiva de um processo estrutural (Borges, 2026, p. 205).

Em 30 de novembro de 2015, a União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo ajuizaram a Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 em face da Samarco, Vale e BHP Billiton, requerendo a condenação das empresas à elaboração e execução de um plano de recuperação integral. Na sequência, em março de 2016, foi celebrado o TTAC, instrumento que estabeleceu diretrizes para a criação de uma fundação privada responsável pela adoção de medidas de recuperação, mitigação, remediação, reparação, indenização e compensação dos impactos socioambientais e socioeconômicos causados pelo desastre. Embora o acordo tenha sido homologado nos autos da Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.3400, a homologação

foi posteriormente anulada a pedido do Ministério Público Federal, tendo como base a incompetência do juízo, além da existência de deficiências relacionadas à reparação integral e à limitação da participação pública no processo de negociação (Borges, 2026, p. 205-206).

Posteriormente, em maio de 2016, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.380020 em face da Samarco, BHP Billiton, Vale, União, Estado de Minas Gerais e Estado do Espírito Santo. Nesse contexto, foi firmado, em janeiro de 2017, o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), destinado à contratação de entidades técnicas para realização de perícias e auxílio ao Ministério Público Federal na elaboração de diagnósticos relativos aos danos decorrentes do desastre. Em novembro de 2017, foi celebrado o Termo Aditivo ao TAP, prevendo a contratação de assessorias técnicas voltadas aos atingidos, além de dar início aos questionamentos relacionados à atuação da Fundação Renova (Borges, 2026, p. 207-208).

Mais adiante, em 25 de junho de 2018, foi firmado o TAC-GOV, reconhecendo a legitimidade das comissões locais compostas por atingidos, auxiliadas por assessorias técnicas, instrumentos de expressivo avanço dos mecanismos de participação social. Apesar disso, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) questionou o TAC-GOV sob o argumento de inexistência de efetiva participação popular na construção do acordo. Somente em 25 de outubro de 2024, após anos de negociações, foi celebrado novo compromisso voltado à reparação dos danos ambientais e sociais, com maior exigência de participação pública nos processos decisórios, caracterizando a mais recente Repactuação do caso (Borges, 2026, p. 207-215).

Diante desse cenário, entende-se por essencial o estudo das obrigações previstas nos principais acordos celebrados e a análise da realidade enfrentada diante do desastre de tamanha magnitude, evidenciando as sucessivas tentativas de adaptação do processo estrutural a uma demanda marcada pela elevada complexidade, pela pluralidade de interesses envolvidos e pelos recorrentes debates acerca da insuficiência de participação pública nas negociações.

4.1 TTAC Firmado pela Samarco e Órgãos Públicos na ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400

Aproximadamente vinte e cinco dias após o rompimento da barragem do Fundão, a petição inicial da Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 foi ajuizada em 30 de novembro de 2015 em face da Samarco e de suas controladoras, Vale S/A e BHP Billiton Brasil

Ltda. Com o apoio de órgãos técnicos especializados, foi produzido documento destinado à identificação da extensão dos danos ocasionados pelo desastre, especialmente nos aspectos ambientais e sociais, abrangendo toda a área afetada desde o Rio Doce até sua foz, no Estado do Espírito Santo. A demanda buscava a responsabilização das empresas rés, além da implementação de medidas de monitoramento ambiental, recuperação dos danos causados e adoção de providências indenizatórias voltadas às populações atingidas (Firme Filho, 2026, p. 43-45).

No âmbito da tutela provisória, foram impostas às empresas demandadas diversas obrigações de caráter urgente. Entre as determinações, destacaram-se a necessidade de contenção dos rejeitos que continuavam vazando da barragem rompida e a contratação de empresas especializadas para avaliação dos riscos à saúde humana decorrentes do desastre. Também foi estabelecida a obrigação de realização de depósito judicial no valor de dois bilhões de reais, além da preocupação com os resultados do desastre, com a apresentação de plano global de recuperação socioambiental da área degradada e de recuperação socioeconômica destinado às populações afetadas, ambos acompanhados de cronogramas detalhados e indicação dos recursos necessários à execução das medidas propostas (Firme Filho, 2026, p. 43-45).

Após o ajuizamento da ação, as negociações precisaram ocorrer em um contexto marcado pela necessidade de adoção de respostas rápidas diante da gravidade dos danos ambientais e sociais provocados pelo rompimento da barragem. Em razão disso, foram promovidas inúmeras reuniões voltadas à construção de um acordo entre os envolvidos, com a participação de órgãos técnicos, autoridades públicas federais, estaduais e municipais, representantes da advocacia pública, membros dos Ministérios Públicos, representantes das empresas rés e das pessoas atingidas pelo desastre (Firme Filho, 2026, p. 43-45). A participação articulada dos diversos órgãos envolvidos mostrou-se indispensável para proporcionar maior segurança jurídica entre as partes e dar efetividade às medidas adotadas, evidenciando a relevância dos acordos colaborativos na construção de uma resposta integrada ao desastre (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 19).

Diante da necessidade de construção de uma solução consensual, foi celebrado, em março de 2016, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), firmado entre a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e as empresas rés. O acordo estabeleceu medidas reparatórias e compensatórias relacionadas aos danos decorrentes do rompimento da barragem, além de prever a criação de uma entidade privada voltada especificamente à

execução das ações de reparação ambiental e indenização das populações atingidas (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 19).

No contexto do rompimento da barragem de Fundão, a utilização desse instrumento mostrou-se especialmente relevante diante da dimensão e da complexidade do desastre. Os atores envolvidos precisavam estruturar uma forma de gestão do conflito capaz de considerar a multiplicidade dos danos ocasionados, a ampla extensão territorial atingida e os diferentes níveis de impacto sofridos pelas populações afetadas. Essa realidade evidenciou a dificuldade de tratar um litígio irradiado apenas pelos meios tradicionais, uma vez que o desastre atingiu diversas comunidades de maneiras distintas (Pavan, 2020, p. 98-99).

A respeito da escolha da via extrajudicial para as negociações do caso Mariana, o Luiz Henrique Pavan analisa:

De um lado, a complexidade e a conflituosidade do desastre de Mariana e, de outro, os déficits inerentes ao processo judicial e as vantagens da solução extrajudicial motivaram a opção, naquele momento, pela autocomposição, por meio da negociação direta entre os litigantes.[...] Analisando especificamente os gargalos do processo judicial que motivaram a opção pelo caminho do acordo no âmbito do desastre de Mariana, Adams et al. apontam “a dificuldade de realização de provas periciais”, “o elevado número de meios de impugnação postos à disposição dos réus”, “os dilatados prazos processuais”, “o grande número de recursos” e “a dificuldade no acompanhamento do cumprimento das decisões judiciais.” Os autores indicam ainda demandas coletivas de grande repercussão social e ambiental, nas quais a via judicial não se revelou apropriada para uma solução adequada, mesmo após décadas de tramitação no Poder Judiciário. Iniciou-se, então, um processo de negociação entre os entes federados e as empresas que culminou na confecção do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta – TTAC em março de 2016, no qual constou, como uma das motivações (“considerando”), que “a autocomposição é a forma mais célere e efetiva para resolução da controvérsia.” (Pavan, 2020, p. 98-99)

Com a finalidade de promover a reparação e a compensação dos danos decorrentes do rompimento da barragem, o TTAC instituiu 42 programas socioambientais e socioeconômicos. Esses programas consistiam em conjuntos de medidas projetadas para reparação, mitigação, compensação e indenização dos prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados pelo evento. De um lado, os programas reparatórios destinaram-se à mitigação, remediação e reparação dos impactos decorrentes do desastre, enquanto os programas compensatórios buscam compensar danos, mediante a promoção de melhorias socioambientais e econômicas das áreas atingidas (Pavan, 2020, p. 99-100).

Entende-se, portanto, que a celebração do TTAC se tornou justificável diante da excepcional complexidade do desastre do Rio Doce, principalmente quando litígios de grande dimensão social, ambiental e econômico se deparam com as limitações da resposta jurisdicional

tradicional. A multiplicidade de danos, a extensão territorial atingida e a diversidade dos sujeitos impactados tornavam necessária a adoção de mecanismos capazes de conferir maior agilidade à implementação de medidas capazes de restituir os direitos violados. Sob essa perspectiva, a opção pela autocomposição mostrou-se compatível com a busca por soluções mais céleres e coordenadas.

Todavia, em igual importância com a celeridade, havia a necessidade de assegurar legitimidade democrática e efetiva participação dos sujeitos diretamente atingidos. Embora o TTAC criado de programas socioambientais e socioeconômicos voltados à mitigação, compensação e reparação dos danos, a construção de soluções consensuais em litígios irradiados exige cautela para que a busca por eficiência não reduza a participação dos titulares dos direitos a posição secundária. Em casos dessa magnitude, ao lado de qualquer outra demanda, encontra-se a necessidade de incorporar as diferentes realidades, necessidades e perspectivas das comunidades afetadas, permitindo que a construção das soluções ocorra de forma mais legítima, transparente e socialmente sensível.

Nesse cenário, surgiu a Fundação Renova, concebida como entidade de infraestrutura específica incumbida de executar as decisões judiciais e os negócios jurídicos firmados, isto é, mais especificamente os programas socioambientais e socioeconômicos. Em sua atuação, deveria preservar a postura imparcial, sob permanente supervisão da Administração Pública, que instituiu o Comitê Interfederativo (CIF), composto por agentes dos entes federados, com a finalidade de estabelecer os bases de funcionamento e acompanhamento das atividades desenvolvidos pela entidade (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 19).

Ante o exposto, convém reservar um tempo para o estudo da atuação da Fundação Renova na execução dos programas estabelecidos pelo TTAC e os conflitos e impasses que surgiram devido à deficiência de entidade em dar efetividade aos direitos contemplados nas medidas propostas, principalmente, quando se pensa nas necessidades e na devida participação dos afetados.

4.1.1 O Silêncio de uma Entidade Criada para Dialogar: Fundação Renova

A concretização das medidas judiciais em casos complexos costuma apresentar execução lenta, onerosa e de pequena efetividade quando se trabalha apenas com procedimentos tradicionais do Poder Judiciário. Essa dificuldade manifesta-se tanto na implementação de instrumentos construídos por meio de negociação e autocomposição, como os termos de

ajustamento de conduta, quanto na execução de decisões judiciais, incluindo o cumprimento de sentença e as tutelas provisórias (Cabral; Zaneti Jr., 2019, p. 447-449).

Devido a essas limitações, determinados litígios de massa passaram a buscar mecanismos alternativos capazes de proporcionar respostas mais adequadas e eficazes. Entre as soluções desenvolvidas, destaca-se a criação de entidades de infraestrutura específica voltadas à execução de negócios jurídicos e decisões judiciais. Tais instrumentos tem origem nos Estados Unidos da América, com as *claims resolution facilities*, concebidas como alternativa ao modelo tradicional de litigância, especialmente em ações coletivas e em demandas marcadas pela massificação de litígios individuais, com enfoque na eficiência processual, buscando promover uma distribuição mais adequada da prestação jurisdicional e reduzir os custos do Poder Judiciário na implementação das medidas necessárias à reparação do ilícito (Cabral; Zaneti Jr., 2019, p. 447-449).

Nesse sentido, com o objetivo de viabilizar a compensação e a reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, o TTAC, firmado em março de 2016, instituiu a Fundação Renova como entidade de infraestrutura específica, representando medida considerada inovadora naquele contexto. Estruturada como fundação privada de atuação voltada a finalidades públicas, a proposta buscava proporcionar maior celeridade na execução das medidas reparatórias, além de possibilitar controle social e facilitar a fiscalização pelo Poder Público. Entretanto, desde sua criação, surgiram questionamentos acerca de sua composição, considerada desequilibrada, uma vez que seis de seus integrantes eram indicados pelas empresas responsáveis pelo desastre, enquanto apenas um representante era indicado pelo Comitê Interfederativo (CIF). Como se era de esperar, tal estrutura comprometeu a independência decisória da entidade, pois estava fortemente vinculada aos interesses das empresas causadoras dos danos (Lordelo et al., 2026, p. 387-389).

No que se refere à indenização das vítimas, a Fundação Renova deveria adotar o sistema de matrizes de danos como parâmetro para definição dos valores compensatórios. Esse modelo estabelecia critérios baseados em fatores como perdas econômicas diretas, impactos sociais e danos ambientais, buscando construir um sistema mais previsível e transparente para a fixação das indenizações, por meio de um padrão de critérios na análise das diferentes situações enfrentadas pelas populações atingidas (Lordelo et al., 2026, p. 382-383).

Apesar disso, diversos problemas foram identificados na atuação da Fundação Renova ao longo da execução dos programas reparatórios. As principais críticas envolveram falhas de governança, especialmente relacionadas à limitada participação dos atingidos nos processos decisórios e à existência de conflitos de interesses. Também foram apontadas deficiências em relação à transparência, diante da insuficiência na divulgação de informações relevantes. Além disso, verificaram-se dificuldades quanto à efetiva participação das comunidades atingidas nas decisões e na implementação dos programas, o que foi evidenciado pelo burocrático acesso às indenizações e pela morosidade em dar seguimento às medidas de reparação socioambiental (Lordelo et al., 2026, p. 389).

Nos casos envolvendo *claims resolution facilities*, um dos aspectos mais relevantes refere-se à forma como suas atividades são organizadas para manter diálogo com o Poder Judiciário e com os atingidos pela violação de direitos. Para tanto, é comum a instituição de conselhos voltados à promoção da transparência, responsáveis pelo relacionamento com as vítimas e seus representantes. Nesse sentido, tais entidades elaboram materiais explicativos acerca dos planos de resolução de conflitos e dos modelos de pagamento adotados, utilizando, em geral, recursos visuais destinados a tornar a informação mais acessível aos indivíduos atingidos. Além disso, realizam prestações de contas por meio de audiências públicas promovidas do início até o encerramento de suas atividades (Cabral; Zaneti Jr., 2019, p. 466-467).

No cenário do desastre do Rio Doce, o déficit de informações destinadas à população atingida contribuiu para o enfraquecimento da comunicação e para o aumento da desconfiança em relação à atuação da Fundação Renova, uma vez que não foi priorizado o diálogo com as comunidades para além do ambiente interno da entidade, evidenciando postura predominantemente de preservação por parte das empresas envolvidas. Observa-se, ainda, que somente após solicitações das equipes de resgate, pressão exercida pela opinião pública e intervenção judicial é que a Fundação passou a adotar medidas de apoio às populações residentes próximas à mineradora, incluindo a implementação de sistema de alerta sonoro, a elaboração de plano de emergência, bem como a disponibilização de abrigos e água potável. Relatos como esse são essenciais para compreender o quanto a participação pública é decisiva para promover mudanças urgentes em um panorama caótico (Januário; Silva; Siqueira, 2026, p. 85).

Na primeira fase de sua atuação, a Fundação Renova colecionou muitas denúncias vindas da comunidade. Dentre as mais graves violações de direitos, Borges (2025) elenca:

Houve, ainda, críticas acerca da forma de atuação da Fundação Renova. [...] As críticas se resumem no seguinte: a) Reclamação a respeito do excesso de burocracia exigida, bem como dificuldade de obter respostas quanto às demandas dos impactados. b) Relatou-se confusão em relação a informações repassadas aos atingidos. c) A alta rotatividade de funcionários causou desgaste e controvérsias. d) Embora a Renova realizasse reuniões com as comunidades, já levava projetos e soluções prontas, sem a possibilidade de participação dos atingidos. [...] e) Falta de repasse de informações confiáveis a respeito da qualidade da água e do pescado ao longo da bacia do Rio Doce. [...] f) Os atingidos entendem que não têm voz nos canais de comunicação da Câmara Interfederativa e nas Câmaras técnicas e não conseguem pautar assuntos de seu interesse, razão pela qual precisam ter, se não maioria, no mínimo, paridade. g) Os programas socioeconômicos criados e executados pela Fundação Renova destoam das necessidades, porque desconsideram a real situação. [...] h) O Programa de Auxílio Emergencial excluiu diversos necessitados sob a alegação de que não cumpriram as condições de elegibilidade determinadas pela Renova. i) A Fundação Renova foi acusada de superfaturar obras desnecessárias e demorar tempo excessivo em tarefas. [...] j) Os atingidos fizeram denúncia de assédio por parte da fundação quanto ao programa de indenização Mediada (PIM). De acordo com os atingidos, a Fundação determinava que este assinasse o acordo sem ter acesso às informações necessárias. k) Falta de igualdade no tratamento dos atingidos. A Renova trata os atingidos mais instruídos e com maior poder aquisitivo com mais respeito do que os mais simples e pobres. [...] l) Foi constatado, ainda, que a Renova não considerou várias pescadoras como elegíveis, por causa do gênero, e as indenizações concedidas a mulheres eram em média mais baixas do que as destinadas aos homens (Borges, 2025, p. 245).

Embora a instituição da Fundação Renova tenha sido marco importante para soluções consensuais do desastre do Rio Doce, os problemas relacionados à sua atuação passaram a ser questionados pelo Ministério Público Federal que, juntamente com as Procuradorias da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, por meio da denominada Força Tarefa Rio Doce, ajuizou, em maio de 2016, Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800 apontando diversas fragilidades do TTAC. Entre os principais questionamentos, destacou-se a insuficiência do valor de vinte bilhões de reais para a reparação integral, além da ausência de participação pública na celebração do acordo, circunstância que comprometeria sua legitimidade social e o afastaria das reais necessidades das populações atingidas. Também foi sustentado que o TTAC não deveria estabelecer limite máximo anual para os gastos com reparação, considerando que a extensão dos danos poderia ultrapassar os valores previstos, devendo prevalecer o princípio da reparação integral (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 20-21).

Nesse sentido, compreende-se que a criação da Fundação Renova representou experimento institucional conferir maior organização e especialização à reparação dos danos. De fato, a complexidade territorial, social e ambiental do desastre exigia mecanismos de gestão

capazes de coordenar programas de reparação e compensação em múltiplas frentes, o que torna compreensível a adoção de uma estrutura voltada especificamente à implementação dessas medidas. No entanto, a experiência prática evidencia que a eficiência administrativa não é o fim, mas o meio, pois de nada adianta uma entidade ricamente equipada para uma prestação quando o público-alvo percebe dificuldades de acesso à informação, excessiva burocratização, tratamento inadequado e ausência de constatar que suas demandas estão sendo consideradas.

Sob essa perspectiva, considera-se que as críticas dirigidas à Fundação Renova revelam problemática mais ampla relacionada à efetivação da participação pública em litígios irradiados. Em contextos marcados por múltiplas vulnerabilidades e profundas desigualdades sociais, mecanismos institucionais destinados à reparação não podem limitar-se ao cumprimento formal de programas previamente definidos. Assim, entende-se que a ausência de participação efetiva tende a fragilizar a confiança institucional e comprometer a adesão das comunidades às medidas propostas.

Nesse contexto, em 2 de agosto de 2016, a Justiça Federal anulou a homologação do TTAC em razão de vícios relacionados à competência e ao procedimento adotado. O início das atividades da Fundação Renova evidenciou, de maneira significativa, a necessidade de fortalecimento da relação entre a entidade e o coletivo atingido pelo desastre, especialmente quanto à ampliação dos mecanismos de participação social. Essa insuficiência buscou ser enfrentada posteriormente com a consolidação do Termo de Ajustamento de Conduta de Governança (TAC-GOV), conforme será analisado adiante.

4.2 TAC-GOV Firmado na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800

A perspectiva participativa que poderia ser vista no TTAC apenas de modo teórico, o TAC-GOV trouxe instrumentos para efetivação do direito à participação, originados de negociações entre o Poder Público, as funções essenciais à justiça e as empresas causadoras dos danos. Diante disso, organizou-se uma estrutura organizacional capaz de permitir que os compromissos de reparação e compensação fossem cumpridos de maneira mais justa e consensual. Nesse diapasão, Pavan (2020) comenta:

A participação social permeia o TTAC, verificando-se em seus “considerandos” “a necessidade de assegurar aos impactados, incluindo as pessoas físicas e jurídicas, comunidades e movimentos sociais organizados, a participação social na discussão e acompanhamento das ações previstas no presente Acordo”, “a necessidade de dar acesso à informação ampla, transparente e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensiva a todos os interessados, como condição necessária à participação social esclarecida”, e a “necessidade de criar canais de comunicação e interação com

a sociedade em espaços fixos ou itinerantes, com a instituição de mesa de diálogo e criação e manutenção de espaços dialogais com as comunidades.” Visando aperfeiçoar a governança prevista no acordo de 2016, foi firmado, em 2018, o Termo de Ajustamento de Conduta - Governança (TAC-Gov). Esse novo termo buscou “aprimorar o sistema de governança previsto no TTAC, agregando maior participação, qualidade e complexidade ao processo de tomada de decisão, bem como a necessidade de evitar impactos nos prazos de implementação dos PROGRAMAS”, reforçando a obrigação de contratação de assessorias técnicas independentes para auxiliar às pessoas, grupos sociais e comunidades atingidos, já prevista no aditivo ao Termo de Ajuste Preliminar-TAP (“assessorias técnicas”), celebrado pelas empresas e pelo Ministério Público Federal em 2017 (Pavan, 2020, p. 106).

Após três anos de negociações envolvendo o Poder Público, as empresas responsáveis e o Poder Judiciário, foi celebrado, em agosto de 2018, o Termo de Ajustamento de Conduta de Governança (TAC-GOV). O TAC-GOV foi estruturado a partir de quatro finalidades principais: modificar o sistema de governança desenvolvido no TTAC; alterar a forma de execução das iniciativas de reparação integral previstos no acordo anterior; aperfeiçoar os mecanismos de participação das pessoas atingidas pelo desastre; e instituir um processo de negociação destinado à repactuação dos programas reparatórios, pois não foi criado para ser definitivo, de forma que uma renegociação deveria ocorrer dentro de 24 meses. A reestruturação do acordo foi necessária diante da multiplicidade de interesses que exigia que cada titular dos direitos violados pelo dano tivesse voz nos processos decisórios (Vitorelli; Barros, 2026, p. 126-128).

Nesse contexto, procurou-se aplicar o princípio da boa governança, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, garantindo a participação das populações atingidas nas fases de gestão e de controle dos programas idealizados. A proposta consistia em assegurar maior transparência, inclusão, eficiência e efetividade aos programas executados pela Fundação Renova, permitindo que os atingidos deixassem de ocupar posição meramente passiva no processo de reparação. Assim, buscava-se construir uma atuação mais próxima das necessidades concretas das comunidades afetadas pelo desastre (Vitorelli; Barros, 2026, p. 127).

No que se refere à participação social, o TAC-GOV adotou como diretriz a descentralização das decisões. Em um litígio irradiado como o do desastre do Rio Doce, no qual os impactos atingiram diferentes comunidades em intensidades variadas, compreendeu-se que a existência de múltiplos espaços de deliberação seria mais adequada para contemplar a diversidade das demandas envolvidas. Essa compreensão foi reforçada por parecer técnico elaborado pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Minas Gerais, construído a partir de consultas realizadas junto às comunidades atingidas. Entre as

reivindicações apresentadas, destacou-se a necessidade de que os próprios titulares dos direitos afetados participassem diretamente dos processos de tomada de decisão. Desse modo, o modelo proposto pelo TAC-GOV buscou garantir condições para a mobilização, organização e efetivo exercício da participação das pessoas atingidas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 129-131).

Essa diretriz mostra-se compatível com a proposta de democratização do processo estrutural, na medida em que reconhece a necessidade de ampliar os espaços de participação e de distribuir o poder decisório entre os sujeitos diretamente impactados pela violação de direitos. Assim, a descentralização adotada pelo TAC-GOV busca promover ambiente mais compatível com os pressupostos da participação qualificada, da inclusão e da construção coletiva de soluções, elementos inerentes à democratização do processo estrutural.

Diante disso, o acordo promoveu alterações na estrutura da Fundação Renova e instituiu mecanismos de controle exercidos pelos atingidos, por meio das Comissões Locais e das Câmaras Regionais, bem como pela sociedade civil, através do Fórum de Observadores. Além disso, o modelo passou a contar com acompanhamento do Poder Público, do Ministério Público e da Defensoria Pública, esses dois últimos órgãos receberam, inclusive, a atribuição de vetar nomes considerados inadequados para a gestão da entidade (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 21-23).

No que tange à dinâmica organizacional, as Comissões Locais passaram a se arranjar em Câmaras Regionais, responsáveis pela articulação das demandas dos atingidos e pela participação nos espaços decisórios vinculados ao Comitê Interfederativo (CIF), à Fundação Renova e ao processo de repactuação do TTAC. Logo, esses aparelhos foram concebidos com a finalidade de assegurar maior participação das populações atingidas nos processos de tomada de decisão, sendo financiados pelas empresas causadoras dos danos e supervisionados pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. Além disso, as Comissões Locais passaram a contar com o suporte das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), organizações da sociedade civil criadas para auxiliar na mobilização e no fortalecimento da participação das comunidades afetadas (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 21-23).

À luz dessas considerações, observa-se a tentativa de estruturar mecanismos mais democráticos, participativos e transparentes para a condução da reparação integral dos danos decorrentes do desastre do Rio Doce. A ampliação da participação social, a descentralização das decisões e a criação de instrumentos voltados ao fortalecimento das comunidades atingidas

demonstram a busca por um modelo de governança mais compatível com a complexidade do litígio estrutural instaurado, pelo menos no papel. Nesse contexto, passa-se à análise dos órgãos técnicos e deliberativos previstos no TAC-GOV, examinando suas finalidades e a forma como desenvolveram suas atuações.

4.2.1 Instâncias Técnicas e Deliberativas ou de Participação no TAC-GOV

O modelo de governança inicialmente previsto no TTAC apresentava estrutura mais limitada, sendo composto apenas pelo Comitê Interfederativo (CIF), pela Fundação Renova e pelas Câmaras Temáticas, o que se revelou inadequado para lidar adequadamente com os múltiplos impactos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão. Posteriormente, com a celebração do TAC-GOV, esse sistema passou por significativa reformulação, estruturada por órgãos técnicos e deliberativos destinados a ampliar a participação social e aprimorar o acompanhamento das medidas reparatórias. A nova governança passou a compreender as Comissões Locais de pessoas atingidas, as Câmaras Regionais, o Fórum de Observadores, o Comitê Interfederativo, as Câmaras Técnicas, a Câmara de Repactuação, as Câmaras Temáticas e a Fundação Renova (Borges, 2025, p. 252-254).

As Comissões Locais passaram a exercer papel central na organização das demandas das comunidades atingidas, funcionando como “interlocutoras legítimas” nos temas relacionados à participação pública e à governança. Formadas por integrantes das próprias comunidades afetadas, essas comissões desenvolveram mecanismos de organização interna voltados ao apoio e à articulação com os demais envolvidos no sistema de governança. Nesse contexto, buscou-se assegurar que as reivindicações dos atingidos fossem apresentadas de maneira mais estruturada e próxima das realidades vivenciadas pelas populações afetadas (Borges, 2025, p. 252-254).

Dentre as atribuições das Comissões Locais, destacam-se: o compartilhamento de informações com a população afetada; a comunicação ao Ministério Público, à Defensoria Pública, ao Fórum de Observadores, às Câmaras Técnicas e ao Comitê Interfederativo (CIF) acerca de problemas identificados durante a execução dos programas; a defesa dos interesses das pessoas atingidas perante os demais envolvidos no processo. Além disso, as comissões possuem competência para realizar reuniões deliberativas sobre temas de interesse das comunidades e encaminhar, por intermédio das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), relatórios referentes às suas atividades (Vitorelli; Barros, 2026, p. 136-139).

O TAC-GOV também regulamentou a atuação das Assessorias Técnicas Independentes como figura de apoio técnico às Comissões Locais, conforme pode ser visto na cláusula do terceiro capítulo do termo.

CLÁUSULA QUARTA. É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TTAC e no presente ACORDO.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes, nos termos deste ACORDO (Brasil, 2018).

As disposições do TAC-GOV estabeleceram que as assessorias seriam responsáveis por prestar auxílio técnico às comissões, desde a confecção de seus regimentos internos, com a finalidade de que desempenhassem suas atribuições de maneira qualificada. Além disso, atribuiu-se às assessorias a função de articulação e promoção de cursos de formação para as comunidades afetadas, atividades que deveriam ser financiadas pela Fundação Renova. Dessa forma, procurou-se reduzir as desigualdades técnicas existentes entre as comunidades atingidas e os demais atores do litígio (Borges, 2025, p. 252-254).

As Câmaras Regionais foram concebidas como espaços de debate, organização e articulação entre os atingidos e a Fundação Renova. O TAC-GOV estabeleceu que suas reuniões deveriam possuir caráter público e ocorrer de maneira itinerante nos municípios atingidos, permitindo que as discussões fossem realizadas diretamente nas localidades interessadas pelas pautas debatidas. Além disso, as Assessorias Técnicas também poderiam atuar nessas instâncias, auxiliando os afetados na escolha das melhores iniciativas de atuação, no exercício de suas atribuições e na formação de fóruns de articulação e debate (Borges, 2025, p. 252-254).

O Fórum de Observadores foi instituído como órgão consultivo voltado à promoção da participação social e ao controle das atividades desenvolvidas pelos órgãos da governança. Entre suas atribuições, destacam-se a análise dos trabalhos e relatórios produzidos pelos especialistas do Ministério Público e da Fundação Renova, podendo apresentar críticas e sugestões, embora sem caráter vinculante, contribuindo para ampliar a transparência. Sua

composição reúne representantes da sociedade civil, comunidade acadêmica, pessoas atingidas e comunidades tradicionais afetados pelo desastre (Borges, 2025, p. 252-254).

Já o Comitê Interfederativo (CIF) consolidou-se como a instância máxima de deliberação administrativa dentro do sistema de governança, responsável por orientar a Fundação Renova na elaboração e execução dos programas socioambientais e socioeconômicos, acompanhar e fiscalizar o cumprimento das medidas previstas nos acordos, promover interlocução entre a Fundação, os atingidos e as autoridades públicas, além de deliberar sobre planos, programas, projetos e relatórios apresentados pela entidade (Borges, 2025, p. 252-254). De maneira geral, é a instância de validação dos programas apresentados pela Fundação Renova, capaz de indicar a necessidade de eventuais correções nas medidas propostas. Sua composição inclui três representantes das pessoas atingidas, ou técnicos por elas indicados, além de um técnico indicado pela Defensoria Pública (Vitorelli; Barros, 2026, p. 136-139).

No exercício de suas funções, o Comitê Interfederativo passou a contar com o auxílio de onze Câmaras Técnicas ou Temáticas. Essas estruturas possuem caráter técnico-consultivo e foram criadas para subsidiar o CIF na análise de programas, projetos e ações a partir de critérios técnicos de natureza socioeconômica, socioambiental e orçamentária. Entre suas atribuições, encontram-se a elaboração de notas técnicas e minutas de decisões que são posteriormente encaminhadas ao Comitê Interfederativo. As Câmaras Técnicas são compostas por profissionais com formação técnica compatível com as matérias analisadas, sendo assegurado aos atingidos o direito de serem acompanhados por Assessorias Técnicas Independentes, caso assim desejem (Borges, 2025, p. 252-254).

Além disso, o TAC-GOV também instituiu mecanismos de revisão e repactuação das medidas adotadas, criando a Câmara de Repactuação e as Câmaras Temáticas como espaços destinados à análise das divergências relacionadas à execução dos programas de reparação integral dos danos socioeconômicos e socioambientais (Borges, 2025, p. 252-254). Suas atuações concentram-se na discussão de alternativas técnicas e sociais que possam melhorar as medidas implementadas no contexto do desastre do Rio Doce. A composição da Câmara reúne representantes das partes envolvidas no litígio, além de possibilitar a participação de representantes das pessoas atingidas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 136-139).

A Fundação Renova, por sua vez, passou a ser composta pelo Conselho Curador, Conselho Consultivo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. O Conselho Curador constitui o principal órgão da Fundação, sendo responsável pela aprovação de planos, programas e projetos elaborados pela Diretoria Executiva, além de deliberar sobre questões relacionadas à gestão da entidade, como planejamento, orçamento, contratações e escolha dos diretores executivos. Com o TAC-GOV, houve alteração na composição, passando o órgão a incluir dois representantes dos atingidos, diretamente ou por técnicos escolhidos pelas comunidades, um representante indicado pelo CIF e seis membros indicados pelas empresas. Já o Conselho Consultivo assumiu função de assessoramento, emitindo opiniões sobre planos, programas e projetos, bem como sugerindo soluções para problemas presentes e futuros, embora suas manifestações não possuam caráter vinculante perante o Conselho Curador (Borges, 2025, p. 252-254).

Ante tudo o que foi exposto, a valorização de instâncias como as Comissões Locais e as Câmaras Regionais evidencia esforço de reconhecimento das particularidades territoriais e sociais envolvidas no desastre. Percebe-se que um dos principais méritos do TAC-GOV consistiu na tentativa de deslocar os atingidos da posição de meros destinatários das decisões para o papel de sujeitos participantes do processo de reparação. Ainda que a experiência tenha encontrado limitações significativas em sua implementação, o modelo proposto revela importante mudança de paradigma ao reconhecer que, em litígios estruturais, a efetividade da reparação integral depende de mecanismos que permitam a participação mais próxima das comunidades diretamente impactadas.

Outro aspecto relevante refere-se à necessidade de assegurar isonomia técnica entre as comunidades atingidas e os demais atores envolvidos no litígio. Com essa finalidade, a atuação das Assessorias Técnicas Independentes mostrou-se fundamental para possibilitar que os atingidos participassem de maneira mais qualificada e efetiva dos espaços de deliberação. Já em relação ao diálogo entre as partes, buscou-se garantir que as comunidades afetadas estivessem aptas a negociar diretamente com as empresas responsáveis pelas medidas de reparação e compensação. Dessa forma, a Fundação Renova deveria desenvolver suas atividades considerando as vulnerabilidades presentes no grupo atingido pelo desastre (Vitorelli; Barros, 2026, p. 144-149).

Quanto aos níveis de participação pública, o TAC-GOV previu iniciativas relacionadas à informação, consulta, exercício de influência, cooperação e codecisão dos titulares dos direitos afetados. Para viabilizar essas medidas, estabeleceu-se que a Fundação

Renova deveria divulgar seus documentos e encaminhá-los às Comissões Locais, além da criação de uma Ouvidoria-Geral composta por pessoas sem vínculo com as empresas responsáveis pelo dano. Também foram previstas audiências públicas com os atingidos e a inclusão de representantes das comunidades afetadas em órgãos como o Comitê Interfederativo (CIF), o Conselho Curador e o Conselho Consultivo da Fundação Renova, bem como nas Câmaras Técnicas e na Câmara de Repactuação (Vitorelli; Barros, 2026, p. 144-149).

Embora o TAC-GOV tenha representado uma tentativa de estruturar mecanismos institucionais voltados à efetivação da participação pública em um processo estrutural de elevada complexidade, especialmente por meio da criação de órgãos técnicos, espaços deliberativos e instrumentos de controle social, sua implementação prática revelou desafios relevantes. Desse modo, torna-se válido comentar, no tópico seguinte, as principais falhas verificadas na aplicação do TAC-GOV e os obstáculos que comprometeram a plena realização dos objetivos inicialmente propostos.

4.2.2 As Controvérsias na Execução do TAC-GOV

Desde sua criação, o TAC-GOV enfrentou dificuldades significativas para sua implementação efetiva, a começar pela homologação parcial do acordo, realizada com diversas ressalvas. Tal decisão foi impugnada por meio de embargos de declaração apresentados pelos atores envolvidos no litígio, os quais permaneceram sem apreciação por período superior a um ano. Entre as advertências formuladas, destacavam-se questões relacionadas à contratação aos critérios para constituição das Assessorias Técnicas Independentes (ATIs), circunstância que dificultou sua implementação em diferentes localidades atingidas. Além disso, a Fundação Renova e o Comitê Interfederativo (CIF) continuaram desenvolvendo suas atividades sem mudanças substanciais, ao mesmo tempo em que o processo de repactuação previsto no acordo não chegou a ser efetivamente iniciado (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 24-25).

Nesse cenário, as relações entre os sujeitos envolvidos no processo reparatório passaram a apresentar crescente desgaste e aumento da conflituosidade. A comissão responsável pela elaboração do TAC-GOV sofreu ruptura devido a questões pessoais, comprometendo a lógica inicialmente cooperativa que orientava sua atuação. A partir disso, intensificaram-se controvérsias entre o Ministério Público e as Defensorias Públicas, enquanto as empresas responsáveis pelos danos ampliavam seu poder sobre a Fundação Renova. Desse modo, a Fundação e as empresas passaram a adotar posições de resistência às determinações

expedidas pelo Comitê Interfederativo (CIF), enfraquecendo os mecanismos de coordenação previstos no modelo de governança (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 24-25).

Ao mesmo tempo, as populações atingidas demonstravam crescente frustração diante da condução das medidas reparatórias. Enquanto persistiam dificuldades na implementação de mecanismos efetivos de participação social e cooperação entre os atores envolvidos, a Fundação Renova demonstrava interesse em cancelar alguns programas, como cadastro de atingidos, Programa de Indenização Imediata e auxílio financeiro emergencial. A ausência de um ambiente colaborativo e de espaços participativos efetivamente consolidados contribuiu para ampliar o distanciamento entre as expectativas das comunidades atingidas e as respostas institucionais oferecidas (Vitorelli; Siqueira, 2026, p. 24-25).

Para Borges (2025), a experiência do Caso Rio Doce demonstra que determinados temas, em razão de sua elevada sensibilidade e do intenso grau de divergência de interesses entre os atores envolvidos, apresentam limitações relevantes quanto à possibilidade de solução consensual. Apesar disso, é imperiosa a necessidade de que questões controvertidas sejam efetivamente enfrentadas, debatidas e decididas, independentemente de sua complexidade, uma vez que a ausência de resolução tende a comprometer a credibilidade do sistema de justiça, assim como falhar na entrega de prestação jurisdicional adequada às necessidades das populações afetadas. Ao contrário da opinião dominante, que prioriza o caminho da desjudicialização, a atuação judicial pode ser a via usada para dar maior efetividade e celeridade a pontos que não conseguiram ser contemplados pela esfera extrajudicial mesmo após anos do desastre (Borges, 2025, p. 254).

A governança instituída no contexto do Rio Doce apresenta natureza complexa, pois foi estruturada para a articulação entre múltiplos sujeitos institucionais e sociais. Apesar dessa conformação, a experiência prática demonstrou dificuldades relevantes na efetivação de suas decisões. Percebe-se, portanto, que o TAC-Governança acabou por tornar mais burocrático o percurso necessário para que as comunidades atingidas apresentassem propostas de criação ou modificação de programas compensatórios e reparatórios (Borges, 2025, p. 255).

Ainda que as Assessorias Técnicas Independentes representassem mecanismo de apoio às comunidades, o exercício efetivo da participação passou a demandar mobilização em demasia dos atingidos para que suas reivindicações fossem sequer consideradas. Soma-se a isso o fato de que a perspectiva de obtenção de indenização justa passou a ser marcado pela atuação

de advogados particulares. Tais indivíduos, valendo-se das frustrações e vulnerabilidades dos afetados pelo desastre, captavam clientes mediante promessas excessivamente vantajosas e sem o devido esclarecimento acerca de aspectos relevantes (Borges, 2025, p. 255).

Vale ressaltar que a implementação das Assessorias Técnicas Independentes encontrou obstáculos desde sua fase inicial. Após a seleção das entidades responsáveis pela prestação dos serviços, as empresas causadoras do dano consideraram elevados os custos relacionados à contratação e recusaram-se a formalizar a maioria dos vínculos necessários. Em consequência, houve o comprometimento de um dos principais instrumentos destinados ao fortalecimento da participação social no processo de reparação. Apenas em 2022 passou-se a discutir de forma mais concreta a efetivação das contratações das ATIs, cuja implementação ocorreu somente em 2023. Além disso, a ocorrência do desastre de Brumadinho, em 2019, provocou impactos na condução das medidas relacionadas ao caso Rio Doce, uma vez que ambos os desastres passaram a ser conduzidos, em certa medida, por atores institucionais semelhantes, contribuindo para a paralisação de diversos programas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 142-144).

Para Vitorelli e Barros (2026), a experiência do TAC-GOV permite extrair importantes reflexões acerca de modelos participativos em processos estruturais complexos. Um primeiro aspecto refere-se à necessidade de simplificação do desenho organizacional, considerando que, se a construção do acordo já apresenta elevado grau de dificuldade, sua implementação tende a enfrentar desafios ainda maiores quando estruturada a partir de mecanismos excessivamente complexos. Em segundo lugar, deve-se carregar a percepção de que a concretização da participação social demanda continuidade e adaptação constante, uma vez que a dinâmica das comunidades afetadas faz com que pessoas inicialmente mais engajadas sejam substituídas ao longo do tempo, exigindo estratégias voltadas à preservação dos avanços conquistados e a busca de novas conquistas (Vitorelli; Barros, 2026, p. 142-144).

Por outro lado, os fracassos verificados na implementação do TAC-GOV não implicam necessariamente no descarte da experiência construída. Mesmo diante de limitações e entraves, o modelo apresenta elementos potencialmente aproveitáveis para outros contextos, especialmente no que se refere à formulação de ações, programas e projetos voltados à reparação integral. Finalmente, torna-se relevante compreender que a participação social, embora indispensável, não pode ser defendida a ponto de se tornar um obstáculo à concretização das medidas reparatórias. Logo, sua função consiste em servir ao processo de construção de

soluções, e não o substituir, de modo que a busca pela participação não deve inviabilizar ou retardar a efetivação da reparação dos danos sofridos (Vitorelli; Barros, 2026, p. 142-144).

À vista dessas considerações, entende-se que a experiência do TAC-GOV evidencia tensão entre a ambição de democratizar processos estruturais e os limites criados por barreiras que se insurgem na realidade. Embora a ampliação dos espaços participativos represente avanço relevante para a legitimidade, a excessiva complexidade institucional tende a dificultar a efetiva inserção dos sujeitos diretamente afetados. Nesse sentido, a efetividade da participação pública não depende apenas da multiplicação de instâncias deliberativas, mas sobretudo da construção de mecanismos acessíveis, compreensíveis e viáveis para aqueles que vivenciam os impactos do dano.

Além disso, entende-se que a democratização da tomada de decisões não deve perder de vista a necessidade de conferir efetividade e razoável duração à reparação integral. Assim, parece mais adequado compreender que o fortalecimento da participação requer estruturas institucionais capazes de equilibrar escuta qualificada, representação adequada, eficiência e capacidade de implementação, de modo a permitir que os titulares dos direitos afetados exerçam influência concreta sobre os rumos do processo sem comprometer sua efetividade prática.

Diante de todos os percalços do TAC-GOV, especialmente quanto à efetividade dos mecanismos participativos, à operacionalização da governança e à concretização das medidas de reparação integral, tornou-se inevitável o movimento de rejudicialização de questões centrais do conflito. Nesse sentido, faz-se necessário o estudo da repactuação e criação de um novo acordo, tema que será abordado a partir de agora.

4.3 Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800 e Repactuação

O insucesso das medidas construídas na esfera extrajudicial conduziu à rejudicialização de pontos de divergência relacionados a aspectos centrais do processo reparatório. Nesse contexto, surgiram os chamados “eixos prioritários”, estruturados a partir da insatisfação dos atores processuais diante do funcionamento burocrático do modelo instituído para a reparação dos danos. A proposta buscava conferir maior celeridade, transparência e eficiência à implementação das medidas socioambientais e socioeconômicas, por meio de instrumentos voltados ao aprimoramento da gestão das ações de reparação e compensação (Spadinger; Leite, 2026, p. 124).

Em dezembro de 2019, após sucessivas reuniões entre os sujeitos envolvidos no litígio, o Ministério Público Federal, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público do Espírito Santo, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, a Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, a Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo e o Comitê Interfederativo/Instituição Auxiliar Judiciária apresentaram relatórios contendo os temas sobre os quais já existia consenso, os pontos ainda marcados por divergências e um plano geral voltado ao início das negociações. Pretendia-se, com isso, estimular o CIF ao cumprimento de prazos e a contribuir com a organização do processo decisório judicial. Essa iniciativa foi formalizada por meio da Ação Civil Pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800, possibilitando o acompanhamento processual simultâneo (Spadinger; Leite, 2026, p. 125-126).

Desse modo, os eixos prioritários abrangeram temas considerados estratégicos para a reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, compreendendo: recuperação ambiental intra e extracalha; risco à saúde humana e risco ecológico; reassentamento das comunidades atingidas; infraestrutura e desenvolvimento; retomada operacional da Hidrelétrica Risoleta Neves; medição de desempenho e monitoramento; cadastro e indenizações; retomada das atividades econômicas; abastecimento de água para consumo humano; contratação das Assessorias Técnicas Independentes; ações de saúde relacionadas ao fundo de cento e cinquenta milhões de reais; proibição da pesca na Bacia do Rio Doce; aprimoramento e remodelação da Fundação Renova; bem como abrangência e implementação do TACC (Spadinger; Leite, 2026, p. 127-159).

Ocorre que persistiu o cenário de fragilidades na concretização das promessas de participação social e reparação integral, bem como na condução do processo judicial. Diante da gravidade da situação e da crescente pressão social e institucional, o Governo de Minas Gerais iniciou movimentações destinadas a aproximar o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) da mediação de uma solução considerada definitiva para o caso. Dentre as primeiras iniciativas promovidas pelo CNJ, destacam-se as audiências públicas realizadas em formato on-line, pensadas uma forma de criar espaços para debates acerca do desastre-crime (Borges, 2025, p. 255-256).

A partir disso, tornou-se evidente que as instituições envolvidas não se encontravam plenamente preparadas para oferecer respostas integrais e adequadas às múltiplas demandas apresentadas nos territórios atingidos. Como forma de trazer luz à problemática, em junho de

2021, os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público apresentaram a denominada “Carta de Premissas”, documento destinado a indicar diretrizes e cronograma voltados à viabilização da repactuação, inicialmente projetada para ocorrer no prazo de cento e vinte dias. Embora a meta temporal não tenha sido concretizada, permaneceu a intenção de construção de um “acordo terminativo” (Borges, 2025, p. 255-256).

Paralelamente, merece destaque a criação, em janeiro de 2019, do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, instituído para promover integração institucional, confeccionar análises e estimular o aperfeiçoamento do sistema de justiça, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial. O Observatório também participou da elaboração da Carta de Premissas, registrando que o desastre-crime de Fundão era objeto de discussão em mais de 85 mil ações distribuídas entre as Justiças Federal, Estadual e do Trabalho (Borges, 2025, p. 255-256).

Além disso, a Carta de Premissas estabeleceu a realização de rodadas de negociação mediadas pelo CNJ com o objetivo de viabilizar a implementação dos programas nela previstos. Os primeiros impulsos de repactuação do processo reparatório ocorreram sob essa mediação, contudo não houve consenso entre os envolvidos, sendo anunciado, em agosto de 2022, o fracasso da mesa de negociação. Soma-se a isso o fato de que as pessoas atingidas não participaram dessas tratativas, aspecto que novamente evidenciou limitações quanto à efetivação da participação social nos espaços decisórios relacionados ao desastre (Borges, 2025, p. 255-256).

No final de 2022, os atores do processo demonstraram disposição para nova tentativa de composição. As tratativas passaram a ser conduzidas pelo Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6). Entretanto, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o novo governo federal sinalizou a necessidade de maior prazo para compreensão das questões envolvidas, suspendendo as negociações (Borges, 2025, p. 255-256).

Após quatro anos de negociações, em um processo denominado “repactuação”, os principais atores envolvidos no litígio apresentaram petição ao Supremo Tribunal Federal, em outubro de 2024, requerendo a atuação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) para dar continuidade às tratativas voltadas à construção de solução consensual para o caso. Com o acolhimento do pedido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, foi celebrado, em novembro de 2024, novo acordo destinado à reparação e compensação dos danos decorrentes

do rompimento da barragem, estabelecendo o montante de cento e setenta bilhões de reais para essa finalidade (Lordelo et al., 2026, p. 394).

O acordo também estabeleceu a possibilidade de adesão voluntária, pelos atingidos, a indenizações individuais fixadas, como regra geral, no valor de R\$ 35 mil, prevendo o montante de R\$ 95 mil para pescadores e agricultores. Em relação às comunidades tradicionais, foi prevista a destinação de R\$ 8 bilhões, cuja implementação deverá observar procedimento de consulta prévia, livre e informada, em conformidade com os parâmetros estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (Lordelo et al., 2026, p. 394).

No âmbito das questões ambientais, estabeleceu-se que a condução das medidas caberia ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), ao qual foi atribuída a responsabilidade de promover a divulgação de dados e informações produzidas ao longo da execução das ações reparatórias. Além disso, previu-se o encerramento das atividades da Fundação Renova, transferindo-se à Samarco a responsabilidade pelo cumprimento das obrigações remanescentes e pela resposta às demandas judiciais e administrativas ainda existentes, aspecto que evidencia o reconhecimento das limitações verificadas no modelo de autogestão privada anteriormente adotado. Paralelamente, o Poder Público voltou a assumir papel central na execução dos programas necessários à reparação socioambiental e socioeconômica (Lordelo et al., 2026, p. 395-396).

No que se refere à participação pública, o novo acordo passou a adotar estrutura baseada, sobretudo, em mecanismos de interação, circulação de informações e procedimentalização das decisões. O acordo também manteve a previsão de contratação das Assessorias Técnicas Independentes, muito embora a circulação dos atingidos nos espaços deliberativos e o acesso às informações deixaram de depender necessariamente do acompanhamento dessas assessorias (Vitorelli; Barros, 2026, p. 155).

Entre os mecanismos criados para fortalecer a participação e o controle social, destacam-se a realização de reuniões nos territórios atingidos, promovidas pelas assessorias, para esclarecimento de informações e fortalecimento da transparência, bem como a instituição de canais de comunicação, sobretudo virtuais, voltados a possibilitar que as populações afetadas obtenham informações, apresentem manifestações e estabeleçam contato direto com os órgãos e entidades responsáveis pela execução das medidas reparatórias (Vitorelli; Barros, 2026, p. 156).

Outro elemento previsto consistiu na criação de instâncias de participação em âmbito federal e estadual. Em nível federal, instituiu-se o Conselho Federal de Participação Social da Bacia do Rio Doce, órgão de natureza consultiva, informativa e deliberativa, com atribuição para decidir acerca dos valores destinados a projetos deliberados pelas comunidades atingidas. No âmbito estadual, foram criadas estruturas sob administração dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Ademais, instituiu-se fundo específico destinado à construção de espaços decisórios comunitários, prevendo a destinação de R\$ 1 bilhão, mediante consulta pública, às mulheres atingidas. Tal medida buscou enfrentar situações de discriminação identificadas no âmbito da Fundação Renova, especialmente relacionadas ao cadastro de atingidos, no qual os benefícios tendiam a concentrar-se nos homens reconhecidos como chefes de família (Vitorelli; Barros, 2026, p. 156).

Sob perspectiva analítica de Vitorelli e Barros (2026), as reuniões informativas realizadas nas comunidades, por si sós, não parecem suficientes para assegurar efetiva descentralização das decisões. Os núcleos de articulação social permaneceram estruturados principalmente em torno das Comissões Locais de atingidos, sem previsão expressa de interação direta entre os titulares dos direitos lesados e os responsáveis pelos danos, ainda que tenham ocorrido audiências públicas promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Vitorelli; Barros, 2026, p. 157-158).

Nesse contexto, o desafio parece deslocar-se da mera formalização de espaços participativos para a construção de ambiente de escuta qualificada, no qual as comunidades atingidas possam influenciar de maneira efetiva os rumos das medidas reparatórias, superando a lógica de simples anuência a cláusulas previamente estabelecidas, semelhantes a contratos de adesão. Embora se perceba fortalecimento da cooperação institucional em favor da reparação do desastre, a dimensão participativa mostra-se mais condicionada a mecanismos de codecisão mediados por instâncias representativas, como o Conselho Federal de Participação Social, o que indica avanços, mas também limites, na concretização de uma participação pública mais ampla e direta (Vitorelli; Barros, 2026, p. 157-158).

Ante essas considerações, compreende-se que a democratização do processo estrutural, no contexto de litígios irradiados, marcados por assimetrias sociais, técnicas e econômicas, a efetiva descentralização das decisões exige mecanismos que permitam às pessoas diretamente atingidas exercer influência concreta sobre a formulação, implementação e revisão das medidas reparatórias. Nesse sentido, embora a existência de Comissões Locais, audiências

públicas e instâncias representativas represente ampliação do reconhecimento da participação social, sua efetividade tende a ser limitada quando os atingidos permanecem distantes dos centros reais de decisão ou quando sua atuação se restringe à validação de propostas previamente estruturadas.

Desse modo, considera-se que a participação pública, para cumprir sua função democratizante, deve ultrapassar modelos excessivamente representativos ou procedimentalizados e aproximar-se de formas de deliberação capazes de equilibrar eficiência e inclusão às realidades vivenciadas pelas comunidades atingidas.

Diante disso, a análise do processo estrutural relacionado ao desastre do Rio Doce evidencia que a participação pública ocupou posição central no desenho institucional construído ao longo das sucessivas tentativas de reparação integral, embora sua concretização tenha ocorrido de forma marcada por avanços e limitações. A criação de mecanismos de governança, espaços deliberativos, Assessorias Técnicas Independentes, instâncias consultivas e canais de informação demonstrou esforço relevante para incorporar os atingidos ao processo decisório.

Contudo, a experiência também revelou dificuldades persistentes relacionadas à efetividade dessa participação, seja pela excessiva burocratização dos instrumentos criados, pelas assimetrias técnicas e informacionais entre os atores do litígio, pela demora na implementação das estruturas previstas ou pela insuficiência de espaços de interlocução direta entre os titulares dos direitos violados e os responsáveis pelos danos.

5 CONCLUSÃO

O panorama evolutivo do modelo tradicional de tutela coletiva provou-se insuficiente para lidar com crises institucionais de alta complexidade. Nesse sentido, compreende-se a inevitabilidade de uma transição que abandone a rigidez dos moldes do litígio clássico em favor de um sistema capaz de, além de identificar problemas estruturais, reorganizar instituições e promover modificações profundas na sociedade. Tal mudança de perspectiva se baseia no entendimento de que problemas estruturais exigem respostas duradouras, flexíveis e, sobretudo, dialógicas, à fim de que os direitos fundamentais alcancem efetiva proteção.

No que tange ao processo estrutural, refere-se à identificação de um estado de desconformidade, o problema estrutural, que deve desencadear uma intervenção para além da reparação de danos sofridos. Desse modo, se o problema é de ordem organizacional, só poderá ser resolvido a contento se houver uma nova realidade institucional, que deve ser construída a partir de consenso e planejamento.

Considerando o exemplo da ADPF 347, que reconhece o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, salta-se aos olhos a realidade que permeia a inércia estatal e a carência de coordenação entre os Poderes. Nesse sentido, o processo estrutural ideal requer uma verdadeira integração entre as diversas modalidades de democracia, de maneira que as partes envolvidas no processo sejam capazes de influenciar diretamente as decisões públicas que impactam suas vidas. Nesse cenário, o contraditório permite que o processo se torne uma “comunidade de trabalho”, abandonando a imposição unilateral e abrindo caminho para um diálogo racional.

Modelos internacionais, como o Compromisso Significa Sul-Africano e as Litigâncias de Interesse Público Indianas, são experiências que ampliaram o acesso à justiça a grupos que careciam de voz na sociedade. Enquanto o modelo da África do Sul privilegia o diálogo institucional para revisar políticas públicas, o sistema da Índia busca flexibilizar extremamente a abertura à via jurisdicional. Tais vivências reforçam que a legitimidade de sentenças estruturais depende da escuta ativa dos envolvidos no problema estrutural, para que sejam construídas respostas alinhadas às necessidades concretas daqueles grupos.

Dentre os diversos mecanismos de promover o diálogo e a participação pública, existem aqueles que se adequam à fase pré-decisional, tais como ampliação do rol de legitimados ativos, audiências públicas, intervenções dos *amici curiae* e a figura dos *special*

masters. Busca-se garantir, portanto, a oxigenação do debate, permitindo que o magistrado colha informações da realidade por meio da escuta das partes, bem como alcance uma visão técnica que transcende suas capacidades e competências individuais.

É cediço que a eficácia de um processo estrutural depende intrinsecamente que a fase de execução seja marcada pelo monitoramento. Nesse contexto, a criação de comissões técnicas e salas judiciais de acompanhamento permite ajustar as medidas aos resultados que desejam ser obtidos, de acordo com o caso concreto. É imprescindível, portanto, que se priorize a transparência e publicidade, inclusive por meio de divulgações de informações em plataformas virtuais, para a garantia do controle social sobre a implementação das metas estabelecidas.

O caso do maior desastre socioambiental brasileiro ocorrido em Mariana expõe falhas estruturais profundas no sistema de gestão de riscos e na fiscalização estatal. A magnitude do evento exigiu a construção progressiva de um processo estrutural que, por diversas vezes, apresentou-se ineficaz diante da insuficiência de participação pública e por uma estrutura de governança centralizada. Como exemplo do que ocorreu na autocomposição que deu resultou no TTAC, pois, apesar de citar a participação social como uma forma de enfrentamento aos danos do desastre, não viabilizou a concretização desse diálogo com as comunidades atingidas.

Em resposta a essas fragilidades, o TAC-GOV foi acordado propondo reformular os espaços de diálogo, mediante a criação de instâncias como Comissões Locais de Atingidos e Câmaras Regionais. Embora o desenho institucional fosse satisfatório, a implementação prática não resistiu à burocracia criada a partir dessa máquina. Transformou-se, portanto, em um fardo maior para os atingidos, que já precisava lidar com tantas consequências pessoais dos desastres, e agora precisavam também se mobilizar constantemente para que suas demandas fossem minimamente consideradas.

As controvérsias na execução do TAC-GOV, incluindo a demora na contratação das ATIs e o descumprimento de prazos pelo Comitê Interfederativo (CIF), geraram um cenário de crescente desgaste e desconfiança. A burocratização excessiva transformou o direito à participação em um fardo para os atingidos, que precisavam de mobilização constante para que suas vozes fossem minimamente consideradas. Esse panorama de inefetividade forçou a rejudicialização de temas centrais, evidenciando que a via extrajudicial, isoladamente, não foi capaz de superar os impasses estruturais.

O processo de repactuação iniciado sob a mediação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e posteriormente conduzido pelo TRF-6 e NUSOL/STF culminou em um novo acordo em novembro de 2024. O novo compromisso estabeleceu o encerramento da Fundação Renova e o retorno do Poder Público ao papel central na execução das medidas reparatórias. A inclusão de consultas prévias para comunidades tradicionais e a destinação de fundos específicos para mulheres atingidas sinalizam um reposicionamento, visando a correção de injustiças identificadas ao longo do processo.

Apesar dos avanços significativos, o Caso Rio Doce revela que a participação pública ainda enfrenta o desafio de superar a lógica de meros “contratos de adesão” até mesmo em ambientes, teoricamente, criados para o diálogo. O equilíbrio entre a participação social e a urgência exigida pela reparação integral continua sendo um grande dilema, pois nem todos os atores do litígio estão preparados e/ou dispostos para cumprir o compromisso contínuo de escuta qualificada e constante aprendizado institucional.

Embora os espaços participativos fortaleçam a legitimidade das decisões, a excessiva complexidade institucional pode dificultar a inserção concreta das pessoas atingidas. Assim, a participação efetiva exige mecanismos acessíveis e viáveis, capazes de equilibrar escuta qualificada, representação adequada e eficiência, de modo a assegurar influência real dos titulares dos direitos sem comprometer a duração razoável e a efetividade da reparação integral.

Em síntese, a análise do Caso de Mariana traz luz à expectativa democrática do processo estrutural. Nesse sentido, a democratização exige uma mudança de postura de todos os atores em direção a horizontalidade e à transparência. Somente através de uma construção dialógica, humanizada e engajada será possível transformar desastres em oportunidades de reconstrução de direitos outrora violados.

REFERÊNCIAS

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural dos desastres**: dever estatal de prevenção a partir do paradigma das calamidades hidrológicas. Londrina: Thoth, 2023.

AQUILERA URQUIZA, Antônio Hilário; CORREIA, Adelson Luiz. Acesso à justiça em Cappelletti/Garth e Boaventura de Souza Santos. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 20, n. 8, p. 305–319, 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3844>. Acesso em: 18 nov. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. **Revista TRF1**, Brasília, v. 29, n. 1, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/745416787/ARENHART-Sergio-Cruz-2017-Processos-estruturais-no-Direito-brasileiro-reflexoes-a-partir-do-caso-da-ACP-do-carvao>. Acesso em: 20 abr. 2026.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do microssistema da tutela coletiva e a sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 68, p. 57-132, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2018;1001135940>. Acesso em: 03 set. 2025.

BORGES, Sabrina Nunes. Assessoria Técnica Independente como forma de efetivação e legitimação da participação e dialogicidade. In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres**: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 185-232.

BORGES, Sabrina Nunes. **Processo coletivo estrutural**: a assessoria técnica independente como fator de legitimação da participação e dialogicidade. Londrina: Thoth, 2025. 547 p. (Coleção Litigância Estratégica e Complexa; Organizadores: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim, Gustavo Osna).

BRANDÃO, Rodrigo; NUNES, Daniel Capecchi. O STF e as entidades de classe de âmbito nacional: a sociedade civil e seu acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 164-196, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/29775>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 9 set. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783560>. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 19 dez. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF. Divulgado em 6 fev. 2025. Publicado em 7 fev. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20347%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1). União, Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Estado do Espírito Santo e as mineradoras – **TAC Governança**, homologado em 08 de agosto de 2018. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/SENTENC%CC%A7A-CONJUNTA-HOMOLOGACAO-JUDICIAL-08-DE-AGOSTO-DE-2018-10.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2026.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista dos Tribunais Online**, v. 287, n. 44, p. 445-483, jan. 2019. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/direito/article/download/24229/209209219400/2092092663> 60. Acesso em: 24 mar. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A evolução do ativismo judicial na Suprema Corte Norte-Americana. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 60, p. 59-117, 2016. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/109919>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “estado de coisas inconstitucional”**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2015. Disponível: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em: 14 mai. 2025.

CARDINALI, Daniel Carvalho. (Im)possibilidades de acesso à jurisdição do STF por movimentos sociais: alguns fatores de limitação. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 126-177, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/31958>. Acesso em: 12 abr. 2026.

CASIMIRO, Matheus; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 1027–1051, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/62856>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CASIMIRO GOMES SERAFIM, M.; MARMELSTEIN LIMA, G. Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, n. 3, p. 771-806, 24 dez. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/rrzjWsf6pgJQdRgNVndYzH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 381 p. ISBN 978-65-5518-662-8.

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) — Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2019. Disponível em: <http://www.sisbin.ufop.br>. Acesso em: 20 abr. 2026.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, mar. 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 06 nov. 2024.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) — Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/39322>. Acesso em: 21 abr. 2026.

FERREIRA, Débora Costa. Análise estratégica da funcionalidade do amicus curiae. **Revista Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 73-115, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/tjur/article/view/25652>. Acesso em: 20 abr. 2026.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processo estrutural e a proteção dos direitos socioeconômicos e culturais: apontamentos normativos para a implementação progressiva do mínimo existencial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 336, n. 48, p. 265-289, fev. 2023. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/389b8eab-12b6-422b-b5d0-4d0ebd8c8d0e>. Acesso em: 17 nov. 2025.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. A importância do experimentalismo democrático na resolução de litígios estruturais pela via judicial: flexibilidade e participação no controle de políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), Bebedouro, v. 9, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index>. Acesso em: 21 abr. 2026.

JANUÁRIO, Simara Aparecida Ribeiro; SILVA, Juliana Santiago da; SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Entre erros e acertos: uma análise do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) no caso Samarco. In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana**. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 53-91.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 5. ed., rev., ampl. e atual. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: JusPODIVM, 2021.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 350-378, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/51630>. Acesso em: 12 abr. 2026.

LORDELO, João Paulo et al. Entidades de infraestrutura específica em desastres ambientais: lições extraídas do caso Rio Doce. In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana**. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 369-400.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **Análise da ADPF nº 347 e da inadequabilidade do Estado de Coisas Inconstitucional para a efetivação dos serviços públicos: por novos protagonistas na esfera pública democrática**. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36355>. Acesso em: 17 nov. 2025.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Da efetividade decisória à transformação social: o investimento institucional em coordenação, monitoramento e transparência como peça-chave para a modernização da prestação jurisdicional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 2, p. 185-212,

maio/ago. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/76271>. Acesso em: 20 abr. 2026.

PAVAN, Luiz Henrique Miguel. Da solução de conflitos no âmbito do desastre de Mariana: uma metamorfose ambulante. *Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*, v.17, n.1, 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2026.

PEREIRA, Carolina Loureiro de Alves. A mutação constitucional do art. 103, IX, da Constituição: a efetiva legitimação democrática do Supremo a partir de diálogos sociais. *Revista FT*, Rio de Janeiro, v. 28, ed. 138, set. 2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/a-mutacao-constitucional-do-art-103-ix-da-constituicao-a-efetiva-legitimacao-democratica-do-supremo-a-partir-de-dialogos-sociais/>. Acesso em: 20 abr. 2026.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **Processo coletivo estrutural democrático na jurisdição brasileira**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. 2021. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/3bfa4708-aaed-4aae-83ac-661222e410b9>. Acesso em: 1º abr. 2026.

SARMENTO, Daniel. A jurisdição constitucional e o empoderamento dos excluídos. *JOTA*, seção Opinião e Análise, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-jurisdicao-constitucional-e-o-empoderamento-dos-excluidos>. Acesso em: 20 abr. 2026.

SOUZA, L. A. M.; CARLOS DO NASCIMENTO, E. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. *Redes*, v. 24, n. 2, p. 56–80, 2019. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/13040>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SPADINGER, Alessandra Alvarenga; LEITE, Giovana Paula Ramos Silveira. Rejudicialização e gerenciamento processual: o modelo dos eixos prioritários. In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres**: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 123-163.

TEIXEIRA, R. V. G.; BUSIQUIA, T. S. M. A. A tutela coletiva sob o viés do acesso à Justiça: análise de sua efetividade através do processo coletivo. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 11, n. 37, p. 151-184, 2017. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/127>. Acesso em: 4 set. 2025.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2026.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: <https://edilsonvitorelli.academia.edu/research>. Acesso em: 23 out. 2025.

VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI Jr., Hermes; REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz (org.). **Coletivização e unidade do direito**. Londrina: Thoth, 2023. v. 4, p. 205–226.

FIRME FILHO, Carlos Roberto. A primeira ação e o acordo original: um modelo de desjudialização da reparação – TTAC e criação da Renova. In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana**. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 37-52.

VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton. O desastre de Mariana: o início, o meio e o fim? In: VITORELLI, Edilson; SIQUEIRA, Lyssandro Norton (org.). **O processo civil de grandes desastres: estudos empíricos a partir do maior desastre socioambiental do Brasil – o caso de Mariana**. São Paulo: Juspodivm, 2026. p. 13-36.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Casebook de processo coletivo estudos de processo a partir de casos: tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. v. I.

ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 2, p. 11-40, 2019. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/188/176>. Acesso em: 06 nov. 2024.