

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE GRADUAÇÃO
CURSO DE DIREITO

MARINA DA SILVA KASPAR

PROCESSO ESTRUTURAL E OS LITÍGIOS COLETIVOS:
Um Estudo de Caso Sobre o Desastre de Mariana

São Leopoldo
2023

MARINA DA SILVA KASPAR

**PROCESSO ESTRUTURAL E OS LITÍGIOS COLETIVOS:
um estudo de caso sobre o desastre de Mariana**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, pelo Curso de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Thiago Carlos de Souza Brito

São Leopoldo

2023

*À Marina que, com oito anos de idade, sonhou em
fazer faculdade: conseguimos!*

AGRADECIMENTOS

À Deus, por absolutamente tudo, sempre.

A realização desse trabalho e a conclusão da graduação é um sonho para mim desde os oito anos de idade, quando, atenta, acompanhava a minha mãe, Arlete, vivendo esse mesmo momento: concluindo a sua graduação em Serviço Social na Unisinos. Tão pequena, pensei comigo: “estudar é muito legal, quero muito viver isso um dia, fazer faculdade”. Minha mãe, aliás, sempre foi uma grande inspiração para mim, pelo seu olhar atento e crítico, pelo seu senso de justiça e pela empatia sincera que lhe vieram muito antes do Serviço Social. A contribuição dela para eu estar aqui hoje, realizando esse sonho, é incalculável. Gratidão, mãe!

Ao meu pai, Joane, meu melhor amigo. Nada disso aqui estaria sendo possível sem o teu mais absoluto apoio, por todos os abraços nos dias estressantes de finais de curso, por todas as risadas e pelo olhar acolhedor nos momentos de insegurança e incertezas, minha mais sincera gratidão!

Ao meu irmão, Thomás, por ser o melhor parceiro de vida desse mundo, palavras não são suficientes para descrever o amor e a gratidão que sinto por você!

Ao Dionísio, *in memoriam*, que, apesar de, infelizmente, não ter acompanhado o processo de elaboração dessa pesquisa, nunca soltou minha mão ao longo do curso, sempre me acolhendo com um caloroso abraço ou me inspirando com reflexões sobre a vida e sobre um agir correto, serei eternamente grata a você.

À Rubia, por todo o amor e pelas inefáveis lições que me permitiram viver esse período da forma mais leve possível, minha gratidão.

Às amigas, Franciele Daudt, Marina Garcia e Paola Celine, vocês são o melhor time que alguém poderia desejar ter ao lado nessa vida! Gratidão.

Às amigas e também colegas Bruna Kreuz, Nathália Migliavaca e Larissa Molling, esses cinco anos e meio de graduação não teriam sido tão divertidos e tão acolhedores sem vocês ao meu lado, gratidão!

Ao João, por ter acompanhado o processo de descoberta do tema dessa pesquisa, por ter vibrado comigo de felicidade e por ter sido um grande amigo ao longo do curso, gratidão!

Ao meu orientador, Thiago C. de Souza Brito, pelo maior apoio, desde a ProcSinos, até esse momento. Você foi uma das maiores inspirações para a realização desse trabalho e, principalmente, para a descoberta pelo meu amor ao

Processo Civil. Gratidão por ter cumprido o seu papel como professor, orientador e, também, de amigo, com tanta dedicação!

Ao Ricardo Moehlecke Carvalho, por, certamente, ter me influenciado, desde criança, na escolha pelo Direito. Por ter sido, desde lá, um exemplo de gentileza e de caráter que muito me inspira na profissão que escolhemos exercer. E, em igual medida, à Janet Silva de Assunção, por todo o apoio e empatia nesse final de curso. A compreensão e o apoio de vocês foram essenciais para tornar esse trabalho possível!

Por fim, a todos que, de uma forma ou de outra, tornaram esse sonho possível, minha mais sincera gratidão!

RESUMO

O desastre de Mariana, no Estado de Minas Gerais, ocorrido em 05 de novembro de 2015, é considerado um dos maiores desastres ambientais do Brasil e do mundo. A partir do rompimento da Barragem de Fundão, foram liberados mais de 50 milhões de metros cúbicos de lama originários da atividade de extração e beneficiamento de minério de ferro pela empresa Samarco, situação que gerou severos danos ambientais ao Estado de Minas Gerais e ao Estado do Espírito Santo. Esse litígio foi marcado, desde o início, tamanha a sua amplitude, pela existência de diversos grupos sociais atingidos e, via de consequência, pelo alto grau de conflituosidade dos interesses daí decorrentes. Com a presente pesquisa, almejou-se investigar se a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, a principal demanda judicial oriunda do desastre, é um exemplo de processo estrutural. Para isso, buscou-se, por meio de revisão bibliográfica, conceituar os principais assuntos que norteiam o problema, tais como os direitos transindividuais, o processo coletivo, os seus princípios e desafios ligados à representação adequada e à coisa julgada coletiva, sem deixar de lado a explanação quanto ao processo estrutural. Com a metodologia de estudo de caso, mediante pesquisa normativa e documental, foram relatados os principais danos gerados pelo desastre de Mariana, bem como abordou-se algumas das demandas judiciais e medidas extrajudiciais que o seguiram, com especial ênfase à ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800. Por fim, unindo-se a revisão bibliográfica quanto aos conceitos de processo coletivo e de processo estrutural ao estudo de caso do desastre de Mariana, concluiu-se que a ação civil pública principal se revelou um verdadeiro caso de processo estrutural, cujas medidas estruturantes não só atingiram a empresa Samarco, mas o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a própria Fundação Renova.

Palavras-chave: Desastre de Mariana; Processo coletivo; Processo estrutural; Ação civil pública principal; Samarco; Fundação Renova.

ABSTRACT

The Mariana Disaster, which occurred on November 5, 2015, in the state of Minas Gerais, is considered one of the largest environmental disasters in Brazil and the world. Following the rupture of the Fundão Dam, over 50 million cubic meters of mud resulting from the iron ore extraction and beneficiation activities carried out by Samarco were released, causing severe environmental damage to the states of Minas Gerais and Espírito Santo. From the beginning, this litigation was marked by the existence of several affected social groups and, consequently, by the high degree of conflict of interests involved. With the present research, the aim was to investigate whether the class action No. 0023863-07.2016.4.01.3800, the main legal demand arising from the disaster, is an example of a Structural Litigation. To do so, a literature review was conducted to conceptualize the main topics that guide the problem, such as transindividual rights, public interest litigation, its principles, and the challenges related to adequate representation and collective *res judicata*, while also exploring the concept of structural litigation. Through a case study methodology, based on normative and documentary research, the main damages caused by the Mariana disaster were reported, and some of the subsequent legal and extrajudicial measures were addressed, with special emphasis on the class action No. 0023863-07.2016.4.01.3800. Finally, by combining the literature review on public interest litigation and structural litigation concepts with the case study of the Mariana Disaster, it was concluded that the main public civil action proved to be a true case of structural litigation, whose structural measures not only impacted Samarco but also the National Department of Mineral Production (DNPM) and the Fundação Renova itself.

Keywords: Mariana Disaster; Public interest litigation; Structural litigation; Main class action; Samarco; Fundação Renova.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação civil pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGERH	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APP	Área de Preservação Permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEPTA	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Peixes Continentais
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CF	Constituição Federal
CGAUF	Coordenação Geral de Autorização de Uso da Flora e Floresta
CIF	Comitê Interfederativo
CPC	Código de Processo Civil
DIBIO	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade da Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ES	Espírito Santo
FDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
FEAM	Fundação Nacional do Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDAF	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IEF	Instituto Estadual de Florestas

IEFA-MG	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão de Águas
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LAP	Lei da Ação Popular
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOC	Licença Operacional Corretiva
LTDA	Limitada
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ORGANON	Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais
PGR	Procuradoria-Geral da República
PIM	Programa de Indenização Mediada
S.A.	Sociedade anônima
SEAP	Secretaria de Apoio Pericial
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SISRGP	Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira
STF	Superior Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAC GOV	Termo de Ajustamento de Conduta da Governança
TCU	Tribunal de Contas da União
TTAC	Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UHE	Usina hidrelétrica

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OS DIREITOS OU INTERESSES COLETIVOS	14
2.1 Breve contextualização histórica	14
2.2 Os direitos transindividuais e suas espécies: conceitos e controvérsias ...	16
2.2.1 Os direitos difusos	17
2.2.2 Os direitos coletivos <i>stricto sensu</i>	18
2.2.3 Os direitos individuais homogêneos	19
3 O PROCESSO COLETIVO	22
3.1 O microssistema processual coletivo	22
3.1.1 Lei da ação popular	22
3.1.2 A Lei da ação civil pública	24
3.1.3 O Código de Defesa do Consumidor	26
3.1.4 Estatutos e legislações esparsas	30
3.1.5 O processo coletivo e o Código de Processo Civil/2015	35
3.2 Princípios do processo coletivo	38
3.2.1 O princípio do devido processo legal coletivo	38
3.2.2 O princípio da indisponibilidade da demanda coletiva.....	41
3.2.3 A reparação integral do dano	42
3.2.4 O princípio da não-taxatividade ou da atipicidade	42
3.2.5 O princípio da primazia do conhecimento do mérito no processo coletivo	43
3.3 A legitimação na tutela coletiva	45
3.3.1 A natureza jurídica da legitimação coletiva: a discussão quanto a legitimação ordinária e extraordinária e a substituição processual	46
3.3.2 O controle judicial da legitimação coletiva.....	48
3.3.3 A importância da maior participação dos titulares do direito coletivo na demanda	51
3.4 Breves considerações acerca da coisa julgada	53
3.4.1 Regime jurídico da coisa julgada coletiva.....	53
3.4.2 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos difusos	55
3.4.3 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos coletivos...56	
3.4.4 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos individuais homogêneos.....	58

3.4.5 Os efeitos da coisa julgada coletiva no plano individual.....	59
3.5 O processo estrutural (<i>structural litigation</i>)	60
3.5.1 O problema estrutural.....	61
3.5.2 O processo estrutural judicial	62
3.5.3 Medidas estruturais extrajudiciais: o compromisso (termo) de ajustamento de conduta estrutural e a mediação estrutural	70
4 O DESASTRE DE MARIANA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS	73
4.1 O relato dos fatos	73
4.1.1 Mariana antes e durante o desastre: as operações da Samarco e o Município de Bento Rodrigues/MG	74
4.1.2 As consequências iniciais do desastre e o mapeamento das vítimas	78
4.2 As medidas jurídicas tomadas a partir do desastre.....	90
4.2.1 As medidas extrajudiciais	91
4.2.2 As medidas judiciais	95
4.2.3 A ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800.....	97
4.2.4 Cenário atual de Mariana e das operações da Samarco: quais foram as reverberações obtidas com a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800? .	101
5 O CASO DE MARIANA É UM EXEMPLO DE PROCESSO ESTRUTURAL?	104
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

O tema do processo coletivo tem, há algum tempo, ganhado grande relevância no cenário jurídico brasileiro. Em um mundo pós-moderno, marcado pela sociedade massificada que surge no século XX¹, em que os direitos coletivos e difusos passam a ter cada vez mais relevância, a tendência aponta, inevitavelmente, para o aumento dos casos de litígios de cunho coletivo.

Aliás, conforme apontam Cappelletti e Garth², a transformação de diversos institutos do processo individual, a fim de tutelar os direitos difusos e, assim, garantir-lhes o acesso à jurisdição, sintetiza a segunda onda de acesso à justiça.

Nessa linha de ideais, nasce o processo estrutural, que não só se dedica ao estudo das ações coletivas, mas também, passa a compreender a necessidade de modificar, em determinados casos, estruturas burocráticas inteiras, a fim de que, de fato, ocorra a devida prestação jurisdicional aos agentes atingidos pelo processo.

Contudo, o tema do processo estrutural é ainda recente no Brasil, e, portanto, o seu campo de discussão mostra-se distante do esgotamento. O resultado disso é a falta, por vezes, de uma análise mais prática acerca de como operacionalizar tal tipo de demanda.

Em contrapartida, os litígios de uma sociedade cada vez mais marcada pela liquidez³, têm se tornado gradualmente mais complexos e recorrentes e, como pode se imaginar, nem sempre aguardam as alterações ou criações legislativas necessárias para melhor albergá-los e solucioná-los.

Um exemplo notório de tais litígios é a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, gerada a partir de o desastre de Mariana, no Estado de Minas Gerais, ocorrido em 05 de novembro de 2015, considerado o maior desastre ambiental do Brasil e um dos maiores do mundo.

Isso porque, de um mesmo evento danoso, qual seja, o rompimento da barragem de Fundão, que gerou a liberação de mais de 50 milhões de metros cúbicos de lama originários da atividade de extração e beneficiamento de minério de ferro pela empresa Samarco, decorreram-se inúmeros desdobramentos.

¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. tradução de Roberto Raposo. 13. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.

² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 49-50.

³ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

Pode-se citar, de plano, a morte de 19 vítimas, o soterramento completo do subdistrito de Bento Rodrigues, a poluição das águas da bacia hidrográfica do Rio Doce que, por si só, inviabilizaram a pesca e o sustento de centenas de famílias ribeirinhas, geraram escassez de água, a inundação e a inutilização para plantio de mais de dois mil hectares de terras, entre tantas outras ocorrências.

Tal fato gerou, via de consequência, um litígio em que, direta ou indiretamente, figuram como interessados os familiares das vítimas fatais, a comunidade do município de Bento Rodrigues que perdeu não só suas casas, mas toda a sua referência sentimental e cultural do seu lar, as famílias que tiveram a sua renda prejudicada pela inviabilidade da pesca e a coletividade como um todo, tendo em vista o dramático dano gerado ao meio ambiente.

Adianta-se, desde logo, que se optou por utilizar a nomenclatura “desastre de Mariana”, uma vez que foi assim que ficou ampla e popularmente nomeado esse trágico evento. Não se ignora, entretanto, a pertinente conceituação de Hermes Zaneti Jr., Rafaella Boone Schimidt e Cristina de Freitas Caiado Machado, para quem o termo mais adequado é “Desastre do Rio Doce”, tendo em vista que os danos gerados pelo rompimento da Barragem de Fundão acabaram por atingir toda a Bacia Hidrográfica do Rio Doce, que banha os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, não se limitando, portanto, ao Município de Mariana/MG⁴. Por outro lado, a nomenclatura utilizada na própria ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, “Caso Samarco”, parece equivocada, visto que, conforme se abordará no subcapítulo próprio, foram diretamente responsabilizadas pelo desastre de Mariana não só a empresa Samarco, mas também a própria Vale, uma de suas controladoras.

Considerando tais premissas, bem como o conceito de processo estrutural, questiona-se acerca da possibilidade de definir o procedimento judicial que apurou os responsáveis e definiu as medidas para evitar novos desastres após o ocorrido em Mariana, como um processo estrutural propriamente dito.

O presente trabalho objetiva, portanto, de forma geral, identificar se a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, gerada a partir de o desastre de Mariana, se configura como um processo coletivo estrutural. Para tanto, será

⁴ ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella Boone; MACHADO, Cristina de Freitas Caiado. Análise da autocomposição e da ação coletiva como causas de suspensão e de interrupção da prescrição para ações individuais no desastre do Rio Doce. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 578-598, jan-abr. 2022.

escolhida a metodologia de estudo de caso, aliada à revisão bibliográfica, mais adequadas ao objetivo ora proposto.

Fixado o objetivo da pesquisa, cabe apresentar a divisão de sua fundamentação teórica.

No capítulo dois, serão apresentados e conceituados os direitos transindividuais, que se dividem em direitos difusos, direitos coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos, conceitos indispensáveis à adequada compreensão do microssistema processual coletivo. Ato contínuo, no capítulo três, será abordado o tema do processo coletivo, discussão que abrangerá as legislações que compõem esse microssistema processual, seus princípios, a questão da legitimidade e da coisa julgada coletiva, finalizando-se com a explanação do processo estrutural.

A partir disso, se dará início ao capítulo quatro, que concentrará o estudo de caso do desastre de Mariana, em especial, quanto a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800. Nesse aspecto, serão narrados os principais fatos do desastre de Mariana e os seus desdobramentos jurídicos, sem deixar de lado uma breve exposição do cenário atual de Mariana, sete anos após o ocorrido.

O capítulo cinco, por fim, encerrará a revisão teórica da pesquisa, oportunidade em que, juntando os conceitos teóricos do processo coletivo e do processo estrutural ao estudo de caso da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, se responderá se essa demanda é, de fato, um caso de processo coletivo estrutural.

Com o objetivo de aprofundar o estudo do tema, portanto, o presente trabalho busca, primeiramente, apresentar as discussões teóricas quanto ao tema do processo coletivo estrutural para, em um segundo momento, analisar se tal classificação pode ser atribuída ao caso de Mariana. Isso porque, acaso de fato o litígio de Mariana se revelar um caso de processo estrutural, estar-se-á diante de um cenário prático para avaliar a efetividade das medidas alcançadas mediante este tipo de processo e, principalmente, ter-se-á uma oportunidade de analisar sua forma de operacionalização para casos futuros.

2 OS DIREITOS OU INTERESSES COLETIVOS

Nesse capítulo, além de uma breve contextualização histórica do surgimento do processo coletivo no Brasil, serão conceituadas as três categorias de direitos transindividuais: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos. Trata-se de abordagem inicial essencial à correta compreensão do processo coletivo e do microssistema processual em que essa categoria se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro, questão que será tratada em seguida.

2.1 Breve contextualização histórica

A fim de melhor compreender o sistema jurídico de um país, é indispensável que se busque, primeiramente, o contexto histórico em que suas normas são geradas. No caso da presente pesquisa, o recorte histórico se concentrará na origem do processo coletivo no Brasil.

No Brasil, a gênese da tutela coletiva ocorreu com a instituição da ação popular, de maneira expressa, com a Constituição de 1934, no inciso XXXVIII do artigo 113. Tal previsão normativa, entretanto, não sobreviveu à Constituição de 1937, outorgada no período do Estado Novo, voltando a aparecer somente na Carta Política de 1946.

Em verdade, a ação popular permaneceu como instrumento da tutela coletiva soberano até bem recentemente, quando passou a dividir espaço com a Lei 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e, especialmente, com a Lei 7.347/1985, que inaugurou a ação civil pública, um verdadeiro marco histórico da tutela coletiva brasileira.

Seguindo o perfil evolutivo, tem-se a promulgação da Constituição Federal de 1988, que não só reconheceu a relevância dos direitos coletivos *lato sensu* em seu aspecto material, garantindo a proteção do meio ambiente, do patrimônio público, da cultura, da educação, da saúde, das populações indígenas, como implementou sensivelmente o seu caráter processual.

As décadas de 80 e 90 foram marcadas por um período promissor de debate doutrinário e legislativo que culminaram em uma rica produção de legislações infraconstitucionais regulando a matéria, dentre elas, destaca-se especialmente o

Código de Defesa do Consumidor, em 1990. Isso porque foi na codificação consumerista que, ao redor de intensos debates acerca da classificação dos chamados direitos coletivos – ou direitos transindividuais – (gênero), que se teve, pela primeira vez, uma definição legislativa quanto às suas espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos.

Aliás, é pertinente esclarecer outra dúvida que também foi alvo de largas discussões doutrinárias: afinal, são direitos ou interesses coletivos? Ricardo de Barros Leonel⁵ lança luz sobre tal questionamento ao esclarecer que:

Do ponto de vista do processo, a distinção entre direitos subjetivos e interesses jurídicos é de difícil constatação. Assim como os direitos subjetivos configuram situações de vantagem reconhecida pelo legislador, aos interesses jurídicos também é conferido idêntico tratamento, pois recebem proteção até mesmo em sede constitucional.

Haveria, portanto, diversidade ontológica quanto a ambos os conceitos no plano processual? A resposta é negativa. De fato, se a identificação da categoria jurídica serve à melhor compreensão e instrumentalização de um fenômeno (premissa maior), e, no caso, a identificação de categorias diversas leva ao mesmo resultado (premissa menor), chega-se à ideia de que não há diferença de natureza quanto a ambas as categorias (conclusão).

Giza-se que a indistinção entre os direitos ou os interesses coletivos foi levada a efeito pelo próprio legislador, eis que em diversos diplomas legais, ambos os termos são mencionados para tratar do mesmo instituto, a exemplo do disposto no artigo 81 e seus incisos do Código de Defesa do Consumidor.

A aparente insuficiência conceitual quanto as próprias espécies de direitos coletivos, também são alvo, até hoje, de grandes críticas e questionamentos por parte da doutrina, com destaque para Edilson Vitorelli⁶, que assim reflete:

Esse problema vai além do desejo de se formular uma teoria completa ou coerente. Sem tal definição, não existe referencial concreto para que se avalie a adequação da pretensão posta em juízo pelo legitimado coletivo, nem da tutela jurisdicionalmente outorgada. Adequação da tutela é um conceito transitivo, que só pode ser concretizado em relação a alguma pessoa ou situação. Não existe tutela abstratamente adequada, e sim tutela adequada às peculiaridades da situação vivida por alguém.

⁵LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 91-92.

⁶VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (cor.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 22.

Todavia, a questão não foi vista com tanta relevância por José Carlos Barbosa Moreira⁷, que assim ponderou:

O problema, aliás, muito relevante em nível teórico, já o é menos ao ângulo prático: desde que se esteja persuadido – e o consenso, a tal respeito, vai se tornando universal – da necessidade de assegurar aos titulares proteção jurisdicional eficaz, não importará tanto, basicamente, saber *a que título* se lhes há de dispensar tal proteção. Afinal de contas, inexistente princípio *a priori* segundo o qual toda situação jurídica que se candidate à tutela estatal por meio do processo deva obrigatoriamente exibir carta de cidadania entre os *direitos*, no sentido rigoroso da palavra.

Enfim, dos percalços históricos até as fervorosas discussões doutrinárias quanto à tutela coletiva no Brasil, o fato é que o ajuizamento de demandas versando sobre direitos coletivos hoje é uma realidade incontestável no país, cuja regulação jurídica elevou a legislação dispensada ao tema ao status de um verdadeiro microsistema processual.

Como já adiantado, os direitos coletivos *latto sensu* dividem-se em três espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos, tema que se abordará a seguir.

2.2 Os direitos transindividuais e suas espécies: conceitos e controvérsias

Os direitos transindividuais, assim compreendidos como aqueles direitos compartilhados por um grupo, uma classe ou uma categoria de pessoas, são interesses que excedem o âmbito estritamente individual⁸, atraindo, portanto, o seu tratamento mediante a tutela coletiva. Tradicionalmente, como acima já mencionado, os direitos transindividuais são separados, pela doutrina majoritária brasileira em três espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos.

Feitas essas primeiras considerações, tratar-se-á de cada uma dessas divisões.

⁷BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de direito processual civil**: primeira série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 111.

⁸MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 48.

2.2.1 Os direitos difusos

Partindo da ideia de tutelar direitos pertencentes a uma coletividade, identificam-se os direitos difusos. Sob o aspecto subjetivo, os direitos difusos são classificados como direitos transindividuais, enquanto no aspecto objetivo, por sua vez, são indivisíveis.

Entretanto, apesar dessa classificação inicial, a conceituação de tais direitos sempre foi objeto de dúvida⁹, cuja resposta mais objetiva adveio posteriormente, com o advento do Código de Defesa do Consumidor. No artigo 81, parágrafo único, I, do Código Consumerista, o legislador apresenta os direitos difusos como aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Note-se que é, justamente pela última parte do mencionado dispositivo legal, que os direitos difusos se diferenciam dos direitos coletivos *stricto sensu*, posto que, enquanto no primeiro determinado grupo indivisível de pessoas encontram-se ligadas por uma relação de fato, no segundo tal grupo é unido por uma relação jurídica.

Para fins ilustrativos, pode-se citar como exemplos de relações pertinentes aos direitos difusos a veiculação de propaganda enganosa ou abusiva através de imprensa falada, escrita ou televisionada, a proteção ao meio-ambiente e a preservação da moralidade administrativa¹⁰.

Ricardo de Barros Leonel¹¹ ainda traz relevante reflexão sobre os direitos difusos relacionados à proteção do meio ambiente ao dispor que:

Tomando como exemplo a tradicional referência às questões do meio ambiente para a compreensão da natureza e da dimensão destes interesses, nota-se que os direitos ao ar puro, à limpeza das águas, à higidez das florestas, à preservação das espécies animais, são inerentes a toda a Humanidade, ou, de forma mais específica, àquela comunidade que habita em determinada cidade, Estado, região ou País. Sua titularidade é de pessoas indeterminadas e indetermináveis, que não podem ser identificados precisamente; são unidas por uma simples circunstância de fato ou contingencial extremamente mutável, o fato de residirem em determinado local ou região; o objeto do seu interesse é indivisível, pois não se pode repartir o proveito, e tampouco o prejuízo, visto que a lesão atinge a todos

⁹WATANABE, Kazuo. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 625.

¹⁰DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 74.

¹¹LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 107.

indiscriminadamente, assim como a preservação a todos aproveita; não há vínculo jurídico preciso entre os titulares.

Tendo em vista que, uma vez bem definidas as peculiaridades as quais envolvem a tutela dos direitos difusos, cabe tratar dos direitos coletivos *stricto sensu*.

2.2.2 Os direitos coletivos *stricto sensu*

Assim como ocorreu com os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* também foram alvo de classificação normativa no Código de Defesa do Consumidor, que, em seu artigo 81, parágrafo único, II, os define como direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base.

No que atine ao último ponto, à relação jurídica base, é pertinente destacar que a ligação pode se dar tanto entre os membros do grupo, em uma verdadeira “*affectio societatis*”, ou se dar por uma ligação com a parte contrária.

Ainda com relação a esse elemento da definição dos direitos coletivos *stricto sensu*, é preciso esclarecer que a relação-base, necessariamente, deve se dar anteriormente à lesão. Quanto a tal aspecto, Didier Jr. e Zaneti Jr.¹² lecionam que:

A relação-base forma-se entre os associados de uma determinada associação, os acionistas da sociedade ou ainda os advogados, enquanto membros de uma classe, quando unidos entre si (*affectio societatis*, elemento subjetivo que os une entre si em busca de objetivos comuns); ou, pelo vínculo jurídico que os liga a parte contrária, e. g., contribuintes de um mesmo tributo, estudantes de uma mesma escola, contratantes de seguro com um mesmo tipo de seguro etc. No caso da publicidade enganosa, a ‘ligação’ com a parte contrária também ocorre, só que em razão da lesão e não de vínculo precedente, o que a configura como direito difuso e não coletivo *stricto sensu* (propriamente dito).

Portanto, pode-se concluir que o que diferencia os direitos difusos e os direitos coletivos é, justamente, a possibilidade de determinar seus titulares, esses que, por sua vez, compõem um grupo coeso e com afinidade anterior à lesão.

Seguindo a mesma ordem estabelecida pela legislação consumerista, cabe tratar dos direitos individuais homogêneos.

¹²DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 75.

2.2.3 Os direitos individuais homogêneos

O Código de Defesa do Consumidor conceitua tais interesses, simplesmente, como aqueles decorrentes de uma origem comum (artigo 81, parágrafo único, III, do CDC). Por origem comum, nesse caso, entende-se a lesão ou a ameaça de lesão que cria uma relação *post factum* entre as vítimas. Ainda, é pertinente esclarecer que a ocorrência do fato lesivo não precisa, necessariamente, ocorrer no mesmo lugar ou ao mesmo tempo, como é o caso da publicidade enganosa veiculada em um largo espaço temporal por diversos veículos de imprensa¹³.

Apesar de o Código de Defesa do Consumidor ter albergado essa classe de direitos na tutela coletiva, a sua conceituação como tal foi vista com controvérsia por parte da doutrina. Dentre tais críticos, destaca-se Teori Albino Zavascki¹⁴, quando afirma que “[...] direitos individuais, conquanto que homogêneos, são direitos individuais e não transindividuais. Peca por substancial e insuperável antinomia afirmar-se possível existência de direitos individuais transindividuais”.

Contudo, Ricardo de Barros Leonel¹⁵ parece refutar tal crítica ao dispor que “[...] foi expressa a opção do legislador; e, embora não sejam ‘coletivos’ na essência, tais interesses o são formalmente ou acidentalmente para fins de tratamento processual”.

Dessa forma, o que se tem é que os direitos individuais homogêneos foram classificados como espécie do gênero direitos coletivos por opção de política legislativa. Aliás, tal fato é bastante compreensível quando analisado em conjunto às peculiaridades do processo coletivo, tendo em vista a conveniência de tratar os direitos individuais homogêneos mediante a tutela coletiva. Ricardo de Barros Leonel¹⁶ destaca tais vantagens ao dispor que “A opção da via coletiva colima o alcance da economia processual e da efetividade do processo, evitar o conflito lógico de julgados em situações absolutamente similares e permitir a imprescindível implementação do acesso à Justiça”.

¹³WATANABE, Kazuo. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 629.

¹⁴ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista de Processo**. São Paulo, abril-junho, 1995.

¹⁵LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 115.

¹⁶Ibidem. p. 116.

Por conta de os benefícios da aplicação da tutela coletiva aos direitos individuais homogêneos, assim reconhecidos como grupo por uma ficção jurídica, é que o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 103, III, determina que a sentença terá eficácia *erga omnes*. Quanto ao ponto, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.¹⁷ esclarecem que “[...] o pedido nas ações coletivas será sempre uma ‘tese jurídica geral’ que beneficie, sem distinção, os substituídos. As peculiaridades dos direitos individuais, se existirem, deverão ser atendidos em liquidação de sentença a ser procedida individualmente”.

Nessa linha, a legislação consumerista brasileira preocupou-se em dispensar detalhado tratamento para o procedimento das demandas que versem sobre tais interesses, especialmente porque os direitos individuais homogêneos somente remanescem indivisíveis e indisponíveis até o momento de sua liquidação e execução. Tendo isso em vista, o Código de Defesa do Consumidor organizou procedimento trifásico de efetivação da tutela jurisdicional que compõe: 1ª fase composta pelo conhecimento do ilícito individual homogêneo; 2ª fase em que será feita a liquidação e execução do direito individual e 3ª fase de liquidação e execução coletiva.

Tratando cada uma das fases individualmente, tem-se que, na primeira etapa, as vítimas, ou seja, as titulares do direito tutelado, não precisarão ser identificadas de modo individual e nem a extensão de seus prejuízos. Desse modo, ao final, a sentença a ser proferida nessa demanda será genérica (art. 95, do CDC) e produzirá efeitos *erga omnes* (art. 103, III, do CDC). Contudo, o artigo 94 do mesmo diploma legal aduz que “Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor.”. Ou seja, ainda na 1ª fase, apesar de desnecessária a individualização dos titulares, é facultada a sua intervenção na demanda como “litisconsortes”. Quanto a esse último ponto, necessário destacar que a doutrina criticou a nominada forma de intervenção disposta na legislação consumerista, tendo em vista que a modalidade mais adequada seria, nesse caso, a intervenção dos titulares como assistentes.

¹⁷DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 77.

Na 2ª fase, disciplinada pelos artigos 97 e 98 do Código de Defesa do Consumidor, há a previsão da liquidação e da execução da sentença coletiva de forma individual ou, inclusive, de forma coletiva dos direitos individuais. Indispensável destacar que o crédito a ser apurado nesses casos será revertido em favor dos titulares dos direitos individuais ofendidos, nesse momento, já identificados, fato que, justamente, diferencia a 2ª da 3ª fase do procedimento trifásico.

De modo individual, a sentença poderá ser liquidada e executada, além de pelos próprios titulares, também pelos seus sucessores, bem como pelos legitimados assim instituídos pelo artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor (artigo 97 do CDC).

Na 3ª e última fase, por fim, decorrido o prazo de um ano da intimação acerca do trânsito em julgado sem a habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, a liquidação e execução da sentença abstrata poderá ser promovida, também, pelos legitimados dispostos no artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor (artigo 100 do CDC). Todavia, como anteriormente já indicado, diferente do que ocorre na 2ª fase na hipótese de execução coletiva, nesse caso, o crédito apurado será revertido em favor do Fundo de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (artigo 100, parágrafo único do CDC). Tendo em vista a reversão dos valores para este fundo, pode-se afirmar que há o reaparecimento do interesse coletivo, sobretudo, diante do desinteresse dos titulares individuais em terem seu crédito apurado em seu favor. Interessante mencionar que, nessa modalidade de liquidação e de execução, o próprio caráter do dano sofre diferenciação, eis que a predominância de sua natureza reparatória abre espaço para a prevalência de seu aspecto punitivo e educativo.

Pois, ainda que a existência dos direitos individuais homogêneos não impeça a possibilidade do ajuizamento de diversas demandas individuais, sequer de um processo individual ajuizado pelos titulares por mera afinidade (artigo 46, IV, do CPC), a sua relevância para o ordenamento jurídico é incontestável, notadamente, diante de um Poder Judiciário já sobrecarregado por demandas em massa.

3 O PROCESSO COLETIVO

Conceituadas as três espécies que compõem o gênero direitos transindividuais, passa-se a abordagem do processo coletivo propriamente dito. Nesse capítulo, serão enumeradas as legislações que, unidas, formam o microsistema processual coletivo brasileiro. Ato contínuo, necessário à digressão quanto aos princípios que norteiam o processo coletivo, porquanto, serão conceitos sublinhados em mais algumas ocasiões até a conclusão da pesquisa. O aprofundamento desses princípios também se revela oportuno à adequada compreensão da legitimidade processual e da coisa julgada coletivas, institutos que, aqui, muito divergem do processo individual, razão pela qual serão abordados, nessa ordem, em seguida. Por fim, será introduzido o conceito do processo estrutural. A análise desse conteúdo, de seus aspectos teóricos, será essencial para que se tenha a base adequada à resolução do problema aqui pesquisado. Superados todos esses pontos, encerrar-se-á o terceiro capítulo deste trabalho, passando-se, portanto, ao estudo de caso do desastre de Mariana, concentrado no capítulo 4.

3.1 O microsistema processual coletivo

No Brasil, no lugar de um código sistematizado das normas que compõem o processo coletivo, optou-se por o regulá-lo mediante a interpretação harmônica e conjunta de diversas legislações, destacando-se, aí, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, leis que compõem o núcleo duro do que se denominou microsistema processual coletivo. Passa-se, portanto, a introdução de cada uma dessas legislações.

3.1.1 Lei da ação popular

A ação popular foi o primeiro instrumento sistemático, com regulamentação autônoma e praticamente completa voltada à proteção de interesses coletivos em juízo a ser instituído no ordenamento jurídico brasileiro¹⁸.

¹⁸BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de direito processual civil**: primeira série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 110-123.

A demanda popular é regulada pela Lei n.º 4.717/1965, que, em seu artigo 1º, *caput*, estabelece que tal ação destina-se à anulação ou à declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios; de entidades autárquicas; de sociedades de economia mista; de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes; de empresas públicas; de serviços sociais autônomos; de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

É interessante notar que o legislador optou, nesse caso, a instituir como único legitimado a intentar tal demanda o cidadão, ou seja, o brasileiro em pleno gozo de seus direitos políticos, situação a ser comprovada mediante a apresentação de título de eleitor (artigo 1º, §3º, da LAP).

Inicialmente, o objeto da ação popular restringia-se ao patrimônio público inerente à Administração Pública direta ou indireta de todos os entes federativos, situação que foi alterada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, eis que, em seu artigo 5º, LXXIII, ficou estabelecida a possibilidade de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Inclusive, por conta de o alargamento do objeto da ação popular para incluir, também, lesões ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e ao patrimônio público, esta demanda aproximou-se muito do objeto da própria ação civil pública, aumentando a possibilidade de litispendência, continência ou conexão e coisa julgada entre uma demanda e outra.

Ademais, em consonância ao movimento da época quanto à democratização do acesso ao judiciário, sobretudo pautado diante do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, CF), o inciso LXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal preocupou-se em isentar o cidadão proponente da ação popular, salvo comprovada má-fé, do pagamento de custas judiciais e de eventuais ônus de sucumbência.

Contudo, apesar de ter sido o primeiro passo para a regulação das ações coletivas no país, a ação popular ainda era débil, posto que era voltada somente à defesa de interesses difusos, excluindo, portanto, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos, além de restringir sua propositura ao cidadão e

de preocupar-se tão somente com atos lesivos causados pela Administração Pública e não por particulares¹⁹.

A fim de solucionar tais limitações, destarte, foi elaborada a Lei da Ação Civil Pública (LACP), conforme demonstra-se.

3.1.2 A Lei da ação civil pública

A Lei n.º 7.347/1985 foi e continua sendo um grande marco na história dos direitos coletivos, em especial, para o microsistema processual coletivo, tendo em vista a sua dedicação aos pontos relativos à legitimidade, ao objeto dos litígios coletivos, aos aspectos processuais e à coisa julgada.

Pensada em um contexto marcado pela efervescência de uma sociedade de massa, cujos litígios dificilmente encontravam albergue em um código de processo civil dedicado ao processo individual, a Lei da Ação Civil Pública (LACP) possibilitou um novo paradigma ao processo coletivo. Marcelo Abelha Rodrigues²⁰ traduz tal contexto ao observar que:

Assim, se fossem confrontados com as técnicas processuais existentes no CPC/73 certos problemas que são frutos de uma sociedade de massa (consumidor, ordem econômica, meio ambiente etc.), onde os interesses postos em jogo são representados por um único objeto, indivisível e que interessa a titulares indeterminados sem um vínculo concreto que os una, senão, apenas, pela fruição do mesmo e único bem, certamente o referido diploma, tradicional, individualista e exclusivista, não conseguiria oferecer uma resposta satisfatória, ou soluções justas, com as técnicas que possuía, posto que eram voltadas para uma dimensão individual, tais como se disse, o litisconsórcio, a legitimidade ad causam e até a regra da coisa julgada.

Soma-se ainda à incompatibilidade do Código de Processo Civil de 1973, com a lógica de um processo coletivo, a ausência de princípios constitucionais no processo, não obstante a nova ordem constitucional existente no contexto da segunda metade do século XX, fator bastante discutido pela doutrina da época.

¹⁹LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 125-126.

²⁰RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico**. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021. cap. 1. *E-book* (não paginado). Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/192962/epub/0?code=8MpafL/jiz+K5399Kq3yEWxJSmCpYGDp//XHDsy/P0rmxyMkAGkuTqWk2HiwpiGyVtq+ek0i5SeErkMUi7WKaw==>. Acesso em: 06 mar. 2023.

Por conta disso, a origem da LACP, em verdade, remonta à Lei n.º 6.938/1981²¹, responsável por instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, que, integrada à nova ordem constitucional, reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito de natureza manifestamente difusa. A Política Nacional do Meio Ambiente previu, em seu artigo 14, §1º, a possibilidade de o Ministério Público ajuizar “ação civil de reparação de danos causados ao meio ambiente”. No entanto, considerando a incompatibilidade do Código de Processo Civil de 1973 com o processo coletivo, daí causando a ausência de regulação processual à ação mencionada pela Lei n.º 6.938/1981, bem como a ausência de maior disciplina quanto ao próprio direito material aplicável à ação, a exemplo do destino da condenação obtida com tal demanda, a criação da LACP mostrava-se uma necessidade urgente.

A Lei n.º 7.347/1985, ainda que o tenha feito de modo taxativo, ampliou consideravelmente os interesses tuteláveis mediante o processo coletivo, passando a indicar o meio ambiente, o consumidor e os bens e os direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Oportuno mencionar, em igual medida, que, há época, também se admitia tão somente a existência de interesses difusos, tendo em vista que os interesses coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos só foram positivados com a promulgação da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor.

A Lei da Ação Civil Pública, todavia, sofreu significativas alterações, especialmente, com a vigência do Código de Defesa do Consumidor. Isso porque o regramento consumerista alterou o rol dos interesses tuteláveis pela LACP para exemplificativo, instituiu a proteção dos direitos coletivos e individuais homogêneos e determinou a aplicação de seu Título III, também, à ação civil pública. Note-se que, quanto ao último ponto, ficou nítido a intenção do legislador de tornar mais robusto o arcabouço processual aplicável à ação civil pública.

Além disso, um dos maiores méritos trazidos pela LACP ao processo coletivo, foi o alargamento do rol de legitimados, porquanto, até a sua promulgação, a tutela dos interesses supraindividuais era exclusiva do cidadão, mediante a ação popular,

²¹RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021. cap. 1. *E-book* (não paginado). Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/192962/epub/0?code=8MpafL/jiz+K5399Kq3yEWxJSmCpYGDp//XHDsy/P0rmxyMkAGkuTqWk2HiwpiGyVtq+ek0i5SeErkMUi7WKaw==>. Acesso em: 06 mar. 2023.

e do Ministério Público, por meio da ação de reparação de danos prevista pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ricardo de Barros Leonel²² explica a inovação trazida pela LACP nesse aspecto ao apontar que:

Partiu-se para a legitimação concorrente em caráter disjuntivo, pois a atuação de uma entidade não exclui a de outra, quais sejam: o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista e, finalmente, associações constituídas legalmente há pelo menos um ano que incluam entre suas finalidades institucionais a tutela dos interesses protegidos pela referida lei. Posteriormente, por reforma legislativa, foi incluída a Defensoria Pública no rol dos legitimados da Lei 7.347/185.

O autor²³ complementa ainda que:

A ampliação das espécies de interesses tutelados, associada à da legitimação, conferiu maior área de incidência abstrata e concreta ao processo coletivo. Permitiu a mais efetiva atuação jurisdicional, reduzindo sensivelmente o nível de marginalização, com relação ao acesso à Justiça e à denominada ordem jurídica justa, de situações que não encontravam o adequado aparato instrumental para sua pacificação.

Pois, indubitável a relevância da Lei n.º 7.347/1985 ao ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, ao microssistema processual coletivo. Todavia, a LACP, quando unida ao Código de Defesa do Consumidor, torna-se ainda mais importante por compor o “núcleo duro” do microssistema processual coletivo, razão pela qual passa-se ao estudo da legislação consumerista.

3.1.3 O Código de Defesa do Consumidor

A elaboração e posterior promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), assim como ocorreu com a LACP, foi, sem dúvidas, um divisor de águas para o processo coletivo.

A publicação do CDC atendeu, antes de mais nada, ao disposto no inciso XXXII, do artigo 5º, da Constituição Federal²⁴ e no artigo 48 do ADCT, concretizando

²²LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 136.

²³ Ibidem.

²⁴MANDELLI, Alexandre Grandi. **Processo civil coletivo**: em busca de uma teoria geral. Porto Alegre: HS Editora, 2013. p. 70.

o plano de legislar sobre a matéria de consumo, tanto no aspecto do direito material, quanto do direito processual.

O Código de Defesa do Consumidor aprimorou e elevou a tutela dos interesses transindividuais em juízo, constituindo-se em um diploma à serviço do acesso à justiça²⁵. Para Ada Pellegrini Grinover²⁶, um dos grandes nomes que compôs a comissão de juristas responsável pelo desenvolvimento do anteprojeto do regramento consumerista:

O grande mérito do Código de Defesa do Consumidor foi o de tratar molecularmente os conflitos de interesses coletivos, em contraposição à técnica tradicional de solução atomizada, para com isso conferir peso político maior às demandas coletivas, solucionar mais adequadamente os conflitos coletivos, evitar decisões conflitantes e aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário atulhado de demandas fragmentárias.

É bastante evidente que uma das principais preocupações dos juristas responsáveis pela elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, por meio da primeira conceituação expressa de cada espécie de direito transindividual, foi a de “estabelecer conceitos abrangentes o bastante para eliminar quaisquer interpretações que sustentassem a impossibilidade de sua tutela jurídica”, conforme apontado por Edilson Vitorelli²⁷.

Quanto às inovações trazidas pelo advento do diploma consumerista, Ada Pellegrini Grinover *et al*²⁸ aduz que:

Na vertente das ações coletivas, amplia-se e especifica-se a tutela aos bens dos consumidores, indivisivelmente considerados, por intermédio das categorias dos interesses difusos e dos interesses coletivos (art. 81, parágrafo único, I e II); cria-se uma nova ação para o tratamento coletivo da reparação dos danos pessoalmente sofridos (art. 81, parágrafo único, III, e Capítulo II do Título III), sem prejuízo da eventual fluid recovery (art. 100); aperfeiçoam-se as regras de legitimação e de dispensa de custas e de honorários advocatícios da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – a denominada Lei de Ação Civil Pública – (art. 87 do CDC); dá-se novo tratamento à coisa julgada, quer no que diz com seus limites subjetivos,

²⁵VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 114-115.

²⁶GRINOVER, Ada Pellegrini. **Enfoques para um novo processo civil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 87, p. 61-71, 1992. p. 66.

²⁷VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). *Coleção o novo processo civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 21.

²⁸GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor: Comentado pelos Autores do Anteprojeto**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. p. 748. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26\]/4/420/1:117\[ame%2Cnto\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26]/4/420/1:117[ame%2Cnto]). Acesso em: 05 abr. 2023.

quer no que tange à ampliação do objeto do processo coletivo, para favorecer as pretensões individuais (art. 103); regula-se a litispendência (art. 104); amplia-se, enfim – fora do Título III –, a abrangência da referida Lei nº 7.347/85, para que a tutela desta se harmonize e se inteire com a do Código de Defesa do Consumidor (arts. 109 usque 117).

Quanto ao último ponto mencionado, ou seja, a harmonização da LACP com o Código de Defesa do Consumidor, tem-se aí uma das principais contribuições ao processo coletivo, porquanto foi devido à essa harmonização entre os dois diplomas legais que se concretizou o microssistema processual coletivo²⁹. Ao analisar a existência desse microssistema processual coletivo no ordenamento jurídico brasileiro, Rodrigo Mazzei³⁰, destaca que:

[...], por ser uma característica pouco comum, que o *microssistema coletivo* tem sua formação marcada pela *reunião intercomunicante de vários diplomas*, diferenciando-se da maioria dos microssistemas que, em regra, recebem apenas influência de normas gerais. Por exemplo, a Lei n.º 8.245/91 (exemplo de diploma extravagante nas relações entre locador e inquilino de imóveis) possui diálogo com o Código Civil (CC), o Código de Processo Civil (CPC) e, obviamente, a Constituição Federal (CF)... Com efeito, a concepção do microssistema jurídico coletivo deve ser ampla, a fim de que o mesmo seja composto não apenas do CDC e da LACP, mas de todos os corpos legislativos inerentes ao direito coletivo, razão pela qual diploma que compõe o microssistema é apto a nutrir carência regulativa das demais normas, pois unidas, formam um sistema especialíssimo. Isso significa dizer que o CPC terá aplicação somente se não houver solução legal nas regulações que estão disponíveis dentro do microssistema coletivo que, frise-se, é formado por um conjunto de diplomas especiais com o mesmo escopo (tutela de massa). Dessa forma, a leitura de dispositivos com redação próxima à do artigo 19 da LACP e do artigo 22 da LAP há de ser feita de forma mais cuidadosa, porquanto o CPC será residual e não imediatamente subsidiário, pois, verificada a omissão no diploma coletivo especial, o intérprete, antes de angariar solução na codificação processual, ressalta-se, de índole individual, deverá buscar os ditames constantes dentro do microssistema coletivo... As leis que formam esse conjunto de regulação ímpar, sem exceção, interpenetram-se e subsidiam-se, devendo o intérprete aferir – em concreto – a eventual incompatibilidade e a especificidade de cada norma coletiva em relação aos demais diplomas, com aplicação apenas residual do CPC, em razão da sua dicção, repita-se, *individual*.

Ao que se vê, a criação normativa deste microssistema processual contribuiu, de forma ímpar, para o sucesso da história do processo coletivo brasileiro, tornando-o “um dos modelos mais avançados, talvez aquele que mais produziu ações

²⁹DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 49.

³⁰MAZZEI, Rodrigo Reis. **Microssistema da tutela coletiva**. São Paulo: Atlas, 2016. p. 25.

coletivas e mudanças relevantes na sociedade a partir de litígios coletivos.”, como destaca Hermes Zaneti Jr.³¹.

A importância da codificação consumerista ao processo coletivo fica ainda mais evidente, porque especialmente os dispositivos da “defesa do consumidor em juízo”, dispostos no Título III deste código, compõem o que é considerado por grande parte da doutrina até hoje o “Código Brasileiro de Processos Coletivos”³². Aliás, Antonio Gidi³³ referenda tal perspectiva ao afirmar que:

Em outras palavras, não somente o microsistema da coisa julgada, mas toda a parte processual coletiva do CDC, fica sendo, a partir da entrada em vigor do Código, o ordenamento processual coletivo de caráter geral, devendo ser aplicado a todas as ações coletivas em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seria, por assim dizer, um Código de Processo Civil Coletivo.

Nesse aspecto, é interessante observar a abrangência da tutela coletiva garantida por meio do Código de Defesa do Consumidor, eis que, além de albergar especial proteção às três modalidades de direitos transindividuais – direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos – também garante a efetivação de sua tutela, por meio de todas as espécies de ações³⁴. A garantia disposta no artigo 83 da legislação consumerista assegura o cumprimento do disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, na medida em que abrange não só as espécies de procedimento, mas, também, os tipos de provimento³⁵.

A disciplina do microsistema processual coletivo, no entanto, não se esgota por aqui. Cabe, portanto, a apresentação dos demais estatutos e legislações esparsas que orbitam tanto a LACP quanto o CDC.

³¹ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 2, p. 11-40, 2019.

³²DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 49.

³³GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 77.

³⁴DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 58.

³⁵GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor: Comentado pelos Autores do Anteprojeto**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. p. 835. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26\]/4/420/1:117\[ame%2Cnto\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26]/4/420/1:117[ame%2Cnto]). Acesso em: 05 abr. 2023.

3.1.4 Estatutos e legislações esparsas

Como dito, não obstante o núcleo do microssistema processual coletivo seja formado pela Lei n.º 7.347/1985 (LACP) e pela Lei n.º 8.078/1990 (CDC), integram este universo legislativo, também, demais legislações esparsas.

Em ordem cronológica, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um importante ganho ao processo coletivo: o mandado de segurança coletivo.

Embora a figura do mandado de segurança tenha sido inserida ao ordenamento jurídico ainda na Constituição de 1934, almejando proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, o reconhecimento de sua aplicação ao processo coletivo somente ocorreu com a Constituição Cidadã. O inciso LXIX esclarece que pode compor o polo passivo dessa espécie de ação autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. A legitimidade para impetração do mandado de segurança coletivo, porém, foi reconhecida tão somente aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional (artigo 5º, inciso LXX, alínea “a”, CF) e às organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (artigo 5º, inciso LXX, alínea “b”, CF).

Quanto ao mandado de segurança coletivo, José Rogério Cruz e Tucci³⁶ ainda leciona que:

[...] por ostentar a natureza jurídica de ação, resta adstrito à concorrência de vários pressupostos, para a sua efetivação, e que, marcadamente, o peculiarizam, a saber: a) imprescindível afigura-se, de logo, que o direito subjetivo, de conotação coletiva, cuja tutela é invocada do órgão jurisdicional, seja líquido e certo; b) indispensável torna-se ainda, que a lesão, ou a ameaça de lesão, a esse direito decorra de ilegalidade ou abuso de poder; e, c) necessário é, enfim, que a atuação ou omissão, a ser enfrentada pelo *mandamus* seja de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (nada importando, por certo, sua categoria ou a natureza da função por qualquer delas exercida).

Essas, portanto, são as principais contribuições trazidas pela inauguração do mandado de segurança coletivo e as suas especificidades.

³⁶CRUZ E TUCCI, José Rogério. “**Class Action**” e mandado de segurança coletivo. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 38-39.

Em seguida, a Lei n.º 7.853/1989 dedicou-se, dentre outros aspectos majoritariamente de natureza material, a garantir a defesa dos direitos difusos e coletivos *stricto sensu* das pessoas com deficiência. A redação original do artigo 3º do referido instituto, de fato, previa, primeiramente, a proteção tão somente dos “interesses difusos e coletivos” de tal grupo por meio de ação civil pública a ser proposta pelo mesmo rol de legitimados dispostos na Lei n.º 7.347/1985. Posteriormente, com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, a codificação a qual inaugurou a previsão expressa dos direitos individuais homogêneos, a doutrina e a jurisprudência da época passaram a admitir também a tutela dessa classe de interesses às pessoas com deficiência. Isso porque, como visto, a legislação consumerista se aplica à Lei n.º 7.347/1985, que, por sua vez, possui incidência vinculada à Lei n.º 7.853/1989 por força de seu artigo 7º. Aliás, quaisquer dúvidas quanto à tutela de direitos individuais homogêneos das pessoas com deficiência foram completamente esvaziadas com a vigência do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o qual modificou a redação do artigo 3º da Lei n.º 7.853/1989 para incluir também, nesse instituto, a proteção aos direitos individuais homogêneos.

A título ilustrativo, Ricardo de Barros Leonel³⁷ traz bons exemplos de tutela de direitos transindividuais da pessoa com deficiência ao dispor que:

Desse modo, a lei possibilita a propositura de demandas para a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de pessoas portadoras de deficiência (bem como, nos termos já consignados, em defesa de interesses individuais indisponíveis de pessoas portadoras de deficiência). Cabível, *v.g.*, a demanda para compelir o Poder Público Municipal a estabelecer rampas em logradouros públicos (interesse difuso); voltada à defesa de interesses de pessoas portadoras de deficiência associadas a determinada entidade, em virtude discriminação a elas por integrarem a referida coletividade (interesse coletivo); e demanda voltada à obtenção de indenização a pessoas portadoras de deficiência física por venda de equipamentos de auxílio motor que contenham defeito na fabricação e venham a agravar a deficiência motora de seus usuários (interesse individual homogêneo).

A Lei n.º 7.913/1989, por sua vez, regulou a proteção dos investidores no mercado de valores imobiliários.

³⁷LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 138-139.

É válido destacar que “Mesmo sem empregar a expressão, a Lei n.º 7.913/89 foi a primeira a tutelar coletivamente *interesses individuais homogêneos*”³⁸ e, por isso mesmo, é considerada a “primeira *class action for damages* brasileira”³⁹.

Uma das questões mais controversas acerca da Lei n.º 7.913/1989 diz respeito à legitimidade ativa para a propositura de demandas, visando tutelar os interesses nela dispostos, uma vez que, em um primeiro momento, da leitura de seu texto, tem-se a impressão de que o Ministério Público é o único órgão a quem foi dado tal competência. Contudo, a posição majoritária é de que essa constatação é, em verdade, um equívoco⁴⁰, especialmente porque o artigo 3º da Lei n.º 7.913/1989 prevê, expressamente, a aplicação das disposições da Lei n.º 7.347/1985 e, via de consequência, de seu rol ampliado de legitimados. Ao referendar esse posicionamento, Ricardo de Barros Leonel⁴¹ ainda reflete que:

Além disso, acreditamos que a sucessiva edição de leis a respeito de temas específicos de interesses metaindividuais, como vem sendo exposto, tenha levado o legislador a, involuntariamente, nem sempre dotar os diferentes diplomas da mesma dicção, sem que, com isso, tenha buscado diferenciar o tratamento em razão da diversidade temática do direito material coletivo. A interpretação ampliativa e flexível em prol da tutela dos interesses supraindividuais parece-nos a mais adequada. Isso se aplica ao ponto em exame.

Cabe destacar ainda, que o interesse coletivo em tal matéria se justifica, antes de mais nada, pelo dever de proteção e de manutenção da higidez do sistema financeiro nacional, cujo desequilíbrio afeta, adrede de dúvidas, não só quem de fato investe em tal esfera, mas a coletividade como um todo. Daí também que se justifica a intervenção do Ministério Público a título de *custus legis*.

Seguindo a ordem cronológica, tem-se a promulgação da Lei n.º 8.069/1989 (ECA), cuja questão processual coletiva, que merece relevância ao presente trabalho, tal qual ocorreu com relação aos interesses das pessoas com deficiência e dos investidores do mercado de valores imobiliários, diz respeito à falta de previsão, até a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, da proteção aos direitos

³⁸VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 107.

³⁹GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 35.

⁴⁰TOLEDO, Paulo Fernando Campos Salles de. A Lei 7.913, de 7 de dezembro de 1989 - A tutela judicial do mercado de valores mobiliários. In: Direito empresarial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 19-34, maio 1991.

⁴¹LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 140-141.

individuais homogêneos. Todavia, tal ausência foi esvaziada com a vigência do regramento consumerista e a com reforma da Lei n.º 7.347/1985, aplicável ao Estatuto da Criança e do Adolescente, por previsão contida em seu artigo 224.

Ademais, a Lei n.º 8.069/1989 merece relevante destaque por conta de sua excelente ampliação dos interesses de ordem difusa ou coletiva por ela tutelados. Como bem se sabe, até a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, em 11 de setembro de 1990, o objeto de tutela da Lei n.º 7.347/1985 era taxativo, o que motivou o legislador a incluir, no Estatuto da Criança e do Adolescente, o parágrafo 1º, do artigo 208, definindo que “As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente também revela a complexidade dos litígios coletivos, porque esse regramento prevê, além de disposições de matéria cível, a tutela penal e administrativa relacionada aos direitos deste grupo que subsidiam indiretamente a tutela nas demandas coletivas. Com efeito, Ricardo de Barros Leonel⁴² ilustra exemplo da interseção entre a tutela administrativa e o processo coletivo ao refletir que:

É evidente, *v. g.*, que a infração administrativa consubstanciada na transmissão, por rádio ou televisão, de espetáculo em horário diverso do que fora autorizado ou sem aviso de sua classificação, além da sanção administrativa, aplicável de acordo com o procedimento próprio perante a Vara da Infância e da Juventude, destinada à emissora respectiva, fornece parâmetro para identificação de interesses difusos. Pertinente, no caso, a demanda coletiva contra a emissora, bem como contra o Poder Público, por sua omissão na fiscalização daquela entidade e para melhor definição dos parâmetros dos programas a seres veiculados e dos respectivos horários.

Por outro lado, o autor⁴³ defende que a tutela penal também pode subsidiar demandas coletivas mencionando o seguinte exemplo:

V. g., na hipótese de ocorrência de crime de omissão de identificação correta de neonato e parturiente por ocasião do parto em determinado estabelecimento hospitalar. Além da instauração do processo criminal para apuração do evento e da aplicação da sanção penal cabível [art. 229, ECA], tal situação ensejará, ao menos em tese, o cabimento da demanda coletiva para proteger interesses difusos relacionados à necessidade de adequado registro naquela entidade hospitalar isoladamente ou em conjunto com

⁴²LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 145.

⁴³Ibidem. p. 146.

outras do mesmo Município ou Estado, prevenindo-se ocorrências similares no futuro.

Desse modo, as tutelas administrativa e penal não só fornecem inequívoco subsídio às demandas coletivas, mas também configuram em si mesmas, modalidades de proteção aos interesses supraindividuais⁴⁴.

Posteriormente à vigência do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, tem-se a promulgação da Lei n.º 8.429/1992, conhecida como a Lei da Improbidade Administrativa. A mencionada lei não representou inovação no que atine às espécies de direitos transindividuais tutelados, mas merece menção devido às diversas formas de tutela e a legitimação para propô-las.

Giza-se que a previsão de ação específica de improbidade no âmbito da Lei n.º 8.429/1992 não impede o ajuizamento de ação popular, tampouco de ação civil pública, tendo em vista que ambas também garantem a proteção ao patrimônio público. Contudo, a ação de improbidade administrativa ganha prioridade devido à sua previsão de sanções cíveis específicas (artigos 9º, 10 e 11). Por consequência lógica de tais sanções, inclusive, o rol de legitimados a propor a ação de improbidade é reduzido em comparação à ação civil pública, cabendo sua propositura tão somente pelo Ministério Público.

Quanto ao ponto, cabe destacar que, originalmente, o rol de legitimados para a propositura da ação de improbidade incluía também a pessoa jurídica interessada, ou seja, havia uma legitimação concorrente e disjuntiva entre ambos⁴⁵. Entretanto, a Lei n.º 14.230/2021 alterou a redação original do artigo 17 da Lei n.º 8.429/1992 excluindo a legitimação outrora concedida à pessoa jurídica interessada. Tal questão, bastante controversa, foi alvo de duas ações diretas de inconstitucionalidade, as ADI's 7042 e 7043, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal (STF), em 31 de agosto de 2022, entendeu, de fato, pela inconstitucionalidade da redação dada ao artigo 17 pela Lei n.º 14.230/2021, voltando a reconhecer, portanto, a legitimidade não só do Ministério Público, mas da pessoa jurídica interessada.

A legislação orgânica do Ministério Público, em sua esfera nacional (Lei n.º 8.625/1993) e em sua esfera estadual (Lei Complementar n.º 734/1993), também

⁴⁴LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 146.

⁴⁵VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 118.

merece menção no âmbito do microssistema processual coletivo em razão do reconhecimento da emblemática legitimidade, que atribuem ao *parquet* na defesa dos interesses transindividuais.

Por fim, ainda importa mencionar a Lei n.º 8.884/1994 ante a destacada criação do CADE e de relevantes procedimentos administrativos, a fim de tutelar a ordem econômica; a Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), responsável por inserir na Lei n.º 7.347/1985 a tutela da ordem urbanística; a Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), a qual garante os interesses transindividuais dos idosos, criando prerrogativa de foro ligada ao seu domicílio e, ainda, a Lei n.º 10.671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor) que, por equiparar o torcedor ao consumidor, lhe garantiu a defesa de seus interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Como visto, todas as leis alhures mencionadas, que almejam garantir a tutela das mais diversas naturezas de interesses transindividuais, somadas ao núcleo composto pelo Código de Defesa do Consumidor e à Lei n.º 7.347/1985, se complementam reciprocamente e formam, a partir daí, o microssistema processual coletivo brasileiro.

Oportuno, por fim, discorrer sobre as contribuições do Código de Processo Civil de 2015 ao regramento processual coletivo.

3.1.5 O processo coletivo e o Código de Processo Civil/2015

O Código de Processo Civil de 2015, apesar de ter implementado importante avanço no sentido de promover a inclusão de princípios constitucionais no processo civil, não representou significativos avanços do ponto de vista do processo coletivo⁴⁶.

Em verdade, é fato público e notório que a comissão de juristas eleita para a confecção de seu pré-projeto sequer pretendeu regular o processo coletivo no novo código⁴⁷.

Essa opção inclusive chegou a ser vista por parte da doutrina como “a principal falha do Código de 2015”⁴⁸, ao passo que, para outros autores, cujo

⁴⁶MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 417.

⁴⁷LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 168.

destaque dão ao microsistema processual coletivo, reconhecem o códex processualista civil apenas como diploma residual⁴⁹ ou complementar e supletivo⁵⁰. Isso porque, como aduzem, “[...] temos o CPC como mero diploma residual, seu efeito sobre o processo coletivo deve ser sempre reduzido, evitando disciplinar as demandas coletivas com institutos desenvolvidos para os processos individuais”⁵¹.

Ainda, também é fato notório que, concomitantemente à formação da comissão de juristas para a elaboração do Código de Processo Civil de 2015, tramitava o projeto de lei destinado à elaboração de uma nova Lei da Ação Civil Pública. Quanto ao ponto, Ricardo de Barros Leonel⁵² reflete que:

Posteriormente, considerando as dificuldades pelas quais passou o texto daquele Projeto de Lei, tornou-se evidente que, seja a Comissão de juristas, seja, posteriormente, o grupo de pessoas envolvidas nos trabalhos do Senado e na Câmara dos Deputados – parlamentares e aqueles que os auxiliaram -, entenderam que a melhor opção seria a manutenção da separação das disciplinas legislativas do processo individual, de um lado, e do processo coletivo, de outro.

Seja qual foi a motivação por trás da escolha de não dedicar a disciplina do processo coletivo no Código de Processo Civil de 2015, não obstante não haja disposições específicas extensas sobre o assunto, há algumas menções a ele, a exemplo do artigo 139, inciso X, em que, ao deparar-se com inúmeras demandas individuais repetitivas, incumbe ao juiz oficial os órgãos legitimados, a fim de, se for o caso, promoverem a ação coletiva respectiva.

Um dispositivo bastante polêmico que integrava o texto original do Código de Processo Civil de 2015 era o artigo 333, o qual previa a conversão de uma demanda individual em uma demanda coletiva. A medida, que chegou a ser apontada como forma de ampliação indireta da legitimação dos indivíduos nas demandas coletivas⁵³,

⁴⁸MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 414.

⁴⁹DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 53.

⁵⁰MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 16. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555592375/pageid/16>. Acesso em: 03 mar. 2023.

⁵¹DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 53.

⁵²LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 169.

⁵³ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 29.

todavia, foi vetada pela Presidência da República. Como motivação do veto, foi apontada a preocupação com a forma como tal dispositivo havia sido redigido, sobretudo porque poderia implicar em uma conversão pouco criteriosa, situação que deveria ser apreciada por meio de disciplina própria.

Outra alteração trazida pelo Código de Processo Civil de 2015, que foi recebida com pertinente crítica quando comparado ao Código de Defesa do Consumidor, diz respeito ao sistema de suspensão das ações individuais. Quanto ao ponto, Hugo Nigro Mazzilli⁵⁴ destaca que:

O Código de Defesa do Consumidor previa que, ao ser ajuizada uma ação de caráter coletivo, editais seriam expedidos, para que os indivíduos que tivessem uma ação individual cujo objeto pudesse ser abarcado pela ação coletiva pudessem optar por suspender o seu processo individual (arts. 94 e 104). Assim, ao optar pela suspensão do seu processo individual, o indivíduo estaria voluntariamente se submetendo a decisão do processo coletivo apenas em seu benefício. O Código de 2015 fez o contrário: ao invés de o indivíduo optar por *entrar*, terá agora de optar por *sair* do alcance do processo coletivo (art. 1.037, § 9º). O pior é que não se trata de uma opção pura e simples, porque o indivíduo, para optar, agora terá de mostrar a distinção de seu caso.

A razão da crítica feita pelo autor é a ausência de permissivo constitucional a dar azo a tamanha suspensão, especialmente porque o direito de *opt-out* muito provavelmente sequer será exercido pela parte⁵⁵.

Outro ponto que merece destaque na legislação processual civil atual, é o alargamento das hipóteses de julgamento mediante casos-modelo, a exemplo do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), ocasião em que um Tribunal “[...] julga por amostragem demandas repetitivas, que tenham por objeto controvertido uma mesma e única questão de direito”⁵⁶.

Entretanto, Ricardo de Barros Leonel⁵⁷ adverte que:

Observe-se, ainda, que o julgamento no sistema dos “casos-modelo” (incidente de demandas repetitivas, recursos especiais e extraordinários repetitivos e, ainda, o incidente de assunção de competência – este último regulado no art. 947 do CPC/2015), ao contrário do que pode parecer, não é procedimento inserido no contexto do processo coletivo, mas, sim,

⁵⁴MAZZILLI, Hugo Nigro. O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública após 35 anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 417.

⁵⁵Ibidem. p. 418.

⁵⁶TALAMINI, Eduardo; WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de Processo Civil**. v. 2. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 726.

⁵⁷LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 171.

mecanismo que, no processo individual, busca oferecer ao resultado do julgamento alguma repercussão coletiva. Daí por que, do ponto de vista metodológico, não deve ser estudado no contexto do processo coletivo, mas, sim, do processo individual.

Em síntese, a importância do Código de Processo Civil de 2015 ao microsistema processual coletivo é reduzida, sendo a sua aplicação a tais litígios, como visto, de caráter residual.

Esgotada a discussão quanto às legislações que compõem o microsistema processual coletivo, essencial é a apresentação dos princípios que devem reger a sua condução.

3.2 Princípios do processo coletivo

Embora a enumeração dos princípios aplicáveis ao processo coletivo possa sofrer variações de acordo com a doutrina em estudo, certos institutos parecem manter-se uniformes, são eles: o princípio do devido processo legal coletivo, o princípio da indisponibilidade da demanda coletiva, o princípio da reparação integral do dano, o princípio da não taxatividade ou da atipicidade e o princípio da primazia do conhecimento do mérito do processo coletivo, a seguir abordados.

3.2.1 O princípio do devido processo legal coletivo

Assim como ocorre no âmbito do processo individual, o princípio do devido processo legal coletivo é o norte do direito processual coletivo. Isso porque, por devido processo legal, entende-se “as condições mínimas em que o desenvolvimento do processo, isto é, o método de atuação do Estado-juiz para lidar com a afirmação de uma situação de ameaça ou lesão a direito, deve se dar”⁵⁸. Evidentemente, o processo, seja individual ou coletivo, deve pautar-se, antes de mais nada, de acordo com as garantias constitucionais, daí porque parte da doutrina vem passando a adotar a nomenclatura “devido processo constitucional”⁵⁹. Por conta

⁵⁸BUENO, Cássio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 28. E-book. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml\]/4/14/2/5:33\[41.%2C46\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml]/4/14/2/5:33[41.%2C46]). Acesso em: 09 abr. 2023.

⁵⁹CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil**. 1. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 47. E-book. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright\]/4/30/14/2/2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright]/4/30/14/2/2). Acesso em: 09 abr. 2023.

de tamanha amplitude, o princípio do devido processo legal é também reconhecido como cláusula de encerramento⁶⁰, porquanto garante, por si só, a aplicação ao processo de todos os demais princípios previstos na Carta Magna.

Não obstante, a tamanha importância atribuída ao princípio do devido processo legal, a sua incidência no processo coletivo é um tema de grande complexidade e controvérsia na doutrina. Edilson Vitorelli⁶¹, em especial, autor que dedica uma obra inteira ao assunto, revela tal aspecto ao dispor que:

O nó górdio do processo coletivo, em todos os sistemas jurídicos nos quais foi implantado, é, indubitavelmente, sua compatibilização com o devido processo legal. Pessoas que não figuram no processo serão atingidas pela decisão, o que contraria o senso básico que orienta a formação dos sistemas jurídicos modernos. Em 'O Processo', de Franz Kafka, provavelmente a mais célebre obra literária a retratar um modelo processual indesejável, boa parte da angústia vivida pela personagem decorre não dos efeitos diretos ocasionados pela situação, mas de seu caráter incompreensível e da imprevisibilidade do rito processual que se desenvolve. Isso se dá porque a essência do devido processo legal é associada a participação, que permite ao interessado compreender o desenrolar de acontecimentos que resultarão na decisão.

Nessa linha, portanto, a principal polêmica que envolve o princípio do devido processo legal coletivo ocorre porque tal instituto está intimamente ligado à participação do interessado no processo, o que, evidentemente, não ocorre de modo direto em um processo coletivo. A participação dos interessados em uma demanda coletiva, pelo menos no Brasil, ocorre por meio de agentes intermediadores, razão pela qual o princípio do devido processo legal coletivo é diretamente relacionado à legitimidade processual. Tendo isso em vista, a controvérsia envolvendo o princípio do devido processo legal coletivo e a legitimidade processual, será mais amplamente abordada no subcapítulo destinado à explanação da legitimação coletiva.

Isso posto, por ora, urge destacar que "O devido processo legal precisa ser adaptado ao processo coletivo. É preciso pensar em um *devido processo legal*

⁶⁰BUENO, Cássio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 28. E-book. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml\]/4/14/2/5:33\[41.%2C46\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml]/4/14/2/5:33[41.%2C46]). Acesso em: 09 abr. 2023.

⁶¹VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (cor.). *Coleção o novo processo civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 113.

coletivo. É preciso construir um regime diferenciado para o processo coletivo”⁶². A importância da adaptação desse princípio ao processo coletivo decorre das peculiaridades inerentes às demandas coletivas, as quais envolvem questões de competência, de legitimidade, de coisa julgada, de intervenção de terceiros, de execução, entre outros.

Desse modo, decorrem do princípio do devido processo legal coletivo os princípios da competência adequada, da certificação adequada, da informação e publicidade adequadas, o princípio da representação adequada e o princípio da coisa julgada diferenciada. As questões ligadas à representação e à coisa julgada, em especial, serão tratadas em subcapítulos próprios⁶³, ante a sua complexidade.

O princípio da competência adequada é de suma importância ao processo coletivo, tendo em vista que, diante da própria característica da controvérsia versar sobre sujeitos indeterminados ou determináveis das mais diversas localidades, pode ser difícil, em um primeiro momento, aferir qual é o juízo competente para julgar a causa. Diante de tal complexidade, o legislador brasileiro optou pela técnica dos foros concorrentes, evidentemente, em litígios envolvendo danos regionais ou nacionais. Desse modo, de acordo com o artigo 93, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, a demanda poderá ser proposta em qualquer capital de Estado-membro ou no Distrito Federal. Todavia, tamanha liberdade poderia gerar a eleição do chamado *fórum shopping*, ou seja, a escolha, por parte de o demandante, por um foro que atenda a seus próprios interesses, daí porque a relevância do princípio da competência adequada.

Sobre tal aspecto, oportuno o esclarecimento de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.⁶⁴:

Com a inserção desse princípio o próprio juiz da causa, dentro do controle de sua competência, utilizando o princípio da *Kompetenzkompetenz* (o juiz é competente para controlar a sua própria competência), já aceito pelo ordenamento nacional, evitaria julgar causas para as quais não fosse o juízo mais adequado, quer em razão do direito ou dos fatos debatidos (p. ex.: extensão e proximidade com o ilícito), quer em razão das dificuldades de defesa do réu. Também seria evitado o uso da competência para obter vantagens processuais, trabalhando como limite para que a regra de competência por prevenção não se torne uma disputa pelo foro.

⁶²DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 112.

⁶³ Ver subcapítulos 3.3 e 3.4, respectivamente.

⁶⁴DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 115.

O princípio da certificação adequada, por sua vez, pode ser sintetizado como o responsável por instituir “a decisão que reconhece a existência dos requisitos exigidos e a subsunção fática em uma das hipóteses de cabimento previstas na lei para a ação coletiva. Através dessa decisão, o juiz assegura a natureza coletiva da ação proposta”⁶⁵. Adaptando este conceito para o direito brasileiro, portando, a certificação da demanda poderá ser levada a efeito pelo magistrado na fase de saneamento.

Por último, o princípio da informação e publicidade adequadas, também decorrente do devido processo legal coletivo, garante que sejam cientificados da propositura da demanda coletiva não só aos membros do grupo tutelado, mas também, o Ministério Público como órgão curador da sociedade.

3.2.2 O princípio da indisponibilidade da demanda coletiva

O princípio da indisponibilidade da demanda coletiva se trata de relevante aspecto no processo coletivo, porque “Diferentemente do processo individual, no qual está presente a *facultas agendi* característica do direito subjetivo individual, o processo coletivo vem contaminado pela ideia de indisponibilidade do interesse público”⁶⁶. Entretanto, deve ser ressaltado que tal indisponibilidade não é absoluta. O caráter de obrigatoriedade do ajuizamento da ação coletiva está, de forma lógica, mais relacionado ao Ministério Público, a quem cabe examinar a iniciativa de propositura da demanda de acordo com a conveniência e com a oportunidade, devendo o fazê-lo, por óbvio, de forma fundamentada. Por esse motivo, esse princípio também é reconhecido por parte da doutrina como “princípio da disponibilidade motivada da ação coletiva”⁶⁷.

É interessante notar, ainda, que em caso de desistência infundada ou abandono da causa coletiva por algum dos legitimados, cabe ao Ministério Público ou a outro legitimado assumir a titularidade ativa da demanda (artigo 5º, §3º, da Lei n.º 7.347/1985).

⁶⁵GIDI, Antonio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: RT, 2007. p. 466.

⁶⁶DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 121.

⁶⁷ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 573.

Embora o ordenamento jurídico permita uma certa maleabilidade do princípio da indisponibilidade da demanda coletiva, no que atine ao seu ajuizamento, a sua manutenção e a sua interposição de recursos, o mesmo, porém, não ocorre com a fase de execução. Isso ocorre porque “[...] tendo sido ajuizada ação coletiva julgada procedente é dever do Estado efetivar esse direito coletivo *lato sensu*, cabendo ao Ministério Público a efetivação sob pena das sanções previstas na legislação (art. 15 da LACP [...])”⁶⁸.

3.2.3 A reparação integral do dano

Como o próprio nome já indica, de acordo com o princípio da reparação integral do dano, os danos causados ao grupo, seja em se tratando de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, devem ser integralmente reparados pelo seu causador. O princípio da reparação integral do dano pode ser extraído do artigo 11 da Lei n.º 4.717/1965, bem como do artigo 100 do Código de Defesa do Consumidor. Este princípio, tão caro ao direito processual coletivo, gera, até mesmo, no âmbito das ações populares e das ações de improbidade, em caso de não confecção de pedido de natureza condenatória, o seu reconhecimento implícito⁶⁹.

Ademais, o artigo 100 do Código de Defesa do Consumidor, conhecido por instituir a *fluid recovery*, aduz que, ainda que a totalidade de os titulares dos direitos individuais homogêneos não tenham liquidado e executado o produto da demanda coletiva, a reparação deve ser integral e, nesse caso, os valores serão revertidos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD).

3.2.4 O princípio da não-taxatividade ou da atipicidade

O princípio da não-taxatividade ou da atipicidade é previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, e no artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor combinado com o artigo 21 da Lei n.º 7.347/1985. Essa importante prerrogativa garante que, não só os direitos transindividuais previstos de maneira expressa no microsistema processual coletivo sejam tutelados, mas que os novos direitos

⁶⁸DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 122.

⁶⁹Ibidem. p. 125.

também sejam alvos da prestação jurisdicional, como já indicam o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal e o inciso V, do artigo 1º, da Lei n.º 7.347/1985.

Dessa forma, conforme esclarece Gregório Assagra de Almeida⁷⁰:

Pelo princípio da não-taxatividade da ação coletiva, qualquer tipo de direito coletivo em sentido amplo poderá ser tutelado por intermédio das ações coletivas. Essa assertiva também é reforçada pelo princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, previsto no art. 83 do CDC e aplicável a todo o direito processual coletivo, por força do art. 21 da LACP. Limitações levadas a efeito pela jurisprudência e pela legislação infraconstitucional são inconstitucionais, já que ferem disposições expressas do texto constitucional (arts. 5º, XXXV, e 129, III, da CF).

Outrossim, por força do artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, “[...] são cabíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos”⁷¹. Dito de outro modo, a fim de tutelar os direitos transindividuais é possível a propositura de demandas de natureza declaratória, constitutiva, condenatória, mandamentais, executivas, entre outras, comportando, inclusive, a cumulação de pedidos. É sempre válido lembrar, nesse sentido, que pouco importa o nome da ação para fins de sua admissibilidade em juízo⁷², de modo que “nada impede, a propositura de ação coletiva inominada visando à proteção de determinado direito coletivo”⁷³.

3.2.5 O princípio da primazia do conhecimento do mérito no processo coletivo

O princípio da primazia do conhecimento do mérito no processo coletivo é um desdobramento do princípio da instrumentalidade das formas. Este princípio advoga no sentido de que questões meramente formais não obstam a finalidade do processo, proporcionando uma maior flexibilidade com relação ao preenchimento

⁷⁰ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 575.

⁷¹MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. São Paulo: RT, 2001. p. 683.

⁷²RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021. cap. 7. *E-book* (não paginado). Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/192962/epub/0?code=8MpafL/jiz+K5399Kq3yEWxJSmCpYGDp//XHDsy/P0rmxyMkAGkuTqWk2HiwpiGyVtq+ek0i5SeErkMUi7WKaw==>. Acesso em: 06 mar. 2023.

⁷³DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros de. **Curso de Processo Coletivo**. 1. ed. 2010. São Paulo: Editora Atlas. p. 103.

dos requisitos de admissibilidade processuais. Ora, quando se fala em processo, não se deve olvidar que:

[...] seu poder ordenador não é oco, vazio ou cego, pois não há formalismo por formalismo. Só é lícito pensar o conceito na medida em que se prestar para a organização de um processo justo e servir para alcançar as finalidades últimas do processo em tempo razoável e, principalmente, colaborar para a justiça material da decisão.⁷⁴

A flexibilização do formalismo nas demandas coletivas também se coaduna com a facilitação ao acesso à justiça, na medida em que:

O acesso à justiça é um direito fundamental, e é dever do Poder Judiciário remover obstáculos processuais que impeçam ou dificultem a efetivação desse direito. Assim, é necessário que o Judiciário adote uma postura proativa na busca por soluções de mérito nos processos coletivos, deixando de se prender a formalidades processuais excessivas que possam obstruir o acesso à justiça e impedir a efetiva proteção dos direitos coletivos e difusos.⁷⁵

Desse modo, na linha do que já anteriormente destacado, questões como o nome dado à ação pouco importam, porque “diante da falta de um pressuposto processual de validade, avançar e julgar o mérito, aplicando o sistema das invalidades processuais do Código de Processo Civil [...]”⁷⁶.

O princípio da primazia do conhecimento do mérito no processo coletivo ainda gera outros dois desdobramentos: a coisa julgada *secundum eventum probationis* e a sucessão processual.

Quando ao primeiro ponto, Marcus Vinicius Gomes⁷⁷ leciona que:

A coisa julgada *secundum eventum probationis* é uma das formas de garantir o acesso à justiça no processo coletivo. Por meio desse princípio, a improcedência por insuficiência de provas não impede que a ação coletiva seja proposta novamente, desde que novas provas surjam. Essa é uma forma de evitar que a falta de provas, muitas vezes decorrente da desigualdade entre as partes, impeça a tutela coletiva dos direitos. Nesse sentido, é importante destacar que a coisa julgada *secundum eventum probationis* deve ser interpretada de forma ampla, abrangendo não apenas os fatos explicitamente tratados na sentença, mas também aqueles que foram implícita ou incidentalmente examinados.

⁷⁴OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 26, p. 59 – 88, 2006.

⁷⁵SILVA, Virgílio Afonso da. **O controle judicial das políticas públicas e o Poder Judiciário como agente de transformação social**. In: SARMENTO, Daniel; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 442.

⁷⁶DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 118.

⁷⁷GOMES, Marcus Vinicius. **Direito processual coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 246.

Ao que se vê, “o que o legislador quis foi garantir que o julgamento pela procedência ou improcedência fosse de mérito, não uma mera ficção decorrente da aplicação do ônus da prova como regra de julgamento [...]”⁷⁸.

Finalmente, a aplicação do princípio da primazia do conhecimento do mérito no processo coletivo também garante que, uma vez reconhecida a ilegitimidade de uma das partes, ela seja substituída, por meio de sucessão processual, pela parte legítima, conforme interpretação dada pelos artigos 5º, §3º, da Lei n.º 7.347/1985 e 9º da Lei n.º 4.717/1965.

Uma vez mencionada a questão relativa à legitimidade, urge, portanto, a abordagem desse importante instituto processual coletivo.

3.3 A legitimação na tutela coletiva

A legitimidade processual coletiva é entendida como a capacidade de atuar em juízo para proteger interesses transindividuais, reconhecida pela ordem jurídica a certas categorias de sujeitos⁷⁹.

O tema da legitimidade processual é um dos aspectos mais espinhosos do direito processual coletivo. Isso porque, a regra é de que o direito de ação é conferido a quem é titular do direito pleiteado, ou seja, a legitimação ordinária, sendo a sua delegação à terceiro, por meio da legitimação extraordinária ou substituição processual, exceção admitida somente mediante autorização legislativa (artigo 18, CPC). É por conta da necessidade de prévia autorização outorgada por lei, inclusive, que o rol de legitimados a propor demanda coletiva no ordenamento jurídico brasileiro é taxativo.

Nessa linha, são os legitimados aptos à defesa de direitos transindividuais de qualquer natureza: o Ministério Público; as pessoas jurídicas de direito público da Administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); as pessoas jurídicas de direito público ou privado da Administração indireta (autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações civis constituídas há pelo menos um ano com finalidades institucionais compatíveis com a defesa dos interesses pleiteados em juízo. Tal enumeração de legitimados é

⁷⁸DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 120.

⁷⁹VIGORITI, Vincenzo. **Interessi Collettivi e Processo** - La Legittimazione ad Agire. Napoli: Editoriale Scientifica, 2003. p. 66.

extraída do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985, artigo 82 da Lei n.º 8.078/1990, artigo 3º da Lei n.º 7.853/1989, artigos 1º e 3º da Lei n.º 7.913/1989, artigo 29 da Lei n.º 8.884/1994 e artigo 210 da Lei n.º 8.069/1990. Somam-se a esse rol, ainda, as entidades da Administração Pública direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, destinadas à defesa dos interesses supraindividuais (artigo 82, inciso III, da Lei n.º 8.078/1990), os sindicatos (artigo 5º, inciso LXX, alínea “b”, artigo 8º, inciso III, da CF) e as comunidades indígenas (artigo 232 da CF). Por força da Lei n.º 11.448/2007, que alterou a redação do artigo 5º da Lei n.º 7.347/1985, a Defensoria Pública também é admitida como legitimada a propor demandas coletivas. Por fim, também possuem legitimidade os partidos políticos e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Questiona-se, a partir daí, qual é a natureza jurídica da legitimidade coletiva, tema a seguir abordado.

3.3.1 A natureza jurídica da legitimação coletiva: a discussão quanto a legitimação ordinária e extraordinária e a substituição processual

Um dos primeiros questionamentos feitos quando se fala acerca da legitimação coletiva é: qual a natureza jurídica desta legitimação? Afinal, trata-se de legitimação ordinária ou extraordinária?

Quanto a tais questionamentos, Ricardo de Barros Leonel⁸⁰ adverte que:

A resposta depende da concepção a respeito da natureza e das características dos interesses supraindividuais e da respectiva titularidade. Não é viável o raciocínio fundado simplesmente nos princípios tradicionais do processo. A utilização dos princípios e conceitos da legitimação no âmbito das relações individuais poderá levar a conclusões equivocadas.

De fato, como alhures já destacado, não há como conceber a legitimação coletiva de acordo com o seu correspondente individual. Não só, a própria tentativa de classificação desse instituto entre ordinário e extraordinário é conflituosa.

Inicialmente, parte da doutrina sustentava que, por serem os interesses difusos atribuídos à toda comunidade lesada, de modo indeterminável, as entidades as quais defendiam tais interesses em juízo, também postulavam direito próprio, de modo que se tinha aí, uma forma de legitimação ordinária. Contudo, tal

⁸⁰LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 182.

posicionamento, por mais que, em certa medida, possa ser adequado em se tratando de associações, não o é, por exemplo, para o Ministério Público e para as pessoas jurídicas de direito público. Isso se deve porque “Estes agem em defesa de interesses supraindividuais, para os quais são vocacionados, mas dos quais não são propriamente titulares”⁸¹.

A solução para a questão, ao menos no que diz respeito aos interesses difusos e coletivos, foi, então, admitir a existência de uma legitimação autônoma⁸². Quanto ao tema, Ricardo de Barros Leonel⁸³ esclarece ainda que:

A legitimação autônoma não se confunde com a ordinária ou com a extraordinária. Parte de premissas distintas e da peculiaridade de defesa em juízo de interesses que são, por natureza, indivisíveis e inerentes conjuntamente a toda uma coletividade, composta por membros indeterminados (na hipótese dos difusos) e eventualmente determináveis (na hipótese dos coletivos).

Giza-se que a classificação da legitimação autônoma chegou, inclusive, a ser adotada pelos próprios autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor⁸⁴. Entretanto, deve ser destacado que parte da doutrina critica tal forma de legitimação, sobretudo porque “o direito brasileiro não faz tal distinção”⁸⁵.

Por fim, com relação aos direitos individuais homogêneos, considerados apenas acidentalmente coletivos⁸⁶, a opinião parece convergir para o mesmo resultado: trata-se de legitimação extraordinária⁸⁷.

Em síntese, pode-se afirmar que a natureza jurídica da representação coletiva em relação a direitos difusos e coletivos se trata de autônoma e, por outro lado, em se tratando de direitos individuais homogêneos, se trata de extraordinária.

⁸¹LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 183.

⁸²ARRUDA ALVIM, José de. Ação civil pública. **Revista de Processo**. São Paulo, v. 87, p. 149-165, ano 22, jul/set. 1997. p. 156.

⁸³LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 184.

⁸⁴GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código de Defesa do Consumidor**: Comentado pelos Autores do Anteprojeto. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018. p. 775. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26\]!/4/420/1:117\[ame%2Cnto\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645527/epubcfi/6/52[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml26]!/4/420/1:117[ame%2Cnto]). Acesso em: 05 abr. 2023.

⁸⁵MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 65.

⁸⁶BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O novo processo civil brasileiro**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 312.

⁸⁷MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 66.

3.3.2 O controle judicial da legitimação coletiva

A questão relativa ao controle judicial da legitimação coletiva passou por uma grande e positiva mudança de perspectiva proposta pela doutrina e pelos tribunais pátrios.

Em um primeiro momento, se tinha que “De acordo com a posição dominante no Brasil, não há controle judicial da adequação do representante nas ações coletivas”⁸⁸. Tal constatação, que ainda encontra defensores, parte, sobretudo, da ideia de que, havendo o legislador expressamente disposto, de modo taxativo, quem seriam os legitimados a proporem demanda coletiva, não haveria, em princípio, motivos para uma maior atuação do magistrado no controle desse aspecto. Ou seja, há, em princípio, uma presunção *iures et de iure* da adequação do rol de legitimados coletivos. Ricardo de Barros Leonel⁸⁹, corroborando com tal argumento, elucida que:

Diversamente, no nosso sistema já há prévia identificação hipotética, na própria lei, dos adequados representantes, com pequena margem de aferição para o magistrado. Significa, ao menos em princípio, a não adoção do controle judicial da representatividade adequada, satisfazendo-se o requisito com a existência legal e a pré-constituição das associações legitimadas às ações coletivas, sendo que para o Ministério Público e para os demais entes públicos legitimados esta adequação é presumida pelo próprio legislador.

Ada Pellegrini Grinover⁹⁰ justifica essa metodologia de eleição dos legitimados no direito processual coletivo brasileiro na:

[...] deficiência de informação completa e correta, a ausência de conscientização de enorme parcela da sociedade, o desconhecimento dos canais de acesso à Justiça, a distância existente entre o povo e o Poder Judiciário, tudo a constituir gravíssimos entraves para a intervenção de terceiros, individualmente interessados, nos processos coletivos e mais ainda para o seu comparecimento a juízo visando à exclusão da futura coisa julgada.

Essa perspectiva valorativa do modelo de legitimação processual brasileira, por outro lado, é duramente criticada por Edilson Vitorelli⁹¹, pois, conforme observa:

⁸⁸GIDI, Antonio. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras**: uma proposta = Adequacy of representation in Brazilian class actions: a proposal. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 108, p. 277-303, mar/abr. 2002. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1016416>. Acesso em: 11 abr. 2023.

⁸⁹LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 198.

⁹⁰GRINOVER, Ada Pellegrini. O novo processo do consumidor. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 62, p. 141-152, abr/jun. 1991.

[...] o requisito da representatividade adequada foi formulado pelo direito norte-americano em um contexto muito diferente do que é aplicado nos países de *civil law*. Naquele país, em primeiro lugar, o representante é, em regra, um dos membros da classe e, por essa razão, será atingido pela decisão, tanto quanto os ausentes. Essa, como se sabe, não é a realidade brasileira, em que o processo é conduzido por entes intermediários. Há, ainda, no direito estadunidense, um forte controle de admissibilidade da ação coletiva (*class certification*) e da qualidade da representação, inexistente no sistema nacional, eis que a maioria dos autores brasileiros entende que a legitimidade do representante decorre da lei e não de um exame judicial casuístico e, mesmo que os juízes decidissem fazê-lo, ele seria realizado, atualmente, sem parâmetros legais.

A solução apontada para essa questão pela maioria da doutrina, contudo, pode ser analisada de duas formas. Primeiramente, reiterando a necessidade de enxergar o processo coletivo desprendido da perspectiva do processo individual, não se pode tratar a questão da legitimidade coletiva de acordo com o seu correspondente individual. Até porque:

A noção de direitos transindividuais, como é óbvio, rompe com a noção de que o direito é próprio ou alheio. Se o direito é da comunidade ou da coletividade, não é possível falar em direito alheio, não sendo mais satisfatória, por simples consequência lógica, a clássica dicotomia que classifica a legitimidade em ordinária e extraordinária.⁹²

Com essa nova perspectiva, portanto, também se rompe com o excesso de zelo do ponto de vista do formalismo do processo individual, que poderia, inclusive, inviabilizar o acesso à justiça das demandas coletivas e, via de consequência, geraria a ausência de tutela dos direitos transindividuais.

Porém, a flexibilização do caráter formalista para uma visão formalista-valorativa⁹³ não deve, de forma alguma, afastar a importância de controle sobre a legitimação, seja ela individual ou coletiva. Ainda que hoje não existam parâmetros legais para balizar o controle judicial da adequada representação, como ponderou Edilson Vitorelli, é certo que a contribuição da doutrina brasileira trás grandes contribuições quanto a esse aspecto. Aprofundando essa questão, Antônio Gidi⁹⁴ aponta que:

⁹¹ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (cor.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 233.

⁹² MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 758, rodapé n. 1.

⁹³ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 26, p. 59 – 88, 2006.

⁹⁴ GIDI, Antonio. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras**: uma proposta. *Revista de Processo*, n. 108, out-dez 2002. p. 68-69.

Apesar de não estar expressamente previsto em lei, o juiz brasileiro não somente pode, como tem o dever de avaliar a adequada representação dos interesses do grupo em juízo. (...). Acontece que o Código de Defesa do Consumidor e a Ação Civil Pública se inserem em um contexto maior, que é a Constituição Brasileira e o devido processo legal. Portanto, em verdade, pouco importa que a lei infraconstitucional não preveja expressamente que o juiz deva controlar a adequação do representante. Não se trata aqui de uma questão meramente processual, mas constitucional.

Com razão, afinal a atuação inadequada de um substituto processual compromete a garantia constitucional do direito de ação, do contraditório e do devido processo legal.

O controle judicial da adequada representação mostra-se ainda mais pertinente quando presente no polo ativo associações, muitas vezes destituídas da adequada estrutura que a litigância coletiva certamente exige. Ada Pellegrini Grinover⁹⁵, sensível à essa problemática, refletiu que:

Problemas práticos têm surgido pelo manejo de ações coletivas por parte de associações que, embora obedeçam aos requisitos legais, não apresentam a credibilidade, a seriedade, o conhecimento técnico-científico, a capacidade econômica, a possibilidade de produzir uma defesa processual válida, dados sensíveis esses que constituem as características de uma 'representatividade' idônea e adequada (...). O sistema brasileiro, embora não o afirme expressamente, não é avesso ao controle da 'representatividade adequada' pelo juiz, em cada caso concreto. (...). Vê-se daí que o ordenamento brasileiro não é infenso ao controle da legitimação *ope judicis*, de modo que se pode afirmar que o modelo do direito comparado (...) pode ser tranquilamente adotado no Brasil, na ausência de norma impeditiva.

Dessa forma, como destacado pela autora, tem-se que no ordenamento brasileiro não é defeso o controle *ope judicis* da representatividade adequada.

Entretanto, para garantir a efetiva representação judicial em uma demanda coletiva, além da aferição da própria capacidade do colegitimado para compor o polo ativo da demanda, é imprescindível, também, a participação dos próprios titulares do direito coletivo, conforme demonstrar-se-á.

⁹⁵GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ações coletivas ibero-americanas**: novas questões sobre a legitimação e a coisa julgada. Revista Forense, v. 361, maio-junho, 2002. p. 5-6.

3.3.3 A importância da maior participação dos titulares do direito coletivo na demanda

Ainda que a doutrina seja uníssona quanto ao fato de que o direito à participação dos titulares do direito coletivo na demanda seja prerrogativa inerente ao devido processo legal, pouco se fala sobre os motivos de ela ser, de fato, importante. De plano, pode-se afirmar que a importância da participação das partes na demanda é oriunda de dois pontos: no aspecto processual, para que o juiz tenha um quadro mais apurado da realidade fática, permitindo a melhor instrução da demanda para a prolação de uma sentença satisfatoriamente fundamentada e, no aspecto extraprocessual, tem-se que a participação induz nas partes uma maior probabilidade de aceitarem a decisão, de tê-la como justa e, via de consequência, atingir-se-á a própria pacificação social⁹⁶. Luiz Guilherme Marinoni vai além, afirmando que “Sem a efetiva participação das partes e a adequada atuação do juiz nos vários momentos do procedimento probatório, não há como pensar em legitimação pela participação e, por consequência, em legitimidade da decisão”⁹⁷. Cândido Rangel Dinamarco⁹⁸, por sua vez, é um exemplo da opinião majoritária da doutrina, que compreende a participação no processo como manifestação do modelo político do Estado Democrático de Direito.

A demonstração de tamanha importância atribuída à participação das partes no processo, todavia, pode colocar em xeque o processo coletivo, na medida em que, como já visto, nessas demandas, a manifestação dos titulares do direito material se dá mediante representação. Edilson Vitorelli⁹⁹, autor que muito se debruçou sobre essa problemática, primeiramente esclarece que:

A relação entre opções processuais e o desenvolvimento da democracia ou da sociedade, de forma geral, é mais complexa do que a mera exigência de maximização das oportunidades de participação processual em nome do incremento da democracia. O fato de um Estado restringir algum tipo de participação processual não vai transformá-lo, necessariamente, em

⁹⁶VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (cor.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 165.

⁹⁷MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 467.

⁹⁸DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 36.

⁹⁹VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (cor.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 181.

antidemocrático, desde que uma análise do sistema jurídico e político, como um todo, não endosse essa conclusão.

Após, passando por uma longa e profunda discussão acerca de muitas das problemáticas as quais envolvem o desenvolvimento de uma teoria da representatividade adequada no contexto brasileiro, Edilson Vitorelli¹⁰⁰ conclui que:

Uma teoria geral dos processos representativos considera compatível com a Constituição um processo em que a representação não seja um mecanismo de exclusão dos representados, mas proporcione a obtenção de tutela efetiva dos direitos materiais violados, restringindo a participação apenas na medida necessária para tanto. Cabe ao representante promover momentos de participação no decorrer da atividade representativa, nos quais os representados são chamados a avaliar prospectiva e retrospectivamente as ações do representante em relação ao processo, bem como debater entre si e com ele os resultados e objetivos desejáveis. Nesses momentos, o representante deve buscar apreender os interesses e opiniões dos representados, confrontando-os com suas próprias ações e formulando justificativas, para si e para o público, relativamente às situações em que sua conduta diverge das expectativas de seus constituintes.

A conclusão adotada por Edilson Vitorelli muito se coaduna com a afirmação de Owen Fiss¹⁰¹ de que a Constituição, em verdade, não garante aos indivíduos um direito de participação, mas sim, um direito de representação adequada de seus interesses em juízo. Essas constatações se devem, sobretudo, ao fato de que o processo deve ser visto como instrumento apto a realizar o direito material, ou seja, a instrumentalidade do processo é seu ponto chave e a participação deve ser temperada com esse objetivo, o que, por vezes, exige inclusive a sua restrição¹⁰².

Superadas tais questões, por fim, acrescenta-se esses momentos em que se proporciona a participação dos titulares de direito material no decorrer da atividade representativa podem ser operacionalizados por meio de audiências públicas, de consultas e pesquisas, bem como da própria atuação da vítima como litisconsorte.

¹⁰⁰ibidem. p. 255.

¹⁰¹"I believe that what the Constitution guarantees is not a right of participation, but rather what I will call a 'right of representation' [...]" FISS, Owen. The allure of individualism. **Iowa Law Review**, Iowa, vol. 78, p. 965-979, 1993. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/Allure.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

¹⁰²"[...] any manageable litigation system has to cut off rights to participate at some point." BONE, Robert. Rethinking de "day in court" ideal and nonparty preclusion. **New York Law Review**, New York, vol. 67, n. 2, p. 266, 1992. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/nylr67&div=15&id=&page=>. Acesso em: 20 maio 2023.

Aliada à representação processual na busca pela resolução de conflitos, pela estabilidade das relações sociais e da própria segurança jurídica, está outra importante instituição jurídica: a coisa julgada.

3.4 Breves considerações acerca da coisa julgada

No subcapítulo 3.2.1, o qual abordou o princípio do devido processo legal coletivo, adiantou-se que as questões relativas à coisa julgada coletiva, ante a sua complexidade, seriam tratadas em espaço próprio. Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr., inclusive reconhecem como princípio a “coisa julgada diferenciada”, devido ao seu regramento, que se diferencia do processo individual porque, nas demandas coletivas, ela é, em regra, *secundum eventum probationis*¹⁰³.

Como ponto de partida, portanto, para melhor compreensão da coisa julgada coletiva, é salutar a discussão quanto ao seu regime jurídico, se não, vejamos.

3.4.1 Regime jurídico da coisa julgada coletiva

Juntamente à discussão quanto à legitimação coletiva, o regime jurídico da coisa julgada aplicado às demandas coletivas é um dos aspectos mais complexos e polêmicos deste ramo do direito.

A coisa julgada, conceituada por Liebman¹⁰⁴ como a “imutabilidade do comando emergente de uma sentença”, decorre do trânsito em julgado da sentença.

É curial que não se confunda os efeitos da coisa julgada com os efeitos da sentença, a compreensão dessa diferença, aliás, é essencial para o adequado estudo da coisa julgada coletiva e das críticas à forma como ela foi disciplinada no microsistema processual coletivo brasileiro. Quanto a esse ponto, calha mencionar a doutrina de José Ignácio Botelho de Mesquita¹⁰⁵:

Denomina-se coisa julgada, diz o CPC, a eficácia que torna imutável e indiscutível a sentença (art. 467). Este não é o efeito da sentença, é o efeito de haver a sentença transitado em julgado; ou seja, do fato de não estar mais a sentença sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

¹⁰³DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 114.

¹⁰⁴LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 54.

¹⁰⁵BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A Coisa Julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 23.

O autor¹⁰⁶ acrescenta ainda que:

Nisso a autoridade da coisa julgada se distingue muito dos efeitos da sentença. Consistem os efeitos da sentença nas alterações que esta, como qualquer ato jurídico, produz na realidade jurídica. Como tais, os efeitos da sentença podem produzir-se antes do trânsito em julgado e não só não são necessariamente imutáveis, como também podem perfeitamente beneficiar ou prejudicar terceiros.

Quando se fala em regime jurídico da coisa julgada coletiva, quer-se dizer, nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.¹⁰⁷:

Considera-se regime jurídico da coisa julgada o conjunto de normas jurídicas que estruturam o fenômeno da coisa julgada, dando-lhe feições, contornos, características próprias. Trata-se do seu perfil dogmático. O regime jurídico da coisa julgada é visualizado a partir da análise de três dados: a) os *limites subjetivos* – quem se submete à coisa julgada; b) os *limites objetivos* – o que se submete aos seus efeitos; c) e o *modo de produção* – como ela se forma.

Desse modo, a fim de se estabelecer o regime jurídico da coisa julgada coletiva, na linha do que sustentado por esses autores, deve-se responder, quanto aos limites subjetivos, se a coisa julgada é *inter partes*, *ultra partes* ou *erga omnes*; quanto aos limites objetivos, se ela resolve as questões principais e/ou prejudiciais; e, quanto ao seu modo de produção, se é do tipo *pro et contra*, *secundum eventum litis* ou *secundum eventum probationis*.

De plano, entretanto, é possível aclarar, como já visto, que, em razão de no processo coletivo o interesse material não coincidir com o direito de ação¹⁰⁸, por lógica, o limite subjetivo da coisa julgada não se operará *inter partes*¹⁰⁹.

Além disso, adrede de dúvidas que, quanto aos limites objetivos, a coisa julgada coletiva resolve as questões principais, seguindo a regra disposta no artigo 503, *caput*, do Código de Processo Civil.

No microssistema processual coletivo brasileiro, a coisa julgada é disciplinada pelo Código de Defesa do Consumidor, mais especificamente, em seu artigo 103. A

¹⁰⁶Ibidem. p. 23-24.

¹⁰⁷DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 363.

¹⁰⁸MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, e dos consumidores: lei 7.347/1985 e legislação complementar**. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 410.

¹⁰⁹ALVIM, Eduardo Arruda. **Coisa julgada e litispendência no anteprojeto do código de brasileiro de processos coletivos**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.174.

comissão responsável pelo anteprojeto do código consumerista, no que toca à coisa julgada coletiva, ainda optou por diferenciá-la de acordo com cada categoria de direito transindividual tutelado pela demanda, conforme passa-se a demonstrar.

Adianta-se, contudo, que o sistema de imutabilidade das decisões proferidas em demandas coletivas é alvo de duras críticas por parte da doutrina, em especial, porque, como aponta José Ignácio Botelho de Mesquita¹¹⁰ “[...] o Código de Defesa do Consumidor disse muito e criou muito pouco. O pouco que criou restringiu o sistema vigente em prejuízo dos titulares de direitos difusos ou coletivos”.

Para o melhor aprofundamento do tema da coisa julgada coletiva, revela-se necessária à sua análise, sob o ponto de vista de cada espécie de direito transindividual.

3.4.2 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos difusos

O artigo 103, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor determina que, quanto aos limites subjetivos da coisa julgada nas demandas que versam sobre direitos difusos, se darão *erga omnes*. Ainda, da redação do mesmo dispositivo legal se extrai que o modo de produção da coisa julgada, em se tratando dessa categoria de direitos transindividuais, será *secundum eventum probationis*, tendo em vista que, acaso julgada a ação improcedente pela insuficiência de provas, ela poderá ser proposta novamente valendo-se de novas provas.

É preciso analisar a definição do limite subjetivo da coisa julgada nas demandas cujo objeto sejam interesses difusos com cuidado, entretanto, em razão da já explicada distinção entre os efeitos da coisa julgada e os efeitos da sentença. Quando a codificação consumerista optou, nesse caso, por adotar como limite subjetivo da coisa julgada o efeito *erga omnes*, nada mais disse que esses efeitos se dariam em relação aos demais legitimados a proporem uma demanda coletiva, afinal, um indivíduo atingido, daí sim, pelos efeitos da sentença, jamais poderia rediscutir a decisão por não possuir legitimidade para tal fim. José Ignácio Botelho de Mesquita¹¹¹ lança luz à questão ao dispor que:

A expressão *erga omnes* aqui tem um alcance muito mais limitado do que dá a entender. Terceiros que poderiam ser beneficiados ou prejudicados

¹¹⁰BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A Coisa Julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 42.

¹¹¹Ibidem. p. 35.

pela conclusão da sentença dada entre as partes são apenas os demais legitimados concorrentes arrolados no art. 82. Outras pessoas, como por exemplo, quaisquer dos membros da coletividade titular do direito em causa, nunca poderiam pretender discutir ou modificar a sentença dada entre as partes, porque não têm legitimidade para tanto.

José Rogério Cruz e Tucci¹¹², por outro lado, traz um contraponto à afirmada limitação do alcance da coisa julgada tão somente aos colegitimados, como sugere José Ignácio Botelho de Mesquita, afirmando que:

A despeito da coerente leitura sugerida por Botelho de Mesquita do aludido texto legal, a orientação que tem prevalecido, nessa matéria, é a que identifica terceiros não nos colegitimados dos arts. 5º da Lei de Ação Civil Pública e 82 do Código de Defesa do Consumidor, mas, sim, nos sujeitos de situação de direito material. Desse modo, na posição de substituídos pelos entes legitimados, quando procedente o pedido, são eles diretamente beneficiados pela coisa julgada.

Para além de tal discussão, todavia, chama a atenção o fato de que, ao impossibilitar o ajuizamento de uma nova demanda por outro colegitimado em caso de julgamento de improcedência da ação que não motivada por insuficiência de provas, o Código de Defesa do Consumidor, em verdade, inaugurou restrição que o próprio Código de Processo Civil não impõe. De acordo com o sistema previsto na legislação processual civil, acaso julgada improcedente uma das ações concorrentes, “a sentença só se tornaria imutável e indiscutível para as partes, jamais para quaisquer terceiros, que conservariam intactas as respectivas ações.”, conforme explica José Ignácio Botelho de Mesquita¹¹³. Daí porque as críticas dirigidas ao tratamento da coisa julgada no Código de Defesa do Consumidor pelo autor.

3.4.3 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos coletivos

No que diz respeito à coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos coletivos, o artigo 103, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, define que ela se operará *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe. Aqui, conforme destaca José Rogério Cruz e Tucci¹¹⁴, “A expressão *ultra partes* é

¹¹²CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil**: entre comparação e harmonização. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 27.

¹¹³BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A Coisa Julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 36.

¹¹⁴CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil**: entre comparação e harmonização. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 25.

utilizada no citado dispositivo como sinônima de *erga omnes*". Antônio Gidi¹¹⁵ complementa esse ponto, afirmando que "Em verdade, diz-se com *ultra partes* exatamente o mesmo que se diria com *erga omnes*, ou seja, não há uma diferença ontológica entre o regime jurídico da coisa julgada *ultra partes* e o da coisa julgada *erga omnes*; isoladamente em si, não há como distingui-los". Ademais, nesse dispositivo também há a ressalva quanto a possibilidade de propositura de nova ação, fundada em uma nova prova, no caso de julgamento de improcedência por insuficiência de provas, repetindo a opção pelo modo de produção dos efeitos da coisa julgada *secundum eventum probationis*.

Uma vez explicitados os principais aspectos da coisa julgada coletiva dos interesses difusos e coletivos, cabe abordar, também, o disposto no §1º, do artigo 103, do Código de Defesa do Consumidor. No aludido dispositivo, a codificação consumerista faz a ressalva despcienda de que os efeitos da coisa julgada desse grupo de interesses transindividuais, em específico, não prejudicarão os interesses individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, da categoria ou da classe. Essa ressalva, como dito, é desnecessária, visto que, conforme explica José Rogério Cruz e Tucci¹¹⁶:

A ressalva contida no § 1º do art. 103, no sentido de que a coisa julgada não prejudicará os direitos individuais dos integrantes da coletividade, irrompe totalmente desnecessária, porque, como é curial, a conclusão de qualquer sentença só se torna imutável e indiscutível em relação ao pedido, identificado pelo objeto e pela causa de pedir. As ações fundadas em direito individual terão sempre objeto e *causa petendi* distintos dos das demandas coletivas. Jamais poderiam ser por elas prejudicadas!

A inclusão do §1º, nesse caso, parece ter sido levada a efeito tão somente para evitar a ocorrência de eventuais polêmicas.

¹¹⁵GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 108.

¹¹⁶CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil: entre comparação e harmonização**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 25-26.

3.4.4 A coisa julgada coletiva nas demandas que versam sobre direitos individuais homogêneos

Por fim, em relação aos direitos individuais homogêneos, o inciso III, do artigo 103, do Código de Defesa do Consumidor, determina que os efeitos da coisa julgada se darão *erga omnes*, todavia, apenas no caso de julgamento de procedência da ação. Desse modo, quando a ação for julgada improcedente, os efeitos subjetivos da coisa julgada, afetarão somente as partes da demanda, tal qual ocorre no sistema do Código de Processo Civil. Ada Pellegrini Grinover¹¹⁷ ainda faz um interessante destaque quanto ao dispositivo legal em comento resguardar as ações individuais da coisa julgada da demanda coletiva, em caso de improcedência afirmando que “há uma relação de continência entre estas e a ação coletiva, tanto no que diz respeito ao objeto como no que tange aos autores [...] que poderia levar a estender a coisa julgada sem exceções, prejudicando demandas individuais”.

Semelhante ao que ocorre com o §1º, do artigo 103, do Código de Defesa do Consumidor, o §2º desse dispositivo também é reputado como desnecessário pela doutrina¹¹⁸, tendo em vista que os efeitos da coisa julgada, em caso de improcedência naturalmente, não atingirão aqueles indivíduos que não participaram da demanda na condição de litisconsortes (artigo 94, CDC), tal como já previsto no sistema processual civil.

Além disso, é válido ressaltar que esse mesmo dispositivo deixa claro que a coisa julgada coletiva vinculará o indivíduo que participou como litisconsorte já que, nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.¹¹⁹ “Esse indivíduo atua como legitimado ordinário, na defesa do próprio direito, constante do feixe de direitos homogêneos. Como participa do contraditório efetivo, vincula-se a coisa julgada”. Por isso, inclusive, que diferente do que ocorre nas hipóteses dos incisos I e II, do artigo 103, do Código de Defesa do Consumidor, não há sequer a ressalva autorizando a renovação da ação em caso de julgamento de improcedência por insuficiência de provas¹²⁰, fato já confirmado pelo próprio Superior Tribunal de

¹¹⁷GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 955.

¹¹⁸BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A Coisa Julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 38.

¹¹⁹DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 371.

¹²⁰CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil**: entre comparação e harmonização. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 30.

Justiça no Recurso Especial n.º 1.302.596-SP¹²¹. Esse aspecto, contudo, pode ser visto como um fato desestimulante a participação direta da vítima na demanda coletiva¹²².

3.4.5 Os efeitos da coisa julgada coletiva no plano individual

Ainda em se tratando da coisa julgada coletiva, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu, no artigo 103, §3º, a possibilidade de o indivíduo, ou seja, da vítima, aproveitar-se da sentença coletiva para proceder a liquidação de seus prejuízos e promover a execução da sentença.

Sobre o tema, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.¹²³ aduzem que:

A cognição nos processos coletivos é mais ampla para alcançar a decisão de mérito e mais bem proteger os direitos coletivos. Lembramos que os processos coletivos têm dupla finalidade: tutelar os novos direitos (*direitos de grupo*) e resolver os litígios repetitivos. Justamente por isso, considerando a maior certeza nos juízos de procedência, o CDC estabeleceu que a coisa julgada coletiva estende os seus efeitos ao plano *individual in utilibus*: o indivíduo poderá valer-se da coisa julgada coletiva para proceder à liquidação dos seus prejuízos e promover a execução da sentença (art. 103, § 3º). Trata-se do denominado *transporte in utilibus da coisa julgada coletiva para o plano individual*.

Essa possibilidade veio bem recepcionada pela doutrina, na medida em que se coaduna com o efetivo acesso à justiça e a economia processual, bem como repele eventual conflito teórico de julgados¹²⁴.

José Rogério Cruz e Tucci¹²⁵ adverte ainda que:

¹²¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1302596/SP**. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. MEDICAMENTO "VIOXX". ALEGAÇÃO DE DEFEITO DO PRODUTO. AÇÃO COLETIVA JULGADA IMPROCEDENTE. TRÂNSITO EM JULGADO. REPETIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 81, INCISO III, E 103, INCISO III E § 2º, DO CDC. RESGUARDO DO DIREITO INDIVIDUAL DOS ATINGIDOS PELO EVENTO DANOSO. DOUTRINA. [...]. Segunda seção. Recorrente: Instituto Brasileiro da Qualidade de Vida e do Meio Ambiente Para as Futuras Gerações – QMF. Recorrido: Merck Sharp e Dohme Farmacêutica Ltda. e outro. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. 09 de dezembro de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200044963&dt_publicacao=01/02/2016. Acesso em: 03 maio 2023.

¹²²BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A Coisa Julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 39.

¹²³DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4. p. 370.

¹²⁴LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 358.

¹²⁵CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil**: entre comparação e harmonização. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 32.

Essa técnica, contudo, não implica ampliação, *ope legis*, do objeto do processo, para incluir o julgado sobre a obrigação de indenizar. Na verdade, trata-se de efeito secundário ou anexo da sentença ditado pela lei, que autoriza a liquidação e a execução individual, pelos respectivos titulares do direito material. A eficácia condenatória é inerente à própria sentença, não havendo qualquer dilatação objetiva da *res in iudicium deducta*.

Na prática, o transporte *in utilibus* da sentença coletiva ao plano individual, conforme explica Ricardo de Barros Leonel, se dará da seguinte forma:

A sentença de procedência coletiva serve como tutela declaratória da responsabilidade do réu e condenatória à indenização dos danos causados aos indivíduos pelo mesmo fato descrito na ação civil pública. Bastará ao lesado proceder à liquidação, comprovando o dano individual, o nexó entre o dano e a conduta reconhecida como lesiva na ação coletiva e o *quantum debeatur* (o *an debeatur* já se encontra na decisão coletiva).

Ampliando ainda mais as possibilidades do transporte *in utilibus* de sentenças coletivas, o Código de Defesa do Consumidor também foi expresso em admitir tal exercício no âmbito da coisa julgada penal coletiva para a esfera individual, conforme disposto no §4º, do artigo 103.

Pois, a previsão desse efeito secundário à sentença coletiva certamente representou uma das maiores novidades trazidas ao microsistema processual coletivo pelo Código de Defesa do Consumidor.

Outro instituto inovador aderido pelo ordenamento jurídico brasileiro certamente foi o processo estrutural, a seguir apresentado.

3.5 O processo estrutural (*structural litigation*)

O processo estrutural originou-se nos Estados Unidos, em um dos precedentes mais emblemáticos já produzidos pela *Supreme Court*: o caso *Brown x Board of Education*. Considerado uma tipologia, o processo estrutural, assim como o processo coletivo, desafia a forma como se compreende certos institutos processuais, tal como o princípio da demanda, e dedica-se à correção de problemas estruturais. A fim de melhor compreender o tema, abordar-se-á, primeiramente, o que é um problema estrutural. Em seguida, será apresentada a origem do processo estrutural em maiores detalhes e a “importação” desse instituto para o ordenamento jurídico brasileiro, sem prejuízo de digressões quanto aos seus procedimentos. Esta sessão, por fim, será encerrada com uma breve síntese das medidas estruturais extrajudiciais.

3.5.1 O problema estrutural

O modo de vida de uma comunidade exige, na maioria dos casos, a criação de pessoas jurídicas, a fim de que elas forneçam bens e serviços essenciais à sua sobrevivência. Essas organizações, por sua vez, podem ser de natureza pública ou privada e se apresentam nos mais diversos tamanhos. A quantidade de pessoas envolvidas, com a finalidade de operacionalizar os bens ou serviços fornecidos por uma determinada pessoa jurídica, somada à uma burocracia robusta e/ou a processos complexos, muitas vezes, podem tornar a atuação dessas instituições deficitária. Em casos mais graves, a má atuação desses entes gera, inclusive, um estado de coisas inconstitucionais, à exemplo do sistema carcerário brasileiro, como apontado na ADPF 347¹²⁶. É nesse contexto, justamente, que se evidencia o problema estrutural. Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹²⁷ conceituam a questão da seguinte forma:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser um estado de coisas não considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que precisa de reorganização (ou de reestruturação).

A origem de um problema estrutural não pode ser reconduzida a um momento preciso no tempo, sequer a um ato único e determinado¹²⁸. Além disso, é mais comum que esses problemas se manifestem em estruturas públicas, porquanto elas afetam um número considerável de pessoas e, diferente do que ocorre com uma estrutura privada por força da lógica do mercado, não podem ser simplesmente eliminadas¹²⁹. Por estrutura, entende-se uma instituição, ou um conjunto de instituições, uma política ou um programa público¹³⁰.

¹²⁶HORBACH, Beatriz Bastide. **Estado de coisas inconstitucional**: o que esperamos da ADPF?. In: CONSULTOR Jurídico. [S.l.]. 30 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-30/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-esperamos-adpf>. Acesso em: 25 maio 2023.

¹²⁷DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

¹²⁸VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 63.

¹²⁹Ibidem p. 63.

¹³⁰Ibidem p. 63.

Atentos à essa problemática, alguns estudiosos americanos passaram, então, a compreender não só a existência, mas a necessidade de se desenvolver um processo estrutural apto a fazer cessar, se não totalmente, pelo menos a maior parte desses estados de desconformidade estruturais. A origem do processo estrutural, portanto, passa a ser o próximo tema abordado.

3.5.2 O processo estrutural judicial

Como já destacado em outras oportunidades, “Ao longo dos anos, percebeu-se que decisões individuais simples, *inter partes*, não eram suficientes para solucionar questões difusas”¹³¹. Isso se deve porque “Normalmente, essas decisões deveriam se orientar sob uma ótica futura, e não presente, a fim de resolver a controvérsia e não criar um novo litígio ao longo do tempo”¹³².

Com isso, nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹³³, tem-se que “A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, a partir do ativismo judicial que marcou a atuação do Poder Judiciário norte-americano entre a partir da década de 1950”. De fato, o caso paradigmático *Brown vs. Board of Education* é citado pela ampla maioria da doutrina¹³⁴ como a gênese do processo estrutural, conforme infere-se:

Tudo começou em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*.

Em verdade, foi no caso *Brown vs. Board of Education* que, por meio de uma decisão sem precedentes, a Suprema Corte norte-americana deu fim a política que ficou conhecida como *separate but equal* (separados, mas iguais) aplicando ao caso, a interpretação constitucional dada pela 14ª emenda. Não obstante, essa

¹³¹GAIO JR., Antônio Pereira. **Processos estruturais**: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 230.

¹³²Ibidem.

¹³³DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

¹³⁴Ibidem.

decisão tenha representado um ganho inigualável para a concretização dos direitos humanos, a sua efetivação nos estados americanos, de início, foi bastante problemática, tendo em vista a resistência dos entes federativos em implementar políticas de igualdade racial. Essa resistência forçou a Suprema Corte, ainda no ano seguinte, a reexaminar a questão na decisão que foi nomeada *Brown vs. Board of Education II*. Antônio Pereira Gaio Jr.¹³⁵ aduz, quanto ao ponto, que:

Nessa nova decisão, a Suprema Corte norte-americana assentou que a implementação da ordem de não-segregação deveria fazer-se pela progressiva adoção de medidas que eliminassem os obstáculos criados pela discriminação, sob a supervisão das cortes locais.

Completando ainda que¹³⁶:

Obviamente, a implementação de uma decisão dessa magnitude não seria fácil, e por isso a Suprema Corte designou essa função aos tribunais locais, para que fossem observadas as particularidades de cada região, e pontuou que a dessegregação fosse gradualmente operada, mais especificamente '*with all deliberate speed*'. Em outras palavras, considerando as dificuldades em satisfazer de pronto o direito postulado, conclui-se que esses planos demandariam tempo.

Não muito tempo após o bem-sucedido uso das *structural injunctions* - como ficaram lá denominadas as demandas com incidência do direito estrutural - no caso *Brown vs. Board of Education II*, por meio do mesmo instituto deu-se início a uma série de reformas estruturais no sistema prisional americano (*Holt vs. Sarver*); na atuação policial (*United States v. City of Los Angeles*, caso Rampart); em hospitais psiquiátricos (*Wyatt v. Stickney*) e outros segmentos.

Ao que se vê, o processo estrutural está intimamente relacionado ao objetivo de imprimir o cumprimento das garantias constitucionais aos mais diversos cenários, especialmente quando considerado o papel do juiz de "defender o Direito, a Constituição acima de tudo, e dar-lhe significado e expressão concretos na vida da Nação.", conforme pontua Owen Fiss¹³⁷. Por isso, inclusive, que o caso *Brown vs. Board of Education* é tão emblemático, eis que foi a partir dele que a interpretação

¹³⁵GAIO JR., Antônio Pereira. **Processos estruturais**: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 231.

¹³⁶Ibidem.

¹³⁷FISS, Owen. **Fazendo a Constituição uma verdade viva**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1.063-1.064.

constitucional passou a interferir diretamente na vida das pessoas¹³⁸, materializando, inclusive, a força normativa¹³⁹ da Carta Política.

Não se ignora, todavia, que a implementação de tais medidas estruturantes pelo Poder Judiciário abra um polêmico debate acerca da judicialização e do ativismo judicial. Parte da doutrina, analisando essa crescente interferência, afirma que o Poder Judiciário, inclusive, se “agigantou” em face de os demais poderes¹⁴⁰.

Quanto ao tema, Luís Roberto Barroso¹⁴¹ esclarece, primeiramente, que “A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, freqüentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas”. Enquanto a judicialização se caracteriza pela provocação do Poder Judiciário a decidir sobre questões que tradicionalmente seriam objeto dos Poderes Executivo ou Legislativo, o ativismo judicial está associado “a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes”¹⁴². Ademais, ressalta-se que “Tanto a judicialização, como o ativismo dependem, para ocorrer, da existência de um Estado de Direito Democrático [...]”¹⁴³, razão pela qual ambos os fenômenos passaram a manifestar-se com mais intensidade, no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Aprofundando essa problemática, Thiago Carlos de Souza Brito¹⁴⁴ aduz que:

Via de regra, seria de se esperar que a efetivação dos Direitos Fundamentais fosse atribuição do Poder Executivo, apto a elaborar políticas em âmbito coletivo e de amplo alcance social. Ademais, esperava-se do Poder Legislativo a capacidade de pautar a discussão política e elaborar leis aptas a reconhecer ou fortalecer os direitos das minorias, historicamente massacradas na sociedade brasileira. Porém, o que se percebeu foi a

¹³⁸JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 109 e ss.

¹³⁹HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 21.

¹⁴⁰TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: limites de atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 87.

¹⁴¹BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium**, Fortaleza, v.5., n.8, p.1-177, jan/dez, 2009.

¹⁴²Ibidem.

¹⁴³GAIO JR., Antônio Pereira. **Processos estruturais: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). **Processos estruturais**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 226.

¹⁴⁴BRITO, Thiago Carlos de Souza. **Fundamentação das decisões judiciais: da teoria à prática na experiência comparada da suprema corte dos estados unidos e dos tribunais brasileiros**. Londrina: Toth, 2023. p. 34.

inoperância dos Poderes Executivo e Legislativo causada por motivos diversos e que, apesar de relevantes, fogem ao objeto de estudo do presente trabalho. Não obstante, independentemente das causas do mencionado déficit de efetividade, o cidadão brasileiro foi alijado daquelas conquistas que almejou fossem efetivadas. Por isso, a saída encontrada foi reclamar, junto ao Poder Judiciário, de forma individualizada e casuística, aqueles direitos que não foram concretizados pelos demais Poderes.

Com razão, o autor afirma que a inserção de diversos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, gerou uma expectativa aos cidadãos que não foi atendida pelos Poderes Executivo e Legislativo, o que foi decisivo para o inflamento da atuação do Poder Judiciário.

Todavia, tanto a judicialização quanto o ativismo judicial devem ser vistos com bastante cautela, afinal, não é sem razão que grande parte da doutrina possui críticas severas a ambos os institutos. Visando traçar limites à essa atuação mais ativa do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da apreciação da ADPF 45, no voto proferido pelo Ministro Celso de Mello¹⁴⁵, assim ponderou:

A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência [...]. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível. Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa – traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas.

Atento à essa crescente judicialização de políticas públicas, o próprio Poder Legislativo parece ter se articulado, a fim de manejar o impacto de tais decisões judiciais, inserindo, em 2018, dentre outros dispositivos, os artigos 21 e 23 na LINDB.

Nesse norte, o processo estrutural pode ser visto como uma importante ferramenta à implementação de políticas públicas, especialmente porque, ainda que de certa forma configure uma atuação mais ativista do Poder Judiciário, age diretamente no sentido de efetivar garantias constitucionais, com uma grande participação das partes envolvidas pelo litígio e, ainda, levando em consideração

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 45**. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio 2004.

medidas viáveis tanto do ponto de vista da efetividade, quando do ponto de vista da análise econômica de tais iniciativas.

A implementação do processo estrutural em um ordenamento jurídico, porém, em primeiro lugar, demanda uma certa maturidade quanto a uma reavaliação acerca da separação de poderes. Nesse aspecto, Sérgio Cruz Arenhart¹⁴⁶ esclarece que:

Inicialmente, é preciso um sistema jurídico maduro o suficiente para compreender a necessidade de revisão da ideia da “separação dos Poderes”, percebendo que não há Estado contemporâneo que conviva com a radical proibição de interferência judicial nos atos de outros ramos do Poder Público. Obviamente, um sistema pautado na rígida separação de Poderes não pode admitir que o Judiciário intervenha em políticas públicas e, conseqüentemente, terá muita dificuldade sequer em imaginar o cabimento das sentenças estruturais em seu principal campo de atuação (o direito público). Sobrará, em um sistema como esse, o espaço do direito privado, o que, embora seja campo de grande interesse, nem de longe apresenta o mesmo relevo da atuação das decisões estruturais no direito público.

O mesmo autor¹⁴⁷ reflete, quanto ao contexto brasileiro, que:

[...] a satisfação desse requisito pelo direito nacional é algo já pressuposto, haja vista a sedimentada orientação do STF brasileiro, admitindo que os atos de política pública possam ser controlados pelo Judiciário, especialmente em atenção aos direitos fundamentais. É inquestionável, portanto, que neste aspecto o Brasil satisfaz o requisito necessário para pensar em decisões estruturais.

A aplicação do processo estrutural à um litígio também exige uma interpretação mais flexível do princípio da demanda, “de modo a permitir ao magistrado alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado”¹⁴⁸. Atentos a esse ponto, Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹⁴⁹ também anotam que:

A flexibilidade da congruência objetiva e da estabilização da demanda supõem que a interpretação do pedido (art. 322, §2º, CPC) leve em consideração a complexidade do litígio estrutural. Numa ação coletiva que diga respeito, por exemplo, aos milhares de problemas relacionados ao rompimento da barragem da Samarco, em Minas Gerais, em 2015, o andamento do processo, com a revelação de novas conseqüências do

¹⁴⁶ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.

¹⁴⁷Ibidem.

¹⁴⁸Ibidem.

¹⁴⁹DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

episódio vai paulatinamente transformando o objeto litigioso e exigindo novas providências judiciais.

Na prática, os autores¹⁵⁰ esclarecem que:

[...] basta ao autor formular pedido genérico de conformação do estado de coisas sobre o qual se afirme a desconformidade – que, por exemplo, o juiz providencie garantir a vida, a integridade física e a dignidade da população carcerária de determinado estabelecimento prisional, que determine seja o empreendimento de usina hidrelétrica implantado em conformidade com as normas vigentes, que determine a adequação do sistema de ensino público municipal, para assegurar que crianças de determinada idade sejam acolhidas em creches em tempo integral etc.

De maneira lógica, a flexibilização do objeto da demanda nos litígios estruturais pressupõe que sejam observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. O ordenamento jurídico brasileiro, com relação a esse requisito, também parece estar apto à aplicação do processo estrutural, podendo ser citados como exemplos práticos disso, a inclusão implícita dos juros e da correção monetária ao principal (artigo 322, §1º, CPC) e das parcelas vincendas às demandas que almejam cumprimento de obrigações em prestações sucessivas (artigo 323, CPC)¹⁵¹. Todos esses exemplos, adrede de dúvidas, demonstram a aptidão do ordenamento jurídico brasileiro a receber o processo estrutural.

Uma maior flexibilização também deve ser adotada quanto a participação de terceiros mediante a intervenção de *amici curiae* e a realização de audiências públicas, prática familiar ao direito brasileiro¹⁵². Quanto a essa última, Ana Carolina Squadri e Marco Félix Jobim chegam a afirmar que a realização de audiência pública em um processo estrutural é não só obrigatória, como inerente à essa tipologia processual¹⁵³. Aliás, a participação das vítimas, em especial, deve ser amplamente incentivada, tanto na fase pré-processual, a fim de que o legitimado ativo melhor compreenda os interesses em jogo e o próprio objeto da demanda, quanto ao longo

¹⁵⁰Ibidem.

¹⁵¹ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.

¹⁵²DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

¹⁵³SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. **O publicismo e privatismo no processo estrutural**: o papel do juiz e a audiência pública. . In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 876.

das fases de conhecimento e execução, objetivando o alcance de maior legitimidade das decisões e composições.

Os procedimentos adotados em um processo estrutural devem ser personalizados de acordo com as características do litígio em questão, razão pela qual parte da doutrina aponta que o procedimento comum, por sua elasticidade, seria o mais adequado a atender esse tipo de demanda¹⁵⁴.

A decisão de um processo estrutural apresenta características distintas de uma sentença comum, porque, não raras as vezes, serão necessários provimentos em cascata a fim de solucionar os problemas à medida que eles sejam apresentados ao juiz. Sérgio Cruz Arenhart¹⁵⁵ ilustra essa possibilidade afirmando que:

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

Em complemento, o autor¹⁵⁶ aduz que:

Possivelmente, isso se sucederá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.

A possibilidade de mais de um provimento jurisdicional é denominada, no direito americano, *retainment of jurisdiction*, que, na tradução literal, equivaleria a “retenção de jurisdição”. A retenção de jurisdição ocorre, justamente “quando o juiz, apesar de decidir uma questão ou homologar um acordo, mantém jurisdição pra

¹⁵⁴NUNES, Leonardo Silva. **A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais.** In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 700.

¹⁵⁵ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.

¹⁵⁶Ibidem.

decidir sobre ela, no futuro, à luz de novos fatos”¹⁵⁷. Embora essa ideia, de início, possa causar certa estranheza, é válido mencionar que, no direito brasileiro, já existe a aplicação da retenção de jurisdição em casos envolvendo obrigações de trato sucessivo, como a pensão alimentícia, por exemplo.

Embora a decisão estrutural, como apontado, se dedique em maior parte ao estabelecimento de princípios, que nada mais são do que a fixação de um estado ideal de operação da entidade ré, com o objetivo de que se cesse o problema estrutural¹⁵⁸, nada impede que a sentença, desde logo, fixe como essa reforma deverá ser feita.

Em alguns casos, pode ser necessária a criação de uma entidade de infraestrutura específica para esse fim, originalmente denominada *claim resolution facility*. A criação de tais entidades almeja, inicialmente, atribuir maior celeridade e efetividade a resolução do litígio, uma vez que a delegação da gestão de pagamento de indenizações, mapeamento e cadastramento de vítimas, por exemplo, são retiradas do judiciário e atribuídas à essas instituições. Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr.¹⁵⁹ sintetizam o conceito de *claim resolution facility* como:

[...] entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas.

O fato é que, a implementação do plano estrutural, que pode ser estabelecido tanto na sentença, quanto construído ao longo da fase de execução, comporta uma série de possibilidades e, para isso, é fundamental, como muito já destacado, a construção de consensos entre as partes. Não só, também é preciso definir metas realistas a serem cumpridas e um prazo, de novo, realista, sob pena de esse plano estrutural não passar de uma carta de boas intenções sem o menor efeito prático.

¹⁵⁷VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 480.

¹⁵⁸DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

¹⁵⁹CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claim resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 44, vol. 287, p. 446-483, jan. 2019.

Por fim, ainda que não haja regramento normativo específico tratando do tema, os litígios estruturais foram expressamente mencionados, por exemplo, na Resolução n.º 790 do Superior Tribunal Federal¹⁶⁰, de 22 de dezembro de 2022, responsável por criar o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF), o que demonstra o reconhecimento desse instituto na jurisdição brasileira. Não só, encontram-se em tramitação diversos projetos de lei que mencionam ou visam melhor regular a matéria, a exemplo dos projetos 8.508/14 e 1.641/21.

Ao que se vê, a aplicabilidade do direito estrutural no ordenamento jurídico não só é perfeitamente viável do ponto de vista normativo, como já é uma realidade em diversas decisões proferidas perante os tribunais pátrios, a despeito de, nem sempre, serem expressamente assim reconhecidas.

Feita a apresentação da origem do processo estrutural, superada a viabilidade de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro e debatido o seu procedimento, cabe tratar das medidas estruturais extrajudiciais.

3.5.3 Medidas estruturais extrajudiciais: o compromisso (termo) de ajustamento de conduta estrutural e a mediação estrutural

Como visto, a aplicação do processo estrutural à litígios coletivos de difusão irradiada, onde sempre há uma multipolaridade de interesses, é essencial à uma adequada solução da controvérsia. O manejo de tais situações, justamente por sua complexidade e alto nível de conflituosidade, demanda soluções que priorizem, sobretudo, a via autocompositiva, ou seja, é necessário que os “processos estruturais sejam resolvidos, em grande medida, por elementos de consenso e não pela imposição de ordens.”¹⁶¹. A construção de um consenso em demandas que envolvam problemas estruturais é especialmente benéfica porque propicia a maior probabilidade de cumprimento das determinações ajustadas pelas partes, levando em consideração as suas necessidades e possibilidades, o que ganha contornos

¹⁶⁰SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução n.º 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

¹⁶¹VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 529.

ainda mais importantes no direito público, onde deve ser considerado, também, a reserva do possível.

Nessa linha, o ordenamento jurídico brasileiro tem se mostrado bastante aberto à via autocompositiva, tanto em seu aspecto judicial – destaque para o disposto nos artigos 3º, §§ 2º e 3º e 139, inciso V, do Código de Processo Civil -, quanto na seara extrajudicial. Edilson Vitorelli¹⁶² complementa a análise quanto aos meios compositivos extrajudiciais disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro afirmando que:

O processo coletivo brasileiro tem uma característica que o diferencia significativamente tanto do modelo norte-americano, quanto do europeu: a existência do inquérito civil e de uma série de técnicas extrajudiciais que permitem que a tutela do direito material coletivo não dependa, necessariamente, do processo. Esses instrumentos, colocado à disposição dos legitimados coletivos pela Lei 7.347, de 1985, permitiram que se desenvolvessem uma série de importantes trabalhos de alteração estrutural, sem a necessidade de intervenção judicial. O protagonismo dessa atuação cabe ao Ministério Público, seja pela exclusividade na condução do inquérito civil, seja pelo desenho institucional que lhe foi atribuído pela Constituição de 1988.

São exemplos desses meios compositivos extrajudiciais o inquérito civil, o procedimento administrativo, as recomendações e os compromissos ou termos de ajustamento de conduta (TAC), todos fortemente marcados pelo papel institucional do Ministério Público, embora o TAC, por exemplo, possa ser celebrado por legitimado ativo diverso.

Entre os meios extrajudiciais, destaca-se o TAC. Sobre o tema, Ricardo de Barros Leonel¹⁶³ anota que “há previsão no ordenamento de que os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”. Um compromisso de ajustamento de conduta estrutural, portanto, visa fazer cessar o estado de desordem burocrática que gera o litígio estrutural. Note-se que é possível constatar, da própria redação do artigo 5º, §6º, da LACP, que a celebração de um TAC não depende, necessariamente, da ocorrência

¹⁶²VITORELLI, Edilson; ZANETI JR. Hermes. **Casebook de processo coletivo, estudos de processo a partir de casos: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais**. São Paulo: Almedina, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271408/pageid/504>. Acesso em: 20 maio 2023. p. 488.

¹⁶³LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. De acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 419.

de um ato ilícito, condição que sequer se aplica à constatação de um problema estrutural¹⁶⁴. Por meio da celebração desse termo, portanto, é possível que as partes ajustem uma série de medidas aptas a reestruturar a instituição disfuncional, seja pública ou privada, estabelecendo, inclusive, meios de custeio dessas operações, prazos e penalidades para o caso de seu descumprimento.

A mediação estrutural, por sua vez, também coloca em foco a autonomia de vontade das partes a fim de elaborarem, em comum acordo, um pacto mediado por um terceiro imparcial almejando por fim a um problema estrutural. A diferença entre o TAC estrutural e a mediação estrutural está na maior liberalidade presente nesta última, sobretudo, porque a mediação estrutural é um bom plano de ação para casos em que não se há uma ilicitude propriamente dita, mas, às vezes, meras falhas de organização dos serviços¹⁶⁵.

Ainda que, em especial, os compromissos de ajustamento de conduta, careçam de maior regulamentação legal quanto ao seu modo de operação, limites de disposição, dentre outros aspectos, o fato é que essas ferramentas extrajudiciais são uma realidade em plena prática no Brasil. A opção pela composição, notadamente, quando precedente à uma demanda judicial, pode ser determinante à cessação do problema estrutural de modo mais célere, efetivo e menos custoso, devendo ser amplamente estimulada pelos legitimados ativos à sua celebração.

Feitas as principais anotações quanto ao processo estrutural, em especial, quanto as medidas estruturais extrajudiciais, encerra-se o terceiro capítulo desta pesquisa.

Desse modo, passa-se ao capítulo quatro, que tratará do estudo de caso do desastre de Mariana.

¹⁶⁴DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

¹⁶⁵VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 224.

4 O DESASTRE DE MARIANA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS

Neste capítulo, será apresentado o estudo de caso da presente pesquisa. Primeiramente, será apresentado o relato dos fatos que compõem o desastre de Mariana/MG, seguido das indicações de os principais danos gerados pelo evento. Destaca-se a importância do mapeamento dos danos, especialmente, para que se tenha compreensão da pluralidade de interesses envolvidos nesse litígio, esses que, ora se encontram, ora se contrapõem de maneira drástica. É interessante pontuar, em igual medida, que, com o mapeamento dos danos, é possível constatar a existência tanto de interesses difusos, de interesses coletivos em sentido estrito e de interesses individuais homogêneos. Por isso, inclusive, que a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800 foi a eleita para ser o foco do estudo de caso e para nortear a resposta do problema pesquisado, tendo em vista que esta é considerada a demanda de objeto mais amplo dentre aquelas derivadas desse desastre. Antes de esmiuçá-la, contudo, discorreu-se, brevemente, sobre as principais medidas extrajudiciais geradas com o desastre de Mariana, medidas que possuem ligação direta com a ação civil pública principal. Por fim, de maneira sucinta, abordou-se o cenário atual de Mariana/MG após decorridos mais de sete anos de um dos maiores desastres ambientais do mundo.

4.1 O relato dos fatos

A fim de dar início ao estudo de caso da presente pesquisa, é indispensável o relato dos principais fatos que compõem o desastre de Mariana. Para esse fim, serão analisadas revisões bibliográficas acerca do tema, trechos de processos judiciais e de TACs, os principais laudos periciais que embasaram, sobretudo, a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, bem como algumas das principais notícias veiculadas pelo jornalismo brasileiro a esse respeito.

Feita essa breve introdução, passa-se, portanto, a relatar os aspectos principais do litígio de Mariana.

4.1.1 Mariana antes e durante o desastre: as operações da Samarco e o Município de Bento Rodrigues/MG

A história do Município de Mariana/MG, distante cerca de 85km da capital Belo Horizonte/MG, está intimamente ligada à história da extração do ouro e do diamante no Brasil. Mariana faz parte dos municípios que compõem a denominada Estrada Real, um dos maiores roteiros turísticos do Brasil. Trata-se da rota que foi utilizada no Século XVIII pelos bandeirantes paulistas na busca bem-sucedida pelo ouro, diamante e pedras preciosas. Bento Rodrigues, por sua vez, é subdistrito de Mariana. André Fabrício Silva e Priscila Faulhaber¹⁶⁶ descrevem essa importante localidade ao destacarem que:

Com mais de 300 anos de existência, Bento Rodrigues foi um importante centro de mineração durante o século XVIII, fazendo parte da conhecida rota da Estrada Real. A comunidade abrigava igrejas centenárias com um importante acervo de arte sacra, ruínas arqueológicas, uma rica paisagem natural e toda a imaterialidade figurada na rotina do dia a dia, na dinâmica das relações dos moradores com o espaço, nas tradições locais, nos saberes tradicionais, na tessitura que delimita o *ethos* do que é ser morador de Bento Rodrigues. A vivência de gerações de famílias e o núcleo existencial de pessoas foram os fatores que tornaram a comunidade de Bento Rodrigues um espaço de memória pulsante.

Desde os longínquos – e conflituosos – anos do Século XVIII, diversas famílias e empresas dirigiram-se às proximidades de Mariana na busca pelo enriquecimento através da atividade de mineração. Dentre elas, a Samarco.

A Samarco Mineração S.A. é uma *joint venture* de capital fechado de propriedade da Vale S.A. e da anglo-americana BHP Billiton Brasil LTDA.¹⁶⁷. Fundada em 1973, explora a Mina de Germano, localizada no distrito de Santa Rita Durão, em Mariana/MG, integrante do Complexo Alegria. O principal produto da mineradora é o minério de ferro, extraído no Complexo Alegria e escoado para o Espírito Santo por meio de minerodutos. Os rejeitos produzidos na Mina de Germano pela Samarco são depositados em barragens localizadas nas suas

¹⁶⁶SILVA, André Fabrício; FAULHABER, Priscila. **Bento Rodrigues e a memória que a lama não apagou**: o despertar para o patrimônio na (re)construção da identidade no contexto pós-desastre. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém, v. 15, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/gDHGy3dDQz7qfFlXgZbNSP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2023.

¹⁶⁷SAMARCO MINERAÇÃO S.A.. Belo Horizonte: SAMARCO, [2023?]. Disponível em: <https://www.samarco.com/quem-somos/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

proximidades, entre elas, a Barragem de Germano, a Barragem de Fundão e a Barragem Santarém.

Foi, justamente, o rompimento da Barragem de Fundão, apontado pelo Ministério Público Federal como “resultado de falhas previsíveis – e efetivamente previstas – em sua estrutura”¹⁶⁸, em 05 de novembro de 2015, que desencadeou aquele que ficaria conhecido como o maior desastre socioambiental do país¹⁶⁹ no setor de mineração e um dos maiores desastres ambientais do mundo. Cabe destacar que a citada barragem possuía capacidade para conter 60 milhões de m³ de rejeitos de minérios e era utilizada para esses fins não só pela Samarco S.A., mas pela própria Vale S.A.

Segundo o Laudo Técnico Preliminar elaborado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA)¹⁷⁰:

Trinta e quatro milhões de m³ desses rejeitos foram lançados no meio ambiente, e 16 milhões restantes continuam sendo carreados, aos poucos, para jusante e em direção ao mar, já no estado do Espírito Santo. Portanto, pode-se dizer que o desastre continua em curso. Inicialmente, esse rejeito atingiu a barragem de Santarém logo a jusante, causando seu galgamento e forçando a passagem de uma onda de lama por 55km no rio Gualaxo do Norte até desaguar no rio do Carmo. Neste, os rejeitos percorreram outros 22km até seu encontro com o rio Doce. Através do curso deste, foram carreados até a foz no Oceano Atlântico, chegando no município de Linhares, no estado do Espírito Santo, em 21/11/2015, totalizando 663,2km de corpos hídricos diretamente impactados.

Após galgar-se na barragem de Santarém, a onda inicial de rejeitos soterrou o distrito de Bento Rodrigues/MG, situado a 8km de distância da Barragem de Fundão, atingindo 207 das 251 edificações existentes naquela localidade. É importante mencionar que a Samarco não alarmou os moradores daquele distrito quanto ao

¹⁶⁸MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 11.

¹⁶⁹CARVALHO, Déltion Winter de. **Apreendendo com os desastres antropogênicos**: um estudo de caso sobre Mariana 2015. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ELGELMANN, Wilson (org.). Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado: n. 13. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2017. p. 37-54.

¹⁷⁰INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Laudo técnico preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Brasília, DF: IBAMA. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 03.

ocorrido, que foram completamente surpreendidos pelos eventos. Ao se verem sem saída, os moradores de Bento Rodrigues e demais localidades próximas fugiram às pressas para os pontos mais altos da região, muitos sequer conseguindo resgatar documentos, roupas, mantimentos ou qualquer outro bem. O cenário que se sucedeu é narrado pelo Ministério Público Federal na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800¹⁷¹, que assim relata:

Logo após os eventos, as populações de Bento Rodrigues, Paracatu e demais localidades, ficaram ilhadas nos pontos mais altos e passaram a noite inteira aguardando resgate, até que na manhã seguinte chegaram as primeiras equipes de policiais, bombeiros, funcionários da Prefeitura de Mariana e da Samarco para retirá-los de lá. De imediato foram alocados no ginásio Arena Mariana e, ainda no dia 06/11/2015, sob orientação dos órgãos de Defesa Civil e do Ministério Público, a Samarco removeu os atingidos para hotéis em Mariana, praticamente esgotando as vagas. Passados mais de 30 (trinta) dias da catástrofe, grande parte dos antigos moradores de Bento sequer haviam recebido auxílio adequado das empresas responsáveis para recobrar seus documentos pessoais e enfrentaram grandes filas na expectativa de encontrar roupas doadas por terceiros que lhes pudessem servir; também se submeteram, sejam idosos ou pessoas com deficiência, a longas horas de espera para serem informados sobre as perspectivas de atendimento a direitos básicos, como moradia, alimentação e renda mínima para subsistência. As vítimas relataram a destruição das casas, os momentos de pânico e desespero para se salvarem e, notadamente, a tristeza de testemunharem suas vidas serem devastadas pela avalanche de lama.

Em complemento, é oportuno colacionar também, o depoimento de uma das vítimas que residia no Distrito de Bento Rodrigues, tomado pelo Ministério Público de Minas Gerais para fins de instruir a Ação Civil Pública n.º 0043356-50.2015.8.13.0400¹⁷² constante na petição inicial daquela demanda:

QUE o declarante residia em Bento Rodrigues desde 1972; QUE na casa do declarante residia o declarante, a esposa, uma neta de 07 anos e uma filha de 32 anos; QUE ninguém da família do declarante faleceu ou se feriu durante o rompimento das barragens, nem ficou desaparecido; QUE o declarante estava em Bento Rodrigues, quando os fatos acontecerem, no dia 05.11.2015, por volta de 16h; QUE o declarante estava na porta do açougue de Bento Rodrigues, que pertence ao Aguinaldo; QUE o declarante

¹⁷¹MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 63.

¹⁷²MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0043356-50.2015.8.13.0400**. 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana/MG, 10 de dezembro de 2015. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Acao%20Civil%20Publica%20-%20MPMG%20-%202%20PJ%20MARIANA%20-%20IC%200400_15_00306-1%20e%200400_15_000307-9.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023. p. 11-12.

estava conversando com alguns amigos; QUE, de repetente, o Aguinaldo chegou perto do declarante e disse ao declarante e aos amigos do declarante que a barragem tinha rompido; QUE o declarante inicialmente não se preocupou, porque não imaginava que a lama pudesse chegar ao distrito; QUE o declarante não sabe como o Aguinaldo soube do rompimento, mas acredita que ele tenha recebido uma ligação; QUE o declarante não sentiu nenhum tremor de terra no dia; QUE nenhum morador conhecido do declarante comentou a respeito de qualquer abalo sísmico no dia, depois que conversou com eles no hotel; QUE somente ouviu essa história em reportagens na televisão; QUE o declarante, depois que Aguinaldo falou do rompimento da barragem, voltou para casa; QUE não houve qualquer tipo de sinal por parte da SAMARCO alertando sobre o rompimento da barragem; QUE ninguém da empresa foi ao distrito alertar sobre o rompimento da barragem; QUE não sabe dizer se a empresa SAMARCO comunicou a qualquer pessoa de Bento Rodrigues a respeito do rompimento da barragem; QUE o declarante conversou com várias pessoas no hotel e ninguém falou a respeito de qualquer comunicação da SAMARCO a respeito do rompimento da barragem; QUE o presidente da associação de moradores de Bento Rodrigues disse ao declarante que não foram comunicados; QUE o presidente da associação se chama 'Zezinho, de Irene'; QUE o declarante começou a se preocupar porque ouviu um barulho forte, muito esquisito, parecendo um helicóptero; QUE era um barulho forte demais; QUE o declarante chegou em sua casa, avisou a sua esposa e sua neta; QUE saíram da casa e fugiram; QUE o declarante se lembrou dos seus cinco cachorros e tentou salvá-los; QUE somente conseguiu salvar três dos cinco cachorros; QUE fugiu em seguida com sua esposa e sua neta; QUE a filha do declarante estava em Mariana nessa hora; QUE um dos cães acompanhou o declarante até a parte alta; QUE o declarante e sua família se refugiaram na parte alta do distrito de Bento Rodrigues; QUE da parte alta, percebeu a lama chegando e destruindo todas as casas e edifícios da parte baixa de Bento Rodrigues; QUE o declarante viu com muita tristeza quando sua casa foi destruída pela lama; QUE a lama encobriu a casa do declarante; QUE acredita que tenha passado uns dois metros acima da casa do declarante e depois que passou viu apenas os destroços da casa; QUE a maior tristeza do declarante foi a perda dos cachorros; QUE para o declarante, cachorro é igual a uma pessoa; QUE pelo menos salvou três cães; QUE a família do declarante seguiu pelo mato e foram para o distrito de Santa Rita em seguida; QUE passaram a noite na casa do genro e da filha do declarante; QUE no dia seguinte, 06.11.2015, arrumaram um carro na policlínica de Santa Rita para levar a família do declarante para Mariana; QUE o declarante e sua família ficaram na Arena Mariana; QUE na sexta-feira dia 06.11.2015 foram levados para o Hotel Águas Claras, em Mariana; QUE estão no hotel o declarante, a esposa, a neta e a filha que morava com o declarante; QUE ficaram em pé cerca de 25 casas no distrito de Bento Rodrigues; QUE existiam aproximadamente 200 casas em Bento Rodrigues e cerca de 600 moradores; QUE não conhece o distrito de Paracatu, mas disseram que ao declarante que também foi destruído; QUE o declarante viu várias casas sendo destruídas pela lama em, devastando o distrito de Bento Rodrigues; QUE o declarante deixou todos os seus pertences em sua casa e perdeu tudo, salvo a roupa do corpo, os documentos e alguns remédios que conseguiu pegar; QUE o declarante gostava de Bento Rodrigues e gostaria de voltar a morar lá, desde que construíssem uma casa na parte mais alta; QUE o declarante somente quer uma casa para morar com sua família; [...].
- João Leôncio Martins, fls. 32/35 do Inquérito Civil n.º 0400.15.000306-1

Esse evento ainda foi seguido, em 27/01/2016, de um novo deslizamento de rejeitos de mineração fruto de uma grande erosão no Dique Sela, uma estrutura que

liga as Barragens de Germano e de Fundão. Nesse episódio posterior, foi constatado o vazamento de mais 960.000 metros cúbicos de rejeitos, mar de lama que, seguindo o caminho da primeira, chegou à foz do Rio Doce e ao mar territorial.

Esses dramáticos relatos, contudo, marcam apenas o início do mapeamento da infinidade de danos gerados pelo Desastre de Mariana, tratados pormenorizadamente no próximo subcapítulo.

4.1.2 As consequências iniciais do desastre e o mapeamento das vítimas

Os danos gerados com o rompimento da Barragem de Fundão foram inúmeros. Aliás, a enumeração de todos os prejuízos humanos, ambientais, econômicos e sociais foi, sem dúvidas, uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos autores das demandas geradas pelo desastre, sobretudo porque muitas implicações seguiram ocorrendo concomitantemente ao ajuizamento das ações judiciais. A fim de auxiliar as autoridades na mensuração desses prejuízos, diversos relatórios e estudos foram realizados, com especial destaque para Laudo Técnico Preliminar do IBAMA e para o Relatório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU).

Por óbvio, o presente trabalho não almeja o esgotamento da enumeração de tais prejuízos. No entanto, cabe destacar, em linhas gerais, os principais danos, em especial, para a compreensão dos motivos que elevaram este infeliz evento ao patamar de um dos maiores desastres ambientais do mundo.

Conforme alhures já indicado, o rompimento da Barragem de Fundão, que gerou o despejamento de 34 milhões de m³ de rejeitos de minério de ferro, de plano, soterrou o distrito de Bento Rodrigues inteiro e deixou centenas de pessoas desabrigadas, muitas sem sequer pertences básicos como documentos de identificação.

O mesmo fato também ocasionou a morte de 19 pessoas, drásticos danos à fauna e à flora a nível micro e macrorregionais, prejuízos a comunidades ribeirinhas, povos indígenas e quilombolas, entre outros.

Para realizar o melhor levantamento dos danos gerados pelo desastre, o Governo do Estado de Minas Gerais, mediante o Decreto nº 46.892/2015, mapeou, por meio de Força-Tarefa os efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão. Primeiramente, a avaliação dos danos foi dividida entre micro e

macrorregiões. Segundo descrição contida no próprio Relatório¹⁷³, a microrregião foi delimitada da seguinte maneira:

Na escala microrregional (Figura 4), consideram-se os efeitos objetivos da onda de lama sobre as comunidades atingidas nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Essa primeira escala de análise corresponde, também, ao trecho de aproximadamente 77 km em que a onda de lama causou maior efeito destrutivo por extrapolar a calha dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce.

De maneira lógica, urge descrever, em primeiro lugar, os danos ambientais gerados pelo desastre, uma vez que os demais prejuízos – humanos e econômicos – são decorrentes daqueles.

Segundo o Relatório confeccionado pela SEDRU¹⁷⁴, a onda de lama afetou a qualidade da água de toda a microrregião e ocasionou um drástico assoreamento do leito dos Rios Gualaxo do Norte, Carmo e parte do Rio Doce até a barragem de candonga, em uma extensão de, aproximadamente, 77 km. Quanto ao solo, ainda que não tenha sido reportado a sua contaminação por metais pesados, houve erosão e a formação de uma “crosta” gerada pelo minério de ferro que sem dúvidas dificulta o processo de resiliência da mata ciliar, também drasticamente afetada pela lama, sem contar na alteração das características do solo e próprio relevo. No que atine à cobertura vegetal, estima-se o impacto em 560,35 ha, desses, 384,71 ha seriam de Mata Atlântica, bioma que enfrenta risco de extinção há anos no Brasil.

Quanto aos danos gerados à economia da microrregião, tem-se que o município de Mariana/MG sofreu prejuízos na agricultura, na pecuária, na indústria, no comércio e nos serviços. Em razão, especialmente, das atividades da própria Samarco, o setor industrial foi o mais impactado, com prejuízos contabilizados em R\$ 215.000.000,00 (duzentos e quinze milhões de reais). Segundo o Relatório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão

¹⁷³GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais: SEDRU. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 10.

¹⁷⁴GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais: SEDRU. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 21.

Metropolitana (SEDRU)¹⁷⁵, o total de prejuízos apurados na localidade de Mariana chega a R\$ 223.051.550,50 (duzentos e vinte três milhões, cinquenta e um mil, quinhentos e cinquenta reais e cinquenta centavos). O município de Barra Longa/MG, localizado a 40km de distância de Mariana/MG, teve maiores prejuízos na pecuária e no comércio, estimados em R\$ 14.567.881,00 (quatorze milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e um reais) e 1.000.000,00 (um milhão de reais), respectivamente. Somados aos demais prejuízos, os danos calculados no município pelo Relatório da SEDRU¹⁷⁶ chegam ao montante de R\$ 16.811.763,08 (dezesesseis milhões, oitocentos e onze mil, setecentos e sessenta e três reais e oito centavos). Assim como Mariana, no município de Rio Doce/MG, o setor mais prejudicado pelo rompimento da Barragem de Fundão foi o da indústria, especialmente relacionados a UHE Risoleta Neves, com danos estimados em R\$ 11.539.704,84 (onze milhões, quinhentos e trinta e nove mil, setecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos)¹⁷⁷. A soma total dos danos ligados a esse município, que contemplam prejuízos no setor da indústria, agricultura, pecuária, comércio e serviços, é de R\$ 12.503.704,84 (doze milhões, quinhentos e três mil, setecentos e quatro reais e oitenta e quatro centavos), segundo o Relatório da SEDRU¹⁷⁸. Por fim, o último município integrante da microrregião afetada pelo Desastre de Mariana, Santa Cruz do Escalvado/MG, sofreu perdas econômicas com a paralisação de extração de areia e ouro, na comercialização de peixes e no turismo, o que totalizou o valor de R\$ 689.418,00 (seiscentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais), segundo dados também constantes no Relatório da SEDRU¹⁷⁹.

Os danos econômicos gerados à microrregião também são compostos pela perda de arrecadação tributária de, aproximadamente, 7 milhões de reais, prejuízos econômicos públicos de R\$ 5.205.052,51 (5 milhões, duzentos e cinco mil, cinquenta e dois e cinquenta e um centavos), prejuízos infraestruturais públicos e privados que superam 500 milhões de reais, conforme as tabelas 16 e 17 do Relatório SEDRU¹⁸⁰, entre outros.

¹⁷⁵Ibidem. p. 36.

¹⁷⁶Ibidem. p. 36.

¹⁷⁷ Ibidem. p. 36.

¹⁷⁸Ibidem. p. 36.

¹⁷⁹Ibidem p. 36.

¹⁸⁰Ibidem. p. 57-58.

Quanto aos danos humanos atinentes à microrregião de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, por outro lado, estima-se que 10.482 pessoas foram diretas ou indiretamente afetadas pelo desastre, à luz da tabela 19 do Relatório da SEDRU¹⁸¹.

Traçados os principais danos, em sua extensão ambiental, socioeconômica e humana, relacionados a microrregião composta pelos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, resta avaliar os prejuízos gerados em escala macrorregional. O Relatório elaborado pela SEDRU¹⁸² esclarece que “A escala macrorregional trata dos impactos nos municípios ao longo da calha do Rio Doce, desde o local do rompimento da barragem de Fundão até a foz do Rio Doce”, ou seja, neste escopo de análise, foram considerados os 35 municípios mineiros afetados, bem como os três municípios localizados no Espírito Santo (ES).

Os danos ambientais gerados pelo desastre no escopo da macrorregião foram os mais diversos. Quanto aos recursos hídricos, por exemplo, chama a atenção a alteração da calha e do curso natural do Córrego Santarém, o que ocasionou a sua destruição completa. Segundo o Laudo Técnico Preliminar do IBAMA¹⁸³, mais de 600km de corpos d’água foram atingidos pelos efeitos do rompimento da barragem. O Rio Doce também sofreu forte alteração em seu aspecto, em toda a sua extensão, uma vez que apresentou altos níveis de turbidez da água por conta da lama de rejeitos e a redução do nível de oxigênio, em alguns pontos chegando a zero, de acordo com o Laudo Preliminar do IBAMA¹⁸⁴. Na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800¹⁸⁵ ainda é relatado que:

O Relatório Técnico nº 01/2015, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais, aponta os seguintes impactos no Rio Doce no trecho que atravessa o Parque Estadual Sete Salões (Doc. 13): i) acentuação do processo de assoreamento do Rio Doce, o que compromete o substrato do rio e seu ambiente bentônico, que

¹⁸¹Ibidem. p. 62.

¹⁸²Ibidem p. 11.

¹⁸³INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Laudo técnico preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais.** Brasília, DF: IBAMA. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 13.

¹⁸⁴Ibidem. p. 06.

¹⁸⁵MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800.** Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 21-22.

pela presença desta camada inerte pode impedir o uso e reprodução de peixes e anfíbios. Além de agravar a situação de enchentes e inundações que são um problema recorrente na região; ii) acúmulo de rejeitos de minério de ferro e danificação na vegetação de preservação permanente, o que pode provocar impactos diretos na floração e propagação das espécies; iii) alteração nas condições estéticas do meio, a degradação da paisagem do Rio Doce que está diretamente ligada a identidade da unidade de conservação. O relatório, produzido pela ANA e anteriormente citado, apontou a suspensão da captação de água no Rio Doce em razão de sua elevada turbidez, provocando a interrupção de seu fornecimento a milhares de pessoas.

No que atine a ictiofauna, conforme a Nota Técnica 24/2015/CEPTA/DIBIO/ICMBIO¹⁸⁶, foi registrado a destruição das áreas de reprodução de peixes e de áreas berçário, alteração e empobrecimento da cadeia trófica em toda a extensão do dano, piora no estado de conservação de espécies já listadas como ameaçadas e ingresso de novas espécies no rol de ameaçadas, entre outros. Ainda, conforme dados colhidos pelo IBAMA, por meio da Nota Técnica nº 02001.000088/2016-51 CGAUF/IBAMA¹⁸⁷, até o dia 26 de dezembro de 2015, foram identificados e retirados do Rio Doce 28.000 (vinte e oito mil) exemplares de peixes mortos.

A fauna da macrorregião, de igual forma, também não foi poupada pelas consequências do desastre. Segundo o Relatório da SEDRU¹⁸⁸, foi registrada “a morte de exemplares da mastofauna como lontra (*Lutra longicaudis*) e capivara (*Hydrochaeris hydrochaeris*) no ápice da passagem dos rejeitos de minério de ferro no dia 06 de novembro de 2015”. A onda de lama e a contaminação das águas da Bacia Hidrográfica do Rio Doce também gerou impacto negativo na desova de espécies de tartarugas já em extinção, caso da *Caretta* (tartaruga-cabeçuda) e da *Dermachelys coriacea* (tartaruga-de-couro), no litoral norte do Estado do Espírito

¹⁸⁶INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Nota Técnica 24/2015/CEPTA/DIBIO/ICMBIO**: Avaliação da qualidade das águas do rio Doce e afluentes: diagnóstico pós-desastre ambiental. Pirassununga, SP, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/documentos-rio-doce-espírito-santo/nota_tecnica__24_2015_CEPTA_ICMBio.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023. p. 4.

¹⁸⁷INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Nota Técnica nº 02001.000088/2016-51 CGAUF/IBAMA**: Proposta de diretrizes e procedimentos para a elaboração de planos de recuperação de áreas degradadas por atividades de mineração. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/arquivos-pdf/2016-01-nota-tecnica-plano-recuperacao-pdf>. Acesso em: 24. abr. 2023. p. 4.

¹⁸⁸GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais, MG: SEDRU. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 73.

Santo, região onde está localizada a foz do rio Doce. O IBAMA, no Laudo Técnico Preliminar¹⁸⁹, ainda fez importante ressalva quanto aos prejuízos e ao plano de recuperação da fauna decorrentes do evento:

Finalmente, cabe a ressalva que não se trata tão somente de “trazer fauna” de locais adjacentes ou até outros locais representativos para restabelecimento – o nível de impacto foi tão profundo e perverso ao longo de diversos estratos ecológicos, que é impossível estimar um prazo de retorno da fauna ao local, visando o reequilíbrio das espécies na bacia do rio Doce. Para tanto, é necessária a recuperação de outras condições ambientais, como condições de solo, e a restauração dos ambientes vegetais representativos da mata local ou, mesmo, levar em conta outras variáveis, como aspectos sanitários, que podem interferir, em função do seu potencial de impacto, na restauração ambiental do rio e áreas adjacente, quer ao longo do tempo quer influenciando as medidas de facilitação para que a natureza retorne ao seu estado próximo ao original.

Além disso, estima-se que as Unidades de Conservação Reserva Biológica de Comboios, a Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, o Refúgio de Vida Silvestre de Santa Cruz e o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos também foram direta ou indiretamente afetadas pelo desastre. Estima-se, ainda, que a área total impactada pelos rejeitos corresponde a 1.587,005 hectares (um milhão, quinhentos e oitenta e sete mil e cinco centavos). Desse total, a área de vegetação de Mata Atlântica afetada ou impactada equivale a 511,087 hectares.

Ao que se vê, os danos causados ao meio ambiente da macrorregião e seus desdobramentos gerados aos recursos hídricos, à fauna, em especial, à ictiofauna, e à flora foram os mais nefastos. Giza-se, ainda, que os prejuízos aqui apontados foram aqueles colhidos na análise inicial do evento, de maneira que as suas implicações, à longo prazo, podem agravar ainda mais o tamanho do trágico desastre ambiental de Mariana.

No que toca os prejuízos econômicos privados da macrorregião, tem-se como os principais setores prejudicados o da agricultura, da pecuária, da indústria, do comércio e de serviços. Conforme consta do Relatório da SEDRU¹⁹⁰:

¹⁸⁹INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Laudo técnico preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Brasília, DF: IBAMA. Disponível em:

https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_lba_ma.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 24.

¹⁹⁰GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais, MG: SEDRU. Disponível em:

Os prejuízos econômicos privados foram identificados pelos municípios envolvidos e descritos em formulário. A atividade com maior prejuízo econômico privado foi a indústria, com R\$ 208.290.000,00 de prejuízos, com destaque para Belo Oriente, cuja indústria teve R\$ 200.000.000,00 de prejuízos, em decorrência da paralisação temporária da Cenibra Papel e Celulose, por impossibilidade de captação de água. Seguindo essa escala de prejuízos na indústria, também apresentam estimativas: i) Ipatinga com 8 milhões, devido ao cancelamento de contratos com empresas que fabricam peças exclusivas para a mineração sediadas no 108 município; e ii) Resplendor com 280 mil reais, em decorrência da paralisação da CAPEL indústria de laticínios.

Complementando¹⁹¹ ainda que:

O setor de serviço foi o segundo mais prejudicado, com prejuízos de mais de 40 milhões de reais, seguido do setor pecuário, que apresentou prejuízos de pouco mais de 20 milhões de reais. O comércio e a agricultura tiveram prejuízos menores quando comparados a demais setores. O município mais afetado, por sua vez, é Belo Oriente, que teve na indústria o principal prejuízo. No total, mais de 280 milhões de reais foram contabilizados em prejuízos econômicos privados. Cabe ressaltar que nem todos os municípios afetados declararam prejuízos financeiros privados, sendo provável que levantamentos mais aprofundados resultem em valores maiores. Contudo, os valores já informados representam parte da situação da região.

Como principais causas dos prejuízos econômicos privados, aponta-se a interrupção do abastecimento de água que, por si só, prejudicou a dessedentação de animais e a irrigação de lavouras, bem como a atividade de indústrias de grande porte, a queda drástica do turismo e o conseqüente desemprego.

É interessante notar que, diferente do que ocorreu na análise da microrregião, a arrecadação tributária a nível macrorregional não sofreu grandes impactos, especialmente porque a atividade econômica dos municípios mineiros já vinha apresentando certo arrefecimento desde 2010. Os danos econômicos públicos, por sua vez, foram assim esclarecidos pelo Relatório da SEDRU¹⁹²:

Os prejuízos econômicos públicos tiveram no abastecimento de água o mais oneroso prejuízo, ultrapassando 80 milhões de reais, assim como os serviços de geração e distribuição de energia elétrica, com mais de 16 milhões. O sistema de esgoto de água pluvial e o sistema de esgoto sanitário foram também fortemente impactados. Equipamentos de assistência médica e de saúde pública de modo geral e ensino tiveram também prejuízos consideráveis.

https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 107-108.

¹⁹¹Ibidem p. 108.

¹⁹²Ibidem. p. 119.

A soma de todos esses prejuízos, a nível macrorregional, atingiu a cifra de mais de 140 milhões de reais (cento e quarenta milhões).

Os danos a infraestruturas sintetizam-se pela falta de água potável, como em Alpercata, em que a população ficou 8 dias sem abastecimento, pela interrupção de serviços essenciais em hospitais e postos de saúde também decorrentes da falta de água, pelos danos ao transporte hidroviário, pelos danos com a retirada de material retido na barragem da UHE Baguari, entre outros. Consequência dessa cadeia de prejuízos também são os danos humanos, que, entre feridos, enfermos e desabrigados, atingiram direta ou indiretamente mais de 311 mil pessoas, conforme a tabela 24, do Relatório da SEDRU¹⁹³.

Ademais, para além de danos causados à saúde e à segurança pública, à educação, à cultura e ao lazer, a organização social à nível macrorregional foi profundamente afetada pelo rompimento da Barragem de Fundão. Destaca-se, quanto a esse ponto, a gravidade dos impactos vivenciados pelos povos indígenas Krenak, Tupiniquim e Guarani, bem como pelos quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais, para quem o Rio Doce certamente possui um significado que ultrapassa questões econômicas, ligado, profundamente, à própria identidade espiritual e cultural de tal parcela da população atingida.

Importantes conclusões iniciais quanto ao abalo gerado às comunidades indígenas puderam ser retiradas do Parecer nº 03/2016/PGR/SEAP, elaborado pela Perita em Antropologia do Ministério Público Federal, Maria Fernanda Paranhos, a fim de instruir a Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800. Especificamente com relação à comunidade indígena Krenak, a Perita Maria Fernandes Paranhos¹⁹⁴ afirma que:

A partir da pesquisa realizada, podemos afirmar que o Rio Doce é um lugar fundamental do território e no modo de ser Krenak. O rio tem um papel ativo não apenas na sustentabilidade e na recreação como também na cosmologia indígena. A relação dos Krenak com o rio é parte ativa nos seus processos socioculturais, influencia sua organização e dinâmica social, sua

¹⁹³GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais, MG: SEDRU. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 125.

¹⁹⁴MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Geral da República. **Parecer Nº03/2016 /PGR/SEAP**. Brasília, DF: MPF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-antropologico-krenak-para-ft-01-02-2016.pdf/view>. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 7-8.

moral e seus valores ético-espirituais. O rio é espaço de socialização e de sociabilidade, das interações humanas e espirituais, das relações intersubjetivas com os parentes, da transmissão da cultura para as novas gerações, de suporte para a formação do “ser Krenak”. Muitas experiências, relatadas pelos entrevistados, fatos simbólicos, marcos na memória coletiva e referências na vida social demonstram o papel do rio como lugar dos Krenak. O Rio Doce é relatado como lugar habitado pelos Krenak não só por atender às suas necessidades biológicas, mas um espaço de reprodução social da sua cultura, espaço da tradição, referência na afirmação da identidade Krenak.

Complementando¹⁹⁵ ainda que:

A literatura e os dados empíricos nos mostram que o modo de vida Krenak fundamenta-se na existência do Rio Doce. Os Krenak utilizam o rio como fonte de alimentação, dessedentação, recreação e para atividade profissional. O rio fornece a dieta do povo Krenak, a pesca e a caça são consideradas parte da sua identidade, são classificadas como as “verdadeiras comidas dos índios”.

[...]

A identidade dos Krenak fundamenta-se no pertencimento ao seu território, ao Rio Doce, ao lugar que os orienta.

A partir do Desastre de Mariana, os Krenak passaram a compreender o evento como a “morte do *Watu*”, palavra utilizada para designar o Rio Doce, e, com isso, também passaram a temer profundamente pelo seu futuro, pelo seu sustento e pela forma como passariam a alimentar-se. Maior dimensão também foi atribuída ao desastre pelo povo Krenak porque, conforme apurado no Parecer nº 03/2016/PGR/SEAP¹⁹⁶, o Rio Doce, sagrado para essa comunidade, está intimamente relacionado à cosmologia e às suas práticas religiosas, conforme depreende-se do seguinte trecho:

Na perspectiva Krenak é a presença e a proteção dos *Maret* que garantem o equilíbrio e a saúde individual e coletiva ao grupo. A falta de vida do *Watu* é vista como o fim do lugar mais propício para a comunicação com os espíritos, os *Maret*. As práticas religiosas no *Watu* possibilitam o diálogo de alguns Krenak com os *maret* e o fortalecimento das relações de solidariedade no grupo. E, para os Krenak, são essas práticas religiosas que garantem o equilíbrio na saúde espiritual e mental dos índios.

[...] Nas entrevistas, vários informantes abordaram que a impossibilidade de realizar suas práticas religiosas e de viver a sua cultura tradicional no ‘*Watu*’ com a proteção dos espíritos resultará no enfraquecimento da saúde espiritual e mental, coletiva e individual, do grupo.

¹⁹⁵MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Geral da República. **Parecer N°03/2016 /PGR/SEAP**. Brasília, DF: MPF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-antropologico-krenak-para-ft-01-02-2016.pdf/view>. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 6.

¹⁹⁶Ibidem. p. 7-8.

É preciso chamar a atenção, desde já, para a importância do trabalho em conjunto com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), dado que, somente com a compreensão profunda do quanto o Desastre de Mariana impactou a comunidade indígena é que poderá buscar a adequada reparação à essa parcela das vítimas.

A onda de lama liberada com o rompimento da Barragem de Fundão também atingiu três terras indígenas de Aracruz (Caieiras Velhas II, Comboios e Tupiniquim), locais em que se situam dez aldeias indígenas dos povos Tupiniquim e Guarani. Os danos causados à essas comunidades foram melhor elucidados pelo Perito em Antropologia, Jorge Bruno Sales Souza, no Parecer Pericial nº 115/2016/6ªCCR, em que se destacam, além das questões identitárias, culturais e religiosas, a preocupação com a própria segurança alimentar desses povos, estritamente atrelada à pesca. Merece destaque as seguintes conclusões apuradas no Parecer Pericial nº 115/2016/6ªCCR¹⁹⁷:

Em relação à Terra Indígena Comboios, dada a maior proximidade com a foz do Rio Doce, bem como a interligação dos rios Riacho e Comboios ao Rio Doce por meio do Canal Caboclo Bernardo, os impactos são explícitos: 1. Interdição da pesca na praia de Comboios e nos rios; 2. Possível contaminação da água que abastece as aldeias; 3. Desequilíbrio ambiental pela mortandade de peixes e desaparecimento de espécies da fauna (por exemplo, o camarão); 4. Suspensão das atividades de lazer na praia, mangue e rios; 5. Receio dos possíveis efeitos do desastre sobre a segurança alimentar da comunidade, entre outros.

Nas terras indígenas Caieiras Velhas II e Tupiniquim, os principais impactos relatados referem-se à: 1. Redução da venda de peixe e caranguejo, principalmente no período que a pluma chegou à foz do rio Piraquê; 2. Redução da venda de artesanato guarani desde a chegada da lama de rejeitos à foz do Rio Doce; 4. Desequilíbrio ambiental (desaparecimento do camarão) no Rio Piraquê-Açu e no mangue; 5. Receio que a 'contaminação' das águas do Rio Piraquê-Açu destrua o mangue e sua fauna; entre outros. Além desses impactos de cunho mais material, as entrevistas realizadas durante o trabalho de campo evidenciam uma situação de sofrimento social em todas as comunidades indígenas decorrente do temor de 'contaminação' das águas e da fauna aquática e o desequilíbrio ambiental que possa provocar. O sofrimento decorre da sensação de insegurança e impotência quanto aos efeitos do desastre sobre as vidas de cada um e sobre a comunidade, expressos de forma simples e direta por vários indígenas [...].

O Rio Doce também guarda importante significado para os mais de 2.500 pescadores artesanais registrados no Sistema Informatizado do Registro Geral da

¹⁹⁷MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República. **Parecer pericial n.º 115/2016/6ªCCR**. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-115-2016-seap-tupiniquim-e-guarani.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023. p. 22.

Atividade Pesqueira (SisRGP) do Governo Federal nos municípios mineiros e capixabas atingidos pelo desastre. Essa importância não deixou de ser retratada na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800¹⁹⁸, em que se destacou a ligação dessa parcela de vítimas, por sua própria identidade, ao local afetado:

A pesca artesanal configura uma maneira de manutenção de vínculos humanos de tradição e trajetória cultural. É por meio do conhecimento tradicional da atividade, repassado geração a geração, que grupos familiares ganham identidade e afinidade. É assim que a atividade oferece para as comunidades pesqueiras brasileiras mais que uma fonte de renda, mas também traços de identidade.

Desse modo, para além das questões econômicas, a população pesqueira também foi atingida em suas esferas identitárias e culturais pelo desastre. Certamente, contudo, os prejuízos econômicos à essa parcela foram dramáticos, eis que a onda de lama não só gerou a morte de mais de 11 toneladas de peixes, mas também, com toda a certeza, afetou de modo permanente toda a ictiofauna da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, tendo em vista que os danos ocorreram no período reprodutivo dos peixes (piracema) e defeso do camarão, conforme estabelecido nas Instruções Normativas do IBAMA n.º 195/2008 e n.º 189/2008.

Não bastasse os sensíveis danos causados aos povos indígenas Krenak, Tupiniquim e Guarani e aos pescadores artesanais, também foram apontados prejuízos aos quilombolas, aos ribeirinhos e a outras comunidades tradicionais, tais como os caipiras e pomeranos. O estudo preliminar promovido pelo Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais (Organon), da Universidade Federal do Espírito Santo/UFES¹⁹⁹ captou e mapeou parte desses danos nos três municípios do Espírito Santo, que também sofreram graves impactos pelo desastre, quais sejam, Baixo Guandu, Colatina e Linhares. Nesses locais, comunidades ribeirinhas – que já viviam em um estado de vulnerabilidade social bastante delicado, foram drasticamente prejudicadas pela perda de suas lavouras, que se

¹⁹⁸MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 88.

¹⁹⁹ORGANON. **Relatório de impactos**: diagnóstico preliminar do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. [S.l.], 2021. Disponível em: https://www.ufes.br/sites/default/files/anexo/relatorio_de_impactos_organon.asd_.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

prestavam não só para seu sustento, mas para a sua própria subsistência, fazendo com que muitas dessas famílias filiassem-se ao Movimento Sem Terra (MST).

Quanto a esses grupos populacionais atingidos, em especial, cuja proteção é garantida constitucionalmente, conforme redação dos artigos 215 e 216 da Carta Magna, destacou o Ministério Público Federal, na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800²⁰⁰ que:

Faz-se necessário, portanto, para a garantia da reparação adequada, que as empresas réis, prefacialmente, custeiem o mapeamento das populações tradicionais atingidas pelo desastre Samarco/Vale/BHP, bem como a análise dos impactos sofridos por tais comunidades, para que, a partir desse trabalho, seja diagnosticada a extensão dos danos e implementadas as medidas de reparação.

Feitas as menções aos principais danos gerados com o desastre de Mariana, pode-se concluir pela sua alta complexidade, sobretudo por conta dos diferentes grupos afetados, seus diferentes interesses em relação ao mesmo evento e, principalmente, pelos diferentes interesses afetados. Apenas a título ilustrativo, segundo a classificação clássica dos direitos transindividuais, tem-se em foco os interesses difusos no que atine aos danos ao meio ambiente, que afetaram, adrede de dúvidas, a coletividade como um todo; os interesses coletivos *stricto sensu* no que diz respeito às pretensões dos funcionários da Samarco e individuais homogêneos quando considerados os diferentes prejuízos econômicos gerados aos pescadores artesanais.

Edilson Vitorelli, por outro lado, propõe uma nova forma de classificação dos direitos transindividuais em análise no processo coletivo, dividindo os litígios coletivos em três grupos: de difusão global, de difusão local e de difusão irradiada. Ainda, de acordo com o caso em análise, ou seja, de acordo com o tipo de difusão do conflito, essas demandas coletivas tendem a apresentar graus maiores ou menores de complexidade e de conflituosidade. Para fins do presente estudo de caso, estrito ao Desastre de Mariana, cabe conceituar os conflitos coletivos de difusão irradiada, que, segundo Edilson Vitorelli²⁰¹:

²⁰⁰MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 94.

²⁰¹VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 85.

Trata-se daquelas situações em que o litígio decorrente da lesão afeta diretamente os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, mas essas pessoas não compõem uma comunidade, não tem a mesma perspectiva social e não serão atingidas, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio.

Da análise dos fatos decorrentes do Desastre de Mariana, em especial, do mapeamento de seus consequentes prejuízos, é possível afirmar, segundo Catharina Peçanha *et al*²⁰² que:

O desastre de Mariana atingiu de forma direta diferentes grupos sociais, os quais possuem interesses e perspectivas heterogêneas em relação ao litígio. Por esse motivo, a condução e solução do processo coletivo atingirá de maneiras distintas cada um desses grupos.

No exemplo de Mariana, diversos grupos foram lesionados pelo desastre, a exemplo dos moradores das 35 cidades atingidas, os pescadores que dependiam da bacia hidrográfica do rio Doce, os indígenas e quilombolas da região e os trabalhadores da barragem de Fundão. A recomposição dos danos ambientais e sociais causados atingirá de maneira diferente cada um desses grupos. Por isso, cada um deles possui diferentes perspectivas e interesses em relação à condução e solução do processo coletivo.

Feitas tais digressões e compreendida a proporção dos danos gerados pelo Desastre de Mariana, em específico, a complexidade gerada pelos diferentes grupos afetados pelo mesmo evento, cabe tratar das medidas jurídicas decorrentes do desastre.

4.2 As medidas jurídicas tomadas a partir do desastre

Como dito, um dos fatos que mais se destaca no desastre de Mariana é a complexidade desse litígio ante os mais diversos grupos atingidos pela tragédia, assim como os seus próprios interesses que, não raramente, revelam-se antagônicos. Com o intuito de pacificar esse litígio, portanto, foram tomadas uma série de medidas extrajudiciais e judiciais que serão melhor detalhadas a seguir.

²⁰² PEÇANHA, Catharina *et al*. O desastre de Mariana e a tipologia dos conflitos: bases para uma adequada regulação dos processos coletivos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 278, abr. 2018.

4.2.1 As medidas extrajudiciais

Sem dúvidas, as principais medidas extrajudiciais decorrentes do desastre de Mariana foram a celebração de termos de ajuste de condutas (TAC's). Nesse sentido, destaca-se, em específico, os dois principais termos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão: o TTAC/2016 e o TAC Governança.

O Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC/2016), foi firmado em 02 de março de 2016 entre os estados de Minas Gerais, do Espírito Santo, as empresas Samarco, Vale, BHB Billiton e a União. Foi por meio desse termo que se criou a Fundação Renova, conforme observado por Hermes Zaneti Jr., Rafaella Boone Schimidt e Cristina de Freitas Caiado Machado²⁰³:

Por meio do TTAC/2016 se observa a criação da Fundação Renova, sendo-lhe atribuída a responsabilidade pela elaboração e execução dos programas de reparação socioeconômico e socioambiental dos danos advindos do desastre, em especial do programa de ressarcimento e de indenização dos impactos relacionados ao abastecimento de água, denominado Programa de Indenização Mediada (PIM) e previsto nas cláusulas 31 a 38.

Por meio da Fundação Renova, foram criados 42 programas que visam, dentre diversos objetivos, a retomada das atividades aquícolas e pesqueiras, a recuperação de micro e de pequenos negócios, a recuperação de escolas e a reintegração escolar, o manejo dos rejeitos, a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APP's), entre outros. Todas as ações desenvolvidas por esses programas são integradas em relatórios que, posteriormente, são remetidos a um Comitê Interfederativo (CIF), também criado pelo TAC/2016, a fim de avaliar seus resultados e a sua efetividade.

Este TAC inicial, todavia, sofreu constantes e duras críticas pelo Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos Estaduais do Espírito Santo e de Minas Gerais, em especial, porque, segundo afirmam, o acordo teria privilegiado a preservação do patrimônio das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton em detrimento da justa reparação pelos direitos violados pelo desastre. De fato, na Seção I.5 do termo, em que estão dispostas as cláusulas que regulam a formação do patrimônio da Fundação Renova, por exemplo, é estabelecido uma limitação

²⁰³ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella Boone; MACHADO, Cristina de Freitas Caiado. Análise da autocomposição e da ação coletiva como causas de suspensão e de interrupção da prescrição para ações individuais no desastre do Rio Doce. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 578-598, jan-abr. 2022.

anual de valores a serem aportados pela Samarco, Vale e BHP de 2 bilhões para o exercício de 2016 e de 1,2 bilhões para os exercícios seguintes, conforme a Cláusula 226²⁰⁴. Na petição inicial da Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800 chegou a ser pontuado, inclusive, a notória pressa que as partes acordantes tiveram em celebrar o termo, decurso de tempo que certamente não permitiu a adequada discussão de todos os delicados prejuízos que envolvem o litígio. Sem contar – e esse ponto deve ser bastante destacado – que a celebração de um ajuste que pretendia isentar as empresas de futuras indenizações sem que sequer tivessem participado do debate os principais afetados pelo desastre de Mariana, as vítimas, em flagrante violação ao princípio do devido processo legal coletivo.

Na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800²⁰⁵, tais críticas podem ser sintetizadas pelo seguinte trecho:

Contudo, as intervenções do MPF foram desconsideradas pelas partes negociantes, que seguiram as tratativas sem sequer enfrentar juridicamente os vícios apontados, sendo nítida a pressa dos envolvidos na negociação, abreviando as discussões e o aprofundamento dos temas. Disso resultou um ajuste incompleto, precário e parcial; ilegítimo quanto ao procedimento e ilegal, para não dizer inconstitucional, quanto ao seu mérito.

O próprio Programa de Indenização Mediada (PIM), também criado a partir do TTAC/2016, foi alvo de grandes polêmicas, conforme anotam Hermes Zaneti Jr., Rafaella Boone Schimidt e Cristina de Freitas Caiado Machado²⁰⁶:

Na prática, no entanto, as negociações realizadas no âmbito do PIM sofreram críticas intensas relativas à postura negocial da Fundação perante os indivíduos atingidos, tendo existido notificações que relatam violações à boa-fé nas tratativas. Verificou-se que não foram raras as situações em que os indivíduos se sentiram compelidos a aderir a acordos de reparação precoces, cujos termos lhes eram prejudiciais, por receio de não haver tempo suficiente para o ajuizamento de suas próprias ações diante da incerteza jurídica acerca da ocorrência da prescrição de suas pretensões individuais.

²⁰⁴UNIÃO FEDERAL. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta/2016**. Brasília, DF: União, 2016. Disponível em: <https://samarcosite-old.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2016/06/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023. p. 101-102.

²⁰⁵MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 15.

²⁰⁶ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella Boone; MACHADO, Cristina de Freitas Caiado. Análise da autocomposição e da ação coletiva como causas de suspensão e de interrupção da prescrição para ações individuais no desastre do Rio Doce. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 578-598, jan-abr. 2022.

Todas essas polêmicas, especialmente aquelas ligadas a escandalosa postura da Fundação Renova em ameaçar as vítimas quanto ao risco de prescrição de suas pretensões individuais acaso não aderissem a acordos que, muitas vezes, lhe eram pouco vantajosos e desproporcionais ao seu prejuízo, levaram a celebração de um novo Termo de Ajuste de Conduta. Celebrado em 25 de junho de 2018 e homologado em 08 de agosto de 2018, o TAC da Governança (TAC GOV), almejou aprimorar o TTAC/2016, principalmente, no que diz respeito a melhor e mais efetiva participação das vítimas. Essa pretensão fica bem nítida na Cláusula Primeira do termo, em que é delimitado o seu objeto, estabelecendo-o, no inciso II, como “o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO em todas as etapas e fases do TTAC e do presente ACORDO;”²⁰⁷ e na Cláusula Segunda, que estabelece os princípios que regem o acordo, dentre eles “a efetiva participação das pessoas atingidas na criação, discussão, avaliação e fiscalização dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES”²⁰⁸.

É fato notório que uma das intenções das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, notadamente, na celebração do TTAC/2016, foi a tentativa de obstruir o ajuizamento de novas ações, tanto coletivas pelos legitimados, quanto individuais pelas vítimas. O objetivo inclusive é listado em mais de uma oportunidade nas considerações iniciais do acordo²⁰⁹, conforme demonstra-se:

CONSIDERANDO que as partes, por meio de transação que será exaustiva em relação ao EVENTO e seus efeitos, pretendem colocar fim a esta ACP e a outras ações, com objeto contido ou conexo a esta ACP, em curso ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados; CONSIDERANDO que o presente Acordo poderá ser utilizado para os fins de direito e ser apresentado nos autos das ações judiciais que tenham por objeto qualquer obrigação decorrente do EVENTO e prevista neste Acordo, com a finalidade de buscar a resolução ou reunião de ações ajuizadas. CONSIDERANDO que os COMPROMITENTES manifestar-se-ão nos autos das ações judiciais listadas no ANEXO e demais ações coletivas que venham a ser propostas relativas ao EVENTO, desde que tenham objeto abrangido pelo presente ACORDO, para fazer prevalecer as cláusulas e obrigações presentes neste ACORDO.

²⁰⁷MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Termo de Ajustamento de Conduta da Governança**. Belo Horizonte, MG: MPF, 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 27 abr. 2023. p. 4.

²⁰⁸Ibidem p. 4.

²⁰⁹UNIÃO FEDERAL. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta/2016**. Brasília, DF: União, 2016. Disponível em: <https://samarcosite-old.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2016/06/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023. p. 06.

Tais considerações também foram veementemente criticadas pelo Ministério Público Federal na petição inicial da Ação Civil Pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800. Quanto ao ponto, deve ser destacado que os ajustes celebrados mediante Termos de Ajuste de Conduta devem ser interpretados como garantias mínimas aos interesses tutelados, especialmente porque entendimentos em sentido contrário violam o princípio do devido processo legal e o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli²¹⁰ destaca que:

Como o objeto do compromisso de ajustamento são interesses transindividuais, dos quais o órgão público que o toma não é titular, não podendo, pois, transigir sobre direitos que não lhe pertencem, sua natureza é de garantia mínima em favor do grupo lesado (não poderia constituir limitação máxima a direitos de terceiros). Nada impede que os indivíduos peçam em juízo reparações mais amplas, ou até mesmo de outra natureza, diversamente daquelas ajustadas entre o órgão público (tomador) e o causador do dano (compromitente). Da mesma forma, nada impede que os colegitimados à ação civil pública façam em juízo pedido mais amplo ou diverso da solução já obtida por meio do compromisso já firmado.

O autor²¹¹ ainda complementa a discussão com importante reflexão acerca dos termos de ajustamento de conduta e a segurança jurídica ao anotar que:

Não feriria o princípio da segurança jurídica admitir que o compromisso de ajustamento de conduta não põe termo ao litígio?
Essa questão seria mais própria se se tratasse de vera e própria transação do Direito Civil. Em se tratando de direitos que não pertencem ao órgão público lesado, ele não poderia deles abrir mão, e com isso vincular o grupo lesado, sob pena de flagrante inconstitucionalidade, por subtrair lesões de direito coletivo do acesso ao Judiciário.

Pois, uma vez pacificada a possibilidade de coexistência de termos de ajustamento de conduta e demandas judiciais, especialmente, diante de litígios de grande complexidade – como inegavelmente o é o desastre de Mariana -, oportuno o destaque, em igual medida, das ações judiciais geradas pelo evento.

²¹⁰MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 457.

²¹¹Ibidem p. 457.

4.2.2 As medidas judiciais

O mapeamento das demandas judiciais originadas com o desastre de Mariana é, sem dúvidas, uma tarefa desafiadora diante da extensa área geográfica afetada pelo evento e pela quantidade de pessoas indireta ou indiretamente atingidas por ele. Hermes Zaneti Jr. *et al*²¹² traduz este cenário ao afirmar que:

Abordar juridicamente a temática do desastre ambiental do Rio Doce, ocorrido a partir do rompimento da barragem de Fundão e de responsabilidade das empresas Samarco S.A., Vale S.A. e BHP Billiton do Brasil S.A., tem sido um desafio. É necessário um grande esforço para compreender as especificidades do caso e as estratégias judiciais e extrajudiciais em curso, seja por parte das Defensorias Públicas, Ministérios Públicos, Poder Público, empresas, advogados e tantos outros atores envolvidos.

Pode-se afirmar, no entanto, que as demandas judiciais oriundas do desastre consistem nas demandas judiciais individuais movidas pelas vítimas, nas diversas demandas coletivas, visando a reparação dos danos ambientais e socioeconômicos, bem como nas demandas criminais que objetivam a condenação dos responsáveis – diretos e indiretos – pelas mortes ocasionadas pelo evento.

Como se pode imaginar, as primeiras demandas ajuizadas foram ações cautelares visando a produção antecipada e resguardo de provas dos danos ambientais gerados pelo desastre, assim como o fornecimento de água potável às regiões que tiveram a captação de água prejudicada pela lama de rejeitos. São exemplos dessas medidas as demandas de n.º 0132641-52.2015.4.02.5005, n.º 0132998-35.2015.4.02.5004 e n.º 0016028-80.2015.8.08.0014.

Ainda, diversas ações civis públicas foram ajuizadas, objetivando a condenação não só da Samarco, Vale e BHP, mas de certos entes públicos como a União e algumas de suas entidades de administração indireta como o IBAMA, o ICMBIO, a ANA e a DNPM. Algumas dessas demandas focaram, primariamente, na reparação dos danos de caráter local, como é o caso da ACP n.º 0043356-50.2015.8.13.0400, proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), almejando a reparação dos danos materiais e morais sofridos pelas vítimas

²¹²ZANETI JR., Hermes *et al*. Ações individuais no caso Rio Doce: interrupção da prescrição, suspensão da prescrição e comportamento contraditório dos litigantes no processo de autocomposição. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 298, p. 193-217, dez. 2019.

residentes no Município de Mariana/MG, com especial destaque para os prejuízos imateriais.

Já no âmbito macrorregional, a ação civil pública elegida como a principal²¹³, foi a de n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, que ficou conhecida como a “ACP de 155 bilhões”, uma das maiores ações da espécie já ajuizadas no Brasil e, por conta de sua amplitude e importância, escolhida como foco não só do estudo de caso dessa pesquisa, mas como norte da resolução de seu problema. Os detalhes dessa demanda serão tratados no subcapítulo seguinte com maior profundidade.

Essa infinidade de demandas ajuizadas, tanto de caráter individual quanto de caráter coletivo, levaram, inclusive, a suscitação, pela Samarco, de um Conflito de Competência, tombado sob o n.º n. 144.922/MG, em face do Juízo de Direito da 7.ª Vara Cível de Governador Valadares/MG, onde tramitavam a Ação Civil Pública Cautelar n.º 0395595- 67.2015.8.13.0105 e a Ação Cautelar n.º 0426085-72.2015; e do Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares/MG, no qual foi processada a Ação Civil Pública n.º 9362-43.2015.4.01.3813. Nesse conflito, o Superior Tribunal de Justiça definiu a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais como a competente para o processamento das ações envolvendo o litígio. Por meio da análise de diversos pontos, destacou-se naquele aresto que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais era a competente porquanto o Rio Doce se tratava de rio federal, bem como a atividade de extração de minério depende de outorga da União²¹⁴. Essa definição também foi essencial não só para sanar a dúvida com relação a competência da justiça estadual ou federal, mas também, para evitar decisões conflitantes que já se mostravam presentes naquele momento.

Recentemente, as demandas de natureza civil oriundas do desastre de Mariana ganharam, por assim dizer, um novo capítulo. Estima-se que mais de 700

²¹³Ibidem.

²¹⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência 144922/MG**. PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDNA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...]. Primeira seção. Suscitante: Samarco Mineração S/A. Suscitados: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadares/MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares/MG. Relatora: Ministra Diva Malerbi. 22 jun. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 05 maio 2023.

mil vítimas desse desastre estão ainda, sete anos após a sua ocorrência, pleiteando indenizações perante o Poder Judiciário de Londres²¹⁵. Isso porque uma das empresas controladoras da Samarco, a BHP Billiton, possui sede na capital da Inglaterra, o que fez com que parte dos atingidos enxergassem aí a possibilidade de serem mais efetivamente reparados perante a Justiça Inglesa. Esse, aliás, foi o fato motivador para que, em julho de 2022, um Tribunal de Apelação londrino revertesse o entendimento, até então dominante no local, de que a Justiça Inglesa não era competente para conhecer dessas causas, porquanto a BHP já estava sendo acionada no Brasil. O valor total de indenização almejado por essas vítimas supera os 44 bilhões de dólares, considerado um dos maiores do mundo para demandas dessa natureza²¹⁶.

Em apartada síntese, tem-se um panorama bastante dinâmico do verdadeiro tabuleiro de demandas gerado com o desastre de Mariana, cabendo, portanto, como alhures já indicado, um maior aprofundamento da ação coletiva principal gerada a partir desse evento: a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800.

4.2.3 A ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800

A ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, proposta pelo Ministério Público Federal em 02 de maio de 2016, é considerada a principal ação coletiva oriunda do desastre de Mariana²¹⁷. Isso porque, além do vultoso valor atribuído à causa, de 155 bilhões de reais, o que inclusive lhe rendeu o nome “a ação civil pública de 155 bilhões”, essa ação foi ajuizada no intuito de tutelar, da forma mais abrangente possível, todos os direitos transindividuais atingidos pelo desastre, em especial, os direitos individuais homogêneos das mais de 300 mil pessoas afetadas (conforme levantamento realizado à época de seu ajuizamento).

Além disso, a ACP de 155 bilhões também teve sua relevância renovada, uma vez que, foi a partir dela que houve a celebração do TAC da Governança, em 2018, evento que gerou a própria suspensão dessa demanda em 26 de janeiro de

²¹⁵AÇÃO na Inglaterra pede R\$ 230 bi em indenizações para 700 mil vítimas do desastre de Mariana. In: BBC. [S.l.]. 15 mai. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cndr11z684ro>. Acesso em: 01 fev. 2023.

²¹⁶Ibidem.

²¹⁷ZANETI JR., Hermes *et al.* Ações individuais no caso Rio Doce: interrupção da prescrição, suspensão da prescrição e comportamento contraditório dos litigantes no processo de autocomposição. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 298, p. 193-217, dez. 2019.

2017, por decisão proferida pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado de Minas Gerais.

A demanda foi inicialmente proposta em face da Samarco Mineração S/A, Vale S/A, BHP Billiton Brasil Ltda.; e dos entes públicos União; Estado de Minas Gerais; Estado do Espírito Santo; Agência Nacional de Águas – ANA; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM; Instituto Chico Mendes de Biodiversidade – ICMBIO; Fundação Nacional do Índio – FUNAI; Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Instituto Estadual de Florestas – IEF; Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM; Fundação Nacional do Meio Ambiente – FEAM; Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – IEPHA-MG; Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – AGERH e Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF.

O Ministério Público Federal dividiu o polo passivo em três categorias: responsáveis diretos, responsáveis indiretos e decorrentes de desconsideração da personalidade jurídica e responsáveis indiretos pertencentes aos entes federativos e às entidades da administração.

A Samarco e a Vale S/A foram consideradas responsáveis diretas pelo desastre de Mariana, dado que ambas utilizavam da Barragem de Fundão para depositarem os rejeitos de suas atividades. Além disso, a Vale S/A também integrou o polo passivo, junto à BHP Billiton Brasil Ltda., na condição de causadoras indiretas dos danos, eis que figuram como sócias controladoras da Samarco, aplicando-se ao caso a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica desta última, conforme previsto no artigo 4º da Lei n.º 9.605/1998. Os demais réus, por sua vez, foram incluídos porquanto falharam no seu dever de polícia, uma vez que não agiram a fim de evitar o desastre, ônus que lhes incumbia.

O polo passivo, entretanto, foi de plano alterado pela decisão proferida pelo juízo no dia 07 de julho de 2016, ocasião em que, à exceção da Samarco, Vale e BHP, União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, determinou-se a exclusão de todos os entes públicos de administração indireta.

Os pedidos efetuados pelo Ministério Público Federal nessa demanda contemplam, dentre demais requisições, a condenação à reparação integral dos

danos socioambientais, socioeconômicos e humanos; à medidas de compensação por esses danos; à indenização pelo tempo em que a coletividade ficou impossibilitada de desfrutar do meio ambiente equilibrado; à indenização pelos danos morais coletivos; à recuperação ambiental das terras ocupadas por comunidades tradicionais e aos danos em específico por elas sofridos; ao ressarcimento de gastos públicos, entre outros.

É importante mencionar, ainda, que ao tempo do ajuizamento da ação civil pública principal (02/05/2016), os termos fixados pelo TACC/2016, finalizado em 02 de março de 2016, já estavam em pleno vigor, ou seja, a Fundação Renova já se operacionalizava, com o intuito de iniciar as primeiras etapas de contenção e de reparação dos danos ocasionados pelo desastre.

A demanda teve regular processamento, com destaque para atuação mediante conexão com demais ações que tramitavam no Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado de Minas Gerais, especialmente no que diz respeito ao compartilhamento de provas.

Em 21 de novembro de 2017, foi proferida decisão suspendendo a demanda até o dia 20 de abril de 2018, com a finalidade de que os interessados apresentassem os termos finais do TAC da governança (TAC GOV).

Posteriormente, em 08 de agosto de 2018, sobreveio sentença que homologou, ainda que com certas ressalvas, o Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC GOV), cujos detalhes já foram abordados acima. Merecem destaque os seguintes trechos da mencionada sentença²¹⁸:

O TERMO ADITIVO (fls. 5344/5367) tem por finalidade adequar e atualizar as disposições originárias do Termo de Ajustamento Preliminar - TAP (fls. 1822/1836) no que concerne as atividades relacionadas ao Eixo Socioeconômico. O novo desenho institucional permite que seja realizado o diagnóstico socioeconômico e disciplinada a contratação das assessorias técnicas às pessoas atingidas, bem como realizadas as consultas prévias e audiências públicas, tendo-se como ponto de partida uma concepção contemporânea dos Direitos Humanos, a abranger os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e também Ambientais.

O TERMO ADITIVO foi edificado com base nos seguintes princípios estruturantes: a) respeito à centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador de todas as atividades e medidas adotadas; b) garantia de efetiva

²¹⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Sentença**. Juízo da 12ª Vara Cível/Agrária de Minas Gerais, 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 abr. 2023.

participação das pessoas atingidas no processo de reparação integral dos danos; c) transparência e amplo acesso à informação, inclusive com a utilização de linguagem acessível e adequada às condições e à realidade das comunidades atingidas; d) respeito à auto-organização das pessoas atingidas, em observância ao direito fundamental à liberdade de associação e organização; e) respeito às lógicas coletivas de pertencimento, bem como ao modo de vida das pessoas e das famílias atingidas, observando a dinâmica social e considerando a importância de suas relações sociais na avaliação dos seus danos.

Constitui-se, portanto, sob o prisma dos Direitos Humanos em documento jurídico avançado, em sintonia com as normas internacionais que regem o tema.

Especialmente quanto ao TAC GOV, é notória a perspectiva celebrativa da sentença proferida pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado de Minas Gerais²¹⁹, que teceu, inclusive, elogios à atuação das partes para a composição do litígio, conforme infere-se:

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC Governança, ora submetido à apreciação judicial, constitui-se em documento jurídico complexo, pois disciplina a governança institucional que deve orientar as atividades de reparação integral dos danos decorrentes do Desastre de Mariana. Trata, ademais, da proteção dos direitos dos povos indígenas, das comunidades tradicionais e quilombolas. Dispõe, ainda, sobre a reformulação da estrutura interna da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo - CIF, e sua fonte de custeio. Pois bem. A importância jurídica (e mesmo social) do TAC Governança pode ser extraída pela quantidade (e qualidade) das instituições públicas que manifestaram adesão. Obter consenso institucional em um tema tão complexo, delicado e multidisciplinar como o Desastre de Mariana é algo verdadeiramente novo no nosso sistema de justiça. Inaugura-se, hoje, um novo paradigma institucional em termos de proteção ao meio ambiente, um novo modelo de comportamento das instituições jurídicas brasileiras, que mostram ao país a capacidade de agir coordenada e institucionalmente na busca do verdadeiro interesse público.

O Magistrado Mário de Paula Franca Júnior²²⁰ chega inclusive a mencionar que:

Sempre me pareceu claro, desde o início, que o sistema de jurisdição clássico (*da mihi factum, dabo tibi ius, iura novit curia*) não seria o mais apropriado para buscar-se uma solução efetiva para o CASO SAMARCO. O meio consensual revelava-se e segue revelando-se o mais adequado para solucionar os inúmeros litígios que gravitam em torno do Desastre ambiental de Mariana.

²¹⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Sentença**. Juízo da 12ª Vara Cível/Agrária de Minas Gerais, 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 abr. 2023.

²²⁰ Ibidem.

Em outro trecho²²¹, novamente celebrando que:

Foi a partir do diálogo institucional e desse espírito de cooperação que o sistema de conciliação, com as particularidades próprias que o caso requer, frise-se, viabilizou-se como o mais adequado a oferecer respostas e soluções aos desafios e litígios decorrentes do Desastre de Mariana. Não se deve olvidar que a presente demanda, embora revestida de especial peculiaridade e integrada por diversos entes/órgãos públicos, admite a solução consensual, desde que submetida à chancela da Justiça Federal. A Lei Federal 13.140/2015 expressamente dispõe que, ainda que se trate de direitos indisponíveis, porém transigíveis, admite-se a solução consensual do litígio, desde que submetida à homologação judicial.

Com essa decisão, suspendeu-se ou, até mesmo, extinguiu-se a maior parte das demandas conexas as quais tramitavam naquele juízo, inclusive a própria ACP de n.º 0023863-07.2016.4.01.3800 ora em análise. Ficou determinado, na sentença, que a ACP principal ficaria suspensa em relação aos pedidos não contemplados pelo TAC GOV até a repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos para reparação integral dos danos do desastre, situação que remanesce até o presente.

Feita essa breve contextualização da ACP de n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, cabe tratar, por fim, dos efeitos já obtidos com a celebração dos TACS oriundos do desastre de Mariana.

4.2.4 Cenário atual de Mariana e das operações da Samarco: quais foram as reverberações obtidas com a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800?

Sem dúvidas o elemento central responsável por concretizar as principais medidas obtidas com a ACP de 155 bilhões é a Fundação Renova. Como visto, essa entidade é a responsável por colocar em prática 42 programas que atuam tanto no eixo socioambiental, quanto no eixo socioeconômico. Até o momento, foram investidos 30 bilhões de reais nos planos de recuperação e o orçamento para 2023 ultrapassa os oito bilhões, segundo a fundação²²².

Após sete anos da tragédia, contudo, o cenário é de frustração entre as vítimas. No subdistrito de Bento Rodrigues, em novembro de 2022, apenas 78 casas estavam prontas e outras 121 residências estavam prometidas para até o final

²²¹ Ibidem.

²²²A REPARAÇÃO avança, os resultados acontecem. *In*: Fundação Renova. [Minas Gerais]. [2023?]. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>. Acesso em: 25 maio 2023.

daquele ano para um total de 196 famílias que aguardavam o reassentamento²²³. Em razão da morosidade no processo de reassentamento das famílias, muitas delas acabaram desistindo de retornarem a morar no subdistrito. Cerca de 20%²²⁴, ocasião em que, então, a Fundação Renova custeia uma casa ou um terreno em local diverso escolhido pelas vítimas. A fundação atribuiu esses atrasos, no entanto, à influência da pandemia gerada pelo vírus Covid-19.

O Poder Executivo de Mariana, por outro lado, mostra-se satisfeito com o avanço das obras, especialmente, quanto a entrega de aterro sanitário, da escola e do posto de saúde totalmente novos²²⁵. No tocante, as indenizações destinadas às vítimas, quase 14 bilhões já foram investidos²²⁶, embora haja uma série de críticas quanto aos métodos de cadastro e quanto à incapacidade de os valores pagos de fato garantirem uma vida digna aos afetados.

Quanto aos impactos socioambientais, destaca-se que a pesca segue proibida nas regiões da Bacia do Rio Doce, afetadas pela onda de lama²²⁷. Entretanto, o reflorestamento das áreas afetadas, que chegam a 550 hectares, em especial, das APP's, atividade em que se investiu cerca de 356 milhões de reais, foi concluído ainda em 2021²²⁸. Em 2020, a qualidade da água para consumo, após tratamento convencional, também voltou aos patamares de antes do desastre, segundo a fundação²²⁹.

Em síntese, o que se tem é que, a despeito de dados positivos quanto às medidas implantadas pelos programas, – a maioria divulgadas pela própria

²²³MARIANA: tragédia completa 7 anos de impunidade e atrasos na reparação às vítimas. *In*: G1: Minas Gerais. Belo Horizonte, 05 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/11/05/mariana-tragedia-completa-7-anos-de-impunidade-e-atrasos-na-reparacao-as-vitimas.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2023.

²²⁴PARREIRAS, Mateus. Novo Bento é entregue incompleto após quase 7 anos do desastre de Mariana. *In*: Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte], 19 out. 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/10/19/interna_gerais,1409393/novo-bento-e-entregue-incompleto-apos-quase-7-anos-do-desastre-de-mariana.shtml. Acesso em: 25 maio 2023.

²²⁵Ibidem.

²²⁶A REPARAÇÃO avança, os resultados acontecem. *In*: Fundação Renova. [Minas Gerais]. [2023?]. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>. Acesso em: 25 maio 2023.

²²⁷COUZEMENCO, Fernanda. É o fim da pesca no Rio Doce e litoral capixaba?. *In*: Século Diário, Vitória. 24 ago. 2022. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/e-o-fim-da-pesca-no-rio-doce-e-no-litoral-capixaba>. Acesso em: 25 maio 2023.

²²⁸VETTORAZZO, Lucas. Renova diz que concluiu reflorestamento em área do desastre de Mariana. *In*: Veja. [S. l.]. 01 jul. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/renova-diz-que-concluiu-reflorestamento-em-area-do-desastre-de-mariana>. Acesso em: 25 maio 2023.

²²⁹CASTRO, João Henrique. Rio Doce: qualidade da água voltou ao patamar de antes da lama, diz Renova. *In*: A Gazeta. [Espírito Santo]. 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/rio-doce-qualidade-da-agua-voltou-ao-patamar-de-antes-da-lama-diz-renova-1020>. Acesso em: 25 maio 2023.

Fundação Renova -, se verifica uma série de dificuldades à efetivação de reparações adequadas, o que tem renovado a onda de ajuizamento de ações, tanto pelas vítimas, quanto pelos próprios entes públicos que não se conformam com a atuação da fundação.

Por último, quanto às operações da Samarco, talvez o ponto principal de mudança tenha sido, justamente, a alteração do método de destinação dos rejeitos de minério gerados pela companhia. Após o desastre de Mariana, a Samarco passou a adotar o método de empilhamento de rejeitos a seco, prática mais segura que o uso de barragens como a de Fundão²³⁰. Foi com essa mudança, inclusive, dentre demais adequações, que a mineradora obteve, no final de 2019, a licença operacional corretiva (LOC)²³¹, voltando a operar em Mariana, oficialmente, somente em novembro de 2020²³², cinco anos após o desastre.

Feito o relato dos fatos principais que sucederam o desastre de Mariana e, em especial, a ACP de 155 bilhões, passa-se a parte final da pesquisa, a fim de que seja respondida a sua pergunta problema, qual seja, se a ACP principal gerada pelo evento configura um processo estrutural.

²³⁰SAMARCO passa a deter todas as licenças para reiniciar as operações. *In: Exame*. [S. l.]. 25 out. 2019. Disponível em: <https://exame.com/negocios/samarco-passa-a-deter-todas-as-licencas-para-reiniciar-operacoes/>. Acesso em: 25 maio 2023.

²³¹Ibidem.

²³²PIMENTEL, Thais. Samarco retoma atividades em Mariana 5 anos após tragédia que matou 19 pessoas. *In: G1: Minas Gerais*. Belo Horizonte. 11 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/12/11/cinco-anos-apos-rompimento-de-barragem-prefeito-de-mariana-anuncia-retomada-das-atividades-da-samarco.ghtml>. Acesso em: 26 maio 2023.

5 O CASO DE MARIANA É UM EXEMPLO DE PROCESSO ESTRUTURAL?

Neste capítulo, unindo a base teórica disposta nos capítulos 2 e 3, com o estudo de caso do desastre de Mariana, realizado no capítulo 4, buscar-se-á responder o problema que instigou a realização desta monografia em primeiro lugar. Afinal, a ACP de 155 bilhões, gerada pelo caso de Mariana, é um exemplo de processo estrutural?

Com a intenção de responder o questionamento central dessa pesquisa, revela-se necessário visitar alguns dos requisitos que tornam uma demanda caracteristicamente estrutural.

Primeiramente, cabe recordar que, nas palavras de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira²³³:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser um estado de coisas não considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que precisa de reorganização (ou de reestruturação).

Nesse sentido, o desastre de Mariana revelou diversos problemas estruturais: a vergonhosa falha nos procedimentos adotados pelo DNPM em seu dever de fiscalização de barragens de rejeitos, as sucessivas omissões da Samarco e as suas controladoras quanto aos riscos que já se anunciavam desde um ano após o início de suas atividades em Fundão²³⁴ e, posteriormente, da própria Fundação Renova em efetivar os programas pelos quais é responsável.

Além disso, a fim de elucidar o questionamento, serão adotadas as características essenciais ao processo estrutural elencadas por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira²³⁵, que são assim descritas:

²³³DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

²³⁴FREITAS, Raquel; PAES, Cíntia. Acúmulo de lama é uma das causas da ruptura de barragem, diz auditoria. In: G1, Minas Gerais. 29 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/08/acumulo-de-lama-e-uma-das-causas-da-ruptura-de-barragem-diz-auditoria.html>. Acesso em: 25 maio 2023.

²³⁵DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

Eis o que nos parece ser essencial à caracterização do processo estrutural: (i) o fato de nele se discutir um problema estrutural; (ii) o fato de ele buscar a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema estrutural; (iii) o fato de ele precisar desenvolver-se num procedimento bifásico; (iv) a intrínseca flexibilidade no procedimento; e (v) a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo.

Como já afirmado, o desastre de Mariana revelou pelo menos três problemas estruturais, que são identificados na Samarco, no DNPM e na Fundação Renova.

Na petição inicial da ACP n.º 0023863-07.2016.4.01.3800²³⁶, a preocupação com a reestruturação da Samarco, mediante práticas de *compliance* dos riscos ambientais inerentes às suas atividades, desponta a identificação não só de um problema estrutural (i), mas dita um estado ideal de como essas questões devem passar a serem tratadas, vejamos:

A tragédia de Mariana revelou que as normas e políticas empresariais de respeito ao meio ambiente estavam muito aquém das exigências. Se bem existiam, como a todos faziam crer, estavam muito distantes de uma prática ambiental segura e sustentável. Esse déficit de normatividade e adequação, a revelar, no mínimo, insuficiência das políticas internas de *compliance*, deve ser suprido pela imposição de uma auditoria externa que avalie a governança corporativa de cada uma das empresas, sua cultura e normas de gestão do risco ambiental, associado às práticas adotadas, determinando correção de comportamento e valores que se ajustem às necessidades do desenvolvimento sustentável e previnam a repetição de episódio como a tragédia de Fundão, em Mariana.

Quanto ao mapeamento de problemas os quais atingem as entidades governamentais, na petição inicial da ACP de 155 bilhões²³⁷ ressaltou-se que:

A ausência de fiscalização ou sua insuficiência, bem como a emissão da licença ambiental de operação que admitiu e permaneceu admitindo a operação da barragem de rejeitos, pelas requeridas, independentemente da licitude ou ilicitude da conduta, são causas suficientes e que contribuíram para a configuração da relação de causalidade entre a ação e a omissão do Poder Público e o dano produzido.

A relevância do DNPM, como já adiantado acima, decorre, tendo em vista que cabia a esse órgão a fiscalização das barragens de rejeitos de minérios, o que, em comparação aos demais órgãos, também denunciados pelo Ministério Público Federal na demanda, parecem deixar o nexo causal entre as suas atividades e o

²³⁶MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 279.

²³⁷Ibidem. p. 160.

desastre mais estreitos. Na petição inicial²³⁸ da demanda as atribuições da autarquia, são destacadas pelo Ministério Público Federal da seguinte forma:

O DNPM atua como agente regulador e fiscalizador das atividades de mineração no país. [...]

Especificamente sobre a Lei n. 12.334/2010, vale destacar ser ela expressa ao atribuir ao DNPM responsabilidade sobre a fiscalização da segurança de barragens, ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (art. 5º, inc. III). (grifo nosso)

Quanto às falhas do DNPM, na petição inicial da ACP de 155 bilhões, o Ministério Público Federal²³⁹ ainda é categórico ao afirmar que:

Como está registrado nesta manifestação, o DNPM – autarquia federal que também integra o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens – vinha se omitindo em seu dever de fiscalizar o cumprimento das recomendações anexadas à declaração de estabilidade das barragens (instrumento da revisão periódica de segurança de barragens). Está comprovado, por exemplo, que o DNPM não fiscalizou o cumprimento das recomendações consignadas no plano de ações anexado à Declaração de Estabilidade da Barragem de Fundão emitida em 2014 – como era seu dever, nos termos do art. 16, inciso III, da Lei Federal n. 12.334/2010. Na realidade, tudo indica que os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragem (SNISB) ainda não haviam iniciado, efetivamente, o cumprimento da lei, publicada em 20 de setembro de 2010 e desde então plenamente vigente. Com isso se evidencia a absoluta falta de organização e de articulação entre os principais responsáveis pela condução da Política Nacional de Segurança de Barragens – o que era ordenado e desejado pela Lei Federal n. 12.334/2010 e que poderia, efetivamente, ter evitado o desastre que ceifou dezenove vidas humanas.

Ou seja, essa série de falhas apontadas na atuação da autarquia responsável, dentre outras atividades, pela fiscalização da Barragem de Fundão, revela um problema, sem dúvidas de caráter estrutural no DNPM, dado que há inconsistências significativas na articulação de seus setores internos (i). Essa conclusão, aliás, é corroborada por Edilson Vitorelli²⁴⁰, para quem o desastre de Mariana tornou evidente a desestruturação, preexistente à tragédia, da fiscalização de barragens de rejeitos por parte da autarquia. Posteriormente, em relatório

²³⁸MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 279.

²³⁹Ibidem. p. 172-173.

²⁴⁰VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 83.

aprovado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também foi reconhecido o tratamento deficitário dos dados colhidos pelo DNPM²⁴¹.

Embora uma reestruturação completa desse órgão a fim de corrigir esses problemas, por óbvio, fugiria completamente do objeto da ACP de 155 bilhões, no próprio bojo da petição inicial foram estabelecidas diversas ações administrativas a serem implementadas não só pela DNPM, mas pelos demais órgãos réus a fim de recuperar os danos socioambientais. Vale a menção de alguns deles²⁴²:

- Promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental (inc. IV);
- Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos (inc. VI);
- Organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) (inc. IX);
- Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (inc. X);
- Promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente (inc. XI);
- Exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União; (inc. XIII)

Essas ações certamente podem ser compreendidas, também, como objetivos, que, direta ou indiretamente, indicam o estado ideal em que as atribuições do DNPM – e das demais entidades públicas réus – deveriam ser exercidas (ii).

O terceiro problema estrutural, ou seja, as falhas apontadas na atuação da Fundação Renova, típica *claim resolution facility*²⁴³, como já indicado no subcapítulo 4.2.1, foi essencial à composição do TAC GOV. Na petição inicial da ACP de 155 bilhões, foram apontadas uma série de inconsistências na forma como a Fundação Renova seria operacionalizada. Isso porque, segundo afirmado pelo MPF, “a sistemática de elaboração, gestão, execução e financiamento dos programas e projetos não atende ao interesse dos atingidos nem contribui para a integral tutela

²⁴¹MARTELLO, Alexandre. Fiscalização de barragens foi 'frágil e deficiente', avalia TCU sobre Mariana. *In*: G1, Brasília. 21 set. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/09/fiscalizacao-de-barragens-foi-fragil-e-deficiente-avalia-tcu-sobre-mariana.html>. Acesso em: 25 maio 2023.

²⁴²MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 171.

²⁴³CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. **Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos**: as *claim resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. Revista de Processo, São Paulo, ano 44, vol. 287, p. 446-483, jan. 2019.

do meio ambiente degradado”²⁴⁴. A atuação da fundação foi criticada por conta da insuficiência de previsão de aportes financeiros para efetivar os programas prometidos; por conta de o diagnóstico dos danos, proposta de programas, projetos e a análise quanto a validação, adequação e suficiência dos mesmos se darem de forma unilateral pelos próprios réus, sem perícia técnica independente; e porque o estabelecimento dos prazos de implementação dos programas também ficaria a cargo dos réus. Tudo isso, sem nenhuma previsão de participação direta das próprias vítimas na deliberação quanto a implementação e a qualidade das medidas propostas, o que, adrede de dúvidas, fere o princípio do devido processo legal e abre sérios questionamentos quanto à legitimidade das ações tomadas pela Fundação Renova. Todos esses pontos revelam uma falha na estrutura dessa entidade que passou a gerar uma situação de desconformidade (i). Até mesmo a criação de uma pessoa jurídica para pôr em prática os planos de recuperação socioambientais e socioeconômicos foi criticada pelo MPF, porquanto se tratava, pelo menos há época, de figura estranha à lógica do Direito Ambiental²⁴⁵.

A fim de resolver o problema estrutural daquela instituição, portanto, o Ministério Público Federal requereu a provisão de capital e o oferecimento de garantias pelos réus, a contratação de um corpo pericial multidisciplinar independente, bem como de uma auditoria externa e independente. Além disso, a gestão dos programas e a sua execução e a análise dos dados colhidos pelo corpo pericial deveriam ser submetidas ao controle do Juízo, do Ministério Público, dos órgãos estatais de fiscalização, de organismos internacionais, dos atingidos e da auditoria externa (ii).

Com todo o exposto até aqui, tem-se que os primeiros dois requisitos para classificar a ACP n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, gerada a partir de o desastre de Mariana, como uma demanda de caráter estrutural, conforme a classificação proposta por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, estão plenamente preenchidos.

O terceiro requisito diz respeito ao fato de a demanda precisar desenvolver-se em um procedimento bifásico, ou seja, o processo estrutural, na prática, se desdobra

²⁴⁴MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023. p. 272.

²⁴⁵Ibidem. p. 273.

em duas fases. Maiores digressões quanto a esse procedimento já foram realizadas no subcapítulo 3.5.2. No caso da ACP de 155 bilhões, este requisito também se mostra presente, tendo em vista que a sentença proferida pelo Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado de Minas Gerais não só confirmou o estado de desconformidade estrutural da Samarco, da DNPM e da Fundação Renova, como também, ao homologar o TAC GOV, fixou os parâmetros de atuação que essas três entidades deveriam passar a adotar (iii).

Giza-se que a sentença estrutural no caso de Mariana, além de determinar os meios pelos quais a reestruturação dessas organizações deveria ser feita, deixou certo espaço para que esses meios sejam revistos ou acrescidos de novas medidas, no decorrer de sua execução, o que, certamente, também atende ao quarto requisito (iv).

O quinto e último requisito definido por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira como caracterizador de um processo estrutural é a consensualidade, inclusive em relação à adaptação do processo. O preenchimento dessa condição dispensa maiores elocubrações, eis que a decisão que pôs fim a fase de conhecimento da ACP de 155 bilhões foi, justamente, necessária para homologar o Termo de Ajustamento de Conduta da Governança (TAC GOV), documento que, por sua própria natureza, pressupõe a existência de consenso entre as partes (v). Aliás, o atingimento de uma composição em uma demanda incumbida por resolver um litígio extremamente complexo e marcado pela multipolaridade e pela existência de interesses múltiplos foi bastante destacado pelo Magistrado Mário de Paula Franca Júnior, como já exposto no subcapítulo 4.2.3.

Por meio de toda essa análise, constata-se que, sem dúvidas, a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, gerada pelo desastre de Mariana, é um exemplo de processo estrutural. E não só é, certamente, uma das demandas mais emblemáticas do país no que diz respeito às ações coletivas e aos direitos transindividuais, seja pela amplitude e pela complexidade do litígio que pretendeu apaziguar, seja pela implementação de institutos processuais inovadores como o processo estrutural e as *claim resolution facilities*.

Deve ser destacado que a frustração quanto ao andamento de algumas das medidas originalmente planejadas para reparar os prejuízos gerados pelo desastre, mencionadas no subcapítulo 4.2.4, não traduzem, de forma alguma, o insucesso de um processo estrutural. Pelo contrário, é perfeitamente normal que, uma vez

levantadas as dificuldades de implementação dessas medidas, a demanda retorne ao Juízo, com o objetivo de que se apure os motivos e para que, se necessário, haja a reorganização de sua forma de implantação, na forma de provimentos em cascata²⁴⁶, como visto no subcapítulo 3.5.2.

De todo modo, nem só insucessos vieram com os programas da Fundação Renova e com o litígio de Mariana em um sentido amplo. Destaques positivos devem ser feitos quanto à modificação do modo de destinação de rejeitos operado hoje pela Samarco²⁴⁷ e que, pouco a pouco, vem sendo aderido por demais mineradoras no Brasil, o que, sem dúvidas, contribui para diminuir os riscos de um novo desastre.

O reconhecimento da ACP de 155 bilhões como um caso de litígio estrutural se deve, antes de mais nada, ao fato de que, dificilmente, outro instrumento processual seria hábil a entregar a prestação jurisdicional que esse caso demanda com tamanha adequação e efetividade. Isso porque os danos ambientais gerados pelo rompimento da Barragem de Fundão seguem até o momento ocorrendo, sendo a mensuração de suas reais dimensões extremamente complexa. Isso gera, via de consequência, a completa impossibilidade de cumprir com o próprio princípio da demanda, como já foi discorrido no subcapítulo 3.5.2.

Por outro lado, por óbvio, não se pode deixar um litígio de tamanha complexidade alheio à jurisdição, especialmente quando o ponto nodal do direito de ação é a prestação jurisdicional que conforma a vontade do Estado Democrático de Direito. Sem o reconhecimento e a aplicação do processo estrutural ao litígio de Mariana, se teria como consequências lógicas ou o completo atolamento do Poder Judiciário com milhares de demandas individuais ou o ajuizamento de ações coletivas que, ainda que gerassem a condenação dos autores do desastre e a reparação, na medida do possível, dos danos gerados por ele, continuariam insistindo na lógica da lesão + condenação + reparação. Ou seja, sem o uso do processo estrutural nesse conflito, se estaria, praticamente, anuindo com a perpetuação de más práticas de extração de minérios e de fiscalização dessa atividade que, mais cedo ou mais tarde, gerariam novos danos ao meio ambiente.

²⁴⁶ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.

²⁴⁷SAMARCO passa a deter todas as licenças para reiniciar as operações. *In*: Exame. [S. l.]. 25 out. 2019. Disponível em: <https://exame.com/negocios/samarco-passa-a-deter-todas-as-licencas-para-reiniciar-operacoes/>. Acesso em: 25 maio 2023.

Conclusão semelhante é adotada por Marco Félix Jobim e Guilherme Christen Möller²⁴⁸, para quem a utilização de técnicas estruturantes em casos envolvendo desastres ambientais revela-se a altura de sua complexidade, indo além da restauração imediata dos danos para servir como forma de prevenir e mitigar casos futuros.

Quanto a esse ciclo de eventuais novos danos gerados pela manutenção de más práticas de extração de minérios e de sua fiscalização, merece destaque um aspecto que, ainda que não tenha sido diretamente o objeto de estudo desse trabalho, encontra-se muito presente no caso do desastre de Mariana: o direito dos desastres.

Délton Winter de Carvalho, quem inaugurou o estudo do Direito dos Desastres no Brasil²⁴⁹, o conceitua como o conjunto de regras que almejam regular eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais²⁵⁰. Além disso, os desastres ambientais são eventos dotados de um caráter exponencial quanto as suas consequências e que, portanto, superam a dimensão individual para atingir comunidades, para atingir uma dimensão social²⁵¹.

Mencionando a perspectiva do Direito dos Desastres, Edilson Vitorelli²⁵², discorda da conclusão atingida com essa pesquisa, afirmando que:

Embora o desastre não seja, por si só, um litígio estrutural – não parece correto afirmar, por exemplo, que os rompimentos das barragens em Mariana ou Brumadinho sejam conflitos estruturais, de acordo com os conceitos aqui desenvolvidos – é frequente que as condições que proporcionam a sua ocorrência sejam estruturais. É o caso da ausência ou precariedade de políticas públicas de fiscalização de barragens de rejeitos de mineração, bem como da desestruturação das políticas de ocupação urbana, que ensejam recorrentes inundações, deslizamentos de encostas etc. De modo análogo, após o desastre, as medidas de mitigação de suas consequências também podem ser estruturais. Não é possível, por

²⁴⁸JOBIM, Marco Félix; MÖLLER, Guilherme Christen. **Uma reflexão sobre as decisões envolvendo desastres ambientais a partir dos processos estruturais**. In: SILVA, Bruno Campos; AGRELLI, Vanusa Murta (coord.). *Princípio da legalidade no direito ambiental*. Porto Alegre: Paixão, 2022. p. 278.

²⁴⁹VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 513.

²⁵⁰CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 36-37.

²⁵¹Ibidem p. 36-37.

²⁵²VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 513.

exemplo, realocar imediatamente milhares de pessoas desabrigadas pelas chuvas, mas é possível estabelecer planos que coloquem em andamento medidas progressivas para o atendimento a tal situação.

Apesar de o autor não ter esclarecido, em maiores detalhes, a razão pela qual compreende que o desastre de Mariana não é um caso de litígio estrutural²⁵³, algumas possíveis conclusões nesse sentido podem ser retiradas dos requisitos elencados por ele, para distinguir o processo estrutural do processo coletivo. Nessa linha, são citados: 1) o litígio que a demanda enfoca deve derivar de um comportamento reiterado de uma estrutura (instituição, política, empresa, entidade etc.) a qual tenha impacto significativo sobre a sociedade; 2) a abordagem do litígio deve ser policêntrica, e isso deve influenciar no desenvolvimento do processo e no decorrer da característica irradiada do litígio que subjaz ao processo, a qual exige que os interesses sociais de diferentes subgrupos sejam representados e considerados; e 3) a pretensão deve ser a de realizar a tutela jurisdicional por intermédio da implementação, progressiva e paulatina, de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional, para o futuro²⁵⁴.

Considerando esses requisitos, o caso do desastre de Mariana parece encontrar certas incompatibilidades, especialmente, com o item 1, devido ao conceito mais restrito de litígio estrutural utilizado pelo autor. Edilson Vitorelli, contudo, compactua com a conclusão de que o desastre de Mariana revelou um problema estrutural na atuação do DNPM em seu dever de fiscalização de barragens de rejeitos²⁵⁵ e reconhece que há, na petição inicial da ACP de 155 bilhões, pedido com características estruturais, expressamente mencionando o caso dos índios Krenak²⁵⁶.

²⁵³É interessante destacar que Edilson Vitorelli utiliza o termo “litígio estrutural” e não “problema estrutural” como fazem Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira. Apesar de os dois conceitos apresentados pelos autores não poderem ser tratados como sinônimos, como apontado por Vitorelli, podem ser considerados bastante similares. (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 471)

²⁵⁴VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 79.

²⁵⁵Ibidem. p. 83.

²⁵⁶O autor menciona o seguinte pedido: “VII. Determine aos réus que, em caráter solidário: a) implementem e desenvolvam programa específico de saúde, com a participação dos indígenas, voltado ao acompanhamento e melhoria das condições de nutrição das crianças, adultos e idosos das etnias Krenak, Tupiniquim e Guarani, diante dos impactos do rompimento da barragem Fundão sobre suas fontes nutricionais; b) promovam a contratação de equipe multidisciplinar, aprovada pela respectiva etnia indígena, que se dedique, em projeto de natureza amplamente participativa, a propor e implementar medidas estruturais e culturalmente adequadas, capazes de garantir e resgatar o acesso sustentável e autogestionado do povo indígena respectivo à sua

Por outro lado, pode ser apontada como opinião convergente à conclusão atingida com essa pesquisa, sem ressalvas, aquela exposta por Leonardo Silva Nunes e Samuel Paiva Cota²⁵⁷, para quem:

O caso de Mariana é um fato do qual decorre verdadeiro exemplo de litígio estrutural, altamente complexo, multipolar, de caráter prospectivo e marcado pela existência de violações de diversos direitos que demanda o desenvolvimento de mecanismos processuais mais adequados a lidar com uma realidade factual densa e expandida.

Os autores também concluíram que a Fundação Renova possuía problemas de caráter estrutural, ligados à participação dos titulares do direito material em litígio, de fiscalização e controle das atividades desenvolvidas, de legitimidade das decisões tomadas e etc²⁵⁸. Ainda, expandindo sobremaneira o reconhecimento dos efeitos do caso de Mariana, Leonardo Silva Nunes e Samuel Paiva Cota afirmam que esse conflito envolveu toda a reorganização do setor socioeconômico de mineração, na medida em que, a partir desse evento, houve propostas de alterações legislativas e administrativas na fiscalização desse setor²⁵⁹.

Por fim, solucionado, com base na fundamentação teórica levantada na pesquisa, o problema do presente trabalho e feitas algumas digressões quanto a posições contrárias e favoráveis à conclusão aqui obtida do ponto de vista doutrinário, passa-se as considerações finais.

alimentação tradicional, sendo que, para a consecução de tal objetivo, devem os réus apresentar, no prazo máximo de 06 (seis) meses, plano de ação, construído conjuntamente com a etnia respectiva, contendo as medidas a serem adotadas, bem como cronograma de trabalho, e, a seguir, produzir e divulgar relatórios de sua execução.” VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 81.

²⁵⁷NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. **O Caso Mariana**: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. *In*: SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima. Direito em tempos de crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais. São Paulo: Dialética, 2020. p. 388.

²⁵⁸Ibidem. p. 389.

²⁵⁹Ibidem p. 389.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez concluída a exposição teórica, cabe tecer os comentários finais atinentes à pesquisa. Com isso, almeja-se destacar as principais percepções e conclusões atingidas sem, contudo, esgotar o tema do processo coletivo e estrutural e a sua relação com o desastre de Mariana. Até mesmo porque, como visto, sequer os desdobramentos dos danos socioambientais e socioeconômicos causados pelo evento foram, de fato, encerrados e completamente apurados, o que apenas demonstra que a discussão aqui proposta ainda pode ser muito explorada e estudada, seja mediante estudos de caso, técnicas de jurimetria ou pela própria revisão bibliográfica.

Desse modo, como visto no capítulo 2, o advento do Código de Defesa do Consumidor foi essencial à adequada classificação daqueles direitos que, embora verificados em uma série de litígios, escapavam não só à lei, porém, por muito tempo, à própria doutrina de uma abordagem mais clara. Ainda que, atualmente, haja críticas quanto à clássica divisão dos direitos transindividuais em difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, com destaque para a nova classificação proposta por Edilson Vitorelli, o fato é que sua positivação representou um avanço à sua tutela pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Esse avanço, como visto no capítulo 3, influenciou a criação de uma série de legislações, com destaque para a lei da ação civil pública, o já mencionado Código de Defesa do Consumidor, o ECA, a lei de improbidade administrativa, entre outros. Aliás, tanto a LACP, quanto o CDC, passaram a compor o núcleo duro do que se denominou, no caso brasileiro, um microssistema processual coletivo. A esse microssistema, foram reconhecidos diversos princípios, com especial destaque para o princípio do devido processo legal. A participação dos titulares do direito material na demanda, conforme aponta o devido processo legal, é essencial ao reconhecimento da legitimidade e da própria constitucionalidade das decisões proferidas em demandas coletivas. A legitimidade é, portanto, no processo coletivo brasileiro, um de seus pontos mais sensíveis, especialmente porque, como visto, o incentivo da participação das vítimas nas demandas coletivas e a própria regulação de como isso seria feito ainda é, de certo modo, incipiente no Brasil. Entretanto, casos paradigmáticos têm revelado o anseio dos operadores do direito em modificar essa realidade, seja mediante a realização de audiências públicas, de consultas

online, de sessões de mediação, entre demais formas de interação. Essas iniciativas devem ser muito parabenizadas e incentivadas, sobretudo quando considerada a legitimação *ope legis* adotada no processo coletivo brasileiro. Ainda, a participação dos titulares do direito material na demanda, aliada ao controle judicial da legitimação adequada, destacaram-se como pontos essenciais até mesmo aos efeitos da coisa julgada coletiva.

Se o processo coletivo, por si só, exigiu a ruptura com a lógica dualista do processo individual, bem como de demais pontos como a legitimidade e a coisa julgada, o processo estrutural se propõe a ir ainda mais longe. Isso porque o processo estrutural pressupõe a flexibilização do princípio da demanda, com o objetivo de que a solução ao estado de desconformidade possa ser instituída pela decisão estrutural e, não só, a fim de que, mesmo essa solução, acaso não bem sucedida na fase de execução, possa ser reformulada. Porém, essa flexibilização não deixa de lado o contraditório e a ampla defesa, especialmente diante do caráter central da consensualidade nesses tipos de litígios. Pode-se afirmar, também, que o processo estrutural avança e refina ainda mais os próprios procedimentos a serem adotados em um processo, saudando, assim, uma prestação jurisdicional de qualidade e efetiva.

O processo estrutural visa, antes de mais nada, fazer cumprir as diretrizes impostas pela própria Constituição Federal aos casos em que determinada instituição, pela sua desorganização estrutural, atua em ofensa à diversos direitos fundamentais, situações que, infelizmente, não são raras no Brasil.

Talvez um dos exemplos mais emblemáticos dessas situações de desconformidade estrutural dos últimos dez anos tenha sido, justamente, o desastre ambiental de Mariana, cujo estudo de caso buscou-se efetuar no capítulo 4. O desastre de Mariana é considerado até hoje, mais de sete anos após o rompimento da Barragem de Fundão onde teve início, um dos maiores desastres ambientais do mundo e um caso marcado por sérias violações aos direitos humanos. A tragédia gerou sérios danos ao meio ambiente de uma macrorregião composta por mais de 30 municípios, em dois estados brasileiros, atingindo finalmente o mar territorial. Os desdobramentos desse triste incidente, contudo, não se limitaram aos drásticos danos ambientais, mas também geraram desemprego, pobreza, a perda de um subdistrito inteiro e das memórias históricas e culturais daquela localidade, apenas para citar de plano.

No tabuleiro de demandas judiciais iniciados com o desastre, tanto individuais como coletivas, destacou-se, por sua amplitude na tutela dos interesses violados, a ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, ponto central do estudo realizado nessa pesquisa. No capítulo 04, portanto, discorreu-se mais detalhadamente sobre essa demanda, com igual destaque ao TACC/2016 e TAC GOV, celebrados também em decorrência da tragédia. As medidas obtidas com a ACP de 155 bilhões, como ficou conhecida, podem ser sintetizadas nesses dois compromissos de ajustamento de conduta mencionados, sendo que a sua implementação está sendo feita por meio da Fundação Renova, uma típica *claim resolution facility*. O caso de Mariana, aliás, foi um dos pioneiros a explorar essa forma de execução de medidas judiciais no Brasil.

Toda essa revisão teórica, ao fim, desencadeou o capítulo 5 da pesquisa, responsável por responder a pergunta-problema: o caso de Mariana é um exemplo de processo estrutural?

Por meio da análise do teor da petição inicial da ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800 em harmonia as disposições contidas no TACC/2016 e, principalmente, no TAC GOV, concluiu-se que sim. E não só isso, o processo estrutural foi identificado, em maior ou menor grau, nas propostas de reestruturação da Samarco por meio de *compliance*, de reestruturação, de maneira mais indireta, do DNPM, por meio da fixação de normas-princípio de sua atuação ao longo do litígio, e, principalmente, na Fundação Renova. Quanto a Fundação, há especial destaque no que ficou denominado – de forma bastante intuitiva – compromisso de ajustamento de conduta da governança (TAC GOV). Isso porque esse instrumento visou reestruturar a atuação da Fundação Renova modificando o seu orçamento e destinação de recursos; adotando corpo pericial multidisciplinar independente das rés Samarco, Vale e BHP Billiton, com a intenção de apurar a adequação e os resultados dos programas geridos pela fundação; e, por fim, preocupou-se sobremaneira em introduzir maior participação das vítimas à fase de execução da demanda, fixando inclusive que os relatórios periciais apurados seriam destinados ao julgamento delas, do Juízo, do Ministério Público e de uma auditoria independente.

Tudo isso demonstra, de forma contundente, a existência de características de processo estrutural na ação civil pública n.º 0023863-07.2016.4.01.3800.

Conclui-se, portanto, que o caso de Mariana é um rico cenário para produções de pesquisa científica em áreas que não se limitam, até mesmo, ao Direito.

A expectativa é de que o aprofundamento dos temas de processo coletivo e de processo estrutural, especialmente, quando priorizada à sua análise mediante casos práticos (*casebooks*), como o é o litígio gerado com o desastre de Mariana, possam contribuir para o aprimoramento constante da prestação jurisdicional no Brasil. Em especial, pela característica natural do processo estrutural, a fim de que se concretizem, cada vez mais, os planos programáticos e direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

A REPARAÇÃO avança, os resultados acontecem. *In*: Fundação Renova. [Minas Gerais]. [2023?]. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>. Acesso em: 25 maio 2023.

AÇÃO na Inglaterra pede R\$ 230 bi em indenizações para 700 mil vítimas do desastre de Mariana. *In*: BBC. [S.l.]. 15 mai. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cndr11z684ro>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Coisa julgada e litispendência no anteprojeto do código de brasileiro de processos coletivos**. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). Direito processual coletivo e o anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. tradução de Roberto Raposo. 13. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.

ARENHART, Sergio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARRUDA ALVIM, José de. Ação civil pública. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 22, v. 87, p. 149-165, jul-set. 1997.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O novo processo civil brasileiro**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de direito processual civil**: primeira série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p.1-177, jan/dez. 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BONE, Robert. Rethinking the “day in court” ideal and nonparty preclusion. **New York Law Review**, New York, vol. 67, n. 2, p. 266, 1992. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/nylr67&div=15&id=&page=>. Acesso em: 20 maio 2023.

BOTELHO DE MESQUITA, José Ignácio. **A coisa julgada**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência 144922/MG**. PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...]. Primeira seção. Suscitante: Samarco Mineração S/A. Suscitados: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadares/MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares/MG. Relatora: Ministra Diva Malerbi. 22 jun. 2016. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201503278588&dt_publicacao=09/08/2016. Acesso em: 05 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial 1302596/SP**. RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. MEDICAMENTO "VIOXX". ALEGAÇÃO DE DEFEITO DO PRODUTO. AÇÃO COLETIVA JULGADA IMPROCEDENTE. TRÂNSITO EM JULGADO. REPETIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 81, INCISO III, E 103, INCISO III E § 2º, DO CDC. RESGUARDO DO DIREITO INDIVIDUAL DOS ATINGIDOS PELO EVENTO DANOSO. DOCTRINA. [...]. Segunda seção. Recorrente: Instituto Brasileiro da Qualidade de Vida e do Meio Ambiente Para as Futuras Gerações – QMF. Recorrido: Merck Sharp e Dohme Farmacêutica Ltda. e outro. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. 09 de dezembro de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200044963&dt_publicacao=01/02/2016. Acesso em: 03 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 45**. Relator: Ministro Celso de Mello. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio 2004.

BRITO, Thiago Carlos de Souza. **Fundamentação das decisões judiciais**: da teoria à prática na experiência comparada da suprema corte dos estados unidos e dos tribunais brasileiros. Londrina: Toth, 2023.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml!\]/4/14/2/5:33\[41.%2C46\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553622111/epubcfi/6/4[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright_3-0.xhtml!]/4/14/2/5:33[41.%2C46]). Acesso em: 09 abr. 2023.

CABRAL, Antônio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claim resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 44, vol. 287, p. 446-483, jan. 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil**. 1. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 47. *E-book*. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright\]/4/30/14/2/2](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771776/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright]/4/30/14/2/2). Acesso em: 09 abr. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**: Trad. Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Délton Winter de. **Aprendendo com os desastres antropogênicos**: um estudo de caso sobre Mariana 2015. *In*: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ELGELMANN, Wilson (org.). Constituição, sistemas sociais e hermenêutica: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado: n. 13. Porto Alegre: Livraria do Advogado; São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2017. p. 37-54.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CASTRO, João Henrique. Rio Doce: qualidade da água voltou ao patamar de antes da lama, diz Renova. *In*: A Gazeta. [Espírito Santo]. 23 out. 2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/rio-doce-qualidade-da-agua-voltou-ao-patamar-de-antes-da-lama-diz-renova-1020>. Acesso em: 25 maio 2023.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. **Harvard law review**, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.282, mai. 1976.

COUZEMENCO, Fernanda. É o fim da pesca no Rio Doce e litoral capixaba?. *In*: Século Diário, Vitória. 24 ago. 2022. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/e-o-fim-da-pesca-no-rio-doce-e-no-litoral-capixaba>. Acesso em: 25 maio 2023.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **“Class Action” e mandado de segurança coletivo**. São Paulo: Saraiva, 1990.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Direito processual civil**: entre comparação e harmonização. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010. vol. 4.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 303, p. 45-81, mai. 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DONIZETTI, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros de. **Curso de Processo Coletivo**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

FISS, Owen. **Fazendo a Constituição uma verdade viva**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). *Processos estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

FISS, Owen. The allure of individualism. *Iowa Law Review*, Iowa, vol. 78, p. 965-979, 1993. Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/Allure.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

FREITAS, Raquel; PAES, Cíntia. Acúmulo de lama é uma das causas da ruptura de barragem, diz auditoria. *In: G1, Minas Gerais*. 29 ago. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/08/acumulo-de-lama-e-uma-das-causas-da-ruptura-de-barragem-diz-auditoria.html>. Acesso em: 25 maio 2023.

GAIO JR., Antônio Pereira. **Processo civil, direitos fundamentais processuais e desenvolvimento**: flexos e reflexos de uma relação. Londrina: Thoth, 2021.

GAIO JR., Antônio Pereira. **Processos estruturais**: objeto, normatividade e sua aptidão para o desenvolvimento. *In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

GIDI, Antonio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: RT, 2007.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta = Adequacy of representation in Brazilian class actions: a proposal. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 108, p. 277-303, mar/abr. 2002. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1016416>. Acesso em: 11 abr. 2023.

GIDI, Antonio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOMES, Marcus Vinicius. **Direito processual coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Relatório**: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Minas Gerais, MG: SEDRU, 2016. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/770/relatorio_final_ft_03_02_2016_15h5min.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Enfoques para um novo processo civil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 87, p. 61-71, 1992.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O novo processo do consumidor**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 35.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O novo processo do consumidor. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 62, p. 141-152, abr/jun. 1991.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORBACH, Beatriz Bastide. **Estado de coisas inconstitucional**: o que esperamos da ADPF?. *In*: CONSULTOR Jurídico. [S.l.]. 30 jul. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-30/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-esperamos-adpf>. Acesso em: 25 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Laudo técnico preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Brasília, DF: IBAMA. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Nota Técnica nº 02001.000088/2016-51 CGAUF/IBAMA**: Proposta de diretrizes e procedimentos para a elaboração de planos de recuperação de áreas degradadas por atividades de mineração. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/centrais-de-conteudo/arquivos/arquivos-pdf/2016-01-nota-tecnica-plano-recuperacao-pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Nota Técnica 24/2015/CEPTA/DIBIO/ICMBIO**: Avaliação da qualidade das águas do rio Doce e afluentes: diagnóstico pós-desastre ambiental. Pirassununga, SP, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/documentos-rio-doce-espirito-santo/nota_tecnica__24_2015_CEPTA_ICMBio.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

JOBIM, Marco Félix. **Medidas estruturantes na jurisdição constitucional da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

JOBIM, Marco Félix; MÖLLER, Guilherme Christen. **Uma reflexão sobre as decisões envolvendo desastres ambientais a partir dos processos estruturais**. *In*: SILVA, Bruno Campos; AGRELI, Vanusa Murta (coord.). Princípio da legalidade no direito ambiental. Porto Alegre: Paixão, 2022.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 4. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural, e dos consumidores: lei 7.347/1985 e legislação complementar. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do consumidor em juízo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555592375/pageid/16>. Acesso em: 03 mar. 2023.

MANDELLI, Alexandre Grandi. **Processo civil coletivo**: em busca de uma teoria geral. Porto Alegre: HS Editora, 2013.

MARIANA: tragédia completa 7 anos de impunidade e atrasos na reparação às vítimas. *In*: G1: Minas Gerais. Belo Horizonte, 05 nov. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/11/05/mariana-tragedia-completa-7-anos-de-impunidade-e-atrasos-na-reparacao-as-vitimas.ghtml>. Acesso em: 25 mai. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. São Paulo: RT, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MARTELLO, Alexandre. Fiscalização de barragens foi 'frágil e deficiente', avalia TCU sobre Mariana. *In*: G1: Brasília. 21 set. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/09/fiscalizacao-de-barragens-foi-fragil-e-deficiente-avalia-tcu-sobre-mariana.html>. Acesso em: 25 maio 2023.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **Microssistema da tutela coletiva**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 30, n. 141, p. 139-155, mar. 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O processo coletivo e a reforma do Código de Processo Civil de 2015**. *In*: MILARÉ, Édís (coord.). Ação civil pública após 35 anos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Petição inicial da ação civil pública n.º 0043356-50.2015.8.13.0400**. 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana/MG, 10 de dezembro de 2015. Disponível em:

https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/25/Acao%20Civil%20Publica%20-%20MPMG%20-%20202%20PJ%20MARIANA%20-%20IC%200400_15_00306-1%20e%200400_15_000307-9.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800**. Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo - Força Tarefa Rio Doce, 28 de abril de 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 08 mar. 2023.

MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Geral da República. **Parecer Nº03/2016/PGR/SEAP**. Brasília, DF: MPF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-antropologico-krenak-para-ft-01-02-2016.pdf/view>. Acesso em: 21 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Geral da República. **Parecer pericial n.º 115/2016/6ªCCR**. Brasília, DF: MPF, 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-115-2016-seap-tupiniquim-e-guarani.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Termo de Ajustamento de Conduta da Governança**. Belo Horizonte, MG: MPF, 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 27 abr. 2023.

NUNES, Leonardo Silva. **A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais**. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. **O Caso Mariana**: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. In: SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima (org.). Direito em tempos de crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais. São Paulo: Dialética, 2020.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 26, p. 59–88, 2006.

ORGANON. **Relatório de impactos**: diagnóstico preliminar do Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. [S.l.], 2021. Disponível em: https://www.ufes.br/sites/default/files/anexo/relatorio_de_impactos_organon.asd_.pdf. Acesso em: 24 abr. 2023.

PARREIRAS, Mateus. Novo Bento é entregue incompleto após quase 7 anos do desastre de Mariana. In: Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte], 19 out. 2022. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2022/10/19/interna_gerais,1409393/novo-bento-e-entregue-incompleto-apos-quase-7-anos-do-desastre-de-mariana.shtml. Acesso em: 25 maio 2023.

PEÇANHA, Catharina *et al.* O desastre de Mariana e a tipologia dos conflitos: bases para uma adequada regulação dos processos coletivos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 278, abr. 2018.

PIMENTEL, Thais. Samarco retoma atividades em Mariana 5 anos após tragédia que matou 19 pessoas. *In*: G1: Minas Gerais. Belo Horizonte. 11 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/12/11/cinco-anos-apos-rompimento-de-barragem-prefeito-de-mariana-anuncia-retomada-das-atividades-da-samarco.ghtml>. Acesso em: 26 maio 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2021. cap. 1. *E-book* (não paginado). Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/192962/epub/0?code=8MpafL/jiz+K5399Kq3yEWxJSmCpYGDP//XHDsy/P0rmxyMkAGkuTqWk2HiwpiGyVtq+ek0i5SeErkMUi7WKaw==>. Acesso em: 06 mar. 2023.

SAMARCO MINERAÇÃO S.A. Belo Horizonte: SAMARCO, [2023?]. Disponível em: <https://www.samarco.com/quem-somos/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

SAMARCO passa a deter todas as licenças para reiniciar as operações. *In*: Exame. [S. l.]. 25 out. 2019. Disponível em: <https://exame.com/negocios/samarco-passa-a-deter-todas-as-licencas-para-reiniciar-operacoes/>. Acesso em: 25 maio 2023.

SILVA, André Fabrício; FAULHABER, Priscila. Bento Rodrigues e a memória que a lama não apagou: o despertar para o patrimônio na (re)construção da identidade no contexto pós-desastre. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 15, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bgoeldi/a/gDHGy3dDQz7qfFfLxgZbNSP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 abr. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O controle judicial das políticas públicas e o Poder Judiciário como agente de transformação social**. *In*: SARMENTO, Daniel; TIMM, Luciano Benetti (Org.). Direitos fundamentais e políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. **O publicismo e privatismo no processo estrutural**: o papel do juiz e a audiência pública. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix, OSNA, Gustavo (org.). Processos estruturais. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2022.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Resolução n.º 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

TALAMINI, Eduardo; WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso Avançado de Processo Civil**. v. 2. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial**: limites de atuação do judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TOLEDO, Paulo Fernando Campos Salles de. A Lei 7.913, de 7 de dezembro de 1989 - A tutela judicial do mercado de valores mobiliários. In: Direito empresarial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 19-34, maio 1991.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. **Sentença**. Juízo da 12ª Vara Cível/Agrária de Minas Gerais, 31 de agosto de 2018. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=238630720164013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 20 abr. 2023.

UNIÃO FEDERAL. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta/2016**. Brasília, DF: União, 2016. Disponível em: <https://samarcosite-old.azurewebsites.net/wp-content/uploads/2016/06/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

VETTORAZZO, Lucas. Renova diz que concluiu reflorestamento em área do desastre de Mariana. In: Veja. [S. l.]. 01 jul. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/renova-diz-que-concluiu-reflorestamento-em-area-do-desastre-de-mariana>. Acesso em: 25 maio 2023.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo**: la legittimazione ad agire. Napoli: Editoriale Scientifica, 2003.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e as suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 284, p. 333–369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel (coord.). Coleção o novo processo civil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JR. Hermes. **Casebook de processo coletivo, estudos de processo a partir de casos**: técnicas extrajudiciais de tutela coletiva e temas especiais. São Paulo: Almedina, 2020. *E-book*. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271408/pageid/504>.
Acesso em: 20 maio 2023.

WATANABE, Kazuo. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
ZANETI JR, Hermes. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?. **Civil Procedure Review**, v. 10, n. 2, p. 11-40, 2019.

ZANETI JR., Hermes *et al.* Ações individuais no caso Rio Doce: interrupção da prescrição, suspensão da prescrição e comportamento contraditório dos litigantes no processo de autocomposição. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 298, p. 193-217, dez. 2019.

ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos Difusos e Coletivos**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2014.

ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella Boone; MACHADO, Cristina de Freitas Caiado. Análise da autocomposição e da ação coletiva como causas de suspensão e de interrupção da prescrição para ações individuais no desastre do Rio Doce. **Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP)**, Rio de Janeiro, ano 16, v. 23, n. 1, p. 578-598, jan-abr. 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista de Processo**, São Paulo, abril-junho, 1995.