I CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE TUTELA COLETIVA

REPENSANDO OS PROCESSOS COLETIVOS PARA A IBERO-AMÉRICA: O CÓDIGO MODELO, A JUSTIÇA MULTIPORTAS E OS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Anais do I° Congresso Ibero-Americano de Tutela Coletiva

VOLUME II

Apoio:

ANAIS DO I CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE TUTELA COLETIVA

Repensando os processos coletivos para a Ibero-América. O Código Modelo, a Justiça Multiportas e os Processos Estruturais

VOLUME II

Coordenadores

Hermes Zaneti Jr

Marcelo Abelha Rodrigues

Santiago Pereira Campos

Giovanni Priori

José Maria Salgado

Data de realização

27, 28 e 29 de novembro de 2024

Local

Vitória, Espírito Santo, Brasil

Catalogação na fonte elaborada na Biblioteca “Dr. Elias Faissal”

Congresso Ibero-Americano de Tutela Coletiva. (I: 2024: Vitória, ES -Brasil).

C749a

Anais do I Congresso Ibero-Americano de Tutela Coletiva, volume II. Repensando os processos coletivos para a Ibero-América : o código modelo, a justiça multiportas e os processos estruturais [recurso eletrônico] / coordenadores: Hermes Zaneti Jr., Marcelo Abelha Rodrigues, Santiago Pereira Campos, Giovani Priori, José Maria Salgado. –Vitória, ES: MPES/UFES, 2024.

Realizado de 27 a 29 de novembro de 2024.
1 recurso online (209 p.): PDF.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-63256-14-0

1. Direito - Congressos. 2. Processo coletivo. 3. Processo estrutural. 4. Litigância. 5. Controle de constitucionalidade. 6. Dano ambiental. 7. Ação civil pública. 8. Justiça multiportas. I. Zaneti Jr., Hermes. II. Rodrigues, Marcelo Abelha. III. Campos, Santiago Pereira. IV. Priori, Giovani. V. Salgado, José Maria. VI. Universidade Federal do Espírito Santo. VII. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. VIII. Título.

CDU 34

Elaborada por Juliana Luzia Duarte – CRB-6/2152

Coordenadores

Hermes Zaneti Jr.
Marcelo Abelha Rodrigues
Santiago Pereira Campos
Giovanni Priori
José Maria Salgado

Instituições Organizadoras

Instituto Iberoamericano de Direito Processual - IIDP
Instituto Brasileiro de Direito Processual Civil - IBDP
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES
Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES
Programa de Pós-Graduação em Direito Processual - PPGDIR/UFES
Laboratório de Processo e Constituição - LAPROCON/UFES

Apoiadores

Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo Contemporâneo - ProcNet Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado - ESPGE Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo - PGE/ES Defensoria Pública do Espírito Santo - DPES Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo - EMES

Equipe Técnica e Editorial

Gustavo Silva Alves
Ozório Vicente Netto
Pedro Henrique da Silva Menezes
Pedro Pessoa Temer
Marília Quadros Ribeiro dos Santos
Anaflavia Cera Daltro Castro
Tatiane Aurora de Moura Puck
Giordano Bruno Barone Thebaldi
Henrique Zavaris Lorenzoni
Júlia Ruy Bragatto

Arte e Diagramação

Yan Carlos Zache Dallapicola

SUMÁRIO

A FORMAÇÃO GRADUAL DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL DA SENTENÇA COLETIVA
Ana Cláudia Moreira Couce de Menezes
Clara Baptista Peixoto **5**

EFICIÊNCIA DOS ACORDOS COLETIVOS NA REPARAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS: A SOLUÇÃO DO CASO SAMARCO E A RELEVÂNCIA DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA
Déborah Andre
Maria Victoria Stefenoni Finamore Simoni **21**

REURB COMO PROCESSO ESTRUTURAL: PROTAGONISMO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS IMOBILIÁRIAS EM TUTELA URBANÍSTICA
Franklin Monteiro Estrella **31**

RE(PENSANDO) O PROCESSO CIVIL COLETIVO – A GESTÃO PROCESSUAL DO JUIZ NO REINO UNIDO POR MEIO DE UMA GROUP LITIGATION ORDER E O CONTEXTO EUA – UE DAS AÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS
Pedro Domingos **50**

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA DE DIREITOS DAS PESSOAS ENCARCERADAS: UMA ANÁLISE DA ADPF N. 347 E DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL
Ian Roger Marinho Sales
Iara Letícia Silva Costa
Paula Regina Pereira dos Santos Marques Dias **66**

LIMITES DA TUTELA JURÍDICA ADEQUADA EM ACORDOS COLETIVOS E IMPACTOS NA INDENIZAÇÃO INDIVIDUAL: ANÁLISE DO ACORDO DE REPACTUAÇÃO DE MARIANA
Alice Barbosa Matos
Lívia Maria Campos Pacheco
Raquel Nascimento de Araújo **83**

LITIGÂNCIA TEMERÁRIA NA AÇÃO POPULAR: ANÁLISE EMPÍRICA DA EXPERIÊNCIA DO TJSP ENTRE OS ANOS DE 2018 E 2024
Diego Santiago y Caldo **99**

AUTOCOMPOSIÇÃO EM PROCESSOS COLETIVOS E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
Leonardo Lage da Motta **119**

PARALELISMO DE PROCESSOS E LITÍGIOS TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA DUPLA JUDICIALIZAÇÃO DO CASO RIO DOCE
Giselly Gomes Moreira **133**

REFLEXÕES SOBRE A LIVRE TRANSPOSIÇÃO DE TÉCNICAS PROCESSUAIS PARA ESTÍMULO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL
Regina Zocolotti Dórea
Sarah Vecci Alcuri **150**

REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA COMO PARÂMETRO DE EFETIVIDADE DA AUTOCOMPOSIÇÃO COLETIVA À LUZ DO PROJETO DE LEI Nº 1.641/2021 – "ADA PELLEGRINI GRINOVER"
Madlyn Oliveira de Souza **162**

A APLICAÇÃO DO IRDR EM DESASTRES AMBIENTAIS: DESAFIOS PROCESSUAIS E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO
Guilherme Caldeira Landeiro
Taisa Barboza Vargas Pereira **178**

ADPF 709 E A LEGITIMIDADE NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: A INTERPRETAÇÃO DO STF AO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Bernardo Ferreira Delanos
Paula Medice Roriz Milanezi
Wilker Santos Tomaz **199**

A FORMAÇÃO GRADUAL DA COISA JULGADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL DA SENTENÇA COLETIVA

THE GRADUAL FORMATION OF RES JUDICATA IN PUBLIC CIVIL ACTIONS AND THE POSSIBILITY OF INDIVIDUAL ENFORCEMENT OF THE COLLECTIVE SENTENCE

Ana Cláudia Moreira Couce de Menezes[1]
Clara Baptista Peixoto[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Teoria dos capítulos da sentença e a ação coletiva. **3.** Prejudicialidade de capítulos na ação coletiva. **4.** Reexame necessário na ação civil pública. **5.** Liquidação e execução individual da sentença coletiva. **6.** Da possibilidade de execução individual da coisa julgada formada gradualmente na ACP. **7.** Conclusão. **8.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo aborda a possibilidade de formação gradual da coisa julgada nas ações civis públicas a partir do exame de compatibilidade do regime do Código de Processo Civil e dos princípios da tutela coletiva para fins de execução individual dos capítulos não impugnados. Conclui-se pela viabilidade da execução individual, o que é compatível com a máxima efetividade da tutela coletiva.

Palavras-chave: Processo coletivo; Ação civil pública; Coisa julgada; Execução individual.

ABSTRACT: *This article addresses the possibility of the gradual formation of res judicata in public civil actions by examining the compatibility of the Civil Procedure Code framework and the principles of collective protection for the purpose of individual enforcement of uncontested chapters. The conclusion supports the feasibility of individual enforcement, which aligns with the principle of maximum effectiveness in collective protection.*

Keywords**:** *Collective process; Public civil action; Res judicata; Individual execution.*

1. INTRODUÇÃO

Após o advento da Constituição de 1988, que criou várias ações de fortalecimento dos atores coletivos para concretização de novos direitos, pode-se aferir que o regime jurídico da

[1] Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-graduanda em Direito Aplicado pela Escola Superior da Magistratura do Espírito Santo (ESMAGES). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Advogada. E-mail: anacmcmenezes@gmail.com. *Curriculum Lattes*: http://lattes.cnpq.br/1782961359836532. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

[2] Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-graduada em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Advogada. E-mail: bpeixoto.clara@gmail.com, *Curriculum Lattes*: http://lattes.cnpq.br/7748746548426460.

tutela coletiva passou a sustentar *status* constitucional[3]. Como pressuposto da efetivação da tutela coletiva em si, o texto constitucional passou a preocupar-se de reforçar a noção de coletivização dos direitos e interesses coletivos, como exemplo, a defesa do consumidor, a organização de associações e de sindicatos[4].

Nessa linha, o microssistema de tutela de direitos coletivos e metaindividuais é concebido como instrumento para concretização do modelo constitucional de tutela desses direitos e interesses. A primeira sistematização nessa vertente pós Constituição foi instaurada para a defesa dos direitos dos consumidores, pela lei n.º 8.078/1990 ("CDC"), a qual dispõe entre os artigos 81 ao 104[5]. Ricardo José Macedo de Britto Pereira, José Roberto Freire Pimenta e Cláudio Iannotti da Rocha apontam que sua aplicação, posteriormente, foi estendida a todos os casos de defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, através dos artigos 110 e 117 do CDC, dando nova redação ao art. 1º da Lei da Ação Civil Pública (n.º 7.347/1985, "LACP") e acrescentando art. 21 àquela lei[6].

Nessa linha, o presente estudo busca investigar a concretização dos direitos pelos titulares aptos a liquidarem e executarem individualmente a sentença coletiva, a partir do recorte da ação civil pública ("ACP"). Especificamente, se seria possível admitir-se o cumprimento definitivo de capítulo da sentença quando outro é objeto de recurso, tal como ocorre em demandas puramente individuais.

De plano, não há óbice expresso na legislação específica da tutela coletiva, seja na LACP ou em outra legislação que componha o microssistema da tutela coletiva, o qual consiste no:

> Conjunto formado pelas normas processuais, materiais e heterotópicas sobre o processo coletivo nas diversas normas jurídicas positivadas em nosso ordenamento. Estas normas jurídicas disseminadas formam um conjunto (ainda que de maneira informal, sem a sistematização em um único diploma legislativo) de regras jurídicas que regulamentam a tutela coletiva.[7]

---

[3] PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto; PIMENTA, José Roberto Freire; e ROCHA, Cláudio Iannotti da. A Extensão Territorial da Sentença na Ação Civil Pública: evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a pronúncia da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/1985. In: Direito Material e Processual do Trabalho Constitucionalizados: processo coletivo do trabalho. v. 4. São Paulo: Lex Editora, 2021, p. 4.

[4] PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto; PIMENTA, José Roberto Freire; e ROCHA, Cláudio Iannotti da. *Ibid*. p. 5.

[5] PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto; PIMENTA, José Roberto Freire; e ROCHA, Cláudio Iannotti da. *Ibid*. p. 6.

[6] PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto; PIMENTA, José Roberto Freire; e ROCHA, Cláudio Iannotti da. *Ibid.* p. 6.

[7] BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microssistema da Tutela Coletiva e sua Interação com o CPC/2015. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 68, abr./jun. 2018. p. 58.

Para entender se a aplicação sugerida é compatível com o regramento da ação civil pública, investigar-se-á acerca da possibilidade de formação gradual da coisa julgada em ação coletiva e o mecanismo de execução individual das sentenças coletivas.

2. TEORIA DOS CAPÍTULOS DA SENTENÇA E A AÇÃO COLETIVA

Existe no ordenamento jurídico sentenças objetivamente complexas, as quais possuem no dispositivo mais de uma decisão ou aquelas que são compostas por mais de um capítulo.[8] A definição e delimitação dos capítulos da sentença varia de autor em autor. Para o presente artigo, optou-se por se filiar a concepção constante da obra de Cândido Rangel Dinamarco, denominada "Capítulos de Sentença".

Na vigência do Código de Processo Civil de 1973, quando foi publicada a primeira edição da obra supramencionada, o jurista definia os capítulos de sentença como unidades autônomas do decisório, excluindo desse conceito a motivação sentencial. Entretanto, o autor ressalta que, com o código de 2015, não é mais válida a utilização do critério topológico para a classificação dos capítulos da sentença. São considerados capítulos da sentença, portanto, às unidades elementares autônomas e imperativas da sentença[9].

Importante destacar que a noção de unidade elementar *autônoma* não implica necessariamente admitir-se que poderia haver o julgamento de cada capítulo em processos diferentes, mas que possuem independência lógica entre si apta a promover diferentes consequências práticas.[10] Nesse sentido, os capítulos de sentença não se limitam aos independentes pronunciamentos de mérito e nem aos pedidos puramente independentes, já que incluem, por exemplo, o capítulo que define sobre o acolhimento de uma preliminar ao mérito.

Essas unidades elementares, portanto, podem ser desafiadas ou não mediante recurso de apelação, o que importa admitir o trânsito em julgado parcial de capítulos de sentença.

As ações civis públicas precipuamente possuem como pedidos a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não-fazer, conforme artigo 3º da LACP Há, ainda, a possibilidade de pleitear em sede de ação civil pública a condenação de indenizar

[8] BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Sentença objetivamente complexa, trânsito em julgado e rescindibilidade". In: *Revista dialética de direito processual*, n. 45. São Paulo: Dialética, 2006. p. 96.
[9] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Capítulos de sentença*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 40-41.
[10] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Ibid.*, p. 42.

em danos morais danos morais coletivos, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça.[11]

Acerca da cumulação de pedidos em ação coletiva, Teori Albino Zavascki defende interpretação teleológica do dispositivo da ACP, sobre o qual já se entendeu de forma restrita como se as pretensões fossem alternativas excludentes, apontando que a norma de natureza processual não poderá comprometer a finalidade da lei de proteção do direito material12. Em se tratando de dano ambiental, aliás, a Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça já garantiu a possibilidade de cumulação desses pedidos.

Logo, conclui-se não haver nenhum óbice para a cumulação de pedidos em sede de ação civil pública, desde que compatíveis entre si. Nessa hipótese, poderiam ser formadas sentenças objetivamente complexas, compostas por mais de um capítulo.

Se aplica às ações coletivas *lato sensu* as disposições do Código de Processo Civil, naquilo que não contrariar as normas específicas da tutela coletiva. Por essa lógica, a sentença coletiva é regida subsidiariamente pelas normas constantes no diploma processual. Contra a sentença de tutela coletiva cabe recurso de apelação, conforme se infere do art. 14 da LACP, eis que prevê expressamente a possibilidade de recurso em sede de Ação Civil Pública e o meio recursal adequado para impugnar sentença é a apelação, em consonância com o CPC/15.

O art. 1.002 do CPC/15 prevê que a decisão pode ser impugnada no todo ou em parte, enquanto o art. 1.013 prevê que a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada, sendo que o seu parágrafo §1º limita o efeito devolutivo do recurso apenas aos capítulos impugnados.

Logo, *a priori*, a aplicação da teoria dos capítulos da sentença à tutela coletiva, com o fracionamento da sentença coletiva, parece perfeitamente cabível. Em decorrência do fracionamento da sentença coletiva em capítulos, poderia haver a formação da coisa julgada em momentos diferentes do processo, caso interposto recurso a capítulos específicos. Nesse sentido, José Manuel de Arruda Alvim Netto leciona que:

> É evidente que a eficácia preclusiva da coisa julgada, que determina não ser possível deduzirem-se de novas alegações e defesas de fato e de direito com vistas a modificar resolução de mérito que já transitou em julgado, aplica-se também ao processo coletivo. Entendimento contrário afigurar-se-ia inconcebível, por permitir a perpetuação de discussões sobre os fundamentos de decisão já recoberta pela coisa

[11] STJ. AgInt no REsp 1.342.846/RS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe de 26/3/2019: "[...] a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos, em sede de ação civil pública, considerando, inclusive, que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*".

[12] ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 72.

> julgada material, desvirtuando o propósito de estabelecer a segurança jurídica por meio desse instituto.[13]

Dessa forma, a ausência de impugnação do capítulo da sentença através do recurso enseja a formação da coisa julgada daquele capítulo. Todavia, é relevante levantar certas problemáticas que poderiam constituir óbice a essas assertivas.

3. PREJUDICIALIDADE DE CAPÍTULOS NA AÇÃO COLETIVA

Primeiro, cabe estabelecer o que seria definido como coisa julgada no direito processual. Para Eduardo Talamini, coisa julgada material seria "uma qualidade de que se reveste a sentença de cognição exauriente de mérito transitada em julgada, qualidade essa consistente na imutabilidade do conteúdo do comando sentencial"[14]. O Código de Processo Civil de 2015 ("CPC/15"), na mesma linha do jurista, dispõe em seu artigo 502 que "*denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso*".

A disciplina dada à coisa julgada no Código de Processo Civil possui como parâmetro as ações que versam sobre direitos individuais. Dessa forma, a despeito de haver aplicação do CPC/15 às ações coletivas, ela é subsidiária, devendo se privilegiar as normas específicas às ações coletivas e apenas sendo aplicável a normativa processual geral o que não as contrariar.

Logo, indaga-se: haveria relação de prejudicialidade nas ações coletivas que impediria a formação de coisa julgada gradual sobre os capítulos não impugnados no recurso?

A regra geral é de que a extensão do efeito devolutivo se limitaria aos capítulos impugnados no recurso, como evidencia a regra do CPC/15. Entretanto, existem situações em que os capítulos da sentença estão interligados, havendo uma espécie de dependência entre eles. A esse respeito, Cândido Rangel Dinamarco disserta que "essa dependência pode ser vista em todos os casos nos quais se apresenta uma relação de prejudicialidade entre duas pretensões, de modo que o julgamento de uma delas (prejudicial) determinará o teor do julgamento da outra (prejudicada)"[15].

Nos capítulos ligados por prejudicialidade, as consequências são distintas a partir de qual capítulo for impugnado: o prejudicial ou o prejudicado. Caso a impugnação se limite ao capítulo prejudicado, não há justificativa para excepcionar a regra da extensão do efeito

---

[13] ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. Coisa Julgada Nas Ações Coletivas. In: *Soluções Práticas* - Arruda Alvim, vol. 1, Ago, 2011, p. 212.
[14] TALAMINI, Eduardo. *Coisa julgada e sua revisão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005, p. 30.
[15] DINAMARCO, Cândido Rangel. *Capítulos de sentença*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 49.

devolutivo limitado à impugnação específica do capítulo.[16] Nessa hipótese, a formação da coisa julgada dos capítulos não impugnados se mantém.

Na hipótese de impugnação apenas do capítulo prejudicial, parte da doutrina, à qual adere Barbosa Moreira, defende que não haveria a devolução dos capítulos prejudicados não impugnados, com exceção dos meramente acessórios[17]. Por outro lado, Giuseppe Chiovenda compreende que na impugnação de capítulo prejudicial, o efeito devolutivo também abrangeria o capítulo prejudicado, não se limitando aos acessórios, sendo que ele caracteriza não apenas como um poder, mas também um dever de fazê-lo[18].

Pela concepção de Clarisse Frechiani Lara Leite, o efeito devolutivo nessas hipóteses não deve ser amplo, e os limites da devolução devem se ater aos limites da dependência. Nesse sentido, "o órgão *ad quem* ficará investido do poder de redecidir o capítulo prejudicado não impugnado apenas para torná-lo compatível com o capítulo prejudicial"[19].

Como já abordado, os principais pedidos da ação civil pública são o de condenação em obrigação de fazer ou não fazer, a indenização por danos materiais e a indenização em danos morais, cuja cumulação não é obrigatória. Não há, *a priori*, relação de prejudicialidade entre esses pedidos, eis que poderiam compor demandas autônomas. Portanto, nesses casos, são formados capítulos autônomos na sentença, que não influem na formação da coisa julgada entre si caso não sejam todos impugnados.

4. REEXAME NECESSÁRIO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O CPC/15 prevê em seu art. 496 que, em sentenças contrárias à Fazenda Pública, incide o duplo grau de jurisdição obrigatório, cuja incidência independe de ato de vontade das partes. O reexame necessário tem como base as ações individuais que tenham como litigante a Fazenda Pública, porém, também é aplicável aos processos coletivos, com certas ressalvas.

No âmbito da Ação Popular, a Lei 4.717/1965 prevê expressamente em seu art. 19 que sentença de improcedência ou de carência de ação submete-se à remessa necessária. Por "carência da ação" deve-se compreender a falta de interesse processual ou legitimidade *ad causam*, na vigência do CPC/15.20

---

[16] LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *Prejudicialidade no processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 212.
[17] LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *Ibid.*, p. 203-205.
[18] CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de direito processual civil. 3º vol. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1969, p. 261.
[19] LEITE, Clarisse Frechiani Lara. *Ibid.*, p. 209.
[20] ZANETI JR, Hermes; DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil. Processo Coletivo, v. 4, 13ª edição, Salvador: Ed. JusPodivm, 2019, p. 466.

Na ação civil pública, contudo, há controvérsia sobre sua incidência, eis que a legislação não trouxe expressamente a sua aplicação. Pela concepção de Hermes Zanetti e Fredie Didier Jr.,

> Condenada a Fazenda Pública em ação civil pública, há remessa necessária, nos casos previstos no art. 496 do CPC; julgada improcedente ação civil pública ou extinto o processo por ausência de interesse processual ou legitimidade (art. 485, VI, CPC), quando a ação civil pública tiver conteúdo de ação popular, envolva ou não ente público, há, também, remessa necessária.21

O Superior Tribunal de Justiça, aliás, já se manifestou em consonância ao entendimento supracitado[22], todavia, no que tange aos direitos homogêneos há reiterado posicionamento no sentido de não ser cabível a remessa necessária.[23]

A remessa necessária, como rege o art. 496, §3º, do CPC/15, não deve ocorrer nas causas de valor econômico baixo – o que se considera de acordo com o nível federativo do ente público que é parte do processo. No entanto, cabe questionar se para as ações coletivas haveria a aplicação desse parágrafo, com a limitação econômica da remessa necessária, ou se a remessa é indistinta, sendo desconsiderado valor econômico.

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, as sentenças de improcedência de ação popular e, por analogia, de ação civil pública são submetidas ao reexame necessário indistintamente. Logo, seria irrelevante o proveito econômico para a incidência desse instituto, sendo afastada a aplicação do §3º, do art. 496, do CPC/15.[24]

Entretanto, no que tange às sentenças de parcial procedência da ação, pode-se inferir duas interpretações distintas: i) há remessa necessária da parcela da sentença contrária à Fazenda Pública; ou ii) não há remessa necessária, visto que o art. 19 da Lei 4.717/1965 prevê que apenas ocorre no caso de improcedência ou carência da ação.

---

[21] ZANETI JR, Hermes; DIDIER JR, Fredie. Ibid., 467.

[22] "Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário". (STJ. REsp 1108542/SC, Segunda Turma, julgado em 19/05/2009, DJe 29/05/2009)

[23] [...] 3. O fundamento da remessa ou reexame necessário consiste em uma precaução com litígios que envolvam bens jurídicos relevantes, de forma a impor o duplo grau de jurisdição independentemente da vontade das partes. 4. Ações coletivas que versam direitos individuais homogêneos integram subsistema processual com um conjunto de regras, modos e instrumento próprios, por tutelarem situação jurídica heterogênea em relação aos direitos transindividuais. 5. Limites à aplicação analógica do instituto da remessa necessária, pois a coletivização dos direitos individuais homogêneos tem um sentido meramente instrumental, com a finalidade de permitir uma tutela mais efetiva em juízo, não se deve admitir, portanto, o cabimento da remessa necessária, tal como prevista no art. 19 da Lei 4.717/65. 6. Recurso especial conhecido e provido. (STJ. REsp: 1374232 ES 2013/0071801-5, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 26/09/2017, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/10/2017)

[24] "Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário." (REsp: 1108542 SC 2008/0274228-9, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/05/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: 20090529, DJe 29/05/2009)

A despeito de não haver entendimento sedimentado, a jurisprudência pátria parece ter aderido majoritariamente à noção de que não há remessa necessária sobre sentenças de parcial procedência proferidas em ação civil pública, em razão da interpretação literal do art. 19 da Lei 4.717/1965.[25]

Por um lado, esse raciocínio pode ser considerado prejudicial, observando o princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva comum, pelo qual persegue-se o "*aproveitamento máximo da prestação jurisdicional coletiva, para evitar novas demandas, mesmo e especialmente as individuais que tenham como fundamento idêntica causa de pedir*"[26].

Em perspectiva diversa, pode-se compreender ter sido uma escolha do legislador fazer esse recorte apenas para a improcedência, devendo ser aplicada à remessa a lei mais específica, não o diploma processual geral do CPC/15. Ademais, pela ótica da duração razoável do processo, a não prolongação da ação pela remessa necessária também pode oferecer benefícios aos envolvidos.

Não havendo recurso para impugnar o capítulo da sentença que foi julgado procedente, respeitada a voluntariedade para interposição de recurso, pode-se falar na execução individual de capítulo. Logo, havendo a impossibilidade de rediscussão daquela questão, em razão da coisa julgada, o próximo tópico pretende se debruçar acerca da possibilidade de execução individual de capítulo não impugnado da sentença coletiva.

5. LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO INDIVIDUAL DA SENTENÇA COLETIVA

A sentença de procedência proferida em ação civil pública possui o efeito secundário *ope legis* descrito como o "*efeito de tornar certa a obrigação do réu de indenizar os danos individuais decorrentes do ilícito civil objeto da demanda*", decorrente da previsão do §3° do art. 103 do CDC, que dispõe acerca dos efeitos previstos no art. 16 da LACP. Ato contínuo, uma vez procedente, a apuração do *quantum* devido ao titular ou a seus sucessores pode ser buscado imediatamente mediante instauração do procedimento de liquidação e execução da sentença condenatória genérica.[27]

---

[25] À toda evidência: TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 10017342920218260326 SP 1001734-29.2021.8.26.0326, Relator: Rubens Rihl, Data de Julgamento: 06/07/2022, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/07/2022; e TJ-CE - Remessa Necessária Cível: 05500341920208060117 Maracanaú, Relator: MARIA VILAUBA FAUSTO LOPES, Data de Julgamento: 27/06/2022, 3ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 27/06/2022).

[26] ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 576.

[27] ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 83.

A liquidação é definida por Fredie Didier e Hermes Zaneti como a atividade cognitiva cujo objeto é integrar a sentença judicial, complementando-a para que tenha os elementos concretos que permitam a efetividade com os atos de execução.[28] Apesar de não haver regulamentação específica na lei sobre a liquidação de sentença coletiva, os autores apontam que o regramento geral do procedimento comum é aplicado, como regra.[29]

A liquidação e execução são resultado de condenação genérica, pode ser individual, por cada um dos indivíduos lesados, ou coletiva, por substituição processual, como já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, sendo geralmente uma condenação de pagar quantia, obrigações de dar dinheiro, ainda que possa também incluir obrigações de fazer ou não fazer, ou entregar coisa.[30]

A ausência de estabelecimento prévio de padrões para a liquidação individual é alvo de críticas por Marco Antônio Perez de Oliveira, ao vislumbrar potencial barreira econômica ao exercício do direito das vítimas e sucessores diante de litígios complexos, em que a produção da prova na liquidação tornaria complexa e custosa para a quantificação do dano sofrido pelo indivíduo.[31]

O autor defende que a sentença, além de reconhecer a abstrata responsabilidade do réu pelo dano coletivo, também se preste a estabelecer critérios padrões para a quantificação dos danos individuais, dando tratamento coletivo e homogêneo à lide.[32]

No caso da ação civil pública que tutela dano coletivo ou difuso, a liquidação da sentença poderá ser promovida como fase processual prévia à execução, com fins de quantificação do dano a ser reparado pelo réu, a que já foi condenado na sentença genérica[33].

O tratamento processual é diverso quando se trata de sentença proferida em processo que tutela direito coletivo e direito difuso, daquela proferida em tutela aos direitos individuais homogêneos. Esta última, como se verá adiante, pode ser liquidada e executada

---

[28] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 508.
[29] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 510.
[30] ZANETI JÚNIOR, Hermes. A Liquidação e Execução dos Direitos Individuais Homogêneos por Decisão Mandamental e o Acesso à Justiça. Homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. In: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JÚNIOR, Hermes; REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria (Org.). *Coletivização e Unidade do Direito. Estudos em Homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart.* V. III. Londrina: Thoth Editora, 2022, p. 209.
[31] OLIVEIRA, Marco Antônio Perez de. *Coisa julgada sobre a sentença genérica coletiva*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 277-278.
[32] OLIVEIRA, Marco Antônio Perez de. *Ibid.*. p. 279.
[33] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 510-511.

individualmente pelo titular, em legitimação ordinária, em autos próprios para o procedimento.[34]

A liquidação se assemelha ao procedimento de habilitação de crédito do processo falimentar, tanto quando promovida pelo indivíduo como pelo substituto, que deve proceder com a identificação dos credores titulares do crédito.[35]

A previsão da tutela dos direitos individuais homogêneos no CDC recebeu influência das *class actions* norte-americanas, permitindo a tutela coletiva de direitos individuais de origem comum.[36] Até o momento de individualização da pretensão do ressarcimento individual no momento da apuração da liquidação e execução, é dado tratamento coletivo ao direito tutelado e evidenciado na sentença condenatória genérica, que é dita, até então, como se fosse indivisível.[37]

Na liquidação da sentença genérica que trata de direitos individuais homogêneos, Venturi aponta uma dicotomia de objetivos quando promovida pela vítima ou seus sucessores, que buscam a reparação do dano individual, e quando promovida pelos entes coletivos, que buscam a reparação de danos globais e residuais.[38]

Muito embora seja possível o exercício da liquidação e apuração dos danos individuais por impulso do ente coletivo legitimado, Venturi aponta que a preferência é da execução individual para a concreção do débito a ser executado.[39]

Assim, diferentemente da execução de sentença coletiva relativa a direito coletivo ou difuso, no qual a execução é promovida independentemente da individualização dos atingidos em decorrência da indivisibilidade do bem jurídico, os direitos individuais homogêneos têm como regra geral a execução individual dos titulares, mediante procedimento prévio de liquidação.[40]

Não havendo a procura para execução da tutela concedida de direito individual homogêneo de titulares suficientes, em análise proporcional ao dano causado, dentro do prazo de um ano, o art. 100 do CDC indica a execução pelo agente coletivo, em legitimação

---

[34] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 513-514.
[35] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 514.
[36] VENTURI, Elton. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 124.
[37] VENTURI, Elton. *Ibid.*, p. 125.
[38] VENTURI, Elton. *Ibid.*, p. 130.
[39] VENTURI, Elton. *Ibid.*, p. 132.
[40] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 520-521.

extraordinária subsidiária, para composição da *fluid recovery*.[41] A execução individual é a via ordinária e principal, e a execução coletiva (*fluid recovery*) é subsidiária[42].

Didier e Hermes apontam peculiaridade relevante na liquidação individual promovida pelo titular: além de aferir o valor em espécie a ser cobrado, é aferida a titularidade do crédito por aquele que promover a liquidação, sopesando a existência de causalidade entre o dano sofrido e aquele verificado na sentença, com atenção às particularidades do promovente.[43]

Porém, ainda sim é possível que o indivíduo execute individualmente sentença coletiva, em decorrência da extensão *in utilibus* da coisa julgada coletiva sobre o plano individual, que deverá passar por fase prévia de liquidação na qual o promovente demonstrará ser titular do crédito cuja execução reclama.[44]

Podemos assumir a premissa, portanto, de que a execução (e liquidação) individual em matéria coletiva pode ser promovida pelo titular do crédito diante de sentença genérica que trate de qualquer direito coletivo *lato sensu*, muito embora isso ocorra com maior frequência e facilidade nos temas afetos aos direitos individuais homogêneos.

A execução individual de crédito indenizatório resultante de um evento danoso que ensejou condenação coletiva prevista na LACP gera situação de concurso de credores, cuja preferência de pagamento é indicada pela lei como da execução individual.[45] Ademais, nesse sentido:

> Uma vez liquidada a sentença condenatória genérica – liquidação essa que tem por objetivo verificar a extensão do dano e a identidade da vítima -, poderá o prejudicado ou seus sucessores, individualmente, promover a execução da sentença (art. 97 do CDC).[46]

Os limites do alcance cognitivo no procedimento de liquidação e execução individuais se restringem àquilo definido no título judicial da ação coletiva transitada em julgado: tanto no que tange os limites objetivos como subjetivos.[47] Não haverá espaço, portanto, para reabrir a discussão estabilizada pela coisa julgada afeta à existência do dano ou a legitimação dos exequentes.

---

[41] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid*. p. 515-516.
[42] Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 515-516; e RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ponderações sobre a fluid recovery do art. 100 do CDC. *Processo civil coletivo*. Rodrigo Mazzei e Rita Nolasco (coords.). São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 462.
[43] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes, *Ibid.*, p. 513-514.
[44] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid*. p. 525.
[45] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 523.
[46] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 528.
[47] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid.*, p. 528.

Um aspecto relevante da tutela de direitos coletivos *lato sensu* que o diferencia dos direitos individuais é a regra geral da indisponibilidade da execução coletiva[48], o que ocorre como decorrência do interesse público inerente naquelas demandas, que se sobrepõe à inércia jurisdicional das ações privadas.

Elton Venturi identifica a indisponibilidade e obrigatoriedade de execução da sentença coletiva na previsão do art. 15 da LACP. Embora a lei contenha poucos dispositivos para regular a tutela executiva coletiva, de modo que se aplica o CDC e CPC subsidiariamente, foi categórica com tal princípio.[49]

6. DA POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL DA COISA JULGADA FORMADA GRADUALMENTE NA ACP

No presente estudo, foi possível chegar às conclusões de que *i)* é possível o fracionamento da sentença proferida em ação coletiva em capítulos autônomos; *ii)* a formação da coisa julgada nas ações coletivas que possuem sentenças objetivamente complexas, com cumulação de pedidos autônomos, pode ocorrer de forma gradual; e *iii)* a execução individual em matéria coletiva pode ser promovida pelo titular do crédito diante de sentença genérica que trate de qualquer direito coletivo *lato sensu.*

Diante dessas assertivas, cabe levantar a indagação que compõe o cerne do presente artigo: é possível promover execução individual de capítulo autônomo, sobre o qual já foi formada coisa julgada, de sentença proferida em sede de ação civil pública? E, caso possível, essa execução traz benefícios ao jurisdicionado e ao próprio processo?

Não havendo regulação expressa na LACP ou em quaisquer das leis componentes do microssistema de tutela coletiva, havendo a aplicação subsidiária do CPC/15 na ação civil pública, a lógica é pela possibilidade da aplicação da técnica da execução da sentença sobre capítulo que já revestido pela coisa julgada.

O que se estuda, em realidade, é a possibilidade de transporte de técnicas oriundas do procedimento comum para o procedimento especial, com foco no cumprimento de sentença. Ao discorrerem acerca do processo de execução e o cumprimento da sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais, Rodrigo Mazzei e Tiago Gonçalves afirmam que o transporte de técnicas executivas fica sujeito à análise de adequação

[48] DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Ibid*, p. 547.
[49] VENTURI, Elton. *Execução da tutela coletiva*. São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 93.

(cabimento)[50]. Destacam que "*o simples fato de se verificar a omissão legal (seja de tratamento, seja de regime) acerca de determinada questão não resulta em autorização, sem outras análises, para o transporte de técnicas processuais*".[51]

Os juristas propõem a interpretação do transporte utilizando como paradigma o art. 769 da Consolidação das Leis do Trabalho ("CLT"), prevendo que "além da omissão, ao se buscar uma técnica processual para o transporte, mister se faz que se examine se ela é compatível, isto é, adequada para a hipótese."[52]

Uma vez analisadas as hipóteses que não incide o reexame obrigatório nas ações civis públicas, bem como ausência de relação necessária de prejudicialidade entre os pedidos que impeçam a formação da coisa julgada sobre os capítulos não impugnados da sentença coletiva, não se vislumbra inadequação processual do transporte.

Nesse sentido, inexistindo impedimento legislativo ou decorrente de incompatibilidades processuais, passamos a verificar a adequação pela ótica dos princípios processuais, tanto os típicos do direito processual coletivo comum, como os oriundos do CPC/15.

Para fins de execução na forma que se pretende, destaca-se o princípio da máxima efetividade do processo coletivo, pelo qual tem-se como imperativa a utilidade prática e efetiva aos tutelados, e não meramente uma eficácia formal da tutela[53]. Dessa forma, pela possibilidade de execução individual sobre parte imutável da sentença, sem a necessidade de aguardar o deslinde definitivo do capítulo autônomo impugnado, é garantida a efetividade imediata do processo, beneficiando os cidadãos que não precisarão aguardar anos até a execução definitiva da sentença como um todo, com o trânsito em julgado da última decisão proferida no processo.

Nessa mesma linha, relevante o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva comum, pelo qual "*para a proteção jurisdicional dos direitos coletivos, são admissíveis todos dos tipos de ação, procedimentos, medidas, provimentos, inclusive antecipatórios, desde que adequados para propiciar a correta e efetiva tutela do direito coletivo necessário*"[54]. A execução pelo particular do capítulo transitado em julgado, portanto, propiciará a efetividade da tutela pleiteada, o que é compatível com o princípio supracitado.

---

[50] MAZZEI, Rodrigo; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento da sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais. In: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (org.). *Processo de Execução e Cumprimento da Sentença*. Ed. 2020. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 23.
[51] MAZZEI, Rodrigo; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. *Ibid*, p. 23.
[52] MAZZEI, Rodrigo; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. *Ibid*, p. 24.
[53] ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 576.
[54] ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Ibid.*, p. 578.

De igual maneira, admitir-se a execução de acordo com a formação gradual da coisa julgada coletiva é mecanismo que promoverá maior celeridade processual, eis que as ações civis públicas, por representarem demandas complexas, costumam se prolongar por anos, durante os quais os titulares dos direitos e afetados aguardam resposta do Judiciário.

Renata Bolzan Jauris e Luiz Fernando Bellinetti apontam que a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos deve atuar diante de seus interesses e diante da ciência de que os danos poderão tomar proporções de difícil reparação.[55] Nessa linha, os juristas tratam da aplicabilidade do julgamento antecipado parcial de mérito nas ações civis públicas, que poderá "promover a efetividade no processo coletivo ante o caráter preventivo bem como imprimir celeridade processual na solução do problema no mundo dos fatos, de forma a ser um mecanismo de implementação do acesso à Justiça, como acesso a uma ordem jurídica justa".[56]

A mesma lógica se aplica à execução da parcela imutável da sentença coletiva. Essa permissão, como visto, é chancelada pelo transporte adequado da técnica do procedimento comum, que guarda consonância com os princípios norteadores da tutela coletiva.

7. CONCLUSÃO

Por tudo que exposto, entende-se que restou em evidência a importância de se compreender a formação gradual da coisa julgada para fins de execução individual da sentença coletiva. Uma vez admitida a coisa julgada parcial na ACP, abre-se espaço para que capítulos não impugnados possam ser executados individualmente, sem a necessidade de aguardar o trânsito em julgado completo da sentença coletiva, tal como já é admitido nos processos comuns individuais.

Entende-se que essa técnica ao passo que respeita a segurança jurídica também homenageia a eficiência processual na tutela coletiva, contribuindo para a tutela jurisdicional tempestiva aos afetados. Assim, demonstra-se que a fragmentação da coisa julgada não apenas é juridicamente viável, mas também necessária para assegurar maior efetividade à ação coletiva.

Ao relacionar os princípios da tutela coletiva com o regime jurídico das ações civis públicas e o CPC/15, a pesquisa reforça o papel instrumental do processo coletivo na proteção

---

[55] JAURIS, Renata Bolzan; BELLINETTI, Luiz Fernando. Aplicabilidade do julgamento fracionado do mérito nas Ações Civis Públicas para a defesa de interesses transindividuais. In: *Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça*, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jun., 2017. p. 51.

[56] JAURIS, Renata Bolzan; BELLINETTI, Luiz Fernando. *Ibid*., p. 51.

dos direitos metaindividuais. A compatibilidade entre a técnica de cumprimento definitivo de capítulos de sentença transitados em julgado e os princípios da máxima efetividade e amplitude da tutela coletiva reforçam a necessidade de se atender os interesses das coletividades.

Dessa forma, a execução individual de capítulos transitados em julgado da sentença coletiva apresenta-se como técnica compatível e adequada que visa a maior eficiência no tratamento de litígios coletivos, oferecendo uma solução pragmática que atende tanto às necessidades dos jurisdicionados quanto ao interesse público.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. COISA JULGADA NAS AÇÕES COLETIVAS. In: Soluções Práticas - Arruda Alvim, vol. 1, p. 203 – 252, Ago, 2011.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. "Sentença objetivamente complexa, trânsito em julgado e rescindibilidade". In: Revista dialética de direito processual, n. 45. São Paulo: Dialética, 2006.

BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microssistema da Tutela Coletiva e sua Interação com o CPC/2015. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 68, p. 57-132, abr./jun. 2018.

CHEIM JORGE, Flávio; MACHADO, Francisco Aguiar. "Os capítulos de sentença e a formação da coisa julgada na jurisprudência do STJ: uma análise crítica". In: O papel da jurisprudência no STJ. Coord.: Isabel Gallotti [et al.]. São Paulo: RT, 2014.

CHEIM JORGE, Flávio. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de direito processual civil. 3º vol. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1969.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: processo coletivo. Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. – 13. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Capítulos de sentença. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

JAURIS, Renata Bolzan; BELLINETTI, Luiz Fernando. Aplicabilidade do julgamento fracionado do mérito nas Ações Civis Públicas para a defesa de interesses transindividuais. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, Brasília, v. 3, n. 1, p. 35-52, jan./jun., 2017.

LEITE, Clarisse Frechiani Lara. Prejudicialidade no processo civil. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEAL, Luciana de Oliveira. A Coisa Julgada nas Ações Coletivas. Revista da EMERJ, v. 7, n. 27, 2004.

MAZZEI, Rodrigo; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento da sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais. In: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (org.). Processo de Execução e Cumprimento da Sentença. Ed. 2020. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 19-35.

OLIVEIRA, Marco Antônio Perez de. Coisa julgada sobre a sentença genérica coletiva. São Paulo: Saraiva, 2014.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto; PIMENTA, José Roberto Freire; e ROCHA, Cláudio Iannotti da. A Extensão Territorial da Sentença na Ação Civil Pública: evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a pronúncia da inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei 7.347/1985. In: Direito Material e Processual do Trabalho Constitucionalizados: processo coletivo do trabalho. v. 4. São Paulo: Lex Editora, 2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ponderações sobre a fluid recovery do art. 100 do CDC. Processo civil coletivo. Rodrigo Mazzei e Rita Nolasco (coords.). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

TALAMINI, Eduardo. Coisa julgada e sua revisão. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2005.

VENTURI, Elton. Execução da tutela coletiva. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. A Liquidação e Execução dos Direitos Individuais Homogêneos por Decisão Mandamental e o Acesso à Justiça. Homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. In: VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; ZANETI JÚNIOR, Hermes; REICHELT, Luís Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria (Org.). Coletivização e Unidade do Direito. Estudos em Homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. V. III. Londrina: Thoth Editora, 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

EFICIÊNCIA DOS ACORDOS COLETIVOS NA REPARAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS: A SOLUÇÃO DO CASO SAMARCO E A RELEVÂNCIA DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA

EFFICIENCY OF COLLECTIVE SETTLEMENTS IN THE REPARATION OF ENVIRONMENTAL DISASTERS: THE RESOLUTION OF THE SAMARCO CASE AND THE RELEVANCE OF APPROPRIATE DISPUTE RESOLUTION METHODS AND TECHNICAL ASSISTANCE

Déborah Andre[1]
Maria Victoria Stefenoni Finamore Simoni[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** O caso Samarco. **3.** Os benefícios do uso da mediação. **4.** Conclusão. **5.** Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo examina a eficácia dos acordos coletivos na reparação dos danos do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). Destaca a mediação, com apoio do MPMG e da Cáritas, como ferramenta crucial para reduzir a assimetria entre as partes, garantindo soluções mais rápidas e justas.

Palavras-chave: Dano ambiental; Mediação; Acordos coletivos.

ABSTRACT: *This article examines the effectiveness of collective agreements in repairing the damage caused by the rupture of the Fundão dam in Mariana (MG). It highlights mediation, with the support of the MPMG and Cáritas, as a crucial tool to reduce the asymmetry between the parties, ensuring faster and fairer solutions.*

Keywords: *Environmental damage; Mediation; Collective agréments.*

1. INTRODUÇÃO

O rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), em 2015, resultou em um dos maiores desastres socioambientais do Brasil, demandando a adoção de métodos adequados de resolução de conflitos para garantir a reparação dos danos e atender às necessidades das comunidades afetadas.

A mediação, por meio de audiências de conciliação coordenadas pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), desempenhou um papel crucial nesse processo, permitindo a

[1] Estudante de graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Endereço eletrônico: deborah.andre@edu.ufes.br
[2] Estudante de graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo. Pesquisadora do Labirinto da Codificação do Direito Internacional Privado (LABCODEX). Endereço eletrônico: mariavfinamore@gmail.com

construção de um espaço de diálogo entre as partes e a busca por soluções consensuais, visando a tutela efetiva do direito das partes.

Este artigo examina a eficácia dos acordos coletivos na reparação de danos causados pelo desastre ambiental de Mariana, com ênfase na atuação do Ministério Público de Minas Gerais e da Cáritas. Através dessas instituições, foi possível criar um espaço de diálogo entre as vítimas e as empresas responsáveis, promovendo uma negociação mais justa e eficiente.

A mediação, com a assistência técnica oferecida, possibilitou que as comunidades afetadas participassem ativamente do processo de reparação, permitindo a efetivação de direitos fundamentais de maneira mais ágil e menos desigual. A análise busca compreender como esses mecanismos contribuíram para o restabelecimento da justiça, diante da complexidade e magnitude do desastre.

2. O CASO SAMARCO

Em novembro de 2015, no município de Mariana, Minas Gerais, ocorreu o episódio de rompimento da barragem de rejeitos de nome Fundão, estrutura de propriedade da empresa Samarco Mineração S.A., cujo capital é controlado paritariamente pelas corporações Vale S.A e BHP Billiton Brasil Ltda. A partir do rompimento da barragem foram liberados cerca de 40 milhões de metros cúbicos de resíduos de minério de ferro na área, causando diretamente a morte de 19 pessoas e de um nascituro; a destruição de mais de três centenas de moradias; o comprometimento das atividades produtivas de diversas comunidades ribeirinhas; extensa mortandade de peixes com suspensão da pesca até a foz do rio Doce; além de significativos danos à qualidade da água em toda bacia hidrográfica, fonte de abastecimento de milhares de habitantes.[3]

Esse desastre ambiental foi categorizado como o maior do Brasil, sendo marcado pela destruição de áreas de preservação e vegetação nativa de Mata Atlântica, perda de biodiversidade e degradação ambiental na bacia do Rio Doce e no oceano Atlântico, além de ter causado danos diretos aos moradores da região.

Esses danos aos moradores podem ser classificados em danos imediatos e duradouros. Os danos imediatos são aqueles relacionados a perdas de vidas humanas e animais, falta de

[3] ZUCARELLI, M. C. Efeitos da mediação de conflitos no desastre da Samarco. In: A matemática da gestão e a alma lameada: crítica à mediação em licenciamentos e desastres na mineração [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2021, pp. 165-218. ISBN: 978-65- 86221-49-7. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y6wg2. https://doi.org/10.5281/zenodo.5708641.

acesso à água, desvalorização das propriedades, restrição ao turismo e pesca e agricultura. Já os danos duradouros são aqueles ligados a fatores de riscos à saúde da população em médio e longo prazo. Nesse diapasão, tem-se a poluição da água que causou diarreia e parasitose na população, a poluição atmosférica que causou asma e dermatite, além dos casos de intoxicações químicas que afetam o sistema nervoso. Além disso, a perda econômica e a ruptura social contribuíram para o desenvolvimento de transtornos mentais nos moradores afetados, como depressão, ansiedade, abuso de álcool e drogas.[4]

Devido a esses acontecimentos, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) moveu doze ações no ano seguinte ao desastre, com o objetivo de assegurar os direitos das vítimas em Mariana. Dessa forma, as vítimas depositaram confiança no apoio dessa instituição de defesa dos direitos coletivos, seguindo as orientações de participação propostas e, assim, integrando-se à rotina de encontros e reuniões decorrentes das ações do Ministério Público.[5]

A sistemática de negociações extrajudiciais entre MPMG, Samarco e Comissão dos Atingidos de Mariana teve início a partir do dia 17 de novembro de 2015. Nas primeiras discussões, foram tratados os assuntos de maior importância e emergência, como a retirada dos moradores atingidos que estavam alocados em hotéis, a aplicação de diretrizes para prioridade nos atendimentos médicos e psicossociais necessários, a disponibilização de verbas, etc.

Após as tratativas emergenciais, foi proposta, em dezembro de 2015, a primeira Ação Civil Pública (ACP), uma vez que a Samarco se recusou a assinar o Termo de Compromisso Preliminar, tendo em vista, como abordado, a garantia dos direitos fundamentais das vítimas. Em decorrência da ACP, passaram a ser realizadas audiências com vistas à conciliação, visando a aplicação dos novos conceitos trazidos pelo CPC/2015.

Na audiência entre a Samarco e os atingidos pelo desastre, o juiz homologou medidas para assegurar apoio às famílias afetadas. Foi garantido que as famílias permaneceriam nas casas alugadas por até três meses após o recebimento das chaves de suas novas moradias definitivas, além de o pagamento do valor médio de aluguel para aquelas que escolheram não ficar em hotéis ou residências custeadas pela Samarco. Também foi estipulado um auxílio emergencial de um salário-mínimo por membro familiar que perdeu a renda, com acréscimo de

[4] SILVA, Mariano Andrade da e cols. Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho. Ciênc. Culto., São Paulo, v. 72, n. 2, pág. 21 a 28 de abril de 2020. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200008&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 nov. 2024. http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602020000200008.

[5] ZUCARELLI, M. C. Efeitos da mediação de conflitos no desastre da Samarco. In: A matemática da gestão e a alma lameada: crítica à mediação em licenciamentos e desastres na mineração [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2021, pp. 165-218. ISBN: 978-65- 86221-49-7. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y6wg2. https://doi.org/10.5281/zenodo.5708641.

20% (vinte por cento) por dependente e mais o valor correspondente a uma cesta básica, segundo o DIEESE. Cada núcleo familiar que perdeu um ente receberá uma antecipação de indenização no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais). Já para as famílias que sofreram deslocamento físico, independente da perda de renda, será pago o valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), sendo R$ 10.000,00 (dez mil reais) irrestituíveis e os outros R$ 10.000,00 (dez mil reais) uma antecipação da indenização futura.

Em 20 de janeiro de 2016, foi realizada a segunda audiência acerca da Ação Pública em trâmite. Neste momento, o TGMG decidiu suspender, de maneira temporária, as demais audiências que seriam realizadas. No entanto, em desacordo com esta decisão, diversos órgãos judiciais dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo resolveram elaborar um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC).

Este termo, firmado entre a Samarco, suas acionistas, a União e os governos de Minas Gerais e Espírito Santo, estabeleceu ações para reparar os danos do rompimento da barragem de Fundão em Mariana (MG). A Fundação Renova foi criada para implementar essas medidas, mas enfrentou críticas por sua ineficiência e pela falta de participação das vítimas na elaboração do acordo, o que comprometeu sua legitimidade. Apesar disso, até setembro de 2024, conforme dados da própria Samarco, foram pagas indenizações e auxílio financeiro em 447,2 mil acordos firmados através do TTAC.[6]

Em outubro de 2024, um novo acordo extinguiu a Fundação Renova e descentralizou a gestão dos recursos entre a União, os governos de Minas Gerais e Espírito Santo, e as instituições de justiça, envolvendo aproximadamente R$ 170 bilhões.

A Samarco assumiu a responsabilidade por ações diretas de indenização, reconstrução de comunidades e recuperação ambiental, e foi criado o Fundo Rio Doce para gerir projetos de infraestrutura e um Fundo de Participação Social, destinado às demandas das comunidades, com um aporte de R$ 5 bilhões.

O acordo também prevê a criação do portal "Reparação Rio Doce" para acompanhamento público das ações e a continuidade das assessorias técnicas para as comunidades por mais três anos e meio. Embora o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB) reconheça avanços, ele critica os prazos e valores estipulados, além da ausência de

[6] *Acordo de Repactuação é assinado e dará continuidade ao processo de reparação aos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão*. Disponível em: https://www.samarco.com/acordo-de-repactuacao-e-assinado-e-dara-continuidade-ao-processo-de-reparacao-aos -danos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao/.

participação direta das vítimas nas decisões, ressaltando a importância de processos de reparação mais inclusivos e justos.

Portanto, o caso Samarco destaca a importância dos acordos coletivos e dos métodos alternativos de resolução de conflitos para garantir recuperação após desastres, como no rompimento da barragem de Fundão. Acordos como o TTAC e o Acordo de Repactuação destinaram recursos para indenizações e recuperação ambiental, mas a falta de participação das vítimas gerou questionamentos sobre a legitimidade do processo. A mediação e audiências de conciliação foram usadas, mas enfrentam desafios devido à assimetria de poder, tornando a busca por justiça mais complexa. A experiência reforça a importância do diálogo, da transparência e da inclusão das comunidades afetadas para que acordos e métodos de resolução sejam eficazes e justos.

3. OS BENEFÍCIOS DO USO DA MEDIAÇÃO

Quase uma década do rompimento da barragem, os litígios referentes a esse desastre ambiental no Brasil puderam ser encerrados com a satisfação do direito dos envolvidos, graças à utilização dos métodos adequados de resolução de conflitos, conforme supramencionado.

Nesse sentido, destaca-se a consolidação da terceira onda renovatória do Direito Processual, tratada por Garth e Capelletti, que deram surgimento aos meios alternativos (ao Judiciário) de resolução de conflitos, os ADR (*Alternative Dispute Resolution*), concedendo uma concepção maior para o acesso à justiça.[7] Ressalte-se que o mais adequado não é utilizar a expressão "métodos alternativos de resolução de disputas" e sim "métodos adequados". Isso, pois o foco está na tutela dos direitos das partes, devendo ser utilizadas as técnicas mais adequadas para solucionar cada litígio.8

Essa ideia se coaduna com a "Justiça Multiportas" disseminada a partir da palestra de Frank Sander, proferida na *Pound Conference*, em 1976, que foi posteriormente convertida no artigo *Varieties of Dispute Processing*.9 Sander desenvolveu a ideia de criar um "saguão" nos tribunais ou em centros de resolução de disputas para que os litigantes passassem por uma

[7] CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

[8] CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes (Coord.). Grandes Temas do CPC – *Justiça Multiportas:* mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016.

[9] SANDER, Frank. Varieties of Dispute Processing. Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978

espécie de triagem em que seriam direcionados para a porta mais adequada para a solução do conflito, considerando critérios como a natureza da controvérsia, a relação entre as partes, a dimensão econômica dos direitos envolvidos, os custos e o tempo exigidos para a solução do Caso.10

O Sistema de Múltiplas Portas deve ser compreendido como um sistema que dispõe de opções de métodos de tratamento de conflitos mais adequados ao próprio conflito. Mais do que uma gama de opções de ingresso no Poder Judiciário, ele objetiva viabilizar várias portas para se sair dele.11

Trazendo isso para o escopo aqui tratado, vê-se que no caso da Samarco a mediação, embora tenha enfrentado desafios advindos da assimetria de poder e da complexidade do desastre, mostrou-se mais benéfica do que uma ação de reparação tradicional por diversos fatores. A ação de reparação, conduzida via judicial, tende a ser um processo moroso, adversarial e que pode resultar em decisões que não atendem plenamente às necessidades das partes envolvidas. A mediação, por outro lado, oferece um espaço para o diálogo, a colaboração e a busca por soluções consensuais.

Na mediação, uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o conflito que compatibilize seus interesses e necessidades. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais ou complexos, como o da Samarco.[12]

A mediação pode ser conceituada como a técnica voltada ao tratamento de questões litigiosas de relações mais estáveis e duradouras e que, por essa razão, não podem – ou ao menos não deveriam – ser tratadas como um conflito pontual, merecendo tratamento de todos os interesses envolvidos, em uma prática voltada à aprendizagem, de mudança de metas e de ganhos mútuos, através de uma postura cooperativa. Em virtude disso, para que as partes experimentem uma sensação de satisfação com o resultado obtido, é indispensável a valorização de seus interesses e autorregramento, pois a solução – que é elemento acidental e

[10] DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 88, abr./jun. 2023. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Fredie+Didier+Jr._Leandro+Fernandez__RMP-886.pdf. Acesso em 08 de nov de 2024.

[11] CARLOS, Helio Antunes. O microssistema de autocomposição: possibilidades de um sistema mais participativo. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Orientador: Rodrigo Reis Mazzei, 2019.

[12] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Conciliação e Mediação*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em 8 nov. 2024.

não essencial – não lhes foi imposta ou simplesmente aceita, mas por elas construída como forma mais adequada de dar prosseguimento à relação.[13]

No caso, a mediação, por meio das audiências de conciliação, permitiu que as comunidades atingidas participassem ativamente do processo de reparação, expressando suas necessidades, apresentando suas demandas e negociando diretamente com a Samarco.

Dessa forma, ao promover o diálogo e a colaboração, a mediação contribuiu para a construção de relações mais cooperativas entre a Samarco e as comunidades atingidas, além de assegurar a resolução dos conflitos de forma mais ágil e eficiente.

Contudo, um dos maiores benefícios da utilização da mediação no caso foi a redução da assimetria entre as partes.

Isso porque, inicialmente, até o ano de 2017, nenhuma audiência de conciliação teve o devido preparo, acompanhamento e assessoria aos atingidos na hora da negociação. O Ministério Público assumiu esse papel e, com suas limitações, tentou ser o peso de equilíbrio na balança assimétrica das relações de poder diante da mesa de mediação. Era explícita a relação de forças desiguais entre a banca de advogados das empresas e os representantes dos atingidos nas audiências de conciliação (ZUCARELLI, 2021).

Somente a partir da presença do MPMG e da Cáritas nas audiências de conciliação a assimetria de poder entre a Samarco e as comunidades atingidas foi reduzida. A assessoria técnica forneceu apoio às vítimas, orientando-as sobre seus direitos, auxiliando na organização de suas demandas e fortalecendo sua posição nas negociações com a Samarco.

Para tanto, a referida mediação judicial permitiu que as vítimas expressassem suas demandas e negociassem diretamente com a Samarco, Vale e BHP Billiton, facilitando a obtenção de medidas iniciais como o pagamento de auxílios financeiros e antecipação de indenizações, que de outra forma poderiam ter demorado mais. Além disso, a assessoria técnica da Cáritas ajudou a equilibrar as negociações, oferecendo apoio na organização das demandas e no entendimento dos aspectos jurídicos do processo.

A atuação da Cáritas, por sua vez, ajudou a nivelar, de certa forma, a disparidade de poder entre as empresas e as comunidades, permitindo que as vítimas participassem de maneira mais informada e efetiva nas negociações. Isso possibilitou uma maior autonomia para os atingidos, que passaram a se sentir mais preparados para negociar e reivindicar seus direitos de forma mais estruturada.

---

[13] CARLOS, Helio Antunes. *O microssistema de autocomposição: possibilidades de um sistema mais participativo.* Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Orientador: Rodrigo Reis Mazzei, 2019.

Contudo, a disparidade de poder entre as empresas e os atingidos continuou a ser um desafio. As empresas tinham recursos financeiros e equipes jurídicas altamente preparadas, enquanto as comunidades, com menos estrutura, enfrentavam dificuldades em compreender o processo e se organizar. Essa desigualdade também se refletiu nas próprias audiências, onde os atingidos precisavam se adaptar às normas jurídicas e controlar suas emoções para serem ouvidos, o que muitas vezes resultava em situações constrangedoras e expunha suas fragilidades. Esse processo de "disciplinamento" nas audiências dificultou a plena expressão das vítimas e prejudicou a busca por uma reparação justa.

Apesar dos avanços alcançados, o caso Samarco revelou várias lições sobre como melhorar os processos de reparação em desastres ambientais. Um dos principais aprendizados foi a necessidade de aumentar a participação ativa das vítimas nas negociações, algo que ainda foi limitado em muitos momentos. Além disso, a transparência no processo de decisão e a implementação de medidas de fiscalização mais rigorosas são essenciais para garantir a legitimidade e a eficácia dos acordos. Por fim, o papel das instituições de mediação, como o Ministério Público de Minas Gerais e a Cáritas, se mostrou fundamental, mas é importante que em situações futuras essas entidades atuem de maneira mais coordenada, com maior suporte técnico e jurídico para as comunidades afetadas.

Em situações de desastres ambientais, como o caso Samarco, a verdadeira reparação não se limita ao simples cumprimento das obrigações de reparação financeira ou física, mas envolve a participação ativa das comunidades afetadas nas decisões sobre como as reparações devem ser conduzidas. No caso em questão, muitas vezes, as vítimas sentiram que estavam sendo tratadas apenas como receptores passivos de compensações, sem um papel efetivo na definição dos termos do processo de mediação. Garantir que essas comunidades tenham voz e participação ativa não só fortalece o processo de mediação, como também aumenta a probabilidade de que as soluções propostas atendam às suas necessidades reais. O fortalecimento da capacidade de negociação das vítimas, por meio da formação de lideranças comunitárias e do apoio jurídico, pode contribuir para a criação de um ambiente mais equitativo e transparente, onde as decisões tomadas reflitam de forma mais fiel os interesses e direitos das partes prejudicadas.

Outro aspecto crucial que emerge do caso Samarco é a importância da comunicação e da disseminação de informações claras e acessíveis às vítimas do desastre. Durante as audiências de conciliação, muitos atingidos enfrentaram dificuldades devido à falta de informações adequadas sobre seus direitos e os processos de reparação. Isso evidencia a necessidade de incluir estratégias eficazes de comunicação, que envolvam a criação de canais

de informação acessíveis e o desenvolvimento de materiais educativos, para garantir que as vítimas compreendam plenamente suas opções e o andamento das negociações. Uma comunicação transparente e inclusiva é essencial para fortalecer a confiança das comunidades no processo de reparação e garantir que elas participem de forma ativa e informada.

Em resumo, a mediação no caso Samarco proporcionou uma plataforma para que os atingidos tivessem suas vozes ouvidas, conquistassem direitos fundamentais de forma mais rápida e se beneficiassem de um suporte técnico que fortaleceu sua posição nas negociações, pois a mediação com o auxílio do MPMG e da Cáritas permitiu que as partes estivessem mais preparadas para negociar diretamente com a Samarco em defesa de seus interesses e direitos, ainda que ainda hajam aspectos importantes a serem melhorados em situações futuras - que esperamos que não ocorram.

4. CONCLUSÃO

O estudo sobre o rompimento da barragem de Fundão evidencia que os acordos coletivos, especialmente quando realizados com o apoio de ferramentas como a mediação e o auxílio de instituições como o Ministério Público de Minas Gerais e a Cáritas, desempenham um papel crucial na garantia de uma reparação justa e eficiente após desastres ambientais.

Nesse contexto, a mediação ajudou a criar um espaço de diálogo entre as partes, reduzindo a disparidade de poder e possibilitando soluções mais rápidas e adequadas às necessidades das vítimas. Ainda, o caso destacou a importância de uma maior participação das comunidades afetadas nas negociações, para que suas demandas sejam devidamente ouvidas.

Embora os acordos alcançados tragam avanços significativos, a experiência em Mariana revela a necessidade de aprimorar os processos de reparação, assegurando que os direitos das vítimas sejam integralmente respeitados.

Em resumo, os acordos coletivos, com a mediação e o apoio de instituições que defendem os direitos, são ferramentas essenciais para restaurar a justiça em casos de grandes danos ambientais, embora ainda seja necessário aperfeiçoá-los para garantir maior eficácia e legitimidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo de Repactuação é assinado e dará continuidade ao processo de reparação aos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Disponível em: https://www.samarco.com/acordo-de-repactuacao-e-assinado-e-dara-continuidade-ao-processo-de-reparacao-aos-danos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao/. Acesso em 18 jun. 2025.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes (Coord.). Grandes Temas do CPC – *Justiça Multiportas:* mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016.

CAPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, Fabris, 1988.

CARLOS, Helio Antunes. *O microssistema de autocomposição: possibilidades de um sistema mais participativo.* Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Orientador: Rodrigo Reis Mazzei, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Conciliação e Mediação*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/>. Acesso em 8 nov. 2024.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado:* interação, integração e seus institutos catalisadores. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 88, abr./jun. 2023. Disponível em:https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3978934/Fredie+Didier+Jr._Leandro+Fernandez__RMP-886.pdf. Acesso em 08 de nov. de 2024.

SANDER, Frank. *Varieties of Dispute Processing.* Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978.

SILVA, Mariano Andrade da e cols. *Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho.* Ciênc. Culto. , São Paulo , v. 72, n. 2.. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200008&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 nov. 2024. http://dx.doi.org/10.21800/2317- 66602020000200008. Acesso em 8 nov. 2024.

ZUCARELLI, M. C. *Efeitos da mediação de conflitos no desastre da Samarco. In: A matemática da gestão e a alma lameada: crítica à mediação em licenciamentos e desastres na mineração* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2021, pp. 165-218. ISBN: 978-65- 86221-49-7. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y6wg2. https://doi.org/10.5281/zenodo.5708641. Acesso em 8 nov. 2024.

REURB COMO PROCESSO ESTRUTURAL: PROTAGONISMO DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS IMOBILIÁRIAS EM TUTELA URBANÍSTICA

REURB AS A STRUCTURAL PROCESS: THE LEADING ROLE OF EXTRAJUDICIAL LAND REGISTRY IN URBAN LAW PROTECTION

Franklin Monteiro Estrella[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Nova dogmática ao processo civil. **3.** Do intercâmbio entre plataformas. **4.** O problema estrutural. **5.** Compromisso significativo. **6.** Extrajudicial e cooperação interinstitucional. **7.** Enfrentando constrangimentos epistemológicos. **8.** Conclusão. **9.** Referências bibliográficas.

RESUMO: Inspirando-se no modelo sul-africano do Compromisso Significativo, o artigo aborda como um sistema de *feedbacks* e ciclos de observação para ajustes contínuos mediante serventias extrajudiciais imobiliárias pode superar o consenso míope de decisões adjudicadas em conflitos fundiários urbanos.

Palavras-chave: Tutela urbanística; Justiça multiportas; Desjudicialização; Compromisso significativo; Consensualidade.

ABSTRACT: *Inspired by the South African model of the Significant Engagement, the article explores how a system of feedback and observation cycles for continuous adjustments through real estate notarial services can overcome the narrow consensus of adjudicated decisions in urban land disputes.*

Key-words: *Urban land use protection ; Multi-door justice; De-judicialization; Meaningful engagement; Consensualism.*

1. INTRODUÇÃO

A atual centralidade do processo repousa na resolução efetiva de conflitos. Para tanto, busca-se ampliar os meios disponíveis, indo além da atuação tradicional do juiz togado no âmbito da via contenciosa. Esta aspiração amoldou a nova lei processual, o fazendo tanto

[1] Registrador imobiliário em Alegre/ES. Aluno especial do PPGDIR UFES. Pós graduado em Urbanismo pela OSPA. Pós graduado em Engenharia de Produção pela Unopar. Graduado em Direito pela UFRJ. Endereço eletrônico:fme1970@gmail.com.

expressamente ao assim o declarar[2] quanto ao reconhecer a arquitetura institucional existente[3], irradiando seus efeitos a todo regramento de natureza processual.[4]

2. NOVA DOGMÁTICA AO PROCESSO CIVIL

É da natureza do humano tanto a busca pela explicação dos fenômenos quanto a redução de complexidade do mundo em que está inserido. Tal redução assume muitas formas, tanto as do senso comum, em que meras correlações são tomadas como causalidades, quanto as de construção de teorias para explicação desta inserção. A forma racional de investigar causalidades e sua correta asserção ao fenômeno estudado, por via de métodos racionais como (mas não só) o método sociológico[5], grassa de pouco tempo em nossa sociedade (últimos 3 séculos), defluindo do pensamento iluminista e abarcando paulatinamente a esfera pública.

Neste período, vimos no mundo ocidental a *debacle* do absolutismo, a formação do estado nacional, ascensão de uma classe social burguesa, a organização social e torno do capital, constituição de uma ordem liberal e posteriormente de um estado democrático de direito. Tal movimento não transcorreu de forma linear e pacífica, muito pelo contrário, mas sim em choques com a ordem predecessora, em um contínuo movimento de idas e vindas, com ganhos pontuais, e perdas também. Uma vez que ordens antigas são contestadas e superadas, seus supostos de fundamentação passam a ser alvo de análise e crítica, entre elas, como produto cultural de uma determinada época, também o direito.[6]

---

[2] Lei 13105/2015, Art. 1º O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código.

3 CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas*. Indaiatuba, SP: Foco, 2024. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 11 ago. 2024.

[4] Lei 13105/2015, Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

[5] DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 4.

[6] A partir do século XVII, como é notório, fixa-se o paradigma científico da modernidade, fincando-se aí a contraposição entre ciências naturais e ciências culturais ou, como às vezes igualmente se alude, entre ciências técnicas e ciências culturais (no fundo, contraposição entre natureza e pessoa humana), ainda hoje normalmente utilizada. A ciência está onde há exatidão e certeza, onde há mensurabilidade, sendo protótipo do saber científico as ciências da natureza, como, por excelência, a matemática. [...] A compreensão do direito como um conjunto de normas formais e abstratas, deduzidas conceitualmente, teve como conseguinte a sua própria colocação fora do âmbito cultural. O fenômeno jurídico (seus problemas e suas respectivas soluções) acabou congelado no tempo e desligado da realidade social. Nenhuma surpresa, portanto, que já se tenha observado que essa maneira de pensar tenha levado a um inevitável "alheamento da ciência jurídica em relação às realidades sociais, políticas e morais do direito". MITIDIERO, Daniel. *Bases para construção de um processo civil cooperativo: o direito processual civil no marco teórico do formalismo-valorativo*. Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007. P. 15-16.

E tal tarefa produziu modos próprios de ver o processo civil em suas fases metodológicas, inaugurada pelo praxismo (um olhar do processo como apêndice ao direito material), passando ao processualismo (onde surge a noção de relação jurídica processual e desenvolvem-se seus instrumentos conceituais), o instrumentalismo (que busca alicerçar os instrumentos processuais desenvolvidos a escopos sociais, políticos e jurídicos externos a seu domínio) e alcançando hoje o estágio de um formalismo-valorativo (o direito é produto cultural, intimamente ligado ao direito material e a ordem constitucional).[7]

Conforme Daniel Mitidiero,

> A atividade jurisdicional constitui uma atividade de reconstrução do sentido normativo das proposições e dos enunciados fático-jurídicos à vista do caráter não cognitivista e lógico-argumentativo do Direito. Como observa a doutrina, "o essencial é que o Direito não é meramente descrito ou revelado, mas reconstruído a partir de núcleos de significado de dispositivos normativos que, por sua vez, precisam ser conectados com elementos factuais no processo de aplicação. O material normativo, assim, não é totalmente, mas apenas parcialmente dado". Isso quer dizer que se assume a separação entre texto e norma - o legislador outorga textos, não normas. [8]

E é esta força que irradia seus valores a toda ordem jurídica nacional, atraindo efetivamente, e não como mera exortação, a atividade da compreensão de qualquer norma, incluindo a processual, permitindo-se questionar o sentido da expressão legal escrita, o direito positivado, à luz da Constituição e do bloco de constitucionalidade.[9] Esse é o predicado da norma legal constitucionalizada, e porque não, de uma nova dogmática.

> De antemão, a *dogmática não se confunde com o Direito, nem com as expectativas normativas, nem com instituições, nem com valores. Ela os atravessa todos diagonalmente, possibilitando uma identificação do Direito contra as incongruências de fato. Essa função é preenchida de vários modos, como por exemplo, pelo estabelecimento de princípios para a compreensão da congruência, de guias de ação na aplicação do Direito, na hierarquização das fontes, permitindo, assim, a integração de normas e instituições pela determinação de finalidades programáticas, pela constituição de premissas e postulados da argumentação jurídica – o que conduz à identificação de requisitos razoáveis da ordem jurídica*.[10]

---

[7] Para maiores investigações neste tema, MITIDIERO, Daniel. *Bases para construção de um processo civil cooperativo: o direito processual civil no marco teórico do formalismo-valorativo*. Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007. p. 18-32.

[8] MITIDIERO, Daniel. D. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle a interpretação da jurisprudência ao precedente*. 2º Ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2015. p. 16-17.

[9] O bloco de constitucionalidade pode ser entendido como o conjunto normativo que contém disposições, princípios e valores materialmente constitucionais fora do texto da Constituição formal (BIDART, German J. Campos. El Derecho de la Constituición y su Fuerza Normativa. Buenos Aires: Ediar, 1995. pág. 264).

[10] FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 116.

Saímos deste mergulho embebidos na certeza de que a mudança ocorrida ao *fenômeno* processo o foi de caráter paradigmático. Não se positivou apenas norma mais moderna para a regular o modo de pleitear direito resistido. O que houve foi um deslocamento do centro de validade desta inquirição para outro corpo normativo, este sim de caráter universal ao direito brasileiro: a Constituição da República. A tarefa em si não é fácil. Ora, já tivemos outras constituições, mas era tímida a leitura da norma positiva pela lente da constituição.

Ao passo que se desenvolvia a ciência processual no Brasil superando a fase praxista e alcançando autonomia, na Europa pós-guerra fez-se emergir indagações quanto a efetividade deste desenvolvimento. Em outras palavras, a quem serviria o processo. É atribuído ao jurista italiano Andrea Proto Pisani a origem do estudo tutela diferenciada, o que fez atraindo a atenção para o afastamento da ciência processual de seu real préstimo: o direito da parte!

No Brasil os debates tomaram a academia sob a pena de juristas como Ada Pellegrini Grinover, Antonio Calmon dos passos, Candido Rangel Dinamarco, José Carlos Barbosa Moreira, já nos estertores da ditadura, e continuaram, desta vez com fôlego renovado com a nova ordem constitucional. Porém, não se apresentava como simples tarefa a releitura da ordem processual por outro prisma. Costumes, receios do novo, e porque não um atavismo natural, impediam o assentamento de uma nova leitura.

O caminho adotado pelos pensadores do direito processual foi o de propor alterações pontuais por meio do movimento de microrreformas, entre 1992 e 2015, as quais modificaram o regime de recurso, ampliou a técnica de antecipação de tutelas, racionalizou o recurso de agravo de instrumento, sincretizou processo de conhecimento e execução de sentença, dentre outras.

Ora, como bem nos enuncia a exposição de motivos do CPC, as micro reformas garantiram operatividade aos profissionais do direito, porém causaram um efeito de esgarçamento do texto anterior, recomendando a conformação de novo códex processual:

> O enfraquecimento da coesão entre as normas processuais foi uma consequência natural do método consistente em se incluírem, aos poucos, alterações no CPC, comprometendo a sua forma sistemática. A complexidade resultante desse processo confunde-se, até certo ponto, com essa desorganização, comprometendo a celeridade e gerando questões evitáveis (= pontos que geram polêmica e atraem atenção dos magistrados) que subtraem indevidamente a atenção do operador do direito.
> Nessa dimensão, a preocupação em se preservar a forma sistemática das normas processuais, longe de ser meramente acadêmica, atende, sobretudo, a uma necessidade de caráter pragmático: obter-se um grau mais intenso de funcionalidade.11

[11] Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015.Exposição de Motivos do Código de Processo Civil.

Os estudiosos da ciência processual produziram conhecimento destacando esta nova visão do processo a partir da ordem constitucional, a qual foi acolhida pelo novo CPC que, em seus quinze primeiros artigos, a enuncia como valor a ser investigado na aplicação do direito.

Logo há um trabalho de esclarecimento[12] a ser desenvolvido pelo jurista quanto a valores do texto constitucional que devem ser prestigiados na interpretação de qualquer norma do processo.

Nessa toada, entender o processo como *locus* cooperativo, em cultivo à boa-fé das partes e juiz, em que grassa o contraditório como essencial ao *due process of law*, significa enfrentar situações cristalizadas por modos antigos de agir em que tais valores não guiavam a conduta. Por outro turno, como já destacado na evolução do pensamento da tutela diferenciada de Andrea Proto Pisani, não é cabível mais pensar em um processo autocentrado, ou seja, em uma arquitetura na qual se satisfaça com percurso de seus circuitos sem resultado útil aos que provocaram a atuação jurisdicional. Necessária que este percurso seja efetivo ao jurisdicionado. E quanto mais lhe permitir o autorregramento da vontade, melhor será construída a solução do conflito.

Esta percepção quanto a emancipação das partes não se esgota em uma perspectiva de mero fomento à modos de autocomposição em que a decisão judicial poderia ser dispensada (arbitragem, a mediação, a conciliação, ou modos de resolução extrajudicial de interesses). Ao contrário, na ordem jurídica brasileira já grassam institutos em que a participação do magistrado tem maior foco na condução do procedimento, do que propriamente na resolução adjudicada do mérito. Processos falimentares, de superendividamento, ou inventários, trazem consigo arquitetura que privilegia o rearranjo em pólos e/ou centros de discussão dos eventuais múltiplos interesses e agentes, organizando-os de forma a permitir comunicação efetiva, condição *sine quae non* a articulação de soluções viáveis.

O foco na resolução dos conflitos imbrica ao sistema processual a eficiência[13] como norte de atuação, negando valor a atuação que se distancie da apreciação do mérito trazido pelas partes e reconhecendo outros modos de soluções (negociação, conciliação, mediação, a

[12] Esclarecimento é a saída do ser humano da menoridade à qual ele mesmo se relegou. Menoridade é a incapacidade de se servir de seu entendimento sem a orientação de terceiros. Essa menoridade é de responsabilidade própria na medida em que suas causas residem não na falta de entendimento, mas na carência de decisão e de coragem de dele se servir sem a tutela de outrem. Sapere aude! Tem coragem de servir-te de teu próprio entendimento! Esta é, pois, a bandeira do Esclarecimento. KANT, Immannuel. *Resposta a pergunta o que é esclarecimento? E outros textos*. Penguin e Cia. Das Letras. 2022. p. 3.

[13] Lei 13105/2015, Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

arbitragem), apresentados em múltiplas plataformas além do judiciário (Procons, Defensoria Pública, Câmaras Privadas de mediação e arbitragem, serventias extrajudiciais).[14]

Se observarmos que existe norma processual que trata expressamente da ata notarial produzida perante o tabelião de notas (CPC, art. 384) como meio de prova — o que não ocorria no CPC/1973 — torna-se evidente a indução, mais do que a mera permissão, à mudança de comportamento do operador do direito. Esse profissional é incentivado a transitar entre diferentes plataformas para a produção de provas ou o exercício de sua pretensão. Essa mudança de percepção permite utilizar o processo em juízo como um meio eficaz para complementar ou apoiar outros modos de satisfação da pretensão, os quais podem ser realizados em outras plataformas — ou mesmo não serem formalmente deduzidos.[15]

3. DO INTERCÂMBIO ENTRE PLATAFORMAS

Note-se que o intercâmbio entre plataformas não é, em si, uma novidade! Antes do CPC 2015 já era viável o protesto de título judicial de natureza alimentar como modo auxiliar a cobrança de verba alimentar impaga.[16] Assim como já era viável a suspensão do feito deduzido em juízo e sua remessa, a pedido das partes, à câmera de arbitragem, por entenderem que o valor sigilo das informações tratadas estaria resguardado,[17,18] ou que a pretensão repousa sobre entendimento técnico especializado cujo *locus* de apreciação deva ocorrer entre pares

[14] CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça multiportas*. Indaiatuba, SP: Foco, 2024. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 11 ago. 2024.

[15] Por exemplo, o instituto de produção autônoma de provas (CPC, 381) ganha relevância por reconhecer a autonomia de um direito à prova, instituto que a doutrina já enunciava e ampliar as hipóteses de seu cabimento ditadas pelo CPC 73, o que viabiliza diálogo entre as plataformas.

[16] Superior Tribunal de Justiça, **REsp 1533206,** Rel.Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 17 nov. 2015

[17] Sem dúvida, há questões em que a arbitragem poderá tratar o conflito de modo muito mais eficiente do que a jurisdição estatal, notadamente nas hipóteses em que a controvérsia envolver questões especializadas e que a rapidez e, por vezes, o sigilo do processo se impõe. Situação clara envolve a sucessão causa mortis de participações societárias, já que controvérsias a respeito delas são habitualmente examinadas em tal ambiente, justamente em razão das justificativas acima postas. O cenário autoriza a remessa para tal ambiente, se assim as partes convencionarem, já que se trata de método que demanda o consenso geral dos envolvidos para sua aplicação (arts. 1º e 3º da Lei n. 9.307/1996). Mazzei, Rodrigo. *Comentários ao CPC - Vol XII* Arts 610 A 673 - 1ª edição 2023 (Portuguese Edition) (p. 1206). SaraivaJur. Edição do Kindle.

[18] Nunca é demais lembrar a dificuldade da administração pública, judiciário incluído, para instrumentalizar o sigilo de peças, informações, pessoas. Endereços de depoentes pontuavam inquéritos, peças processuais e demais atos públicos, com exposição desatinada de dados pessoais decorrentes da postura brasileira de exigir mais do que o necessário a uma simples comunicação. Isso gera um desestímulo ao espírito de colaboração.

por mediação[19], não por juiz togado. Em caminho inverso, também já era possível a produção da já mencionada ata notarial para amparar pedidos com prova pré-constituída.[20]

Se o câmbio entre plataformas já era possível antes da Lei 13.105/15, o que ela trouxe de novo? A resposta está em uma mudança de percepção sobre o fundamento de validade da norma. Mais do que reafirmar sua base no texto constitucional — algo que já ocorria com as normas anteriores — há uma transformação no paradigma de compreensão da norma jurídica processual. No empreendimento de concreção da norma constitucional de justiça efetiva, institutos como a cooperação entre todos os sujeitos do processo (incluindo o juiz), o *case management*, a produção autônoma de provas e o negócio jurídico processual passam a desempenhar uma função que transcende a mera estratégia processual, atravessando todo o percurso da demanda, servindo como pilares para uma justiça eficiente e acessível, apta a entregar resultados que efetivamente satisfaçam os interesses das partes.

Em síntese, rompendo com antigos dogmas de hierarquia entre decisão adjudicada e equivalentes jurisdicionais, é possível enxergar a justiça como um sistema integrado por diversos canais. Esses canais incluem tanto a heterocomposição, por meio de um terceiro imparcial (como o juiz estatal ou o árbitro), quanto a autocomposição, promovida pela conciliação ou mediação: uma verdadeira justiça multiportas.

Como o foco está na tutela dos direitos o que rege a possibilidade de opção é o juízo de adequação: se o meio for adequado, aplica-se a política nacional de conciliação e mediação. Estes, se bem regulados, oferecem vantagens significativas para a resolução de litígios, promovendo maior eficácia, celeridade e participação democrática, sem comprometer a indisponibilidade dos direitos envolvidos. Inclusive em demandas de natureza coletiva com graus maiores de complexidade.

4. O PROBLEMA ESTRUTURAL

Há uma categoria de situações postas ao judiciário nas quais a arquitetura canônica (persecução penal ou condenatória em pecúnia) não se mostra eficaz a garantir o primado dos valores constitucionais na concreção de direitos. São situações marcadas pela constrição

[19] Resolução CNJ 125/2010, quinta consideranda: **CONSIDERANDO** que a conciliação e a mediação são **instrumentos efetivos de pacificação social**, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país **tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses**, a quantidade de recursos e de execução de sentenças; (grifamos).

[20] Como a transcrição pelo tabelião do que consta em página de internet com conteúdo difamatório, e amparar pedido de remoção em antecipação de tutela (CPC73, ART 273).

decorrente da atuação (omissiva inclusive) de organizações privadas e/ou burocracias[21] do Estado moderno, cuja alteração demanda reestruturação destes aparatos, consoante Owen Fiss.[22]

A gênese do instituto é atribuída ao desdobramento da declaração de inconstitucionalidade pronunciada em 1954 pela Suprema Corte Norte Americana à segregação por cor praticada no distrito escolar de Topeka (Kansas)[23], consubstanciada em efetivo gerenciamento da atividade negligenciada por meio de imposições pontuais pelos juízes locais.

A ADPF nº 45, decidida pelo STF em 2004, estabeleceu a base jurídica para os processos estruturais no Brasil ao reconhecer a possibilidade de intervenção judicial para garantir direitos fundamentais em casos de omissões estatais. Posteriormente, no julgamento do RE nº 592.581, o STF reforçou essa posição, determinando reformas emergenciais em presídios para assegurar o mínimo existencial. O principal marco, porém, ocorreu em 2015 com a ADPF nº 347/DF, que diagnosticou o sistema prisional como um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), impondo ao Conselho Nacional de Justiça e outros órgãos medidas para enfrentar a crise, como a regulação das audiências de custódia e o desbloqueio de verbas do Fundo Penitenciário Nacional.[24]

Apesar do impacto positivo dessas decisões, críticos apontam que a atuação do STF na ADPF nº 347/DF ampliou excessivamente os poderes judiciais, ao permitir que o Judiciário revise ou complemente planos do Executivo sem considerar as análises técnicas administrativas.

---

[21] Em uma crítica ao tipo ideal do conceito weberiano, pontifica Nassim Nicholas Taleb que *a burocracia é uma invenção pela qual uma pessoa é convenientemente separada das consequências de suas ações,* (*Arriscando a própria pele: Assimetrias ocultas no cotidiano*, 2021. P. 19).

[22] FISS, Owen. two models of adjudication. *In*: *How Does the Constitution Secure Rights?* (A Decade of Study of the Constitution). Washington D.C.: AEI Press, 1985, p. 36–49.

[23] Em seu primeiro pronunciamento, conhecido postumamente como Brow I, a Suprema Corte Norte Americana reconhece a inconstitucionalidade da segregação, deixando de especificar como o problema seria efetivamente resolvido. Num segundo momento, conhecido como Brown II, a Suprema Corte devolveu os casos pendentes aos juízos de origem para adoção das medidas necessárias para cumprimento da decisão, com a concretização da frequência das partes às escolas públicas não segregadas, sem, contudo, fixar qualquer parâmetro. Diante de tal cenário, cada juízo começou a criar, por conta própria, os caminhos para implementação da decisão, voltando-se para o uso de ordens judiciais que estabeleciam obrigações de fazer ou não fazer, denominadas injunctions (VITORELLI, E.; KLUGE, C. H. *Processo estrutural no âmbito do sistema interamericano*. Reflexões a partir do caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 2, p. 58, ago. 2021).

[24] SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. *Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasi*l. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, n. n 3, p. 771–806, 2021.

Tal crítica revela que entre o reconhecimento de violação a um direito constitucionalmente garantido e a modificação da instituição[25] que o perpetra há larga avenida. A escolha do modo de executar uma política púbica tradicionalmente é reservada ao ramo executivo, repousando a legitimidade deste agente na deliberação pelo voto popular. Além disso, a formação em direito seria, por si só, suficiente para qualificar o juiz como apto a fazer a melhor escolha entre as diversas formas de executar uma determinada atividade?

Por exemplo, em uma situação de desconformidade urbanística na qual seja pleiteada a remoção de uma comunidade de pessoas, quer por infração a direito de propriedade, quer por incremento de risco inerente ao impacto ambiental deste núcleo urbano, seria constitucionalmente adequada a decisão adjudicada que esvaziasse de pessoas e coisas o local e não dispusesse sobre o amparo da população removida? Caso disponha desta alocação, deverá a decisão indicar a fonte de recursos, e se pública, alterar a dotação orçamentária? Saberá o magistrado singular qual o quadro de vulnerabilidades intrínsecas à comunidade que demandariam atenção diferenciada?

O hiato entre a atividade declarativa (que determina o expurgo da desconformidade) e a realizadora (que redireciona a instituição) revela a limitação da decisão adjudicada isoladamente como instrumento para concretizar o expurgo declarado. E no caso de intervenção em políticas públicas, a ineficiência do processo estrutural pode gerar reação política e social ao próprio judiciário. Tendo vivenciando tais dilemas, a Corte Constitucional Sul-Africana construiu uma estratégia bem interessante a qual no socorremos em exercício de *tertium comparationis.*

5. COMPROMISSO SIGNIFICATIVO

> Esta Constituição constitui uma ponte histórica entre o passado de uma sociedade profundamente dividida, caracterizada por conflitos, sofrimentos incontestáveis e injustiça, e um futuro fundado no reconhecimento dos direitos humanos, da democracia e da coexistência pacífica e oportunidades de desenvolvimento para todos os sul-africanos, independentemente da cor, raça, classe, crença ou sexo. A busca da unidade nacional, o bem-estar de todos os cidadãos sul-africanos e a paz exigem a reconciliação entre as pessoas da África do Sul e a reconstrução da sociedade. A adoção desta Constituição estabelece o fundamento seguro para o povo da África do Sul poder transcender as divisões e conflitos do passado, que geraram

[25] *Instituições* são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados, que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais, e pessoas que ocupam funções que as autorizam a "falar pela" organização (O'DONNELL, G. A. *Democracia delegativa ?* **Novos Estudos Cebrap**, v. 31, p. 25–40, out. 1991).

> graves violações dos direitos humanos, a transgressão dos princípios humanitários em conflitos violentos e um legado de ódio, medo, culpa e vingança. Isto agora pode ser superado com base na necessidade de compreensão, mas não de vingança, necessidade de reparação, mas não de retaliação, necessidade de *ubuntu*, mas não de vitimização.[26]

Superado o odioso regime segregacionista de Apartheid, sua constituição interina de 1993 acreditou como valor constitucional a reconciliação pautada em compreensão e reparação, fundamentadas na filosofia do *ubuntu*, que reforça a ideia de que a democracia não é um arranjo social que se esgota meramente na escolha periódica de representantes, mas *também,*

> O fomento à democracia deliberativa pela técnica, porquanto se exige o engajamento efetivo do Poder Público e dos cidadãos para a resolução do problema e na melhoria da política pública. Trata-se da combinação do comprometimento de cidadãos e do Estado na implementação de direitos sociais de forma democrática, tornando o princípio democrático inscrito na Constituição sul-africana, forma e conteúdo da atividade pública.[27]

O instituto do compromisso significativo, desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul, almeja concretizar o princípio democrático ao adotar uma abordagem dialógica na qual a comunidade diretamente afetada desempenha um papel central na negociação e implementação de políticas públicas. Esse instituto fundamenta-se na dignidade humana, colocando-a como a base de todas as ações, com foco na garantia dos direitos fundamentais, especialmente das pessoas em situação de maior vulnerabilidade.

Para alcançar tais objetivos, as negociações devem ser conduzidas de maneira transparente, assegurando que as necessidades e interesses das comunidades vulneráveis sejam adequadamente considerados. Durante a implementação das soluções construídas, é fundamental manter sensibilidade às particularidades de cada caso, possibilitando ajustes razoáveis e viáveis sem comprometer o compromisso com a proteção dos direitos fundamentais.

A transparência das metas e ajustes acordados é garantida por meio da documentação obrigatória de cada etapa do processo. Essa prática permite tanto a fiscalização pública quanto a análise posterior para aprimoramento das políticas. Além disso, o instituto promove a

---

[26] Postâmbulo da Constituição Interina de 1993 da República da África do Sul, *apud* KOZICKI, Katia; VAN DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. *O "compromisso significativo" (meaningful engagement) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul*. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 20, n. n 2, p. 277.

[27] FACHIN, Luis Edison.; MACEDO, José Arthur Castillo de. *Laços entre as jurisdições constitucionais da África do Sul e do Brasil (parte 1).* Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-fev-17/fachin-macedo-lacos-entre-jurisdicoes-africa-sul-brasil/. Acesso em 15/11/2024.

colaboração interinstitucional, incentivando a integração entre diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e outros atores sociais, a fim de implementar soluções coordenadas e eficazes. Por fim, ao Judiciário cabe a supervisão contínua das obrigações assumidas no compromisso, funcionando como mecanismo de controle para assegurar sua execução e efetividade.

É relevante destacar que a estratégia do Compromisso Significativo não se limitou ao caso paradigmático[28] analisado pela Corte Constitucional, tendo sido institucionalizada como requisito constitucional obrigatório em casos de despejo, com a definição de diretrizes claras para sua aplicação.[29] Interessa-nos ao momento a diretriz de engajamento prévio, que enfatiza a integração entre planejamento público e diálogo com os cidadãos, e o desenvolvimento de instâncias estatais capazes de lidar com esses diálogos. No Brasil possuímos uma instância apta a tal mister.

[28] Occupiers of 51 Olivia Road & Others v City of Johannesburg & Others Case CCT 24/07 [2008].

[29] *Primeiro*, o Compromisso deve seguir um padrão de razoabilidade, sendo flexível e adaptável aos contextos específicos de cada caso. Como a própria Corte expressou, "Em alguns casos a medida mais razoável pode ser a construção de moradias permanentes para os desalojados, em outros casos, o razoável pode ser não providenciar moradia alguma. As possibilidades entre esses dois extremos são quase infinitas."
Segundo, sempre que uma política pública de larga escala, como um plano de regeneração urbana, puder afetar negativamente algum segmento populacional, a municipalidade deve realizar o Compromisso logo no início do planejamento, ou seja, o diálogo com os cidadãos afetados não deve iniciar apenas na instância judicial, mas na própria etapa de planejamento da política pública. A Corte reconheceu que essa exigência impõe o desenvolvimento de instâncias estatais capazes de lidar com esses diálogos, o que acarretará um custo ao Poder Público. Ainda assim, o governo tem a obrigação de investir recursos na realização do Compromisso antes que a fase litigiosa seja sequer possível. Dessa forma, os grupos afetados se tornam mais do que passivos recipientes de direitos, para serem participantes ativos que ajudam a moldar as políticas públicas e as decisões que têm um impacto direto em suas vidas.
Terceiro, a Corte reconheceu a vulnerabilidade dos cidadãos afetados pelos despejos e a necessidade de representação especializada. Para lidar com essa desigualdade de poderes entre a população e o Poder Público, determinou que grupos da sociedade civil, atuantes na defesa dos direitos fundamentais afetados, têm um importante papel constitucional a desempenhar. Assim, "as organizações da sociedade civil que apoiam as demandas dos grupos afetados deveriam preferencialmente facilitar o processo de negociação de todas as formas possíveis". Os conhecimentos técnicos que esses grupos possuem são fundamentais para que as negociações sejam bem-sucedidas.
Por fim, a Corte determinou que o governo deve desenvolver e manter um arquivo público sobre cada Compromisso, para que o Judiciário possa, posteriormente, analisar não só o resultado das negociações, mas o próprio procedimento utilizado para promover o diálogo entre as partes. Enfatizou que o sigilo seria contraproducente para assegurar a eficiência do processo, ressaltando que esses registros permitiriam ao Judiciário avaliar se a municipalidade adotou todas as medidas necessárias para alcançar um acordo com os grupos afetados. No entendimento da Corte, a *falha em realizar o Compromisso*, independentemente de considerações substanciais quanto a política pública a ser desenvolvida pelo governo municipal, o municipal, *pode, por si só, ser razão suficiente para negar um pedido de despejo.* (SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. *Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, n. n 3, p. 771–806, 2021).

6. EXTRAJUDICIAL E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

As serventias extrajudiciais, dotadas de fé pública, integram o sistema brasileiro de justiça multiportas, expandindo suas atribuições tradicionais para funções que priorizam a consensualidade. Em atividades clássicas, como lavratura de escrituras ou registro de títulos, sua atuação era predominantemente unilateral, muito voltada orientação do modo legal e à verificação do cumprimento de requisitos legais para formalização de atos, com pouca intervenção na formação do consenso.

Nas últimas décadas, no entanto, uma nova classe de atribuições[30] tem conferido às serventias extrajudiciais um papel ativo e mediador. Elas passaram a organizar processos administrativos, comunicar terceiros interessados, assegurar o contraditório e promover soluções consensuais. Essas funções conciliadoras têm contribuído significativamente para a desjudicialização, marcando um amadurecimento institucional que fortalece a integração entre serventias e o processo judicial.

> Interessante exemplo de integração entre serventias extrajudiciais e o processo judicial pode ser encontrado no Provimento n. 65/2017 da Corregedoria Nacional do CNJ. relativo à usucapião extrajudicial. O ato prevê, em seu art. 2, §§ 2º e 3°, a possibilidade de solicitação, a qualquer momento, da suspensão do procedimento pelo prazo de trinta dias ou da desistência da via judicial para promoção da via extrajudicial, hipóteses nas quais as provas produzidas na via judicial poderão ser utilizadas no âmbito das serventias extrajudiciais. O Enunciado n. 117 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios[31] propõe que o aproveitamento ocorra em relação aos atos processuais em geral. não somente em relação às provas. (DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. As serventias extrajudiciais no sistema brasileiro de justiça multiportas. *In*: Repensar a Justiça: estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães. Belo Horizonte, MG: Editora D'Plácido, 2023, p. 777–803).

Nesta mesma Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, os juristas reconheceram a viabilidade da cooperação interinstitucional entre órgãos judiciais e serventias extrajudiciais, especialmente para a efetivação de medidas e providências voltadas a práticas consensuais de resolução de conflitos[32]. Um exemplo prático dessa cooperação está nos procedimentos de regularização fundiária urbana: nos últimos dez anos, mais de 800 mil

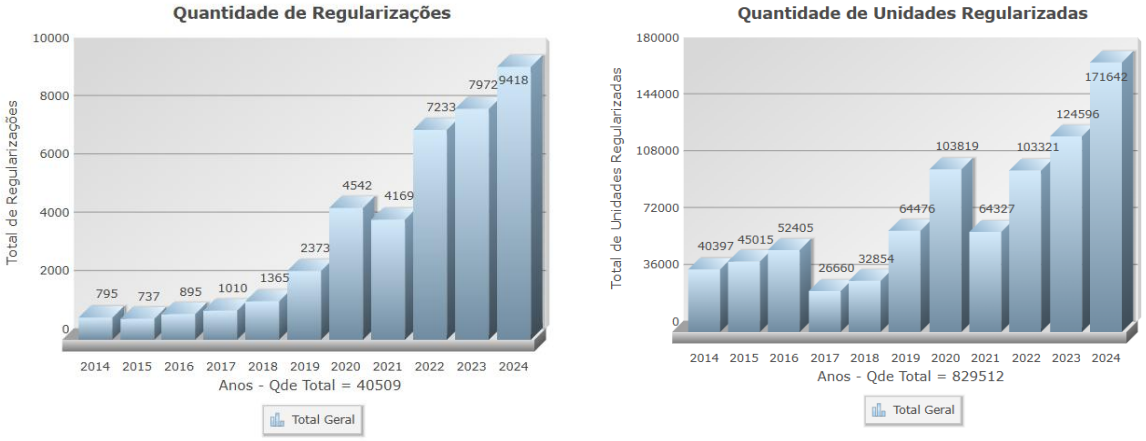
---

[30] Entendemos ter sido a lei 10.931/2004 que, alterando a redação do art. 213 da lei 6015/73, inaugura no âmbito das serventias extrajudiciais imobiliárias uma instância própria de retificação do assento, legando à justiça estatal apenas os casos em que ausente a consensualidade.

[31] *II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, Enunciado 117* - Em caso de desistência ou suspensão do processo judicial de usucapião para utilização da via extrajudicial, poderão ser aproveitados os atos processuais já praticados na via judicial.

[32] *II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, Enunciado 125* - A cooperação nacional interinstitucional pode ser realizada entre órgãos judiciais e serventias extrajudiciais, inclusive para a prática dos atos de cooperação descritos no art. 6º da Resolução n. 350/2020 do CNJ, no que couber.

unidades imobiliárias foram regularizadas no Brasil por meio de procedimentos administrativos extrajudiciais, sem a necessidade de aforamento de ações. O gráfico a seguir evidencia a curva de maturidade alcançada pelas serventias extrajudiciais no processamento desses requerimentos.[33]



Fonte: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx

Diante da complexidade inerente ao problema da desconformidade urbana foi interessante o viés pragmático do art. 9º da lei 13465/17, ao dispor como tratamento legal a instituição no território nacional de *normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.*

A estratégia legal para abordagem do problema complexo inicia com sua divisão em tarefas gerenciáveis, entre si coordenadas, afinadas a dois propósitos: integração do território e titulação. Em termos práticos é atribuído ao município o processamento deste requerimento[34] iniciado com o levantamento da realidade local[35], sua contraposição ao quadro normativo urbanístico e ambiental[36], definição de implementos necessários à integração do núcleo ao tecido urbano[37], separação das unidades futuras não possíveis de regularização[38], amparo aos

[33]Lei 13465/17, art. 9° Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.
[34] art. 30, II da lei 13465/17.
[35] art. 35 da lei 13465/17.
[36] art. 35, III da lei 13465/17.
[37] art. 35, IX da lei 13465/17.
[38] art. 39 da lei 13465/17.

vulneráveis[39] e confirmação dos beneficiários à titulação[40]. À serventia extrajudicial com atribuição de registro de imóveis do local onde se situa o núcleo regularizado compete a aferição do percurso de regularização[41], abertura de matrículas das unidades regularizadas[42] e à titulação de direito real indicada no ato de conformação de regularização[43].

Os dados apresentados demonstram o sucesso da supervisão realizada pelas serventias extrajudiciais na execução das regularizações fundiárias promovidas pelos municípios. Por que não ampliar essa experiência? Regularizações fundiárias são, inegavelmente, temas complexos, envolvendo múltiplos centros de decisão[44] e polos de interesse[45]. Sua abordagem exige tanto a aplicação de princípios do processo estrutural quanto o uso da consensualidade como instrumento para concretização e qualificação da mediação, em linha com as diretrizes do compromisso significativo adotado na África do Sul.

7. ENFRENTANDO CONSTRANGIMENTOS EPISTEMOLÓGICOS

Contudo, a adoção de soluções consensuais em contextos de desjudicialização pode se deparar com barreiras cognitivas que limitam sua plena efetividade e legitimidade, especialmente em cenários marcados por assimetria informacional e dificuldades de comunicação entre os envolvidos. A posição horizontal da serventia extrajudicial em relação aos envolvidos é um facilitador para a superação de tais barreiras.

Um dos principais desafios é a *cultura institucional autoimune*, presente em muitos setores do Poder Público. Essa cultura, caracterizada pela resistência interna a mudanças, impede que as instituições absorvam plenamente práticas dialógicas e colaborativas. Muitas vezes, essa resistência manifesta-se em um apego a procedimentos burocráticos e hierárquicos, comprometendo a flexibilidade e a inovação necessárias para a efetivação de soluções consensuais.

Outro obstáculo relevante é a *assimetria informacional*, especialmente em procedimentos que envolvem populações vulneráveis. Quando as partes não têm acesso

[39] art. 39, §2º da lei 13465/17.
[40] art. 40, III da lei 13465/17.
[41] art. 42 da lei 13465/17.
[42] art. 44, §1º da lei 13465/17.
[43] art. 52, parágrafo único da lei 13465/17.
[44] Quais as irregularidades urbanísticas e ambientais? Seriam saneáveis no todo ou em parte? Quem deu cobro a irregularidade, pode ser demandado? Poderá o município (se for REURB de interesse social) corrigi-la? Saberia corrigi-la? Estas são algumas questões que podem surgir no processo gerencial.
[45] Entre os beneficiários, todos teriam direito de titulação gratuita? Há vulneráveis? E nos casos de sucessão, quem deve ser titulado? Quanto aos titulares tabulares não definidos, como agir? Estas são algumas questões que podem surgir no processo gerencial.

igualitário à informação — seja por falta de instrução técnica, conhecimento sobre seus direitos ou recursos para acessar suporte jurídico adequado — o consenso pode se tornar superficial ou injusto. Essa desigualdade pode ser agravada pela atuação passiva de agentes estatais ou extrajudiciais que, ao invés de promoverem o esclarecimento necessário, reforçam dinâmicas de poder desiguais.

A questão do *analfabetismo funcional* também constitui um desafio significativo. Em um país com altos índices de dificuldades de leitura e compreensão de texto, a capacidade de muitos indivíduos de compreender plenamente os termos e implicações de um acordo consensual é limitada. Isso é especialmente problemático em contextos como a regularização fundiária, onde a linguagem jurídica e técnica pode ser complexa e inacessível para grande parte da população. Sem estratégias de simplificação e mediação que considerem essas limitações, os procedimentos consensuais podem se transformar em formalidades que mascaram desigualdades substanciais.

Esses constrangimentos, interligados, evidenciam que o sucesso das soluções consensuais depende de uma abordagem consciente e crítica, que vá além da mera formalização de acordos. Tal sucesso é o elemento que garante a legitimidade do aparato estatal, fortalecendo a democracia e o estado republicano, efeito mais do que desejado principalmente ante os atuais ataques a democracia liberal, Brasil incluído.

Para tanto, a adoção de ciclos de retorno em processos de soluções consensuais pode ser um poderoso instrumento para combater tais constrangimentos, garantindo maior equidade e compreensão por parte de todos os envolvidos.

Assim, a aproximação ao agente público com a apresentação do resultado positivo de suas interações novas é fator valioso para superar a cultura autoimune do órgão. Mostrar que o resultado é efetivo e com menor trabalho futuro é estimulador à inovação. Os *loops* permitem a criação de ciclos contínuos de comunicação, onde as informações são não apenas apresentadas, mas também confirmadas e revisadas com as partes envolvidas, assegurando que elas compreendam plenamente os termos, consequências e alternativas de um acordo. Esse processo possibilita que dúvidas sejam esclarecidas em tempo real e que ajustes sejam feitos para atender às necessidades específicas das partes, especialmente as mais vulneráveis.

Além disso, o uso de *feedbacks* estruturados pode facilitar a superação de barreiras causadas pelo analfabetismo funcional. Por meio de recursos pedagógicos, como explicações simplificadas, analogias práticas, ilustrações e até tecnologias de apoio (como vídeos ou apresentações interativas), as serventias extrajudiciais e outras instituições envolvidas podem traduzir conceitos jurídicos e técnicos de forma acessível, pela adoção do *legal design*. Esse

retorno constante de informação, combinado com uma verificação periódica do entendimento das partes, não apenas democratiza o acesso à informação, mas também fortalece a legitimidade do consenso alcançado, tornando-o mais robusto e inclusivo. Essa abordagem proativa transforma o processo em um espaço de aprendizado e empoderamento, ampliando a confiança das partes e a efetividade do método consensual.

Por fim, *preconceitos e discriminação* estruturais presentes na sociedade frequentemente se reproduzem nos espaços institucionais onde se constroem soluções consensuais. Discriminação por raça, gênero, classe social ou região geográfica pode afetar a forma como as partes são tratadas, ou mesmo o peso atribuído às suas demandas nos processos de diálogo. Para que o consenso seja verdadeiramente legítimo e inclusivo, é imprescindível que as instituições enfrentem esses vieses de maneira ativa, promovendo práticas que garantam a equidade no tratamento das partes e a inclusão efetiva de grupos historicamente marginalizados. A troca de experiências documentadas é uma ferramenta viável para a desconstituição dos preconceitos.

8. CONCLUSÃO

O Colégio Permanente de Corregedoras e dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil (CCOGE), em sua Carta de Manaus, reconheceu a relevância de estimular a desjudicialização e promover protocolos de cooperação entre tribunais e serventias extrajudiciais. Essa iniciativa reflete o potencial conciliatório das serventias, evidenciando sua capacidade de contribuir para a construção de uma justiça mais eficiente e inclusiva[46].

A aplicação subsidiária do CPC aos processos administrativos e o aproveitamento de atos processuais entre diferentes plataformas da justiça multiportas abrem caminho para a criação de um sistema híbrido. Esse modelo potencializa tanto a condução de consensos quanto a instrução qualificada de processos, permitindo maior celeridade e eficácia. Por exemplo, protocolos institucionais de cooperação poderiam incluir a manifestação prévia do registrador em casos de usucapião judicial, resolvendo questões objetivas e prevenindo retrabalho.

[46] 1. ESTIMULAR a desjudicialização de demandas, nas hipóteses em que a lei autoriza a resolução consensual e preventiva, incentivando o estabelecimento de protocolos institucionais de cooperação entre os Tribunais de Justiça e as serventias extrajudiciais, para a sistematização e o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados, bem como a criação, pelos tabeliães e registradores, de núcleos de conciliação extrajudicial, com observância às disposições contidas no Provimento nº 149, do Conselho Nacional de Justiça. https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/94-encoge-e-encerrado-com-divulgacao-da-carta-de-manaus.htm#. Acesso em 23/11/2024.

A introdução de mecanismos de *feedback* e documentação das práticas adotadas reforça a transparência e a replicabilidade das soluções consensuais. Esses instrumentos, aliados ao fortalecimento do papel mediador das serventias, oferecem uma resposta concreta.

Assim, a cooperação das serventias extrajudiciais com o sistema de justiça em uma profícua troca de informações, alinhada às diretrizes do compromisso significativo, não apenas promove a desjudicialização, mas também contribui para uma justiça mais acessível, democrática e eficaz. Tal modelo brasileiro pode consolidar-se como referência para a efetivação de direitos fundamentais e a qualificação das políticas públicas.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACELLAR, Anna Luíza Sartorio. *Discovery à brasileira: a produção antecipada de prova como direito autônomo e sem o requisito da urgência, como técnica eficiente à contenção da litigiosidade*. Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2019. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/31474. Acesso em: 12 mai 2024.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**. Indaiatuba, SP: Foco, 2024. *E-book*. Disponível em: https://plataforma.bvirtual.com.br. Acesso em: 11 ago. 2024.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria geral do processo. São Paulo: Malheiros, 2015.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. As serventias extrajudiciais no sistema brasileiro de justiça multiportas. *In*: Repensar a Justiça: estudos em homenagem à Ministra Assusete Magalhães. Belo Horizonte, MG: Editora D'Plácido, 2023, p. 777–803.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. Civil Procedure Review, v. 7, n. n. 3, p. 59–99, 2016.

FACHIN, Luis Edison.; MACEDO, José Arthur Castillo de. Laços entre as jurisdições constitucionais da África do Sul e do Brasil (parte 1). Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-fev-17/fachin-macedo-lacos-entre-jurisdicoes-africa-sul-brasil/. Acesso em 15/11/2024

FISS, Owen. two models of adjudication. *In*: How Does the Constitution Secure Rights? (A Decade of Study of the Constitution). Washington D.C.: AEI Press, 1985, p. 36–49.

FOLLE, Francis Perondi. O valor probatório da ata notarial. Dissertação de Mestrado Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em Direito. São Paulo, 2014.

FUGA, Bruno Augusto Sampaio. Produção Antecipada da Prova: Procedimento Adequado para a Máxima Eficácia e Estabilidade (Portuguese Edition) . Edição do Kindle.

FUGA, Bruno Augusto Sampaio. Estabilidade e eficácia probatória na produção antecipada da prova. Estabilidade e eficácia probatória na produção antecipada da prova. *Revista de Processo*. vol. 338. ano 48. p. 99-135. São Paulo: Ed. RT, abril 2023.

GRECO, Leonardo. Limitações Probatórias no Processo Civil. In: Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Rio de Janeiro, v.4, n.4, 28p, 2009. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21605/15632. Acesso em: 15 jan. 2019.

GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro. 20ª ed. Saraiva, 2009.

HILL, Flávia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. n 1, p. 379–408, 2021.

HILL, Flávia Pereira. A produção antecipada de prova para a busca de bens no patrimônio do devedor: rumo a uma execução mais efetiva e racional. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, Ano 15, volume 22, número 2, mai/ago 2021, p. 302-322

KOZICKI, K.; VAN DER BROOCKE, B. M. S. O "compromisso significativo" (Meaningful Engagement) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]**, *[S. l.]*, v. 20, n. 2, p. 267–290, 2019. DOI: 10.18593/ejjl.18445. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/18445. Acesso em: 20 nov. 2024.

LEAL, Saul Tourinho. Ubuntu: o pilar do constitucionalismo da África do Sul. Migalhas Jurídicas. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/africa-do-sul-connection/227170/africa-do-sul-connection-n--40. Acesso em 15/11/2024

MAZZEI, Rodrigo; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento da sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais. In Processo de execução e cumprimento da sentença: temas atuais e controvertidos. Araken de Assis e Gilberto Gomes Bruschi (Coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

KANT, Immannuel. Resposta a pergunta o que é esclarecimento? E outros textos. Penguin e Cia. Das Letras. 2022. p. 3.

KOZICKI, Katia; VAN DER BROOCKE, Bianca M. Schneider. o "compromisso significativo" (meaningful engagement) e a promoção do pluralismo democrático na concretização judicial dos direitos fundamentais sociais na África do Sul. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 20, n. n 2, p. 267–290.

MAZZEI, Rodrigo; FREIRE, Deborah Azevedo. Os prazos para instauração e encerramento do inventário sucessório: pontos obrigatórios e nervosos sobre o tema. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, janeiro, ano 16, volume 23, número 2, mai/ago 2022

MAZZEI, Rodrigo. Comentários ao CPC - Vol XII Arts 610 A 673 - 1ª edição 2023 (Portuguese Edition) (p. 1206). SaraivaJur. Edição do Kindle.

MITIDIERO, Daniel. Bases para construção de um processo civil cooperativo: o direito processual civil no marco teórico do formalismo-valorativo. Tese apresentada ao programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

SIQUEIRA, T. F.; CHEIM JORGE, Flávio. Produção Antecipada de Prova e Tutela Jurisdicional Diferenciada no Código de Processo Civil de 2015. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, v. 90, p. 21-40, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp **1533206**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em 17 nov. 2015. Disponível em: https: stj.jus.br. Acesso em: 10 nov. 2024.

TALAMINI, Eduardo. Comentários ao Novo Código de Processo Civil. Antonio do Passo de Cabral e Ronaldo Cramer (coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TARTUCE, Flávio. O novo CPC e o Direito Civil. Impacto, diálogos e interações. São Paulo: Método, 2015.

YARSHELL, Flávio Luiz. Antecipação da prova sem o requisito da urgência e direito autônomo à prova. São Paulo: Malheiros, 2009.

RE(PENSANDO) O PROCESSO CIVIL COLETIVO – A GESTÃO PROCESSUAL DO JUIZ NO REINO UNIDO POR MEIO DE UMA GROUP LITIGATION ORDER E O CONTEXTO EUA – UE DAS AÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

RE(THINKING) COLLECTIVE CIVIL PROCEDURE – JUDICIAL CASE MANAGEMENT IN THE UNITED KINGDOM THROUGH A GROUP LITIGATION ORDER AND THE US–EU CONTEXT OF CROSS-BORDER ACTIONS

Pedro Domingos[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** A reforma permanente do Processo Civil. **3.** Objetivos. **4.** A Ação coletiva dos EUA e a crítica Europea. **5.** Histórico e Evolução das Ações Coletivas entre EUA e Reino Unido. **6.** Os Objetivos de Lord Woolf para as ações coletivas em Inglaterra. **7.** Procedimentos Representativos. **8.** A Group Litigation Order – Um panorama. **9.** O Gerenciamento de casos na Group Litigation Order (GLO). **10.** A GLO e a busca por equilíbrio entre interesses públicos e privados. **11.** A Reestruturação do Forum Non Conveniens nos EUA e na EU. **12.** Critérios Essenciais que orientam a jurisdição na UE. **13.** O Caso Mariana vs. BHP Group e suas implicações globais. **14.** Conclusão. **15.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo apresenta um estudo sobre as reformas processuais no domínio da tutela coletiva, com especial destaque para a *Group Litigation Order (GLO)* no Reino Unido. Aborda os desafios, oferece uma visão global das ações representativas e da jurisdição em litígios multipartes nos EUA e na Europa e sublinha a influência da gestão dos processos no contexto dos litígios de massa. Também cita o caso Mariana vs. BHP como um caso de disruptivo para o futuro destas questões.

Palavras-chave: processo civil coletivo, Group Litigation Order; gestão processual; litígios multipartes; ações coletivas; direito comparado; acesso à justiça.

ABSTRACT: *The article presents a study of the procedural reforms in collective redress, with a particular focus on the Group Litigation Order (GLO) in the United Kingdom. It addresses challenges, offers a comprehensive overview of representative claims and jurisdiction in multi-party litigation in the USA and Europe, and underscores the influence of the case management in the context of mass litigation. It also cites the case of Mariana vs. BHP as a disruptive leading case for the future of those issues.*

Keywords: *Collective Regress; Group Litigation Order; Case Management; Multi-Party Litigation; Class Actions; Comparative Law; Access to Justice.*

[1] Doutorando em Desafios Sociais, Incerteza e Direito, área de especialização em Processo Civil pela Faculdade de Direito (FDUC) da Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Pós-graduado em Direito da União Europeia pela Associação de Estudos Europeus de Coimbra, MIT x PRO - Pensamento Analítico: Estrategias para Decisões Assertivas. E-mail: pedro@andradedomingosadvocacia.com. https://orcid.org/0000-0003-3543-5322.

1. INTRODUÇÃO

Os tribunais desempenham um papel fundamental no sistema jurídico e político nos países ocidentais. Nesse contexto, os atores jurídicos esforçam-se para garantir que os procedimentos judiciais sejam percebidos como legítimos e justos tanto pela população em geral quanto pelos profissionais. O processo civil, tanto nos sistemas de *common law* quanto nos de *civil law*, evoluiu para enfrentar desafios sem precedentes para a tutela de direitos na era da globalização. Essa complexidade tem gerado debates e chamados por reformas desde a década de 1980, visando equilibrar o acesso à justiça, custos e atrasos na devida administração da justiça.

2. A REFORMA PERMANENTE DO PROCESSO CIVIL

No século XX, o termo "procedimento" nos estudos de direito civil começou a referir-se aos processos pelos quais os tribunais tomam decisões. Particularmente nos sistemas de *common law*, isso engloba as regras judiciais para o julgamento de uma causa[2]. A crescente complexidade, expansão administrativa e a profissionalização das carreiras jurídicas exigiram adaptações no processo civil. Essas adaptações abordam uma ampla gama de questões, que no século passado se iniciaram por meio de direitos sociais e ações judiciais coletivas para lidar com litígios em massa, até mais recentemente as disputas comerciais complexas e os desafios que emergem com as mudanças climáticas e responsabilidade ambiental.

A elaboração de regras processuais explorou, portanto, vários caminhos, como o estabelecimento de processos administrativos, a criação de mecanismos coletivos que aprimoram a arbitragem e a mediação no setor privado, o desenvolvimento de Métodos Alternativos de Resolução de Disputas (ADR) e sua incorporação pelos tribunais, além de técnicas de gestão processual para litígios complexos. Essas inovações visam orientar o julgamento judicial de forma mais eficiente, considerando ao mesmo tempo os custos e os atrasos de julgamento, de forma proporcional a fim de orientar as decisões tomadas pelos tribunais[3].

---

[2] RESNIK, Judith, Civil Processes, *in*: TUSHNET, Mark; CANE, Peter (Orgs.), **The Oxford Handbook of Legal Studies**, [s.l.]: Oxford University Press, 2005.

[3] MENKEL-MEADOW, Carrie J.; GARTH, Bryant G., Civil Procedure and Courts, *in*: **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**, [s.l.]: Oxford University Press, 2010.

Em todo o planeta, esforços para reestruturar os marcos legais processuais estão em andamento, visando mitigar a complexidade, o custo e o atraso. Persistem debates sobre a integração nas regras judiciais de mecanismos privados de resolução de disputas visando aumentar a eficiência e a autonomia das partes. No entanto, permanecem preocupações sobre o interesse público predominante no processo de decisão judicial, que pode divergir dos interesses privados ao longo do procedimento[4].

A complexidade dos procedimentos civis é ainda influenciada por mudanças nos regimes jurídicos, políticos e econômicos, que impactam a estrutura da profissão jurídica e o acesso à justiça. A profissionalização da carreira jurídica ampliou a possibilidade de indivíduos buscarem o direito a serem indenizados, especialmente os incapazes de arcar com os custos de um advogado, que passaram a acessá-los por meio de acordos de honorários contingenciais e financiamento de terceiros. Essa mudança também afeta o conteúdo e as normas legais de processo civil, potencialmente criando incentivos ou distorções que moldam o procedimento e as demandas que são levadas ao judiciário[5].

3. OBJETIVOS

Tendo em vista os desafios multifacetados do direito e um universo amplo de questões possíveis de serem pesquisadas em âmbito da reforma do processo civil, pretende-se traçar um panorama geral sobre as regras processuais em Inglaterra para ações judiciais envolvendo múltiplos autores, com poderes assimétricos em relação a suas reivindicações contra um ou poucos réus. Essas reivindicações, frequentemente são baseadas em questões jurídicas e factuais comuns e podem abranger uma ampla gama de questões, incluindo a responsabilidade por produtos, poluição ambiental, fraude em valores mobiliários, má governança corporativa, responsabilidade civil, discriminação no emprego, ação estatal inconstitucional, entre outros[6].

Esta pesquisa visa contribuir para o discurso em andamento sobre a reforma do processo civil, particularmente no contexto de litígios multipartes, para adotar o conceito inglês sobre reparação coletiva[7]. Pretende-se de forma geral, indicar quais são as

[4] RESNIK, Civil Processes.
[5] *Ibid*.
[6] ROSENBERG, D.; SPIER, K. E., Incentives to Invest in Litigation and the Superiority of the Class Action, **Journal of Legal Analysis**, v. 6, n. 2, p. 305–365, 2014, p. 205.
[7] O litígio multipartes no sistema jurídico do Reino Unido refere-se a processos judiciais que envolvem vários requerentes ou requeridos cujos casos partilham questões de fato ou de direito comuns ou semelhantes. Este quadro processual foi concebido para gerir eficazmente os processos em que numerosos indivíduos são afectados por circunstâncias semelhantes, assegurando julgamentos coerentes, reduzindo a duplicação de esforços e minimizando os custos.

características e técnicas singulares alcançadas por uma GLO, a partir de uma abordagem histórica e política sobre a reparação coletiva que desafia os sistemas de justiça globalmente, a lidarem com conflitos em massa de forma racional, ao mesmo tempo em que protege direitos e garante que os recursos públicos sejam usados eficientemente. Esta análise pretende explicitar as nuances processuais da GLO, e oferecer *insights* sobre as implicações mais amplas dessa técnica processual no contexto do acesso à justiça e da eficiência dos sistemas jurídicos no manuseio de litígios complexos.

4. A AÇÃO COLETIVA DOS EUA E A CRÍTICA EUROPEA

Sabe-se que existem várias técnicas agregativas em todo, o que torna mais difícil uma análise comparativa e qualitativa sobre esses modelos, devido aos cenários políticos únicos de cada país. Apesar disso, no contexto da ação coletiva, o modelo dos Estados Unidos com um mecanismo de exclusão (opt-out) para reparação coletiva, são notavelmente o mais bem estabelecido.

Apesar de sua longa tradição, estabelecida pelas *Federal Rules of Civil Procedure* em 1938, esse não é o único método para agregação de casos desenvolvido. Assim como o modelo brasileiro, que optou por um sistema híbrido, embora as ações coletivas tenham ganhado destaque nos EUA, na Europa, países estão a adotar mecanismos semelhantes para enfrentar casos complexos, recepcionando as ideias americanas com diversas críticas e reservas.

Entre os críticos europeus, argumenta-se que o modelo de ações coletivas americano incentiva os advogados a iniciarem numerosas ações coletivas sem mérito, a envolverem-se em extensas investigações ("*deep-fishing*") e a negociarem acordos com altos honorários, resultando na recuperação mínima de valores para os clientes. Eles também apontam que os custos de transação muitas vezes superam os benefícios, e as regras processuais não conseguem alinhar os direitos individuais e o interesse público, faltando fornecer aos membros da classe e aos réus resoluções de casos individualizadas e não genéricas[8].

Essa crítica cresceu ao longo do tempo e foi recebida com entusiasmo nos últimos anos, à medida que numerosos países europeus introduziram sua legislação inaugural de ações coletivas. Em 2009, a União Europeia promulgou a Diretiva 2009/22/EC, encorajando os Estados-membros a desenvolverem legislações para a proteção coletiva do consumidor. Esta diretiva iniciou uma nova era nos sistemas jurídicos europeus, promovendo estudos

[8] PARSONS, Michelle, European Class Actions, **South Carolina Journal of International Law and Business**, v. 4, n. 2, p. 35–60, 2008.

aprofundados sobre os modelos adotados pelos Estados-membros e uma compreensão mais profunda sobre o sistema de cada país, extraindo lições de suas experiências históricas com ações multipartes, permitindo compará-los com a abordagem dos EUA para as ações coletivas.

5. HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DAS AÇÕES COLETIVAS ENTRE EUA E REINO UNIDO

No contexto moderno, as ações coletivas estão disponíveis no Reino Unido há séculos, desde os tribunais de direito medieval que ouviam casos das corporações medievais. No entanto, seu uso foi diminuindo à medida que os juízes passaram a se preocupar com o julgamento coletivo de casos, cujos efeitos atingiam todos os membros de corporações, apesar de não participarem do processo judicial[9]. Embora os precedentes que regulavam as ações coletivas permanecessem válidos e a Suprema Corte tenha adotado uma abordagem não medieval deste procedimento por meio do *Judicature Act 1873*, as ações coletivas como conhecemos, somente foi organizada com regras detalhadas nas *Civil Procedure Rules* de 1998.

No contexto europeu, embora o Reino Unido não tenha sido o único país moderno a estabelecer um arcabouço jurídico para reparação coletiva, foi ele o pioneiro em introduzir uma GLO em um código processual, marcando uma abordagem estruturada pelos tribunais para gerir as ações coletivas[10].

A interpretação restrita das ações coletivas na história, após as preocupações com legitimidade e representação, levou a um declínio dessa prática no Reino Unido a partir do final do século XIX ao início do século XX[11]. Para o Professor Yeazell, esse tipo de procedimento se inicia desde os tribunais eclesiásticos do século XII em Canterbury e perpassa mais de 800 anos de história jurídica inglesa[12], até finalmente cruzar o Atlântico para ganhar os ares da ação coletiva contemporânea. Assim, o modelo ressurgiu nos EUA em 1938 com as *Federal Rules of Procedure*, permitindo que indivíduos com interesses comuns afirmassem coletivamente seus direitos em um caso unificado[13] remonta historicamente a esse contexto medieval e retorna ao Reino Unido para finalmente ter uma base universal por meio das CPR.

---

[9] HARVEY, Mark, Collective remedies: do they work? Does the court even want them?, **Journal of Personal Injury Law**, n. 4, p. 236–251, 2022.
[10] HIGGINS, Ian, Class Actions in England and Wales, **Civil Justice Quarterly**, v. 2, n. 38, p. 285–287, 2019.
[11] *HARVEY, Collective remedies: do they work? Does the court even want them?*
[12] YEAZELL, Stephen C., **From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action**, [s.l.]: Yale University Press, 1987.
[13] PARSONS, European Class Actions.

A interação cultural e histórica entre os sistemas de *common law* de ambos os países, enriquecida pelas experiências práticas dos EUA, permitiu que as CPR no Reino Unido se adaptassem e evoluíssem, aprendendo com os sucessos e fracassos dos EUA no tratamento de casos agregados. Embora as ações coletivas nas CPR possam parecer semelhantes ao modelo norte-americano à primeira vista, é especificamente o terceiro objetivo das reformas de Lord Wolff que distingue todo o litígio multipartes do Reino Unido do modelo de ação coletiva dos EUA.

6. OS OBJETIVOS DE LORD WOOLF PARA AS AÇÕES COLETIVAS EM INGLATERRA

O relatório "Acesso à Justiça" de Lord Woolf em 1996 identificou três objetivos fundamentais para um regime de litígio multipartes na Inglaterra e País de Gales[14]. Este serve como um valioso ponto de partida para introduzir a lógica do sistema de tutela coletiva em Inglaterra:

> *"(a) provide access to justice where large numbers of people have been affected by another's conduct, but individual loss is so small that it makes an individual action economically unviable;*
>
> *(b) provide expeditious, effective and proportionate methods of resolving cases, where individual damages are large enough to justify individual action but where the number of claimants and the nature of the issues involved mean that the cases cannot be managed satisfactorily in accordance with normal procedure;*
> *(c) achieve a balance between the normal rights of claimants and defendants, to pursue and defend cases individually, and the interests of a group of parties to litigate the action as a whole in an effective manner".*[15]

Em 2000, emendas às Civil Procedure Rules 1998 (CPR) introduziram a Parte 19.4, delineando as regras para disputas multipartes, incluindo ação representativa e GLOs. Essas disposições são projetadas para realizar os objetivos estabelecidos por Lord Woolf, como elucidado no comentário do White Book e referenciado pelo Professor Gibbons no artigo citado. O litígio multipartes inglês abrange quatro modelos para abordar coletivamente a administração da justiça:

---

[14] GIBBONS, Susan MC, Group Litigation, Class Actions, and Collective Redress: An Anniversary Reappraisal of Lord Woolf's Three Objectives, *in*: DWYER, Déirdre (Org.), **The Civil Procedure Rules Ten Years On**, [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 108–154.

[15] GIBBONS, Susan Mc, Group Litigation, Class Actions, and Collective Redress: An Anniversary Reappraisal of Lord Woolf's Three Objectives, *in*: **The Civil Procedure Rules Ten Years On**, [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 110.

(1) litígio de caso-piloto;

(2) litígio consolidado ou litisconsórcio;

(3) procedimentos representativos

(4) numerosas reivindicações sob uma Group Litigation Order[16].

A fim de se ajustar ao escopo deste trabalho, não abordaremos diretamente os itens 1 e 2.

7. PROCEDIMENTOS REPRESENTATIVOS

Os procedimentos representativos (3) na Inglaterra destacam-se de outros métodos de agregação, visto que o representante age em nome de si mesmo e de outros (a classe representada). Este modelo guarda semelhança com o sistema de exclusão (opt-out) dos EUA, mas permanece uma abordagem híbrida e relativamente rara na Inglaterra[17]. Sua natureza híbrida decorre de o representante não ser uma parte propriamente dita – importante para as implicações de responsabilidade por custos – mas também não ser um espectador desinteressado. O representante, vinculado pelo resultado da ação, garante que qualquer julgamento ou ordem que afete uma parte se estenda a todos os indivíduos representados, o que deve ser considerado tanto por aspectos positivos quanto negativos[18].

A raridade do uso deste modelo em um caso no Reino Unido é explicada por dois fatores principais, segundo o Professor Andrews[19]. Primeiro, o risco financeiro envolvido: um representante pode arcar com todos os custos de litígio se o caso for perdido, incluindo as despesas do réu. Ganhar um caso não garante necessariamente a recuperação total dos custos da parte perdedora. Em segundo lugar, a interpretação historicamente restrita dos tribunais de "mesmo interesse" previsto na regra para reivindicações representativas. Este termo, codificado na CPR 19.6(1), ecoa a linguagem do agora revogado *Senior Courts Act* 1981 usado como Regras do Tribunal antes da previsão contida no novo código de procedimento que unificou a matéria processual.

---

[16] ANDREWS, Neil, Multi-Party Litigation in England, **SSRN Electronic Journal**, 2013.
[17] *Ibid*.
[18] *Ibid*.
[19] ANDREWS, Neil, Multi-party Litigation, *in*: **The Three Paths of Justice**, Dordrecht: Springer Netherlands, 2012, p. 167–186.

Esta interpretação restritiva foi iniciada no caso *Markt & Co Ltd v. Knight SS Co Ltd (1910)*[20], estabelecendo que ao adotar o procedimento representativo, não basta a presença de um grupo de reclamantes que tenham a mesma causa de pedir, se as questões factuais são semelhantes ou decorrentes do mesmo incidente, mas não são idênticas. Isso porque, a mera possibilidade de defesas divergentes impede o uso desta técnica de reivindicação representativa por todos. Essa compreensão permaneceu por mais de 100 anos e persiste até os dias atuais, apesar da interpretação mais branda de "mesmo interesse" estabelecida em *Millharbour Management Ltd v. Weston Homes (2011)*. Devido a esses riscos, escritórios de advocacia evitam essa técnica ao lidar com grupos em suas reivindicações. Consequentemente, as ações representativas são usadas principalmente pedidos declaratórios e injuntivos, ao invés de pedidos de compensação monetária[21].

8. A GROUP LITIGATION ORDER – UM PANORAMA

Introduzidas em 1999 como parte das reformas processuais, uma GLO é uma ordem emitida pelo tribunal para gerir coletivamente reivindicações que dão origem a questões comuns ou relacionadas, conhecidas como "questões GLO". A *Group Litigation Order*, entretanto, é uma forma especial de procedimento adequado quando existem centenas ou milhares de indivíduos com o similar interesse, que fazem uma reivindicação única por meio do registro desse grupo e de todas as suas reivindicações individuais, passando a litigar de forma coletiva em um único procedimento. Isso oferece benefícios significativos para o interesse público e ao mesmo tempo para os direitos das partes.

O tribunal gerencia ativamente (*case management*) esses procedimentos, o que pode incluir a seleção de casos principais (casos-teste), a coordenação de evidências e a emissão de diretrizes aplicáveis a todas as reivindicações dentro do grupo. Essa técnica é capaz de administrar milhares de reivindicações individuais de uma forma única, representando uma abordagem distinta dentro do panorama mais amplo dos modelos e mecanismos para a reparação coletiva que estão disponíveis em Inglaterra e em outros países como o Brasil[22].

Na GLO, o tribunal utiliza técnicas de gestão de casos e diretrizes práticas que permitem aos autores apresentarem os "detalhes da reivindicação" para julgamento a medida

---

[20] Markt & Co Ltd v Knight SS Co Ltd [1910] AC 260, available at https://www.iclr.co.uk/document/1911000454/casereport_22134/html
[21] ANDREWS, Multi-Party Litigation in England.
[22] HARVEY, Collective remedies: do they work? Does the court even want them?

que a ordem de grupo está em andamento. Isso garante uma participação individual ativa no caso, ao mesmo tempo em que sua reparação pessoal ocorre por meio de uma decisão coletiva[23]. Em uma GLO, ainda é possível mesclar todos os outros procedimentos previstos, como o uso de casos-teste para estabelecer os efeitos do julgamento deste piloto sobre o grupo, bem como todas as outras técnicas de gestão processual disponíveis no CPR, como a implementação de de protocolo pré-julgamento, o uso de técnicas de resolução alternativa de disputas (ADR) e diretrizes práticas tanto antes quanto após decisão judicial.

Após declarar a reunião de reivindicações por meio de uma GLO, o tribunal passa a ter poderes inerentes que o autorizam a suspender ações pendentes que envolvam a controvérsia, definir a resolução de casos a partir do julgamento de casos-teste, ou ainda determinar as questões preliminares e fórum apropriado que atingira todas as ações individuais reunidas[24]. Finalmente, sob o manto de uma GLO, os Tribunais passam a gerenciar os mecanismos de assistência jurídica gratuita[25] e a conformidade do financiamento de litígios por terceiros (TPLF), particularmente seu impacto para o acesso e restrição à justiça dentro do quadro de uma GLO[26].

9. O GERENCIAMENTO DE CASOS NA GROUP LITIGATION ORDER (GLO)

Essa gestão ativa do processo pelos tribunais permite flexibilidade para desenvolver estratégias para aumentar a celeridade e reduzir custos, com o dever de se priorizar métodos prévios ao julgamento de resolução alternativa de disputas supervisionados pela Corte[27] visando superar o viés de comportamento tradicional do tribunal e das partes nas disputas comerciais. O objetivo é fomentar um modelo mais equitativo de reparação coletiva que beneficie de forma neutra tanto os autores quanto os réus[28].

O aumento do financiamento de litígios por terceiros nas disputas em massa, particularmente dentro do quadro de ações coletivas dos EUA, resultou em custos mais

---

[23] LAYTON, Alexander, Part I Collective Redress Mechanisms in a Comparative Perspective, 5 Collective Redress:, *in*: FAIRGRIEVE, Duncan; LEIN, Eva; BROWN, John P. (Orgs.), **Extraterritoriality and collective redress**, 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2012.
[24] *Ibid*.
[25] MENKEL-MEADOW; GARTH, Civil Procedure and Courts.
[26] KALAJDZIC, Jasminka; CASHMAN, Peter; LONGMOORE, Alana, Justice for Profit: A Comparative Analysis of Australian, Canadian and U.S. Third Party Litigation Funding, **American Journal of Comparative Law**, v. 61, n. 1, p. 93–148, 2013.
[27] PRINCE, Susan, ADR after the CPR: Have ADR Initiatives Now Assured Mediation an Integral Role in the Civil Justice System in England and Wales?, *in*: DWYER, Déirdre (Org.), **The Civil Procedure Rules Ten Years On**, [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 326–340.
[28] ROSENBERG; SPIER, Incentives to Invest in Litigation and the Superiority of the Class Action.

elevados e maior complexidade[29]. Como resultado, o mercado jurídico é agora amplamente dominado por firmas globais, o que pode ser prejudicial para clientes que passam a receber uma compensação modesta cada vez mais modesta.

Seu objetivo visa permitir acesso à justiça em reivindicações comuns de indivíduos, quando suas perdas sejam pequenas demais para justificar ações separadas, se podem ser perseguidas coletivamente, atingir uma resolução mais eficiente, ao balancear o ônus dos tribunais e das partes, evitando a enxurrada de processos similares que duplicam esforços e recursos, além de equilibrar os direitos dos autores e réus, bem como do interesse público, a fim de que sejam tratados de forma justa e sem despesas ou atrasos que poderiam ser evitados.

10. A GLO E A BUSCA POR EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS

Do ponto de vista do Reino Unido, a oportunidade de estabelecer um sistema de litígio multipartes, que inclui um mecanismo de exclusão (opt-out) mais restrito e um incentivo para inclusão voluntária (opt-in) por meio de uma GLO, está alinhada com a abordagem europeia para acesso proporcional à justiça[30]. Isto é sustentado pelo interesse público que envolve um litígio em massa, sem renunciar aos esforços para equilibrar a proteção dos direitos individuais durante o uso de técnicas reparação coletiva. No litígio, a devida administração da justiça deve ter prioridade sobre as considerações financeiras. Isso é verdade, apesar de alguns críticos persistirem em comparar o modelo inglês com o sistema de ação coletiva australiano, por exemplo[31].

Apesar de enfrentar dificuldades financeiras para reparação coletiva, os advogados na era das CPR devem justificar suas ações à luz do objetivo primordial do Código de Processo Civil, em um sistema que autoriza os tribunais a gerenciarem os casos ativamente[32]. Isso inclui o uso extensivo de uma GLO na reparação coletiva, como notado por Assy[33], bem como para

[29] KALAJDZIC; CASHMAN; LONGMOORE, Justice for Profit.
[30] MUCHLINSKI, Peter, Corporations in international litigation: problems of jurisdiction and the United Kingdom asbestos cases, **International & Comparative Law**, v. 1, n. 50, p. 1–25, 2001.
[31] KALAJDZIC; CASHMAN; LONGMOORE, Justice for Profit.
[32] TURNER, Robert, 'Actively': The Word that Changed the Civil Courts, *in*: DWYER, Déirdre (Org.), **The Civil Procedure Rules Ten Years On**, [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 76–88.
[33] ASSY, Rabeea, Taking Seriously Affordability, Expedition, and Integrity in Adjudication, *in*: ASSY, Rabeea (Ed.), **Principles, Procedure, and Justice**, [s.l.]: Oxford University Press, 2020, p. 179–196.

lidar com litígios complexos em disputas comerciais[34], a partir da experiência importada do contexto americano.

Essa preocupação em equilibrar os interesses público e privado no julgamento coletivo pode explicar em parte, por que, em julho de 2009, o governo do Reino Unido rejeitou a proposta do Conselho de Justiça Civil para uma ação coletiva genérica de exclusão (opt-out) para reivindicações compensatórias, como existe nos EUA[35]. Tal rejeição trouxe destaque para a alternativa já existente nas CPR a fim de ampliar o seu uso dentro do ordenamento – a Group Litigation Order. Este mecanismo único de inclusão voluntária (opt-in) oferece uma gama de ferramentas projetadas para facilitar a administração da justiça em disputas em massa complexas, equilibrando com a perspectiva do indivíduo e seus direitos de participação e acesso.

11. A REESTRUTURAÇÃO DO *FORUM NON CONVENIENS* NOS EUA E NA UE

A era atual exige estudos comparativos de culturas jurídicas estrangeiras, particularmente em um momento em que as atenções globais se voltaram para os sistemas judiciais europeus. Essa mudança visa responsabilizar as corporações multinacionais por danos incorridos tanto no exterior quanto nos mercados domésticos, um papel historicamente dominado pelos tribunais dos EUA. Isso é justificado por decisões importantes que, na América, restringiram a interpretação expansiva da legislação de forum non conveniens (FNC) para danos decorrentes de responsabilidade civil, levando a uma reavaliação do alcance jurisdicional[36].

É amplamente aceito entre os advogados internacionais que litígios por danos decorrentes de responsabilidade civil contra corporações seriam melhor considerado por tribunais dos EUA, principalmente devido ao sistema de ações coletivas. Reclamantes buscando direitos ambientais ou do consumidor no exterior, envolvendo empresas americanas, subsidiárias, entidades estrangeiras ou empresas sediadas nos Estados Unidos, se beneficiavam largamento do Alien *Tort Statute (ATS).*

No entanto, com a decisão da Suprema Corte dos EUA em 2013 no caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* essa lei foi restringida significativamente. O novo precedente

[34] MADONIA, Joseph F.; HOPP, Anthony G, Case management techniques in complex tort litigation. Natural Resources & Environment, **Natural Resources & Environment**, v. 17, n. 4, p. 238–241, 2003.
[35] ANDREWS, Multi-party Litigation.
[36] VAN LOON, Hans, Principles and building blocks for a global legal framework for transnational civil litigation in environmental matters, **Uniform Law Review**, v. 23, n. 2, p. 298–318, 2018.

firmado delimitou que a mera presença corporativa nos EUA em outros países não é suficiente para que reclamantes possam estabelecer a jurisdição americana como adequada. Esta decisão crucial efetivamente isentou as corporações transnacionais da responsabilidade em ações coletivas, muitas vezes através da invocação bem-sucedida do *forum non conveniens* na América[37]. Em contraste, a União Europeia oferece fundamentos jurisdicionais mais amplos através do Regulamento Bruxelas I (reformulado) e do Regulamento Roma II para obrigações contratuais e não contratuais, permitindo ações judiciais contra empresas transnacionais sediadas nas jurisdições da UE que cometem atos ilícitos no exterior.

Sugere-se que este recente marco legal reflete um crescente movimento global em direção à reparação coletiva, com um deslocamento dessas ações para outros polos regionais que possuem regulações sobre a tutela coletiva. Sem dúvida, esse movimento global influenciou notavelmente os precedentes legais do Reino Unido. Em 1986, o Reino Unido estabeleceu sua doutrina do forum non conveniens (FNC) antes da regulação da UE no caso *Spiliada Maritime Corp v Cansulex Ltd.*

12. CRITÉRIOS ESSENCIAIS QUE ORIENTAM A JURISDIÇÃO NA UE

Por meio deste precedente, dois critérios essenciais foram definidos para orientar os casos futuros:

1. O réu que deseja contestar uma ação legal deve demonstrar que o fórum inglês não é a base apropriada para a reivindicação, persuadindo os tribunais de que o julgamento de uma causa no fórum primário serve mais eficazmente aos interesses de todas as partes e aos fins da justiça.

2. O fórum alternativo deve ser, **prima facie**, mais adequado para o julgamento, a menos que os argumentos do autor convençam o tribunal de que a justiça substancial não pode ser alcançada na jurisdição estrangeira.

O Tribunal de Justiça Europeu (TJE) emitiu uma opinião similar subsequente à Convenção de Bruxelas mencionada anteriormente, por meio do caso *Josi Reinsurance Company SA v. Universal General Insurance Company*[38]. Este julgamento reafirmou que as

[37] *Ibid.*
[38] Josi Reinsurance Company SA v. Universal General Insurance Company [2000] 2 All ER 556, available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0412

regras jurisdicionais estipuladas pela Convenção são aplicáveis quando o réu é domiciliado em um Estado Contratante, independentemente do domicílio do autor ou se a responsabilidade se origina de uma empresa-mãe localizada fora da jurisdição. Isso se aplica, exceto em instâncias onde a Convenção explicitamente estabelece a jurisdição com base no domicílio do autor estar dentro de um Estado Contratante[39].

13. O CASO MARIANA VS. BHP GROUP E SUAS IMPLICAÇÕES GLOBAIS

Esses precedentes foram reafirmados no Reino Unido no caso *Mariana vs. BHP Group*[40], em uma decisão em que os réus arguiram preliminar de incompetência da jurisdição. Este caso envolveu um grupo de reclamantes brasileiros buscando reparações por danos ambientais causados pelo colapso de uma enorme barragem no Brasil, com os réus—uma empresa de mineração sediada no Reino Unido e sua subsidiária australiana—contestando a jurisdição do tribunal inglês com base na existência de reivindicações similares em andamento no Brasil[41].

Este caso destacou a aplicação sutil do *fórum non conveniens* em um contexto onde a litigação multipartes tem crescido, exigindo um equilíbrio cuidadoso entre as complexidades da litigação transfronteiriça e os princípios fundamentais da justiça. A decisão reafirmou a competência dos tribunais europeus para julgar casos que envolvem empresas domiciliadas na Europa por danos incorridos no exterior, mesmo em questões de responsabilidade civil envolvendo empresas-mãe ou subsidiárias, conforme delineado nos artigos 4 e 34 do Regulamento de Bruxelas[42].

Este ambiente legal em evolução dentro do contexto da UE, exemplificado pelos precedentes mencionados, posiciona o continente como uma arena relevante para abordar violações de direitos humanos e facilitar a reparação coletiva em litígios em massa. Consequentemente, compreender os mecanismos intrincados na reparação coletiva torna-se imperativo para os Estados membros a fim de determinar qual será a abordagem mais eficaz para fixar sua competência em conflitos transnacionais e reivindicações de danos coletivos,

---

[39] MUCHLINSKI, Corporations in international litigation: problems of jurisdiction and the United Kingdom asbestos cases.

[40] Mariana v BHP Group [2022] EWCA Civ 951, available at https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/07/Municipio-de-Mariana-v-BHP-judgment-080722.pdf

[41] DOMINGOS, Pedro, Evaluating the Administration of Justice and Abuse of Process: A Critical Analysis of the Mariana Jurisdiction Challenge [2022] and the European System of Law for Civil and Commercial Matters for a Third State' (2024) 7(2) Access to Justice in Eastern Europe, **Acess to Justice in Eastern Europe**, v. 2, n. 7, p. 1–17, 2024.

[42] *Ibid*.

particularmente aqueles decorrentes de disputas comerciais que afetam inúmeras vítimas. Este ponto de inflexão está relacionado ao caso Mariana em andamento na Inglaterra que pode ter implicações significativas para o futuro de todas as ações coletivas contra corporações no planeta.

14. CONCLUSÃO

Compreender o arcabouço legal do Reino Unido e sua capacidade de gerenciar casos complexos estrangeiros e de responsabilidade civil através das Group Litigation Orders (GLOs) poderia fornecer insights valiosos para o direito comparado, a fim de auxiliar no desenvolvimento de marcos legais padronizados para resolver disputas multipartes em larga escala (Higgins, 2019). Isso pode contribuir especialmente países de tradição jurídica lusófona e de *civil law*, bem como países sem tradições em modelos de reparação coletiva.

Independente dos modelos desenvolvidos por cada país, identificar distinções e semelhanças na experiência de outros países, pode contribuir para esse discurso de reforma do processo civil a fim de tornar mais eficiente a administração adequada da justiça em litígios civis complexos e reivindicações coletivas, a partir de garantias de equilíbrio entre os interesses públicos e privados, a tutela de direitos e a eficácia do processo civil, por meio de questionamentos e soluções sobre para questões como responsabilidade transfronteiriças, legitimidade, participação, competência e novas formas não convencionais de julgamento, além de acesso à justiça, celeridade e integridade nos processos decisórios.

15. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Neil. Multi-party Litigation. In: The Three Paths of Justice. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012, p. 167–186.

ANDREWS, Neil. Multi-Party Litigation in England. SSRN Electronic Journal, 2013. Disponível em: <http://www.ssrn.com/abstract=2330329>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ASSY, Rabeea. Taking Seriously Affordability, Expedition, and Integrity in Adjudication. In: ASSY, Rabeea (Ed.). Principles, Procedure, and Justice. [s.l.]: Oxford University Press, 2020, p. 179–196. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/36825/chapter/321993311>. Acesso em: 8 maio 2023.

DOMINGOS, Pedro. Evaluating the Administration of Justice and Abuse of Process: A Critical Analysis of the Mariana Jurisdiction Challenge [2022] and the European System of

Law for Civil and Commercial Matters for a Third State' (2024) 7(2) Access to Justice in Eastern Europe. Acess to Justice in Eastern Europe, v. 2, n. 7, p. 1–17, 2024.

GIBBONS, Susan MC. Group Litigation, Class Actions, and Collective Redress: An Anniversary Reappraisal of Lord Woolf's Three Objectives. In: DWYER, Déirdre (Org.). The Civil Procedure Rules Ten Years On. [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 108–154. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/4826/chapter/147143190>. Acesso em: 29 nov. 2022.

GIBBONS, Susan Mc. Group Litigation, Class Actions, and Collective Redress: An Anniversary Reappraisal of Lord Woolf's Three Objectives. In: The Civil Procedure Rules Ten Years On. [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 108–154. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/4826/chapter/147143190>. Acesso em: 1 abr. 2024.

HARVEY, Mark. Collective remedies: do they work? Does the court even want them? Journal of Personal Injury Law, n. 4, p. 236–251, 2022. Disponível em: <https://1.next.westlaw.com/Document/I42721AF0723911ED8DFDA016C2B2E698/View/FullText.html?originationContext=docHeader&rs=cblt1.0&vr=3.0&contextData=(sc.Search)&transitionType=Document&needToInjectTerms=False&__lrTS=20240209140157867>. Acesso em: 9 fev. 2024.

HIGGINS, Ian. Class Actions in England and Wales. Civil Justice Quarterly, v. 2, n. 38, p. 285–287, 2019.

KALAJDZIC, Jasminka; CASHMAN, Peter; LONGMOORE, Alana. Justice for Profit: A Comparative Analysis of Australian, Canadian and U.S. Third Party Litigation Funding. American Journal of Comparative Law, v. 61, n. 1, p. 93–148, 2013. Disponível em: <https://academic.oup.com/ajcl/article-lookup/doi/10.5131/AJCL.2012.0017>. Acesso em: 9 fev. 2024.

LAYTON, Alexander. Part I Collective Redress Mechanisms in a Comparative Perspective, 5 Collective Redress: In: FAIRGRIEVE, Duncan; LEIN, Eva; BROWN, John P. (Orgs.). Extraterritoriality and collective redress. 1. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2012.

MADONIA, Joseph F.; HOPP, Anthony G. Case management techniques in complex tort litigation. Natural Resources & Environment. Natural Resources & Environment, v. 17, n. 4, p. 238–241, 2003.

MENKEL-MEADOW, Carrie J.; GARTH, Bryant G. Civil Procedure and Courts. In: The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. [s.l.]: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/35077/chapter/299084796>. Acesso em: 9 fev. 2024.

MUCHLINSKI, Peter. Corporations in international litigation: problems of jurisdiction and the United Kingdom asbestos cases. International & Comparative Law, v. 1, n. 50, p. 1–25, 2001.

PARSONS, Michelle. European Class Actions. South Carolina Journal of International Law and Business, v. 4, n. 2, p. 35–60, 2008.

PRINCE, Susan. ADR after the CPR: Have ADR Initiatives Now Assured Mediation an Integral Role in the Civil Justice System in England and Wales? In: DWYER, Déirdre (Org.). The Civil Procedure Rules Ten Years On. [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 326–340. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/4826/chapter/147155118>. Acesso em: 29 nov. 2022.

RESNIK, Judith. Civil Processes. In: TUSHNET, Mark; CANE, Peter (Orgs.). The Oxford Handbook of Legal Studies. [s.l.]: Oxford University Press, 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/28177/chapter/213073895>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ROSENBERG, D.; SPIER, K. E. Incentives to Invest in Litigation and the Superiority of the Class Action. Journal of Legal Analysis, v. 6, n. 2, p. 305–365, 2014. Disponível em: <https://academic.oup.com/jla/article-lookup/doi/10.1093/jla/lau006>. Acesso em: 9 fev. 2024.

TURNER, Robert. 'Actively': The Word that Changed the Civil Courts. In: DWYER, Déirdre (Org.). The Civil Procedure Rules Ten Years On. [s.l.]: Oxford University Press, 2009, p. 76–88. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/4826/chapter/147142473>. Acesso em: 23 nov. 2022.

VAN LOON, Hans. Principles and building blocks for a global legal framework for transnational civil litigation in environmental matters. Uniform Law Review, v. 23, n. 2, p. 298–318, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ulr/article/23/2/298/5041896>. Acesso em: 9 fev. 2024.

YEAZELL, Stephen C. From Medieval Group Litigation to the Modern Class Action. [s.l.]: Yale University Press, 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt2250x10>. Acesso em: 14 mar. 2024.

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE TUTELA COLETIVA DE DIREITOS DAS PESSOAS ENCARCERADAS: UMA ANÁLISE DA ADPF N. 347 E DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

THE STRUCTURAL PROCESS AS AN INSTRUMENT FOR THE COLLECTIVE PROTECTION OF THE RIGHTS OF INCARCERATED PERSONS: AN ANALYSIS OF ADPF NO. 347 AND THE STATE OF UNCONSTITUTIONAL AFFAIRS

Ian Roger Marinho Sales[1]
Iara Letícia Silva Costa[2]
Paula Regina Pereira dos Santos Marques Dias[3]

SUMÁRIO: 1. Introdução: **2.** A ADPF no âmbito do direito coletivo especial: um mecanismo de tutela de interesses coletivos complexos **3.** O processo estrutural como modelo de resolução de litígios coletivos institucionalizados **4.** A ADPF n. 347, o processo estrutural e o estado de coisas inconstitucional **5.** Conclusão. **6.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo aborda a ADPF n. 347 como processo estrutural para a tutela coletiva dos direitos dos encarcerados, analisando a sistemática dos processos estruturais, a tese do Estado de Coisas Inconstitucional e os impactos desse julgamento no sistema penitenciário brasileiro.

Palavras-chave: Tutela de Direitos Coletivos; Processo Estrutural; ADPF N.° 347; Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT: *The article addresses ADPF No. 347 as a structural process for the collective protection of prisoners' rights, analyzing the framework of structural processes, the thesis of the Unconstitutional State of Affairs, and the impacts of this ruling on the Brazilian prison system.*

Keywords: *Protection of Collective Rights; Structural process; ADPF n° 347; Unconstitutional State of Affairs.*

[1] Acadêmico do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisador pelo Grupo de Estudos Direitos Fundamentais e Novos Direitos (UNISULMA) e Núcleo de Pesquisas Jurídicas de Imperatriz (NUPEJI-UFMA). E-mail: ianrogerms@gmail.com.
[2] Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisadora pelo Núcleo de Pesquisas Jurídicas de Imperatriz (NUPEJI-UFMA). E-mail: iara.leticia@discente.ufma.br.
[3] Doutora em História pela Unisinos. Mestra em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela PUC/GO. Professora Adjunta da Universidade Federal do Maranhão. Curso de Bacharelado em Direito. Coordenadora da Linha de Pesquisa Efetividade e Processo do Núcleo de Pesquisas Jurídicas de Imperatriz (NUPEJI-UFMA). E-mail: paula.dias@ufma.br.

1. INTRODUÇÃO

Na construção clássica da divisão dos direitos, baseada no lema revolucionário francês, os direitos de fraternidade ou de terceira geração, são percebidos como aqueles que interessam à coletividade transindividual, pois ultrapassam o direito individual, sem alcançar o direito público[4].

Sem dúvida, a busca pela proteção desses direitos é parte do caminho para a plena efetivação dos princípios da universalização e do acesso à justiça. Inclusive, é sobre isto, que Cappelletti e Garth, em "Acesso Justiça"[5], ensaiam as dificuldades existentes para a concretização do acesso à efetivação da justiça, bem como propõe ondas renovatórias a fim de superá-las, dentre elas, a de proteger e tutelar interesses e direitos difusos e coletivos, sobretudo de pessoas em estado de vulnerabilidade, como os de pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, a relevância da discussão teórica processual assenta-se sobretudo na perspectiva de efetividade da tutela de direitos coletivos complexos, no contexto do processo estrutural - em que a dinâmica das violências e violações de direitos exige uma resposta mais estruturada, participativa, e abrangente do sistema judicial.

Especificamente, aplica-se às ideias ao debate acerca da proteção de direitos coletivos de pessoas encarceradas, o qual emerge de forma mais profunda sobretudo no contexto do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro, reconhecido em razão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347, ação constitucional proposta em 27/05/2015, e julgada no mérito pelo Supremo Tribunal Federal em 04/10/2023, no qual é reconhecido que o Estado brasileiro é "responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos"[6].

Portanto, essa realidade exige uma análise crítica e aprofundada acerca das formas de efetivação da justiça, considerando as complexidades para a concretização de direitos diante do cenário generalizado de violações aos direitos e garantias fundamentais da população carcerária.

---

[4] TEIXEIRA, R. V. G.; BUSIQUIA, T. S. M. A. *A tutela coletiva sob o viés do acesso à Justiça: análise de sua efetividade através do processo coletivo.* Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.], v. 11, n. 37, p. 151–184, 2017. DOI: 10.30899/dfj.v11i37.127. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/127. Acesso em: 28 de out. de 2024.

[5] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. e ver. De Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

[6] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações à sociedade sobre a ADPF 347.* Brasília: STF, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

Nessa perspectiva, este trabalho parte da seguinte problemática: considerando as violações sistemáticas de direitos no sistema penitenciário brasileiro, de que forma a ADPF n. 347, enquanto processo estrutural, tutela os direitos coletivos de pessoas encarceradas? Para isso, o objetivo geral é analisar a tutela de direitos coletivos por meio da ADPF, levando em conta o processo estrutural, em relação aos direitos transindividuais de pessoas em situação de privação de liberdade.

Por sua vez, os objetivos específicos são: avaliar a adequação da ADPF como instrumento de garantia dos preceitos constitucionais no contexto do acesso à justiça coletiva; investigar o processo estrutural na resolução de litígios coletivos e institucionalizados e examinar as violações de direitos no sistema prisional brasileiro, avaliando os impactos trazidos pela ADPF n. 347 e a tese do "estado de coisas inconstitucional".

Em suma, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa com base em revisão bibliográfica e análise documental, orientada pelo método dedutivo.

Especificamente, quanto à bibliografia, utiliza-se da análise de livros e de artigos científicos, a fim de embasar as discussões teóricas e conceituais acerca dos objetivos propostos. Posteriormente, utiliza-se de dados documentais, como legislação nacional e precedentes judiciais, a fim de compreender o fenômeno processual face à aplicação na realidade brasileira.

2. A ADPF NO ÂMBITO DO DIREITO COLETIVO ESPECIAL: UM MECANISMO DE TUTELA DE INTERESSES COLETIVOS COMPLEXOS

Os novos parâmetros de direitos na contemporaneidade são marcados pela óptica dos interesses coletivos. Nessa sociedade de massa, na qual os processos de produção, de troca e de consumo se dão sob essa perspectiva coletiva, também o Direito tende a ser percebido de maneira metaindividual[7].

Diversas são as modalidades de direitos coletivos. Diante disso, a Lei nº 8.078/90 classifica os direitos transindividuais em: direitos difusos, direitos coletivos (em sentido estrito) e direitos individuais homogêneos.

Nesse cenário, existem diversas ferramentas para garantir os interesses coletivos e promover a universalização e o acesso à justiça. Em rápida impressão, quando se fala em instrumentos de efetivação daqueles direitos, pensa-se logo em Ação Popular, Ação Civil

[7] CAPPELLETTI, Mauro. *Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça Civil.* Revista de Processo. São Paulo, nº 5, p. 128-159, jan./mar.1977.

Pública e Mandado de Segurança Coletivo, que são espécies do gênero "Ação Coletiva", mas não se esgotam tão somente nessas[8].

Em razão do interesse público e dos efeitos coletivos, as ações de controle de constitucionalidade também são compreendidas dessa forma[9]. A Constituição estabelece, de fato, os parâmetros do que é desejado pela sociedade, de modo que qualquer afronta a ela representa uma afronta aos anseios do próprio povo, e não tão somente do indivíduo lesado.

Nesse mesmo sentido, são as ações de controle abstrato ou concentrado de constitucionalidade, como Ação Coletiva Especial, pois "A finalidade (...) é a proteção, em abstrato, de forma potencializada, da Constituição, aqui englobando, especialmente, o Estado Democrático de Direito e os direitos e garantias constitucionais fundamentais"[10].

Diante disso, enquanto a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) buscam delimitar o que é constitucional ou não, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), por sua vez, tem como objetivo corrigir omissões em relação à determinação legal.

Além dessas, a ADPF exerce a função subsidiária e mais ampla, abrangendo as hipóteses de prevenção e reparação a lesões a preceitos fundamentais decorrentes de atos do Poder Público, ou para tratar de questões constitucionais relevantes relacionadas a leis ou atos normativos em diferentes esferas[11].

Nesse ponto, na busca pela garantia a direitos coletivos e difusos, a ADPF apresenta um grande marco na perspectiva garantista de direitos coletivos de comunidades com algum grau de dificuldade em buscar a justiça.

Na perspectiva do acesso à justiça proposto por Cappelletti e Garth[12] em que cada onda representa um nível a ser superado na ampliação da justiça, a segunda, a qual interessa à

---

[8] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *"CONCEITO DE PROCESSO JURISDICIONAL COLETIVO."* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, vol. n. 53, jul./ set. 2014, pp. 57-63. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2489757/Fredie_Jr___Hermes_Jr.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

[9] Ibid.

[10] ALMEIDA, Gregório Assagra de; MELLO NETO, Luiz Philippe Vieira de. *Fundamentação constitucional do direito material coletivo e do direito processual coletivo: reflexões a partir da nova summa divisio adotada na CF/88 (Título II, Capítulo I).* Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 3, p. 87, jul./set. 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/26900. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

[11] BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2024

[12] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. e ver. De Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

pesquisa, reconhece que muitos problemas legais afetam grupos amplos, e não apenas indivíduos isolados, como é o caso de direitos coletivos e difusos.

Sob tal perspectiva, avalia-se que a ADPF se destaca como um instrumento relevante para a garantia de interesses metaindividuais, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade, como o das pessoas em situação de privação de liberdade. A ADPF, ao possibilitar a prevenção e a reparação de lesões a preceitos fundamentais, vai além da declaração de (in)constitucionalidade ou omissão, mas mostra-se como um instrumento processual que expande a jurisdição constitucional, fortalecendo o acesso à justiça para aqueles cujos direitos são frequentemente negligenciados ou violados por própria ação ou omissão por parte do poder público.

Em detrimento de outras ações coletivas, essa mostra-se adequada à garantia de direitos coletivos sobretudo em razão do seu caráter vinculante em relação ao próprio e aos demais poderes públicos[13], o que proporciona articulação coordenada entre diferentes órgãos públicos, visando garantir a conformidade nos limites do preceito fundamental reconhecido no caso concreto, promovendo, assim, uma resposta integrada e eficiente na proteção de interesses supraindividuais.

3. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MODELO DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS INSTITUCIONALIZADOS

Diante da necessidade de acesso à justiça por meio de instrumentos de resolução coletiva, destaca-se a figura do processo estrutural e sua aplicação no processo civil e na jurisdição constitucional brasileira.

Embora já se tenha tratado de interesses coletivos que, ao serem violados, tornam-se litígios coletivos, agora apresenta-se um conceito diverso, que vai além e abre novos horizontes para a compreensão de tais questões.

Nessa linha, os litígios estruturais não se limitam à violação de um interesse ou direito de uma coletividade, mas são definidos como "litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, geralmente de natureza pública, opera"[14]. Assim, a análise desses litígios ocorre sob uma perspectiva estrutural do problema.

---

[13] BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2024

[14] VITORELLI, Edilson. "LEVANDO OS CONCEITOS A SÉRIO: PROCESSO ESTRUTURAL, PROCESSO COLETIVO, PROCESSO ESTRATÉGICO E SUAS DIFERENÇAS." Revista de Processo, vol. vol.

Ainda, pode ser compreendido a partir de um estado de desconformidade estruturada perante situações ilícitas contínuas e permanentes; ou, se não propriamente ilícitas, que não seja a correspondência daquilo que se considera o ideal, a qual exige-se uma intervenção para reorganizar ou reestruturar o estado de coisas postas[15].

Portanto, no problema ou lide estrutural, o que está em jogo não é apenas o impacto de uma demanda sobre a coletividade, mas também as causas estruturais que levam à violação dos interesses coletivos.

Em resposta a isso, surge o processo estrutural, o qual pode ser compreendido como:

> [...] um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural[16].

Mas também pode ser percebido por suas características típicas, quais sejam: discutir sobre um problema estrutural; buscar a reestruturação das causas estruturais do problema; adotar um planejamento bifásico: reconhecer e definir plano para o tratamento da questão; ser flexível permitindo formas atípicas de intervenção de terceiros, de alteração do objeto litigioso e a utilização de mecanismos de cooperação judiciária; e a consensualidade, inclusive com adaptações ao próprio processo[17].

Nesse contexto, ao contrário das ações individuais, bem como das ações coletivas, nesse caso, o que se pretende é ir à gênese da questão e reestruturar as engrenagens institucionais que geram e perpetuam o problema - ou problemas afins. Isso porque medidas

---

284/2018, Out/2018, pp. 333 - 369 / p. 06. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60712061/vitorelli_-_LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_coletivo_processo_estrategico20190926-18785-1dqvis6-libre.pdf?1569508934=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES.pdf&Expires=1747320133&Signature=FiRBOQM6gE9FGcV-t8ryDpYrOliQPxK6t-w1h3B0Ph7x7B29Jr~jydqIeJYEsFCkQcbFiit~tG6H97Y9v9PCkEgri6aFn0tR1Q03GVOkYYwOf0O6GSh2FQb3XUIHQ-7J27I0a5WXVx5QX2hC9CMbjnyu7kDiD4QoYabFMy1xdqFtMK2XUH~TWCf2iG7IsTvrPbbl-FOEXhq8YEervCqnH9qGMbQTSysncJmK3eSMBkMnJyZuE8HnEyEFykhI9oTcWb92mGxXwWe9ZCZV9a6V784A8fp78l4dh6yyolwmV1UptRMfdJ66Ph-Bh2oVMOlKMmFtwpxe4tS~bXqB8AarpA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

[15] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

[16] VITORELLI, Edilson. *"LEVANDO OS CONCEITOS A SÉRIO: PROCESSO ESTRUTURAL, PROCESSO COLETIVO, PROCESSO ESTRATÉGICO E SUAS DIFERENÇAS."* Revista de Processo, vol. vol. 284/2018, Out/2018, pp. 333 - 369 / p. 08.

[17] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

individuais ou mesmo coletivas seguem uma lógica jurídica processual tradicional marcada pela noção individualista, passivista e de mero contentamento ao direito acertado pelo magistrado com a prolação da sentença[18].

Acerca disso, considerando a natureza prática e dinamicamente institucionalizada de causas estruturais do problema, o que se conclui é que a mera declaração do direito a um indivíduo ou uma coletividade não porá fim ao descontentamento social[19], mas tão somente declarará, no ponto controvertido, a imposição judicial do direito naquele(s) caso(s) e momento.

Ainda na perspectiva formal do processo estrutural, destaca-se que ele é dividido em duas fases: o diagnóstico do problema e a segunda a implementação de medidas que superem o estado de desconformidade. A primeira fase busca o reconhecimento da persistente falha estrutural de instituições ou entidades governamentais, sem a obrigatoriedade de definir um plano de metas para converter a situação.

Posto isso, a complexidade da segunda fase é a busca pela efetivação dos direitos e a concretização da decisão estrutural, visto que, mais importante do que diagnosticar a inconstitucionalidade de um sistema é o planejamento e implementação das reformas do estado de desconformidade. Logo, a decisão dos juízes e tribunais vai além da mera declaração simbólica e alcança um papel ativo para efetivamente estar em estado constitucional[20].

Assim, a sentença estrutural representa o comprometimento do Poder Judiciário em sanar os problemas e fazer com que o ordenamento jurídico seja obedecido e concretizado na realidade social, visto que:

> Em virtude dessa estrutura comprometida, busca-se um plano de reestruturação que passe pelo crivo do Poder Judiciário, que irá reposicionar as coisas no seu devido lugar, de modo a garantir a efetividade de direitos. Um ponto importante a ser destacado é o fato de que se trata de um projeto de longo prazo e que conta com a

[18] NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. *"DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS."* REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA, ano 5, nº 5, 2019, pp. 1051-1076. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2024.

[19] VITORELLI, Edilson. "LEVANDO OS CONCEITOS A SÉRIO: PROCESSO ESTRUTURAL, PROCESSO COLETIVO, PROCESSO ESTRATÉGICO E SUAS DIFERENÇAS." Revista de Processo, vol. vol. 284/2018, Out/2018, pp. 333 - 369.

[20] LANZA, Karina Ferreira. *A promoção de mudanças sociais pelo poder judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista.* 2022. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022. Disponível em: http://www.repositorio.ufop.br/jspui/handle/123456789/15033. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

> participação de diversos atores sociais e diversos tipos de avaliações, as quais são necessárias para analisar e controlar os efeitos da decisão[21].

Em observação ao processo estrutural, a ADPF é a ferramenta processual com finalidade de evitar ou reparar lesão ao preceito fundamental que será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), sendo marcante o vislumbre das sentenças que englobam o caminho a ser percorrido para a reorganização do estado de desconformidade e a intervenção prolongada e contínua. Deste modo, compreende-se a ligação entre o objetivo dessas ações de controle concentrado e do processo estrutural, este que:

> O objetivo imediato do processo estrutural é alcançar o estado ideal de coisas – um sistema educacional livre de segregação, um sistema prisional em que sejam asseguradas a dignidade do preso e a possibilidade de ressocialização, um sistema de saúde universal e isonômico, e, também, por exemplo, a preservação da empresa recuperanda. Nesses casos, busca-se remover o estado de desconformidade, promovendo uma transição para o estado de conformidade.[22]

O processo estrutural se revela uma ferramenta importante para a resolução de litígios coletivos e institucionalizados, pois, além de identificar as falhas estruturais, também possibilita a implementação de mudanças que visam solucionar esses problemas. Assim, sua aplicação no contexto da ADPF vai além da mera declaração de direitos, buscando, de fato, reorganizar sistemas e garantir a efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, as perspectivas do processo estrutural se dão na face à possibilidade de solucionar eficazmente litígios coletivos e institucionalizados. Pois, além de identificar os confrontos a direitos, possibilita - na segunda fase do planejamento - mudanças que visam solucionar tais problemas na gênese, por mecanismos administrativos próprios.

Assim, a aplicação da decisão estrutural, ainda mais no contexto da ADPF, vai além da mera declaração do direito, busca, de fato, "implementar uma reforma na estrutura de entes e organizações, não somente na burocracia estatal, bem como tem por perspectivas a concretizar, além dos direitos fundamentais e valores públicos constitucionais"[23].

---

[21] SILVA, Gustavo Bento da. *ADPF 347: um processo estratégico bem-sucedido no Direito Brasileiro?***.** Orientador: ELEONORA MESQUITA CEIA. 2023. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. P. 20. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/24060/1/GBSilva-min.pdf. Acesso em: 06 nov. 2024.

[22] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 107, jan./mar. 2020.

[23] NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. *"DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS."* REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA, ano 5, nº 5, 2019, p. 1056. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2024.

4. A ADPF N. 347, O PROCESSO ESTRUTURAL E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é percebida como um processo estrutural, sobretudo, para proteção de direitos coletivos complexos, entre eles, os direitos das pessoas em cárcere.

Ocorre que, apesar do ordenamento jurídico brasileiro reconhecer os direitos das pessoas encarceradas, não há como negar que suas penitenciárias enfrentam uma crise de escalas significativas. Ao longo das últimas décadas, o estabelecimento do sistema prisional brasileiro é alvo de críticas quanto ao desprezo dos direitos humanos.

No que tange a isso, observa-se que a finalidade original de garantir a aplicação das penas e a reinserção do detento foi ignorada ao ponto do não reconhecimento deste como sujeito de direito, ocorre a clara negligência estatal e social quanto às condições desumanas enfrentadas pelos encarcerado, existindo a noção errônea de que esses locais de detenção são "depósitos de sucatas humanas"[24] e eles mereceriam a situação que estão enfrentando.

Assim, ignora-se que a pena imposta pela prática de infrações penais não deve incluir condições subumanas e degradantes. Diante desse cenário, à vista dos direitos inerentes à vida humana digna, torna-se evidente a necessidade de mudanças na condição do trato às pessoas presas no sistema penitenciário brasileiro.

Posto isso, a busca pelo Judiciário é fundamental para combater violações a direitos estabelecidos no ordenamento jurídico, mas com eficácia social esvaziada. Daí a importância da ADPF como processo estrutural que, para além de possuir efeito simbólico de declaração, pleiteia-se a verdadeira reforma estrutural de todo um sistema violador de direitos e garantias fundamentais.

Ainda, acerca da histórica construção do ECI, acresce-se que a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional surgiu na Colômbia devido à inexistência de direitos coletivos no ordenamento jurídico. Outras decisões declararam o ECI, como a de 1998, que tratava da superlotação do sistema carcerário colombiano. No entanto, a simples declaração não foi suficiente para modificar a persistente violação de direitos humanos[25].

---

[24] ABREU, Robson. *Dignidade da pessoa humana e o sistema penitenciário brasileiro.* Revista de Artigos da Jornada Científica do Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do Espírito Santo - 1ª Jornada Científica da FASP-ES, v. 1, p. 113, 2024. Disponível em: https://86a64e86-457e-42b8-895d-70a512f94e0d.filesusr.com/ugd/c3b09e_39943c9cc9104749afee976a7e146def.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

[25] MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *ANÁLISE DA ADPF N° 347 E DA INADEQUABILIDADE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: POR NOVOS*

Partindo disso, a sentença jurídica colombiana T-025/04 marcou a eficácia do ECI por estabelecer objetivos gerais e o diálogo com os demais poderes políticos, além da consulta pública aos cidadãos para alcançar a relação de medidas que poderiam ser executadas para combater o ECI[26].

Já no Brasil, o caso emblemático da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), representa um importante avanço na proteção aos direitos humanos dos encarcerados no Brasil, ao provocar o STF para o enfrentamento da absurda realidade do sistema carcerário, objetivando a declaração do Estado de Coisas Inconstitucional, em razão das massivas violações de direitos fundamentais e inércia estatal.

Acerca dessa, destaca-se que a petição inicial da ADPF nº 347 não apenas descreve a crise prisional brasileira, mas denuncia uma realidade de colapso institucional em que o Estado se mostra incapaz de garantir os direitos mínimos às pessoas privadas de liberdade. O descumprimento reiterado da Constituição, da Lei de Execução Penal e de tratados internacionais — como a Convenção Americana de Direitos Humanos — evidencia a ruptura entre o que espera de um Estado de Direito e a realidade fática dos cárceres.

Ainda assim, a superlotação, a ausência de critérios de separação por periculosidade e a consolidação do poder de facções criminosas dentro dos presídios apontam para um sistema que, longe de ressocializar, institucionaliza a violência, propiciando a reprodução do caos dentro das prisões brasileiras. É nesse sentido que a ação busca no STF um agente capaz de intervir na lógica de abandono estatal, reivindicando medidas estruturais para reverter a condição crônica de violação de direitos humanos nos cárceres.

Assim, em um primeiro passo à resolução da questão, o STF , com o julgamento preliminar das medidas cautelares, determinou que em razão do estado de calamidade da situação evidente nos presídios brasileiros, os juízes e tribunais realizem audiências de custódio no prazo máximo de 90 dias com o direito de comparecer diante da autoridade judiciária em até 24 horas a partir do momento da prisão, assim aplicando os dispostos do art. 9.3 do Pacto dos Direitos Civis e Políticos[27] e a Convenção Americana de Direitos Humanos[28].

---

*PROTAGONISTAS NA ESFERA PÚBLICA DEM*OCRÁTICA. 2018. 177 f. : Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36355. Acesso em 18 de maio de 2025.

[26] MARTINS, Maria Alice Tavares. *(IN)EFETIVIDADE DO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PARA SOLUCIONAR A PROBLEMÁTICA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.* 2023. 91 f. TCC (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76727. Acesso em: 17 de maio de 2025.

[27] Internalizado no Brasil por meio do Decreto n° 592/1992.

[28] Internalizada no Brasil por meio do Decreto n° 678/1992.

Ademais, foi deferido o pedido pelo desbloqueio do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), com a maioria determinado que a União liberasse o saldo e permitisse o uso para auxiliar no melhoramento das penitenciárias, ainda proibindo novos contingenciamentos das verbas do Funpen até a superação do ECI (Estado de Coisas Inconstitucional).

Apesar do acolhimento dessas medidas, pouco mudou a realidade dos detentos submetidos às condições desumanas de encarceramento. O informe "O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois – Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347"[29] do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicado em 2021, pontuam relativo aumento da aplicação de audiências de custódia, reduzindo em 11% dos presos provisórios entre os anos de 2015 a 2019, entretanto, com o cenário de pandemia houve uma queda na realização das audiências devido a suspensão delas, obedecendo as Recomendação CNJ n° 62/2020.

Já em junho de 2021, o STF confirmou o Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional, reconhecendo sua natureza estrutural e mantendo medidas cautelares já deferidas, além do dever dos juízes e tribunais de fundamentar a determinação pela restrição de liberdade quando não englobado por medida cautelar e penas alternativas.

Contudo, a fragilidade da situação persiste e é escancarada frente à crise global de saúde, que evidenciou de forma incontestável a precariedade estrutural do sistema prisional brasileiro — o terceiro maior em população carcerária no mundo. Em um cenário onde, mesmo em tempos "normais", o Estado falhava em assegurar condições mínimas de saúde e dignidade, a pandemia apenas intensificou a violação de direitos. A ausência de estrutura básica para contenção da crise demonstrou, de forma contundente, que o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional não foi acompanhado de ações efetivas, convertendo-se, na prática, em um gesto meramente simbólico frente à omissão estatal reiterada[30].

Para além disso, a vulnerabilidade estrutural do sistema prisional brasileiro reflete-se, também, nas contas públicas. O informe "Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional

---

[29] CNJ, Conselho Nacional de Justiça. *O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois - Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347*. (Informe). Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. CC% 81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

[30] SALTONIN, Jéssika Rhaíssa Ferreira, et al. *"A ADPF 347/DF: o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro durante a pandemia da COVID-19."* Revista Nativa Americana de Ciências, Tecnologia & Inovação, vol. 2, no. n. 1, 2022, p. 220. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjOxqDi3_eJAxVAqpUCHSIzH4MQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fjiparana.emnuvens.com.br%2Friacti%2Farticle%2Fdownload%2F464%2F479&usg=AOvVaw2OVjqij1jkOy87peYu7qHs&opi=89978449. Acesso em: 01 de novembro de 2024.

nas Prisões Brasileiras – Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347"[31] de 2023 ainda tratou acerca da redução de superlotação dos presídios e do investimento em novas vagas. Contudo, no que pese isso, o que mais preocupa é o declínio significativo na arrecadação do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), que em 2015 registrou R$ 672,9 milhões, mas sofreu uma queda abrupta de 31% em 2021.

Tal retração financeira demonstra um problema crônico de destinação de recursos, o que compromete diretamente a resolução das questões inconstitucionais vivenciadas nas prisões brasileiras, evidenciando, assim, causas profundas e complexas do subfinanciamento e da desestruturação do sistema penitenciário brasileiro.

Nesse cenário, o estado de coisa inconstitucional no sistema prisional brasileiro, reconhecido pela ADPF n. 347, deve ser entendido como um problema estrutural profundamente enraizado. Trata-se de uma realidade complexa, marcada não apenas pela precariedade física dos presídios, mas sobretudo pela persistente omissão e ineficiência das autoridades e órgãos responsáveis. Portanto, a superação dessa crise exige a adoção de medidas estruturais contundentes, que transcendam soluções paliativas e promovam a efetiva normalização das condições inconstitucionais que perduram no sistema carcerário.

Ao final da ADPF, em outubro de 2023, o STF concluiu com julgamento, acertadamente proferiu uma decisão de caráter estrutural, determinando que a União, os Estados e o Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ) apresentassem um plano nacional para enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas prisões brasileiras para o combate à violação contínua dos direitos fundamentais das pessoas encarceradas, assim visando a superação do ECI, sendo denominado plano "Pena Justa".

Além disso, a Corte estipulou que o governo federal deve submeter o plano nacional ao STF para análise e homologação no prazo de seis meses a partir da decisão, com implementação prevista em até três anos. Somente após essa homologação, as unidades federativas — Estados e Distrito Federal — deverão apresentar seus respectivos planos estaduais e distritais, também no prazo de seis meses, para integrar as medidas de combate ao ECI.

---

[31] CNJ, Conselho Nacional de Justiça**.** *Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347.* (Informe). Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/atualizacao-adpf-347-cnj-fj.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

Observa-se que apesar do processo iniciar sob o rito de ação constitucional, os problemas a serem solucionados não seriam resolvidos com a mera declaração simbólica do ECI, sendo necessário um plano de ação para combater os erros estruturais que levaram à situação generalizada de violações de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro.

É nesse contexto que o STF assume um papel ativo como coordenador desta implementação, para efetivação de mudanças reais no sistema carcerário que necessita da cooperação plural dos demais Poderes da República, a fim de romper as barreiras estruturais de negligência e omissão do Estado.

5. CONCLUSÃO

Na contemporaneidade de massas, as ações coletivas, associadas ao processo estrutural, mostram-se como instrumentos jurídicos essenciais para enfrentar violações aos direitos fundamentais, especialmente no que diz respeito aos grupos vulneráveis, como os encarcerados. A ADPF n. 347, ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional, representa apenas o primeiro passo de um processo contínuo e complexo.

Diante disso, a declaração de estado de coisas inconstitucional face ao sistema penitenciário brasileiro revela-se como marco inicial, à luz da primeira fase característica da decisão estrutural, pois identifica e expõe o problema, a fim de propor uma solução também estrutural.

Contudo, no que concerne efetividade do ECI no sistema penitenciário brasileiro, observa-se que a decisão judicial não substitui a necessidade dos poderes políticos dialogarem e, no âmbito de sua função, concretizar políticas públicas para combater ativamente o problema, que apesar de reconhecido pela Suprema Corte, não resolve por si o paradigma a ser combatido[32]. Nesse sentido, é indispensável o fortalecimento da cooperação interinstitucional entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a atuação coordenada com o CNJ e a sociedade civil, especialmente por meio da imprensa e de organizações do terceiro setor.

Porquanto, em casos de problemas estruturais como esse, faz-se necessário mais que o simples acertamento do direito ao caso complexo, é necessário ir à gênese do problema, a

[32] MOREIRA, Lucas Pessôa. O estado de coisas inconstitucional e seus perigos. Disponível em: https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_lucaspessoa051015.pdf. Acesso em: 18 de maio de 2025.

fim de reestruturar as engrenagens do Estado para que solucione e garanta o correto ajuste de direito no hoje e previna que, no futuro, casos semelhantes voltem a se repetir.

Assim sendo, recomenda-se o investimento contínuo e transparente de recursos no sistema penitenciário, com foco na ampliação de vagas, melhoria das condições sanitárias, implementação de políticas de saúde e educação prisional, e efetivação das audiências de custódia como instrumento de contenção do encarceramento em massa.

É igualmente essencial que se promovam mecanismos de monitoramento e avaliação do cumprimento do plano "Pena Justa", com indicadores mensuráveis e revisões periódicas, a fim de garantir que as metas estabelecidas não permaneçam no plano simbólico.

Por fim, o processo estrutural, nesse cenário, não se limita à decisão judicial, mas estende-se à necessária reestruturação institucional e cultural para que se alcance, de forma progressiva e duradoura, a conformidade com os preceitos constitucionais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Robson. *Dignidade da pessoa humana e o sistema penitenciário brasileiro.* Revista de Artigos da Jornada Científica do Fórum de Assistentes Sociais e Psicólogos do Poder Judiciário do Espírito Santo - 1ª Jornada Científica da FASP-ES, v. 1, p. 112-117, 2024. Disponível em: https://86a64e86-457e-42b8-895d-70a512f94e0d.filesusr.com/ugd/c3b09e_39943c9cc9104749afee976a7e146def.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; MELLO NETO, Luiz Philippe Vieira de. *Fundamentação constitucional do direito material coletivo e do direito processual coletivo: reflexões a partir da nova summa divisio adotada na CF/88 (Título II, Capítulo I).* Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 3, p. 77-97, jul./set. 2011. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/26900. Acesso em: 10 de novembro de 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.* Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. *Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.* Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 11 de novembro de 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informações à sociedade sobre a ADPF 347.* Brasília: STF, 2023. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Presidente do STF vota pela homologação de plano nacional sobre violação de direitos no sistema prisional.* Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-vota-pela-homologacao-de-plano-nacional-sobre-violacao-de-direitos-no-sistema-prisional/. Acesso em: 17 out. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. *Formações sociais e interesses coletivos diante da Justiça Civil.* Revista de Processo. São Paulo, nº 5, p. 128-159, jan./mar.1977.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. e ver. De Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. *O sistema prisional brasileiro fora da Constituição – 5 anos depois - Balanço e projeções a partir do julgamento da ADPF 347.* (Informe). Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relato%CC%81rio_ECI_1406.pdf. CC% 81rio_ECI_1406.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

CNJ, Conselho Nacional de Justiça**.** *Transformando o Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras - Caminhos e avanços a partir do julgamento cautelar da ADPF 347.* (Informe). Brasília, DF. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/atualizacao-adpf-347-cnj-fj.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *"CONCEITO DE PROCESSO JURISDICIONAL COLETIVO."* Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, vol. n. 53, jul./ set. 2014, pp. 57-63. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2489757/Fredie_Jr___Hermes_Jr.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2024.

LANZA, Karina Ferreira. *A promoção de mudanças sociais pelo poder judiciário: análise da reforma do sistema prisional a partir do reconhecimento do "Estado de Coisas Inconstitucional" pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 347, de acordo com o processo estrutural e a teoria experimentalista.* 2022. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2022. Disponível em: http://www.repositorio.ufop.br/jspui/handle/123456789/15033. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto. *ANÁLISE DA ADPF N° 347 E DA INADEQUABILIDADE DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: POR NOVOS PROTAGONISTAS NA ESFERA PÚBLICA DEM*OCRÁTICA. 2018. 177 f. : Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36355. Acesso em 18 de maio de 2025.

MARTINS, Maria Alice Tavares. *(IN)EFETIVIDADE DO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL PARA SOLUCIONAR A PROBLEMÁTICA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA.* 2023. 91 f. TCC (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76727. Acesso em: 17 de maio de 2025.

MOREIRA, Lucas Pessôa. *O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E SEUS PERIGOS.* Disponível em: https://www.apesp.org.br/comunicados/images/tese_lucaspessoa051015.pdf. Acesso em: 18 de maio de 2025.

NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva; FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. *"DOS LITÍGIOS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS."* REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA, ano 5, nº 5, 2019, pp. 1051-1076. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1051_1076.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2024.

SALTONIN, Jéssika Rhaíssa Ferreira, et al. *"A ADPF 347/DF: o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro durante a pandemia da COVID-19."* Revista Nativa Americana de Ciências, Tecnologia & Inovação, vol. 2, no. n. 1, 2022, pp. 206-222. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjOxqDi3_eJAxVAqpUCHSIzH4MQFnoECCAQAQ&url=https%3A%2F%2Fjiparana.emnuvens.com.br%2Friacti%2Farticle%2Fdownload%2F464%2F479&usg=AOvVaw2OVjqij1jkOy87peYu7qHs&opi=89978449. Acesso em: 01 de novembro de 2024.

SILVA, Gustavo Bento da. *ADPF 347: um processo estratégico bem-sucedido no Direito Brasileiro?*. Orientador: ELEONORA MESQUITA CEIA. 2023. 56 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/24060/1/GBSilva-min.pdf. Acesso em: 06 nov. 2024.

TEIXEIRA, R. V. G.; BUSIQUIA, T. S. M. A. *A tutela coletiva sob o viés do acesso à Justiça: análise de sua efetividade através do processo coletivo.* Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.], v. 11, n. 37, p. 151–184, 2017. DOI: 10.30899/dfj.v11i37.127. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/127. Acesso em: 28 de out. de 2024.

VITORELLI, Edilson. “LEVANDO OS CONCEITOS A SÉRIO: PROCESSO ESTRUTURAL, PROCESSO COLETIVO, PROCESSO ESTRATÉGICO E SUAS DIFERENÇAS.” Revista de Processo, vol. vol. 284/2018, Out/2018, pp. 333 - 369. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/60712061/vitorelli_-_LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_coletivo_processo_estrategico20190926-18785-1dqvis6-libre.pdf?1569508934=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DLEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES.pdf&Expires=1747320133&Signature=FiRBOQM6gE9FGcV-t8ryDpYrOliQPxK6t-w1h3B0Ph7x7B29Jr~jydqIeJYEsFCkQcbFiit~tG6H97Y9v9PCkEgri6aFn0tR1Q03GVOkYYwOf0O6GSh2FQb3XUIHQ-7J27I0a5WXVx5QX2hC9CMbjnyu7kDiD4QoYabFMy1xdqFtMK2XUH~TWCf2iG7IsTvrPbbl-FOEXhq8YEervCqnH9qGMbQTSysncJmK3eSMBkMnJyZuE8HnEyEFykhI9oTcWb92mGxXwWe9ZCZV9a6V784A8fp78l4dh6yyolwmV1UptRMfdJ66Ph-Bh2oVMOlKMmFtwpxe4tS~bXqB8AarpA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

LIMITES DA TUTELA JURÍDICA ADEQUADA EM ACORDOS COLETIVOS E IMPACTOS NA INDENIZAÇÃO INDIVIDUAL: ANÁLISE DO ACORDO DE REPACTUAÇÃO DE MARIANA

LIMITS OF ADEQUATE LEGAL PROTECTION IN COLLECTIVE AGREEMENTS AND IMPACTS ON INDIVIDUAL COMPENSATION: ANALYSIS OF THE MARIANA RENEGOTIATION AGREEMENT

Alice Barbosa Matos[1]
Lívia Maria Campos Pacheco[2]
Raquel Nascimento de Araújo[3]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** A ação civil pública e a tutela coletiva. **2.1.** Análise crítica da ação civil pública no caso Mariana: pontos positivos e negativos. **3.** Propostas para a repactuação: a tentativa de equilibrar o quantum indenizatório vs. o impacto do dano causado. **4.** Construções acadêmicas para o aprimoramento da tutela coletiva: a inserção do quantum a ser recebido no Código Modelo de Processo Coletivo Ibero-Americano enquanto proposta doutrinária. **5.** Quais são os desafios da justiça brasileira para a valoração dos danos individuais em ações coletivas? **6.** Conclusão. **7.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo analisa os limites da tutela jurídica em acordos coletivos, com foco no caso de Mariana, envolvendo a tragédia do rompimento da barragem de Fundão e seus impactos nas indenizações individuais. A Ação Civil Pública (ACP) é destacada como o principal instrumento para tutelar direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, visando reparar danos causados por grandes desastres. No caso de Mariana, a ACP foi crucial para a mobilização de recursos e esforços de reparação, resultando em um acordo de repactuação homologado em 2024, que destinou bilhões para reparações. Contudo, o acordo revelou limitações, especialmente na valoração dos danos individuais e na participação das vítimas nos processos decisórios. O artigo critica a desconexão entre as necessidades das comunidades atingidas e as soluções propostas, discutindo a viabilidade de repactuação do quantum indenizatório e a necessidade de um sistema que concilie justiça, participação e efetividade na reparação.

Palavras-chave: Acordos; Coletivos; Danos; Ambiental; Indenização.

ABSTRACT: *The article analyzes the limits of legal protection in collective agreements, focusing on the case of Mariana, involving the tragedy of the Fundão dam collapse and its impact on individual compensation. The Public Civil Action (PCA) is highlighted as the main instrument for protecting collective, diffuse and individual homogeneous rights, with the aim*

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Endereço eletrônico: alice.b.matos@edu.ufes.br. Currículo *lattes*: http://lattes.cnpq.br/9166789677758800.
[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Endereço eletrônico: livia.pacheco@edu.ufes.br. Currículo *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/8992045632021571.
[3] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Endereço eletrônico: raquel.n.araujo@edu.ufes.br. Currículo *lattes:* http://lattes.cnpq.br/2685834617557164

of repairing damage caused by major disasters. In the case of Mariana, the PCA was crucial for mobilizing resources and repair efforts, resulting in a renegotiation agreement ratified in 2024, which earmarked billions for reparations. However, the agreement revealed limitations, especially in the valuation of individual damages and the participation of victims in decision-making processes. The article criticizes the disconnect between the needs of the affected communities and the proposed solutions, discussing the feasibility of renegotiating the quantum of compensation and the need for a system that reconciles justice, participation and effectiveness in reparations.

Keywords: *Agreements; Collective; Damages; Environmental; Compensation.*

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o Acordo de Repactuação do Caso Mariana, firmado em 2024, entre as empresas responsáveis pelo desastre ambiental, os atingidos, e os órgãos e entidades envolvidos nas medidas de reparação indenizatória e ambiental, desde o rompimento da barragem em 2015.

Inicialmente, é realizada uma análise do arcabouço jurídico aplicável ao caso, com ênfase na tutela jurídica ambiental destinada aos atingidos. Essa tutela foi prioritariamente promovida por meio de Ações Civis Públicas ajuizadas por órgãos legitimados, como o Ministério Público Federal (MPF) e Estadual (MPE), a Defensoria Pública da União (DPU) e dos Estados (DPE), além das Procuradorias Estaduais (PGE) e Municipais (PGM), bem como as entidades não-governamentais. Muitos desses atores atuaram de forma articulada, buscando garantir a proteção dos interesses individuais homogêneos, difusos e coletivos envolvidos.

Nesse contexto, será traçada uma linha argumentativa para examinar o que a legislação dispõe acerca da Ação Civil Pública e da tutela coletiva, proporcionando, em seguida, uma análise crítica do caso Mariana. O objetivo é identificar os aspectos positivos e negativos dessa modalidade de tutela.

Com as premissas da Ação Civil Pública e da tutela coletiva delineadas, passa-se a examinar os acordos coletivos, com foco no acordo de repactuação do caso de Mariana, homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Busca-se avaliar se esse modelo de acordo oferece a melhor alternativa para a tutela coletiva, considerando os danos decorrentes do rompimento da barragem.

Por fim, será proposta uma reflexão sobre os desafios e as perspectivas futuras na utilização de acordos coletivos em casos de desastres socioambientais. O estudo abordará a necessidade de aprimorar a participação dos atingidos nos processos decisórios, a celeridade

na implementação das medidas de reparação, e o papel do Poder Judiciário na mediação e supervisão desses acordos.

O presente trabalho conclui com uma análise crítica sobre os avanços proporcionados pelo Acordo de Repactuação e suas limitações, sugerindo caminhos para o aprimoramento da tutela coletiva em casos de grande repercussão social e ambiental. Esse exercício visa contribuir para o fortalecimento da justiça ambiental no Brasil, promovendo soluções mais inclusivas, eficazes e alinhadas às necessidades das comunidades atingidas.

2. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA COLETIVA

Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos possuem, por essência, como objeto de discussão, a indivisibilidade. Dessa forma, tais direitos pertencem a todos e a ninguém ao mesmo tempo, no quais, são em regra tratados como indisponíveis e abrangem matéria de ordem pública.

Sob essa perspectiva, os interesses individuais cedem espaço diante do reconhecimento da maior relevância dos interesses coletivos, capazes de gerar decisões cujos efeitos podem alterar a própria realidade social, estendendo-se a todos aqueles que se encontrem dentro de uma mesma situação jurídica, gerando uniformidade e pacificação.

Diante dessa realidade, foram criados mecanismos processuais para a defesa dos interesses dos direitos transindividuais[4], como a ação coletiva. Essa demanda dá origem a um processo coletivo, pelo qual se afirma a existência de uma situação jurídica que atinge uma coletividade de indivíduos, sendo necessária a tutela deste grupo.

Hermes Zaneti Jr. e Fredie Didier Jr., corroboram com essa ideia ao afirmarem que "O processo é coletivo é aquele em que se postula um direito coletivo ou que se afirme a existência de uma situação coletiva de titularidade de um grupo de pessoas"[5]. Nesse aspecto, adicionam que:

> A tutela jurisdicional coletiva é a proteção que se confere a uma situação jurídica coletiva ativa (direitos coletivos lato sensu de um grupo de pessoas) ou a efetivação de situações jurídicas (individuais ou coletivas) em face de uma coletividade

[4]Ada Pellegrini, conceitua como interesses ou direitos difusos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Tais interesses são indivisíveis e caracterizados pela indeterminação dos titulares — que não estão ligados por uma relação jurídica base. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 502

[5] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo. 14. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 39.

> (grupo), que seja titular de uma situação jurídica coletiva passiva (deveres ou estados de sujeição coletivos[6].

Ademais, menciona-se os diferentes procedimentos advindos das ações coletivas, sendo o principal objetivo desses instrumentos a entrega da tutela coletiva satisfativa. Portanto, o objeto deste estudo delimita-se na Ação Civil Pública, prevista na Lei n.º 7.347/1985. Dessa forma, conforme expõe Motauri Ciocchetti de Souza: "[...] Ação Civil Pública significa um conjunto de princípios processuais que faz as adaptações necessárias no processo civil comum para que os interesses metaindividuais possam ser eficazmente tutelados"[7].

Dentre os direitos tutelados, encontram-se o rol do art.1º da Lei nº 7.347/1985[8], no qual estabelece que esse instrumento jurídico tem como finalidade a responsabilização por danos morais e patrimoniais que afetem interesses difusos e coletivos, garantindo a proteção de bens jurídicos de relevante interesse social.

No entanto, sua aplicação prática, especialmente em casos complexos como o abordado neste escrito - o Caso de Mariana, revela limitações estruturais e procedimentais que, muitas vezes, comprometem a uniformidade e uma justa reparação dos danos para todas as partes envolvidas.

2.1. Análise crítica da ação civil pública no caso Mariana: pontos positivos e negativos

O caso tem origem em 05 de novembro de 2015, no estado de Minas Gerais, com o rompimento da barragem de Fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km do centro de Mariana (MG), através do colapso da barragem da Samarco Mineração S/A, uma *joint venture* das mineradoras Vale, Samarco e BHP Billiton Brasil, com profundos impactos socioambientais e econômicos para a sociedade brasileira.

A tragédia resultou na morte de 19 pessoas e afetou mais de 40 municípios e três reservas indígenas e milhares de pessoas, bem como despejou mais de 40 milhões de m³ de

---

[6] *op.cit.*

[7] Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo II: Direito Administrativo e Constitucional. Coord. Vidal Serrano Nunes Júnior, Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. 2ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2022. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/9/edicao-2/acao-civil-publica. Acesso em: 20 nov. 2024.

[8] BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

rejeitos de minério no meio ambiente, contaminando a bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, até alcançar o mar brasileiro[9].

Como resposta ao ocorrido, a Ação Civil Pública foi utilizada como instrumento jurídico e desempenhou um papel central na busca por reparação, figurando como o principal instrumento utilizado para a tutela dos direitos violados após o rompimento da barragem em 2015. Proposta por diversos legitimados, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, essa ação foi essencial para a mobilização de esforços coletivos na reparação dos danos ambientais, patrimoniais e morais sofridos pelas comunidades atingidas.

Conforme preleciona Hermes Zaneti Jr., o caso ilustrou a relevância dos processos estruturais no enfrentamento de conflitos complexos e de grande impacto coletivo. Nesse contexto, a reengenharia processual foi essencial, incorporando conceitos modernos do Código de Processo Civil (CPC), como o processo cooperativo, o estímulo à solução consensual e o uso de negócios processuais[10]. Uma vez que:

> As fórmulas tradicionais de intervenção pensadas para os processos individuais não são suficientes para garantir participação ampla nos processos estruturais que exigem uma representação argumentativa qualificada para atingir sua finalidade. Este aspecto da representação argumentativa deve atingir todas as novas formas de tutela coletiva. É preciso estar ciente que o respeito ao contraditório deve ser reforçado principalmente nos casos em que grupo de pessoas que não participem do processo venha a ser atingidos pelas decisões judiciais, como ocorre nos processos coletivos das ações coletivas [...][11].

Além disso, os processos estruturais demandam formas ampliadas de participação, para assegurar a legitimidade das decisões e respeitar o contraditório, especialmente nos grupos que foram impactados e que não integram diretamente o processo[12]. Assim, dentre os desdobramentos da ação coletiva, foi firmado em 2021, o procedimento de repactuação perante o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo sido posteriormente transferido para o Tribunal Regional Federal da 6ª Região[13].

---

[9] BRASIL. Conheça a linha do tempo da tragédia de Mariana-MG. Portal Gov.br. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/repactuacao-do-acordo-do-rio-doce/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg. Acesso em: 21 nov. 2024.

[10] ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? Civil Procedure Review, v. 10, n. 2, p. 346-352, mai.-ago., 2019, pág 33. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/188. Acesso em: 25 nov. 2024.

[11] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo. 14. ed. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 110.

[12] ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? Civil Procedure Review, v. 10, n. 2, p. 346-352, mai.-ago., 2019, pág 35. Disponível em: https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/188. Acesso em: 25 nov. 2024.

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 13.157, Distrito Federal. Acordo judicial para reparação integral e definitiva ao rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG. Homologado em 25 de outubro de 2024. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-

Em síntese, extrai-se do acórdão que homologou o acordo de repactuação os seguintes ditames: destinação do montante de R$170 bilhões para ações de reparação e compensação. Desses recursos, R$100 bilhões serão repassados aos entes públicos para execução de projetos ambientais e socioeconômicos, como programas de transferência de renda. Outros R$32 bilhões serão direcionados pela Samarco à execução de obrigações de fazer, incluindo a recuperação de áreas degradadas, a remoção de sedimentos, o reassentamento de comunidades e o pagamento de indenizações às pessoas atingidas. Outrossim, também há previsão de destinação de R$8 bilhões a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com a implementação do modelo de governança compartilhada e autônoma, após realização de consulta a essas comunidades.

O caso de Marina propiciou maior observância dos possíveis riscos da atividade minerária no país, sendo o marco principal para que algumas barragens fossem efetivamente desativadas e foram estabelecidos planos de contingência, a fim de evitar novos rompimentos. Além disso, a partir do caso, influenciou a representatividade promovida pela atuação conjunta de diversas instituições, como o Ministério Público Federal, Estadual, Defensorias Públicas e outros órgãos que atuaram conjuntamente na busca por proteção nas tutelas coletivas.

Contudo, ressalta-se que o Acordo de Repactuação, em que pese ser significativo por buscar dar maior celeridade às reparações, ainda se verifica limitações no seu objetivo, pois constata-se que não há a valoração dos danos individuais no âmbito do dano coletivo.

Outro ponto crítico foi a percepção de falta de participação plena por parte dos atingidos[14], visto que, embora fossem representados por diversas entidades, muitos relatam que suas demandas específicas não foram adequadamente consideradas nos acordos firmados.

Essa desconexão entre as necessidades reais das comunidades e as soluções pactuadas alimenta a sensação de que os atingidos não tiveram voz ativa nos processos decisórios, apontando para um desequilíbrio entre interesses corporativos e os direitos das comunidades atingidas[15].

---

content/uploads/wpallimport/uploads/2024/11/06102728/Pet-13.157-homologacao-de-acordo_Assinado.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

[14] ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Atingidos por rompimento cobram participação em novo acordo de Mariana. Disponível em: https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Atingidos-por-rompimento-cobram-participacao-em-novo-acordo-de-Mariana/. Acesso em: 25 de nov. de 2024.

[15] O GLOBO. Líder quilombola crítica repactuação do caso Mariana: “Não é quem está no ar-condicionado que tem que decidir a vida dos atingidos”. Publicado em 23 out. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2024/10/23/lider-quilombola-critica-repactuacao-do-caso-mariana-nao-e-quem-esta-no-ar-condicionado-que-tem-que-decidir-a-vida-dos-atingidos.ghtml. Acesso em: 23 nov. 2024.

Assim, a nova proposta de repactuação homologada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2024 no caso Mariana, embora exponha avanços significativos sob o aspecto ressarcitório e de reparação ambiental, por outro lado, apresenta em seus aspectos práticos limitações da tutela coletiva, destacando a importância de modelos indenizatório que conciliam justiça, participação popular e efetividade, além de reafirmar a necessidade de um compromisso contínuo com a reparação integral.

3. PROPOSTAS PARA A REPACTUAÇÃO: A TENTATIVA DE EQUILIBRAR O QUANTUM INDENIZATÓRIO VS. O IMPACTO DO DANO CAUSADO

Discute-se amplamente a natureza do dano moral coletivo e suas finalidades, destacando a sua importância na tutela de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. Sob essa perspectiva, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio de marcos normativos como a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), trouxeram avanços significativos para o tratamento desses direitos.

Conforme estabelecido pela doutrina majoritária, existem dois grandes fundamentos basilares para a análise das questões tratadas no bojo das ações civis públicas: a) os direitos difusos; e b) objetos das ações civis, no que pese aos direitos metaindividuais, revelados como indisponíveis[16].

A possibilidade de responsabilização por danos morais coletivos, inaugurada pelos diplomas legais supracitados, reflete o reconhecimento da gravidade das violações dos direitos transindividuais e compromisso para a reparação integral e a prevenção de novos abusos.

Nesse sentido, o CPC/2015, nos art. 487, III, alínea “b” e art. 515, II traz em sua redação a possibilidade da transação, isto é, a previsão legislativa para a realização de autocomposição entre as partes sobre os litígios discutidos em sede ação civil pública. Cumpre-se dizer que nesses casos utiliza-se o critério valorativo da menor onerosidade social, ou seja, a transação em tutelas coletivas não deve partir do princípio do mais vantajoso, mas sim da preservação do núcleo do interesse judicializado ou do menor interesse em vencer. Desse modo, conforme o entendimento de Ricardo de Barros Leonel[17]:

[16] MANCUSO, Rodolfo C. Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 10. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. p. 234

[17] LEONEL, Ricardo de B. Manual do Processo Coletivo. 4. ed. Revista ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 420.

> Mesmo quando caracterizados interesses patrimoniais, ao ganharem dimensão coletiva adquirem conotação social, tornando-se indisponíveis processualmente, não obstante o lesado possa dispor individualmente de sua parcela. Ademais, os legitimados também não podem deles dispor por não serem titulares de tais interesses.

Desse modo, faz-se fundamental esclarecer que a transação na ação civil pública não abre um leque demasiado de alternativas, pela própria natureza dos direitos metaindividuais. No entanto, a indisponibilidade do objeto não enseja motivo suficiente para impedir um acordo judicial, claro, quando é incontestável o interesse público.

Após a análise detalhada dos principais aspectos que envolvem a autocomposição no âmbito da tutela coletiva, chegamos ao ponto crucial de considerar a viabilidade da repactuação do *quantum* indenizatório. Essa questão, no entanto, não surge de forma isolada, já que abre espaço para uma questão igualmente importante: como serão tratados os danos já causados e as consequências dele advindas?

Conforme anteriormente explanado, a transação no bojo da ação civil pública não abre um leque de possibilidade, por sua própria natureza equivalente aos interesses metaindividuais, por exemplo, poderão as partes transacionaram acerca da elasticidade dos prazos para a adoção de providências cabíveis, concordar com o cumprimento da obrigação requerida inicialmente de maneira diversa.

O art. 3º da Lei nº 7.347/1985, que regula as Ações Civis Públicas, estabelece que a tutela coletiva pode abranger tanto a condenação pecuniária quanto o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer. Essa disposição normativa, ao permitir a maleabilidade na escolha da modalidade de tutela pelo sujeito ativo da demanda, abre espaço também para a repactuação de sua forma, possibilitando a conversão para outra que se revele mais eficaz, equânime e capaz de proporcionar uma solução mais célere e satisfatória ao conflito.

Importa salientar que, no caso de descumprimento da determinação judicial, é plenamente cabível a imposição de *astreintes*, destinadas a assegurar a observância da decisão e a preservar a autoridade do comando jurisdicional, servindo, assim, como poderoso mecanismo de coerção.

É relevante destacar que, embora a modulação da tutela pelo sujeito ativo seja possível, sua efetivação está condicionada a critérios específicos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, a conversão de uma obrigação de fazer em prestação pecuniária somente é admitida em situações excepcionais, como nos casos em que o cumprimento da obrigação de fazer se revele inviável, seja por impossibilidade prática ou jurídica, ou quando o adimplemento da obrigação não apresenta qualquer vantagem concreta à parte beneficiária.

De forma análoga, cabe destacar o método bifásico desenvolvido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do REsp 1.152.541/RS18, amplamente reconhecido como referência para a fixação de indenizações por dano moral. Esse método, embora originariamente concebido para demandas individuais, revela-se igualmente aplicável às tutelas coletivas, dada sua coerência com os princípios de justiça, razoabilidade e proporcionalidade que norteiam o direito brasileiro.

Na primeira etapa, é estabelecido um valor inicial para a indenização, considerando o interesse jurídico diretamente violado. Essa definição não ocorre de forma arbitrária, mas é fundamentada em precedentes jurisprudenciais que analisaram situações semelhantes, garantindo, assim, a uniformidade e previsibilidade nas decisões judiciais.

Na segunda etapa, o valor inicial é ajustado à luz das peculiaridades do caso concreto. São avaliados fatores como a gravidade do dano, a intensidade do sofrimento causado, a condição socioeconômica das partes e o impacto coletivo da lesão. Essa análise busca atender ao princípio do arbitramento equitativo, previsto em lei, assegurando que a indenização reflita, com exatidão, a função compensatória e pedagógica pretendida.

Diante disso, pela importância da prevenção na sistemática contemporânea não apenas das relações de consumo, como do próprio sistema de responsabilidade civil, deve-se ressaltar que a premissa que rege o estudo é a de que o princípio da prevenção deve ser tido como o principal guia na condução da apuração de responsabilidade e, como consequência, da quantificação dos danos verificados.

18 RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. INSCRIÇÃO INDEVIDA EM CADASTRO RESTRITIVO DE CRÉDITO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. CRITÉRIOS DE ARBITRAMENTO EQUITATIVO PELO JUIZ. MÉTODO BIFÁSICO. VALORIZAÇÃO DO INTERESSE JURÍDICO LESADO E DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO. 1. Discussão restrita à quantificação da indenização por dano moral sofrido pelo devedor por ausência de notificação prévia antes de sua inclusão em cadastro restritivo de crédito (SPC). 2. Indenização arbitrada pelo tribunal de origem em R$ 300,00 (trezentos reais). 3. Dissídio jurisprudencial caracterizado com os precedentes das duas turmas integrantes da Segunda Secção do STJ. 4. Elevação do valor da indenização por dano moral na linha dos precedentes desta Corte, considerando as duas etapas que devem ser percorridas para esse arbitramento. 5. Na primeira etapa, deve-se estabelecer um valor básico para a indenização, considerando o interesse jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos semelhantes. 6. Na segunda etapa, devem ser consideradas as circunstâncias do caso, para fixação definitiva do valor da indenização, atendendo a determinação legal de arbitramento equitativo pelo juiz. 7. Aplicação analógica do enunciado normativo do parágrafo único do art. 953 do CC/2002. 8. Arbitramento do valor definitivo da indenização, no caso concreto, no montante aproximado de vinte salários-mínimos no dia da sessão de julgamento, com atualização monetária a partir dessa data (Súmula 362/STJ). 9. Doutrina e jurisprudência acerca do tema. 10. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (REsp n. 1.152.541/RS, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 13/9/2011, DJe de 21/9/2011.)

Isto porque, conforme dissertação de Rodrigo Tissot de Souza[19], “mais do que compensar a esfera extrapatrimonial da coletividade, o instituto do dano extrapatrimonial coletivo deve ser utilizado para evitar a recorrência de condutas danosas à coletividade".

Em suma, na tutela coletiva dos consumidores, o princípio da prevenção antes do dano é materializado por meio da tutela inibitória; após o dano, deve ser instrumentalizado pelo instituto jurídico destinado a responder às condutas apuradas. Naturalmente, o princípio da prevenção será concretizado, após o dano, por meio da quantificação da condenação imposta ao causador.

4. CONSTRUÇÕES ACADÊMICAS PARA O APRIMORAMENTO DA TUTELA COLETIVA: A INSERÇÃO DO QUANTUM A SER RECEBIDO NO CÓDIGO MODELO DE PROCESSO COLETIVO IBERO-AMERICANO ENQUANTO PROPOSTA DOUTRINÁRIA

No rol das ações coletivas, uma das dificuldades verificadas pelo sistema judiciário é estipular o *quantum* indenizatório é satisfatório para, em alguma medida, reparar o dano discutido na ação coletiva, tanto sob a perspectiva patrimonial quanto na extrapatrimonial, bem como definir em qual momento a parte atingida – que sofreu com o evento danoso – poderá recebê-lo.

Essa dificuldade decorre, principalmente, quando se observa a natureza do direito coletivo que está sendo discutido na ação, que poderá envolver direito difuso, direito coletivo *stricto sensu* ou individuais homogêneos[20]. Nesse sentido, costuma-se estabelecer na ação coletiva, por exemplo, em que se discute algum direito individual homogêneo, um pedido genérico, também denominada de “tese geral genérica”, no quais, havendo possibilidade de reparação no âmbito individual, deverá ser feito em liquidação de sentença, adotando-se o critério bifásico[21] do Superior Tribunal de Justiça estabelecido no REsp 1.152.541/RS.

No entanto, ainda é uma inquietação o *quantum* indenizatório nas ações coletivas, porque em sede de liquidação de sentença, ainda subsistem problemas, sendo um deles a necessidade de que a parte legitimamente atingida e que compôs o polo passivo da demanda

[19] SOUZA, Rodrigo Tissot. A quantificação do dano moral coletivo: padrões mínimos para a concretização da função preventiva da responsabilidade civil de consumo. Universidade Federal de Santa Catarina. p. 133.
[20] JR, Hermes Zaneti; JR, Fredie Didier. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14. ed.- Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 96-99.
[21] O método bifásico foi definido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.152.541/RS, no qual, levará em consideração a valorização do interesse jurídico lesado e das circunstâncias do caso. Isso decorre da impossibilidade de uma indenização pecuniária que compense integralmente a ofensa ou o bem jurídico lesado.

tenha que buscar a natureza satisfativa da sentença de forma individual, devendo demonstrar de que forma o dano discutido atingiu a sua esfera patrimonial e extrapatrimonial.

Nessa perspectiva, considerando a crescente relevância das construções doutrinárias no desenvolvimento do direito processual brasileiro, analisa-se a proposta contida no Código Modelo Ibero-Americano de Processo Coletivo quanto à quantificação do valor devido a título de indenização nas ações que tratam de danos coletivos transindividuais, sob a ótica ressarcitória. Embora não constitua direito positivo nem instrumento de *soft law*, tal Código se apresenta como uma referência teórica relevante, destinada a subsidiar reformas legislativas e debates acadêmicos sobre a efetividade da tutela coletiva.

Entre as contribuições mais relevantes do Código Modelo, destaca-se a previsão de que, na própria sentença condenatória proferida em sede de ação coletiva, o juiz poderá calcular o valor da indenização individual devida a cada membro do grupo lesado22. Essa proposta rompe com a lógica tradicional da liquidação posterior, ao permitir que a quantificação ocorra ainda na fase cognitiva, desde que demonstrada a afetação individual nas esferas patrimonial e extrapatrimonial. Tal abordagem visa conferir maior efetividade à tutela coletiva, ao reduzir a necessidade de propositura de ações autônomas de cumprimento ou execução individual da sentença.

Ainda, caso não fosse feita a apuração do valor a ser recebido na própria sentença, poderia o juiz definir o cálculo para se chegar no valor a ser recebido pela parte lesada pelo evento[23] para que, na fase de execução, em que pese ainda ocorresse a dissolução do polo coletivo para o polo individual – em que a parte tutelada se torna o autor propriamente dito da demanda – o *quantum* a ser recebido seria apurado de forma técnica e sistemática, visto que antes foi definido ou ao menos, o cálculo a ser feito pelo juízo na fase de execução da sentença coletiva já estaria previamente estabelecido no decorrer da tramitação da ação coletiva.

Assim, o Código Modelo de Processo Coletivo Ibero-Americano apresenta soluções que visam simplificar e tornar mais eficiente a reparação de danos em ações coletivas, ao permitir uma maior objetividade na definição do *quantum* indenizatório. Essa abordagem busca reduzir a sobrecarga do judiciário e garantir maior celeridade e efetividade na entrega

22 Neste aspecto, deixa de ser declaratória ou constitutiva, pois tais sentenças são auto-satisfativas, no qual, a eficácia é exaurida no mundo do direito a partir do seu proferimento. A sentença condenatória é não satisfativa, o que exige a execução lato sensu.

[23] MUNIZ, Tania Lobo. TRISTÃO, Ivan Martins. Anteprojetos de Código de Processo Civil Coletivo: Inovações e Aspectos Controvertidos, p. 7815.
Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/13_1354.pdf. Acesso em: 24 de nov. 2024.

da prestação jurisdicional, diminuindo as barreiras enfrentadas pelos indivíduos para a obtenção de seus direitos.

Dessa forma, o modelo contribui significativamente para o aprimoramento do sistema processual coletivo, promovendo maior equilíbrio entre as demandas coletivas e os direitos individuais envolvidos.

5. QUAIS SÃO OS DESAFIOS DA JUSTIÇA BRASILEIRA PARA A VALORAÇÃO DOS DANOS INDIVIDUAIS EM AÇÕES COLETIVAS?

Há de se ressaltar que não se trata de tarefa fácil estabelecer os parâmetros para a valoração dos danos individuais em ações coletivas. Assim, se destaca como um dos aspectos mais controvertidos da responsabilidade civil e sem dúvidas uma das maiores distorções na sistemática civilista.

Especificamente para os fins deste artigo, no contexto do desastre ambiental de Mariana, emerge a reflexão sobre a real eficácia da repactuação em ações coletivas dessa natureza. Em particular, questiona-se até que ponto a substituição da obrigação de fazer originalmente estipulada por uma prestação pecuniária pode ser considerada benéfica para a reparação integral dos danos causados.

Os prejuízos relacionados aos direitos individuais homogêneos constituem apenas uma fração do amplo espectro de danos individuais ocasionados pela tragédia. Esses danos, por sua natureza, envolvem violações que ocorreram de maneira simultânea e uniforme, impactando diversas pessoas de forma equivalente em um único evento, sem distinção entre as particularidades de cada caso.

No entanto, é importante destacar que esse conceito não contempla as vivências pessoais e intransferíveis de determinadas vítimas, que enfrentaram circunstâncias peculiares e sofreram prejuízos de maneira diferenciada, em decorrência de fatores específicos que extrapolam a homogeneidade desses direitos.

Cumpre-se destacar que o Boletim Técnico prestado pela "ComRioComMar"[24], em 2020, restou configurado que o desastre ocasionou danos incalculáveis aos produtores rurais,

[24] BOLETIM TÉCNICO. Este tsunami nos fez acordar! Relatório técnico. Projeto "Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da bacia do Rio Doce no Espírito Santo". Agosto de 2020. Disponível em: http://www.comriocommar.com.br. Acesso em: 15 nov. 2024.

às comunidades locais e aos indígenas que dependiam da pesca, do turismo e do comércio para sobreviver.

Diante disso, com o objetivo de remediar os impactos causados pela tragédia, foi celebrado, em 2016, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), um acordo firmado entre o governo federal, os governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a Samarco e suas controladoras, Vale e BHP Billiton[25], determinando que todas as ações previstas seriam integralmente financiadas pelas três mineradoras envolvidas. A partir desse termo, instituiu-se a Fundação Renova, uma entidade responsável pela coordenação e execução de mais de 40 programas voltados à reparação dos danos.

O Acordo de Repactuação realizado em outubro de 2024 mobilizou os governos signatários do TTAC e as instituições do sistema de justiça. Ainda, sabe-se que as tratativas buscaram a formulação de um novo pacto capaz de solucionar um acúmulo de mais de 80 mil processos judiciais pendentes. Contudo, o processo enfrenta críticas que questionam, entre outros aspectos, a falta de independência da Fundação Renova em relação às mineradoras, os atrasos nas obras de reconstrução das comunidades devastadas, os critérios utilizados para os valores indenizatórios e a exclusão de parte dos atingidos no reconhecimento de seus direitos. Assim também, um dos entraves encontrados pelo Ministério Público ao atuar no desastre ambiental de Mariana foi a chamada “estimativa global”, baseada na estipulação de valores uniformes de ressarcimento para cada atingido, de acordo com as negociações já finalizadas e os valores já pagos aos lesados, por região, multiplicado pelo número de cadastrados atingidos ora substituídos. Por isso, surge uma dupla crise de incerteza, já que primeiramente, deve-se definir se determinada pessoa integra ou não o universo grupal de lesados. Na sequência, é preciso definir a extensão do dano em relação ao beneficiário individual.

Ainda, dentre os desafios enfrentados no caso de Mariana, ressalta-se o debate sobre a ocorrência ou não da prescrição das pretensões individuais. Nesse aspecto, dentre as peculiaridades do Caso Mariana, verifica-se a complexidade do debate acerca da prescrição, devido a fatores como: a) a prevalência de diversos acordos extrajudiciais que regulam matérias socioeconômicas e socioambientais, abordando medidas de compensação e reparação atribuídas às empresas responsáveis; b) a morosidade do Poder Judiciário,

[25] UNIÃO; IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Agência Nacional de Águas; Departamento Nacional de Produção Mineral; Fundação Nacional do Índio; Estado de Minas Gerais; Estado do Espírito Santo; Samarco Mineração S.A.; Vale S.A.; BHP Billiton Brasil Ltda. Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC. Mariana: 2016. Disponível em: https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL-ASSINADO-PARA-ENCAMINHAMENTO-E-USO-GERAL.pdf . Acesso em: 10 nov. 2024.

exacerbada pela centralização de todas as ações civis públicas relacionadas aos danos em sentido amplo; e c) os riscos advindos da insuficiência de informações adequadas para a população atingida, especialmente no que diz respeito aos instrumentos legais e constitucionais disponíveis para os órgãos públicos assegurar a reparação integral dos afetados por desastres ambientais, entre outros aspectos.

Portanto, aponta-se dois óbices que têm impedido a efetivação da tutela jurisdicional que garantiu às vítimas seu direito à indenização integral. Parte dos lesados, por razões de vulnerabilidade técnica e informacional, não solicitou o assessoramento para elaboração da matriz de danos, recebendo, assim, apenas o dossiê do cadastramento e não obtendo, por conseguinte, a valoração do dano individual.

6. CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o Acordo de Repactuação firmado no contexto do desastre ambiental de Mariana constitui um marco relevante na tentativa de concretização da reparação integral e na consolidação da tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro.

Importa ressaltar que a alocação de aproximadamente R$ 170 bilhões para medidas de compensação e recuperação evidencia um avanço institucional, especialmente no tocante à destinação de recursos para ações de recuperação ambiental, reassentamento de comunidades e programas sociais voltados à mitigação dos efeitos do desastre. Neste sentido, tais iniciativas reafirmam a importância do instrumento processual da Ação Civil Pública para a concretização da proteção de direitos transindividuais.

Além disso, considerando os desdobramentos da ACP que, posteriormente, originou o Acordo de Repactuação de Mariana, percebe-se a possibilidade adaptativa deste mecanismo, bem como, do sistema jurídico brasileiro diante dos litígios complexos e estruturais que afetam radialmente a sociedade pelos danos gerados.

Contudo, ainda se percebe a ausência de mecanismos efetivos de participação dos atingidos no processo de repactuação evidencia uma fragilidade democrática na condução de ações coletivas. Em que pese, tais indivíduos sejam tutelados pelas instituições legitimadas como o Ministério Público e a Defensoria Pública, o acordo foi alvo de críticas em razão da baixa representatividade das vítimas nos espaços de deliberação, o que compromete a percepção de legitimidade e adequação das soluções pactuadas.

Isto porque, é inequívoco que em desastres de grande repercussão, como este de Mariana, toda a sociedade em alguma medida é afetada, porém, ressalta-se que o impacto

direto será imediatamente a aqueles que vivem na Região, das famílias das vítimas que morreram, das comunidades e cidades que sobrevivem diretamente do meio ambiente atingido. Portanto, o déficit de participação reforça a necessidade de repensar e aprimorar os instrumentos processuais voltados à escuta qualificada e à deliberação coletiva, garantindo que os interesses dos titulares dos direitos violados estejam de fato refletidos nas decisões judiciais e extrajudiciais.

Outro desafio estrutural diz respeito à valoração e individualização dos danos em ações coletivas. Esta constatação reside na dificuldade de quantificar, de forma célere e equânime, os prejuízos experimentados por cada vítima compromete os objetivos de justiça material e efetividade da tutela jurisdicional.

Nesse cenário, propostas teóricas como as contidas no Código Modelo Ibero-Americano de Processo Coletivo — embora sem natureza normativa — oferecem subsídios relevantes ao prever a possibilidade de fixação do quantum indenizatório individual diretamente na sentença coletiva, desde que haja elementos probatórios suficientes. A adoção de soluções semelhantes no Brasil poderia contribuir para reduzir a fragmentação procedimental e os obstáculos impostos às vítimas no processo de liquidação e execução.

Diante disso, o caso Mariana deve ser compreendido não apenas como uma tragédia de grandes proporções, mas também como oportunidade de reflexão crítica sobre os limites estruturais da tutela coletiva brasileira. Avançar na institucionalização de práticas mais democráticas, estabelecer parâmetros técnicos claros para a valoração de danos individuais e dialogar com experiências estrangeiras — especialmente aquelas fundamentadas em modelos doutrinários propositivos — são medidas indispensáveis para o aperfeiçoamento da atuação coletiva no Brasil. Apenas com uma atuação jurisdicional mais sensível, técnica e inclusiva será possível alcançar uma justiça verdadeiramente reparadora e transformadora.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Atingidos por rompimento cobram participação em novo acordo de Mariana. Disponível em: https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Atingidos-por-rompimento-cobram-participacao-em-novo-acordo-de-Mariana/. Acesso em: 22 nov. 2024.

BOLETIM TÉCNICO. Este tsunami nos fez acordar! Relatório técnico. Projeto “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da bacia do Rio Doce no Espírito Santo”. Agosto de 2020. Disponível em: http://www.comriocommar.com.br. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Conheça a linha do tempo da tragédia de Mariana-MG. Portal Gov.br. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/repactuacao-do-acordo-do-rio-doce/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo. 14. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BERIZONCE, Roberto. Código modelo de Processos Coletivos para Ibero-América: exposição de motivos. Direito processual coletivo e anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. Tradução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LEONEL, Ricardo de B. Manual do Processo Coletivo. 4. ed. Revista ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 420.

MANCUSO, Rodolfo C. Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 10. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.

MUNIZ, Tania Lobo; TRISTÃO, Ivan Martins. Anteprojetos de Código de Processo Civil Coletivo: Inovações e Aspectos Controvertidos, p. 7815. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/13_1354.pdf. Acesso em: 24 nov. 2024.

PELLEGRINI, Ada. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

SOUZA, Rodrigo Tissot. A quantificação do dano moral coletivo: padrões mínimos para a concretização da função preventiva da responsabilidade civil de consumo. Universidade Federal de Santa Catarina.

UNIÃO; IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Agência Nacional de Águas; Departamento Nacional de Produção Mineral; Fundação Nacional do Índio; Estado de Minas Gerais; Estado do Espírito Santo; Samarco Mineração S.A.; Vale S.A.; BHP Billiton Brasil Ltda. Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC. Mariana: 2016. Disponível em: https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL-ASSINADO-PARA-ENCAMINHAMENTO-E-USO-GERAL.pdf. Acesso em: 10 nov. 2024.

ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? Civil Procedure Review, v. 10, n. 2, p. 346-352, mai.-ago., 2019.

LITIGÂNCIA TEMERÁRIA NA AÇÃO POPULAR:ANÁLISE EMPÍRICA DA EXPERIÊNCIA DO TJSP ENTRE OS ANOS DE 2018 E 2024

FRIVOLOUS LITIGATION IN POPULAR ACTION: EMPIRICAL ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE COURT OF JUSTICE OF SÃO PAULO BETWEEN 2018 AND 2024

Diego Santiago y Caldo[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução: Abuso no direito de demandar. **2.** Ação popular brasileira. **3.** Custos da ação popular. **4.** Litigância temerária e ação popular. **5.** Litigância temerária através da ação popular no Estado de São Paulo. **5.1.** Condutas processuais que caracterizaram litigância temerária. **5.2.** Penalidades aplicadas por litigância temerária. **6.** Conclusão. **7.** Referências bibliográficas

RESUMO: O artigo analisa de forma empírica a litigância temerária instrumentalizada por meio de ações populares ajuizadas entre os anos de 2018 e 2024, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, as condutas processuais que foram penalizadas, e as sanções aplicadas.

Palavras-chave: Processo coletivo; Ação popular; Litigância temerária; Análise empírica; Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ABSTRACT: *The article empirically analyzes frivolous litigation implemented through popular actions filed between 2018 and 2024, in the Court of Justice of the State of São Paulo, the procedural misbehaviors that were penalized, and the sanctions applied.*

Keywords: *Collective redress; Popular action; Frivolous litigation; Empirical analysis; Court of Justice of the State of São Paulo.*

1. INTRODUÇÃO: ABUSO NO DIREITO DE DEMANDAR

A Constituição Federal assegura o acesso à justiça, ao definir que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF), o que é reprisado no art. 3º do vigente Código de Processo Civil.

Garantir acesso à justiça significa viabilizar a toda a população condições igualitárias de buscar os serviços judiciários necessários à entrega da prestação jurisdicional, que deve

[1] Doutorando e Mestre em Direito Processual pela USP. Especialista em Direito das Relações de Consumo pela PUC-SP. Membro efetivo do Instituto Brasileiro de Direito Processual IBDP e dos grupos de pesquisa Transformações nas Estruturas Fundamentais do Processo, vinculado à UERJ, e Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo, vinculado à UFES, ambos filiados à Rede Internacional de Pesquisa - ProcNET. Advogado. E-mail: diego@ajpacifico.com.br.

produzir resultados eficientes e socialmente adequados, concretizando, assim, a *ordem jurídica justa*.[2]

O direito de acesso à justiça, embora reconhecido constitucionalmente, não é absoluto e encontra limites no seu exercício racional, isto é, observados os fins econômicos e sociais, a boa-fé e os bons costumes (art. 187, CC, arts. 5º e 6º, CPC, e art. 5º, LINDB). Trata-se de cláusula geral que deve nortear as partes durante o desenvolvimento do processo e seu descumprimento pode caracterizar ilícitos processuais tipificados nos arts. 80 e 774, CPC.

É dever das partes expor os fatos em juízo conforme a verdade, não formular pretensão ou apresentar defesa sabidamente destituídas de fundamento, não produzir provas e praticar atos processuais inúteis ou desnecessários (art. 77, CPC). Logo, uma ação não pode ser intentada dolosamente sem quaisquer fundamentos ou com alegações falsas, tampouco podem ser utilizados expedientes dilatórios, para impedir a superveniência de um resultado desfavorável. O processo não pode ser utilizado como arena para causar confusão, ofender, perseguir ou prejudicar gratuitamente qualquer das partes.[3]

Conquanto o processo seja visto como uma competição, na qual é estabelecida relação processual com uma parte vencedora e outra derrotada, o diálogo fruto do contraditório deve ser realizado com lealdade e respeito.[4]

Partindo dessas premissas, o abuso no direito de demandar consubstancia-se no ajuizamento de uma ou mais ações amparadas em fatos inexistentes ou despidas de fundamentos jurídicos idôneos, que transformam o processo em instrumento "para conseguir objetivos desvirtuados ou deturpados e incomuns".[5]

O litigante abusivo se apropria de ferramentas do ordenamento jurídico que facilitam o acesso à justiça, como as ações do microssistema de tutela coletiva, a assistência judiciária gratuita e o procedimento nos juizados especiais cíveis. Isso porque a isenção de custas, despesas e honorários sucumbenciais favorece a propositura de demandas infundadas, ao permitir a veiculação de pretensão isenta de riscos financeiros.

---

[2] WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In:* WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa, processos coletivos e outros estudos.* Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 3.

[3] CORDEIRO, António Menezes. *Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa in agendo.* 3.ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 38-39.

[4] Consoante CALAMANDREI, Piero. Il processo come giuoco. *In:* CALAMANDREI, Piero. *Opere giuridiche.* Nápoles: Morano, 1965. p. 537-562; CARNELUTTI, Francesco. Giuoco e Processo. *Rivista di Diritto Processuale.* Vol. VI, parte 1, p. 101-111. Pádua: Milani, 1951; e UZEDA, Carolina. *Boa-fé no processo civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 77.

[5] LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024. p. 167. Em igual diapasão, Rui Stoco preleciona que "o abuso no direito de demandar significa que a própria ação intentada é temerária, sem origem ou com suporte em fatos inexistentes ou diversos daqueles expostos" (STOCO, Rui. *Abuso do direito e má-fé processual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 77)

Se, de um lado, o autor predatório desvirtua o instrumentário existente no direito processual para prejudicar determinado adversário, livre de custos, de outro, caberá ao réu arcar com as despesas para responder à ação frívola, inclusive com a contratação de advogados para representá-lo no litígio.[6]

O exercício disfuncional do direito de ação não tem relação com o mérito da pretensão, mas com o comportamento do litigante que transforma o processo e o Poder Judiciário em instrumentos de opressão e perseguição, para satisfazer ambições ou interesses ilegítimos pessoais ou de terceiros,[7] ultrapassando, assim, os limites de boa-fé, dos bons costumes e das finalidades socioeconômicas dos direitos de ação e de acesso à justiça.

A litigância abusiva não é um fenômeno recente no Brasil. Contudo, o uso de tecnologia facilitou sua implementação ao reduzir custos e permitir a confecção e o ajuizamento de centenas de ações ilegítimas em minutos, o que vem causando transtornos aos jurisdicionados. O Poder Judiciário também sofre prejuízos decorrentes do abuso do direito de demandar, por conta do aumento significativo do volume de processos em tramitação, incrementando o congestionamento processual e o custo de manutenção da máquina judiciária. Como consequência, o combate à litigância predatória em suas variadas formas ganhou a atenção especial da doutrina, de magistrados e do Conselho Nacional de Justiça.

Contudo, conquanto o ordenamento brasileiro possua algumas ferramentas para coibir o abuso no direito de demandar (*v.g.* os arts. 77, 80 e 139, III e X, CPC), há dificuldades na identificação do litigante temerário.

O abuso no direito de demandar formalmente se manifesta como lícito, porque "o chicaneiro nunca se apresenta como tal, mas, ao revés, age alegadamente sob o manto dos princípios mais caros, como o acesso à justiça, o devido processo legal e a ampla defesa, para cometer e ocultar as suas vilezas".[8] Assim, é comum que a intenção de prejudicar do litigante temerário somente seja desvendada com o desenvolvimento do processo, mediante a avaliação dos fatos e documentos trazidos pelo antagonista da relação processual, apreciação das provas orais produzidas, e com o mapeamento e análise de outras demandas ajuizadas pelo mesmo autor ou patrono. Em outras palavras, a apuração do uso disfuncional do direito de demandar

---

[6] Para Paulo Henrique dos Santos Lucon, a assimetria de custos decorrente da ausência de riscos financeiros ao demandante predatório incentiva litígios frívolos (LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024. p. 150). No mesmo sentido, GUTHRIE, Chris. Framing frivolous litigation: A Psychological Theory. *University of Chicago Law Review.* Vol. 67, p. 172. Chicago: The University of Chicago Law School, janeiro 2020.

[7] AMERICANO, Jorge. *Do abuso do direito no exercício da demanda.* 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1932. p. 52.

[8] STJ, Resp 1.817.845, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. para acórdão Min. Nancy Andrighi, DJe 17/10/2019.

se faz “com base nas características da litigância ou no propósito de um dos sujeitos do processo, ou ambos”.[9]

O abuso no direito de demandar não se limita às ações envolvendo direitos individuais. Também se manifesta no âmbito da tutela de interesses coletivos *lato sensu* e individuais homogêneos, em que a legislação brasileira concede incentivos financeiros a cidadãos e à sociedade civil organizada, para favorecer sua participação na defesa de seus interesses.

Partindo dessas premissas, o presente artigo analisa de forma empírica a litigância abusiva instrumentalizada por meio de ações populares ajuizadas entre os anos de 2018 e 2024, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), as condutas processuais que foram penalizadas, e as sanções aplicadas.

2. AÇÃO POPULAR BRASILEIRA

A ação popular é remédio de natureza constitucional que permite ao cidadão impugnar atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou a direitos difusos e coletivos, como o meio ambiente, o patrimônio histórico, estético e cultural.

Embora esteja prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde as Ordenações Manuelinas (1521),[10] somente com a promulgação da Lei 4.717/1965 é que efetivamente se deu vida à ação popular, mediante a superação dos limites impostos pelo Código Civil de 1916, que atrelava o exercício do direito de ação à existência de legítimo interesse econômico e moral sobre o objeto litigioso (art. 76, CC/1916).

A ação popular brasileira pode ser ajuizada por qualquer cidadão, isto é, por qualquer brasileiro nato ou naturalizado, que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos (art. 1º da Lei 4.717/1965).

---

[9] COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. Análise econômica da litigância predatória – Parte 1. *Revista de Processo.* Vol. 356, p. 366. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro 2024.

[10] As Ordenações Manuelinas (1521) e Filipinas (1603) já previam a ação popular como instrumento processual que permitia a defesa de bens de uso comum pelo cidadão, posteriormente consagrada no art. 157 da Constituição Imperial de 1824, com o objetivo de penalizar a prática de atos contrários ao interesse público. Posteriormente, a Constituição da República de 1934 autorizou qualquer cidadão a pleitear, através da ação popular, a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos ao patrimônio da União, Estados ou Municípios (art. 113, n. 38, CF/1934), mas tal possibilidade foi logo suprimida pela Carta de 1937. Finalmente, em 1946, a ação popular foi reinserida no art. 141, §38, da Constituição Federal, ampliando seu escopo para atingir os atos lesivos do patrimônio dos Entes Federativos, das entidades autárquicas e sociedades de economia mista.

Cuida-se de legitimação extraordinária, sob a forma de substituição processual, haja vista que os legitimados ativos não defendem direitos próprios, que lhes pertencem individualmente, mas interesses de toda a comunidade da qual fazem parte.[11]

A legitimação do cidadão para defender o erário, a moralidade pública e os direitos difusos e coletivos decorre do fato de que esses interesses pertencem à sociedade, de modo que ela deve participar da sua proteção. Assim, a defesa judicial da coisa pública coloca a atividade jurisdicional à serviço da comunidade, e amplia as formas de participação na democracia para além do voto.

O acolhimento de novas formas de interação da sociedade com a defesa de seus interesses configura uma forma de apropriação coletiva de bens comuns e de participação na gestão da coisa pública por intermédio da justiça, permitindo que se alcance um dos escopos do processo, que é a conscientização social e política da população, através do adequado exercício da jurisdição.[12] E canalizar a participação democrática através do processo está à base da ação popular.[13]

3. CUSTOS DA AÇÃO POPULAR

No âmbito do microssistema de processos coletivos, o legislador estabeleceu benefícios financeiros, ao isentar o cidadão do pagamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, além da condenação em honorários de advogado, salvo se demonstrada má-fé (art. 5º, LXXIII, CF, art. 18 da Lei 7.347/1985, e art. 87 da Lei 8.078/1990).

---

[11] Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo:* Tutela dos direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 158-159. Não se desconhece, no entanto, a existência de entendimentos diversos quanto à natureza na legitimação do cidadão para ajuizar ações populares. Importantes doutrinadores, capitaneados pelos ensinamentos de José Afonso da Silva, defendem tratar-se de legitimidade ordinária, visto que o cidadão "exerce o direito primário decorrente da soberania popular, de que ele é titular como qualquer outro" (SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 186; e MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 192). Há, ainda, aqueles que entendem que a legitimação seria autônoma, construída sob o argumento de que a classificação da legitimidade em ordinária e extraordinária pertence exclusivamente ao processo individual, no qual o direito subjetivo é titulado por sujeitos determinados, que podem ser substituídos por um terceiro legalmente autorizado. Os interesses coletivos, de outra feita, são indivisíveis e de uma coletividade indeterminada de pessoas, justificando legitimação com natureza jurídica própria (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante.* 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 219-220).

[12] PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). *Participação e processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 92.

[13] DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 201.

Os incentivos financeiros objetivam encorajar a participação da sociedade no controle do exercício do poder estatal pelos agentes públicos e políticos. Afinal, não faria sentido obrigar o autor popular, interessado em exercer o múnus público de proteger direitos difusos, a pagar custas e ainda se expor ao risco de eventual insucesso da sua empreitada.

No direito comparado, observa-se a criação de incentivos financeiros similares, também condicionados à litigância responsável, como, por exemplo, na ação popular colombiana (art. 38, Ley 472/1998), na ação popular espanhola (art. 240.3 LECrim) e nas *qui tam actions* norte-americanas (31 USC, 3730.d.4). No direito português, a isenção de custas na ação popular está limitada às hipóteses em que os pedidos são julgados procedentes, ainda que em parte (art. 20, Lei 83/1995). Em caso de improcedência, as custas são reduzidas de um décimo até a metade do que deveria ser pago em uma ação comum.

Na ação popular brasileira não há exigência de caução a ser revertida em favor da parte contrária em caso de improcedência dos pedidos, como na ação popular espanhola (art. 280, LECrim) e na ação popular italiana.[14]

No Brasil, os incentivos financeiros consistem apenas na redução de custos de participação no processo. Não há premiação sobre o benefício econômico alcançado, tal como ocorre nas *qui tam actions* e acontecia na ação popular romana,[15] ou remuneração como existe no *Group Proceedings Act* sueco (Seção 30 do *Group Proceedings Act*) e existia na ação popular colombiana até o ano de 2013 (arts. 39 e 40 da Ley 472/1998, revogados pela Ley 1.425/2010).

4. LITIGÂNCIA TEMERÁRIA E AÇÃO POPULAR

A prática forense demonstrou o mal uso da Lei da Ação Popular nos anos seguintes à sua promulgação. Incentivados pela assimetria dos custos processuais e pela ausência de riscos, muitos litigantes transformaram a ação popular em instrumento de pressão política e vingança, além de a utilizarem para veicular pretensões irrelevantes ou manifestamente incabíveis.[16]

---

[14] Sobre a ação popular italiana, suas espécies e a obrigatoriedade da caução, ver SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional.* 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 43-49.

[15] O prêmio existia nas chamadas ações populares públicas, que "protegen los derechos de la comunidad, pueden ser denunciadas por cualquier ciudadano, pero el provecho que se obtenga de su ejercicio es en favor de la comunidad y el perseguidor sólo recibe un premio por su diligencia" (CUENCA, Humberto. *Proceso Civil Romano.* Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, 1957. p. 193-194). A finalidade da premiação, já naquela ocasião, era incentivar o cidadão a assumir a tarefa de acusador, ao denunciar comportamentos ilegais que pudessem prejudicar o interesse coletivo, e de autor da ação popular, conforme SCIALOJA, Vittorio. *Procedimiento civil romano.* Trad. Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redin. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1953. p. 473.

[16] Cf. apontamentos de Kazuo Watanabe apresentados em GRINOVER, Ada Pellegrini *et al. Código brasileiro de*

O uso disfuncional da ação popular, aliado à inexistência de regulamentação do controle da representatividade adequada e ao desconhecimento de grande parte da população quanto aos seus direitos, justificaram a opção do legislador em não incluir o cidadão do rol de entes legitimados na Lei da Ação Civil Pública.[17]Rodolfo de Camargo Mancuso, tomando como princípio a praxe forense das ações populares, consignou o perigo de a tutela metaindividual ser desvirtuada pelo indivíduo "para retaliação ou por espírito de emulação, utilizando-se os direitos difusos como fachada para a defesa de interesses egoísticos", e o "risco de a ação ser propositalmente mal proposta".[18]

Passadas algumas décadas da inauguração do microssistema de tutela coletiva no Brasil, o uso disfuncional da ação popular persiste e vem se materializando de inúmeras formas.

Na jurisprudência brasileira há registros recentes de malversação da ação popular, como o ajuizamento de pretensão visando à desconstituição de licitação, de sorte a se amparar empresa derrotada no certame;[19] ou à invalidação de concurso público do qual o autor participou, mas não foi aprovado.[20] Persiste, ainda, o uso ação popular para retaliação ou perseguição de adversários políticos,[21] bem como a propositura de demandas frívolas.[22]

---

defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 896. Em igual sentido, reporta-se a BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Legitimidade processual e legitimidade política. *In*: SALLES, Carlos Alberto de (org.). *Processo civil e interesse público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 104; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos:* conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 190; e GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (orgs.) *Processo coletivo:* do surgimento à atualidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 43.

[17] Vide GRINOVER, Ada Pellegrini *et al. Código brasileiro de defesa do consumidor:* Comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 875 e 896; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Legitimidade processual e legitimidade política. *In:* SALLES, Carlos Alberto de (org.). *Processo civil e interesse público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 104.

[18] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos:* Conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 190.

[19] TJSC, agravo de instrumento 0146913-83.2015.8.24.0000, Rel. Des. Hélio do Valle Pereira, j. 10/08/2017; e TRF1, reexame necessário 0019894-64.2009.4.01.3400, Rel. Des. Daniele Maranhão, j. 04/07/2018.

[20] TRF2, apelação 0100942-77.2014.4.02.5102, Rel. Des. Luiz Paulo da Silva Araújo Filho, j. 07/12/2016.

[21] TJSP, reexame necessário 0252451-09.2009.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 11/09/2013; TJSP, apelação 0154010-61.2007.8.26.0000, Rel. Des. Osvaldo Magalhães, j. 25/08/2014; e TJMG, apelação 1.0000.00.195828-9/000, Rel. Des. Garcia Leão, j. 06/02/2001.

[22] TRF4, apelação 5081520-55.2018.4.04.7100, Rel. Des. Rômulo Pizzolatti, j. 17/12/2020; e TJAM, apelação 0002445-47.2016.8.04.0000, Rel. Des. Paulo Cesar Caminha e Lima, j. 19/03/2017.

A malversação da ação popular não ocorre apenas no Brasil. Há registros importantes de uso abusivo da ação popular, por exemplo, na Colômbia,[23] Espanha,[24] e Portugal.[25]

5. LITIGÂNCIA TEMERÁRIA ATRAVÉS DA AÇÃO POPULAR NO ESTADO DE SÃO PAULO

Para traçar o perfil da litigância predatória nas ações populares, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, foram utilizados dados do Cadastro Nacional de Ações Coletivas – CACOL,[26] obtidos em consulta realizada em 26 de agosto de 2024. Analisou-se o objeto da pretensão, se houve julgamento de mérito, se há traços de litigância predatória e se ela foi penalizada ou não.

No período de 04 de janeiro de 2018 a 28 de junho de 2024, foram propostas 2.528 ações populares no Estado de São Paulo. Os cinquenta maiores autores populares ajuizaram 841 ações no período, que representam 34% do volume total de demandas propostas. As demais 1687 ações estão distribuídas entre 1380 autores diferentes, que corresponde à média de 1,22 ação por pessoa.

A pesquisa empírica confirmou o caráter político da ação popular, pois 68% dos litigantes populares concorreram ou exercem cargos nos poderes Executivo ou Legislativo. Do total de autores populares, 50,5% deles tem formação em Direito e atuou em causa própria, de modo que não houve custo com a contratação de advogado.

---

[23] Consoante a exposição de motivos da Ley 1.425/2010, "Actualmente en Colombia, la presentación de acciones populares, ha tenido un aumento considerable, que según nuestro análisis, está justificado en el interés de los accionantes para obtener el incentivo económico reconocido por la Ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad. (…). [La acción popular] se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales. (…). Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura".

[24] O Tribunal Supremo Espanhol, em sentença proferida em 17/12/2007, consignou que "es cierto que el instituto de la acción popular puede ser y ha sido objeto de abuso y de diversos usos instrumentales, en el contexto de estrategias políticas y de otra índole. Pero esto es algo ajeno objetivamente al mismo y que no debe gravar la posición de quienes, haciendo de él un uso acorde con sus fines constitucionales, contribuyan eficazmente a dar efectividad al orden jurídico. Siendo éste un aspecto que debe quedar a la apreciación prudencial expresa que en cada caso deberá hacer el tribunal de quien dependa la decisión" (STS, 1045/2007).

[25] Consoante ALVES, João. Ação popular: A intervenção acessória do Ministério Público na jurisdição cível. *Revista do Ministério Público.* Vol. 160, p. 133, notas 12 e 13. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, outubro dezembro 2019.

[26] Elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público, o CACOL apresenta dados estatísticos sobre ações civis públicas, ações civis coletivas, ações populares, mandados de segurança coletivos, inquéritos civis públicos e termos de ajustamento de condutas, provenientes do Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário - DataJud, instituído pela Resolução CNJ nº 331/2020.

O objeto das ações é bastante variado, e envolve a revogação de aumentos nos subsídios pagos ao governador, prefeitos e vereadores, a atualização da base de cálculo do IPTU, a nomeação de secretários, ilegalidades em licitações e concursos públicos, critérios de destinação de recursos públicos, e a inconstitucionalidade de normas e projetos de lei. Do total de ações ajuizadas, 1.852 demandas foram julgadas, mas somente 24% tiveram o mérito analisado. A procedência de algum pedido formulado ocorreu em 6% do universo de ações julgadas.

O maior óbice para o julgamento do mérito das ações populares está no interesse de agir. Grande parte das ações populares foram extintas sem resolução de mérito por inadequação da via eleita (81%), porque as pretensões objetivavam impor obrigações de fazer ou discutiam tributos ou a constitucionalidade de leis. Há grande confusão entre o que pode ser objeto de ação popular e o que deve ser veiculado em ação civil pública, ADIN e ADPF. Nesses casos, quando há elementos que indicam alguma violação a interesse difuso ou coletivo, há a determinação de ofício ao Ministério Público, para a abertura de inquérito civil ou ajuizamento de ação civil pública.

As demais hipóteses mais comuns de extinção sem resolução de mérito são desistência (9%) e a posterior perda de objeto do processo (8%). Excepcionalmente, as ações populares foram extintas por ilegitimidade ativa e abandono processual, sem interesse de assunção da demanda por outros legitimados ou pelo Ministério Público após a publicação do edital previsto no art. 9º da Lei da Ação Popular (2%).

5.1. Condutas processuais que caracterizaram litigância temerária

As penas por litigância temerária foram aplicadas em 48 processos, o que representa 2,59% do total de ações populares julgadas. O autor popular que promoveu a maior quantidade de ações populares (136 demandas) foi condenado 31 vezes por litigância temerária.

Embora as condenações por litigância temerária tenham sido raras no período, foi possível estabelecer um padrão hermenêutico sobre quais condutas configuram o uso disfuncional da ação popular.

A conduta temerária penalizada com maior frequência é o *spam processual*, caracterizado pelo rápido ajuizamento de muitas ações com iniciais padronizadas, com pouca ou nenhuma documentação relacionada ao caso concreto, sem detalhar o ato lesivo, por autores

que não residem, tampouco têm domicílio na comarca.[27] O número de ações idênticas ajuizadas pelos autores condenados por abuso no direito de demandar variou de 08 a 136.[28]

O objetivo do ajuizamento massivo de ações populares idênticas é a obtenção de retorno financeiro com honorários sucumbenciais, que pode ocorrer mesmo nas ações com baixo valor da causa, em razão da possibilidade de a honorária ser fixada por equidade (art. 85, §8º, CPC).

Buscar retorno financeiro com o ajuizamento de ações coletivas, por si só, não caracteriza exercício abusivo do direito de demandar. Patrocinar as ações coletivas exige o investimento de tempo e dinheiro na obtenção e organização de provas, busca pelos advogados que irão ajuizar a demanda, elaboração de relatórios e participação em audiências. Mas esse custo é exclusivo do autor da ação coletiva. Tampouco são compartilhados com a sociedade os riscos decorrentes da defesa judicial dos interesses coletivos, que podem transbordar a esfera financeira e alcançar a reputação do porta voz da coletividade.[29-30]

No nosso sentir, o uso disfuncional da ação popular ocorre quando a busca por benefício econômico se sobrepõe à defesa responsável e diligente dos interesses coletivos, em práticas como a do *spam* processual.

---

[27] O *spam processual* também pode ocorrer como fenômeno intraprocessual, como o "manejo em massa de petições sem prévio exame dos autos (como manifestações ou pedidos temerários), estruturadas de tal forma a transferir os custos da análise do caso (notadamente o tempo) para a parte contrária ou para o Poder Judiciário, gerando uma série de incidentes desnecessários" (VIARO, Felipe Albertini Nani. Em busca de conceitos. *In:* LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). *Litigiosidade responsável:* Contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023. p. 73).

[28] Reportamo-nos às sentenças proferidas nos processos nºs 1010124-65.2020.8.26.0344, 1006170-59.2018.8.26.0189 e 1003290-83.2022.8.26.0309, respectivamente em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública de Marília, 2ª Vara de Fernandópolis e a Vara da Fazenda Pública de Jundiaí.

[29] Jason Jarvis observa que se deve considerar também a possibilidade de haver retaliação de adversários e danos à reputação do proponente da demanda coletiva ou de seus associados (JARVIS, Jason. A new approach to plaintiff incentive fees in class action lawsuits. *Northwestern University Law Review.* Chicago: Northwestern University Pritzker School of Law Press, v. 115, tomo 3, p. 945, nov. 2020). Atualmente, em que é comum o uso de tecnologia para a prática de atos ilícitos, é provável que o autor da ação coletiva tenha seus dados pessoais expostos, sofra com notícias falsas e a fabricação de imagens e vídeos inverídicos para prejudicar sua reputação. Em igual sentido, Álvaro Luiz Valery Mirra preleciona que "(...) tem-se frequentemente como improvável que o cidadão se sinta estimulado a envolver-se sozinho em complexas batalhas judiciais para a defesa de direitos e interesses difusos, os quais, ao serem tutelados, não têm, no mais das vezes, repercussão positiva direta e imediata em sua esfera pessoal e patrimonial, presente, ainda, o risco de condenação do autor da ação nos encargos decorrentes da sucumbência na eventualidade de insucesso da iniciativa judicial" (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Org.). *Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 119).

[30] Por essas razões, defendemos em outra oportunidade a criação de benefícios financeiros em prol do legitimado que propor ação coletiva que for julgada procedente, como técnica de estimular a participação da sociedade e inserir na tutela coletiva entidades civis e cidadãos tecnicamente mais qualificados para atuar como porta vozes dos interesses metaindividuais (CALDO, Diego Santiago y. Incentivos financeiros e tutela coletiva: uma crítica aos Projetos de Lei 4.778/2020 e 1.641/2021. *Revista de Processo.* Vol. 344, p. 191-213. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro 2023).

Outra hipótese de litigância abusiva penalizada pelo TJSP é o ajuizamento de diversas ações populares com a apresentação de posterior pedido de desistência, após o recebimento da petição inicial e a citação da parte contrária. Nesses casos, a multa por litigância temerária foi aplicada em razão do prejuízo ao Poder Judiciário e aos jurisdicionados em decorrência da prática de diversos atos que se mostraram inócuos, por conta da homologação do pedido de desistência.[31]

A atividade jurisdicional é um serviço público que, assim como os demais, possui recursos humanos e financeiros limitados, que devem ser alocados de forma eficiente para otimizar a função judicante, produzindo o máximo de resultados possíveis com o mínimo de esforços, em respeito ao princípio da economia processual e à garantia da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF, e arts. 4º e 8º, CPC). Nesse contexto, para garantir que a atividade jurisdicional seja prestada de forma eficiente aos jurisdicionados que realmente necessitam de sua intervenção, é essencial evitar gastos desnecessários de tempo e dinheiro, com a prática de atos processuais que foram reiteradamente desperdiçados por vontade do autor popular. Ademais, há prejuízos aos próprios réus, pois a banalização no ajuizamento de ações populares tumultua a gestão pública, que movimenta servidores para fornecer subsídios para elaboração da defesa, e desperdiça recursos humanos e financeiros.

O uso político da ação popular, com o ajuizamento da ação em reta final de campanha eleitoral, como tentativa de influenciar eleitores, também fundamentou a aplicação de pena por litigância temerária.[32]

É comum que o ajuizamento de ações populares por integrantes de partidos de oposição ao governo, tal como ocorreu, por exemplo, nas demandas propostas visando anular a privatização da Vale do Rio Doce, Telebrás e Sabesp. Esse fato, isoladamente, não configura litigância predatória, mas apenas uma tendência de sermos menos tolerantes com atos praticados por pessoas com orientações políticas diferentes. O uso disfuncional da ação popular no âmbito político ocorre quando a pretensão é ajuizada para ser explorada politicamente, com a intenção de prejudicar a disputa eleitoral, transferindo votos de um candidato para outro, de forma similar à *sham litigation* do direito concorrencial,[33] ou de inviabilizar o exercício de função política por detentor de mandato ou cargo comissionado.

---

[31] Vide sentença proferida nos autos do processo nº 1003997-61.2022.8.26.0338, em trâmite perante a 2ª Vara de Mairiporã.

[32] Consoante sentença proferida no processo nº 1003039-38.2020.8.26.0082, em trâmite perante a 1ª Vara de Boituva.

[33] No direito concorrencial, denomina-se *sham litigation* a veiculação de pretensão judicial ou administrativa que careça de fundamentação, com a finalidade implícita e dissimulada de prejudicar concorrente, seja com a imposição de custos para elaborar sua defesa, seja danificando sua reputação no mercado (cf. LUCON, Paulo

A insistência do autor em suposta ilegalidade, mesmo após a juntada de documentos em contestação que demonstraram a sua inexistência, motivou a aplicação de multa por alterar a verdade dos fatos (art. 80, II, CPC).[34]

Embora a lide não tenha sido considerada temerária, o magistrado consignou que houve ânimo de enganar do autor popular ao alterar a realidade sobre fatos secundários em réplica, afirmando que algo era verdadeiro quando sabia ser falso.[35]

A aplicação de pena por litigância frívola também ocorreu em ação popular visando a impugnar itens complexos e técnicos de um edital para execução de obra de engenharia, proposta por autora que não tinha conhecimento de engenharia ou de finanças. A prova dos autos levou à conclusão de que uma das licitantes que não se consagrou vencedora do certame, utilizou a autora popular para tentar alterar o resultado da licitação.[36]

Ao buscar interesses estritamente particulares, o autor popular não age como cidadão preocupado em proteger os direitos da comunidade, porque a proteção de interesses egoísticos afasta qualquer correlação entre as necessidades da sociedade e a pretensão posta em juízo. É plenamente possível que o autor popular tenha algum interesse particular no desfecho da lide. No entanto, o objetivo a ser diretamente perseguido através da ação popular é a defesa do patrimônio público.[37]

Registramos, ainda, outras hipóteses de ajuizamento de ação popular para obter provimento jurisdicional em interesse próprio que não foram penalizadas por litigância temerária. Por exemplo, nas ações populares ajuizadas por advogado objetivando a suspensão dos efeitos de portaria que instaurou inquérito policial em seu desfavor, além da condenação dos réus por danos morais. A pena por litigância temerária não foi aplicada em razão de não ter sido constatada má-fé do autor.[38]

Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024. p. 292-297).

[34] Ver sentença proferida no processo nº 1051531-34.2020.8.26.0576, que tramitou perante a 2ª Vara da Fazenda Pública de Rio Preto.

[35] Sobre a necessidade de se demonstrar o ânimo de enganar, para autorizar a condenação da parte por alterar a verdade dos fatos, na forma do art. 80, II, CPC, nos reportamos ao magistério de LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024. p. 229.

[36] Consoante sentença proferida nos autos do processo nº 1008548-39.2020.8.26.0602, em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública do Foro da Comarca de Sorocaba.

[37] Rememorando tradicional entendimento do STF, há "legitimidade *ad causam* de qualquer cidadão, ainda que ele possa ter algum interesse de ordem particular, desde que tenha em mira não proteger qualquer direito seu, mas apenas resguardar o patrimônio público" (STF, RE 74.151 – PR, Rel. Min. Luis Gallotti, j. 16/09/1972).

[38] Processos nºs 1018333-42.2020.8.26.0564, 1041043-37.2020.8.26.0053, 1041046-89.2020.8.26.0053 e 1058257-41.2020.8.26.0053, que tramitaram perante a 1ª Vara da Fazenda Pública de São Bernardo do Campo, 14ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de São Paulo, 12ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de São Paulo e 16ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de São Paulo, respectivamente.

O ajuizamento de ação popular com pedido contrário à farta jurisprudência, inclusive precedente do STF de natureza vinculante, motivou a aplicação de pena por litigância temerária.[39]

Os participantes da relação processual, sejam eles partes, seus advogados e os magistrados, devem observar os precedentes com força vinculante (art. 926, CPC), de modo a contribuir e cooperar com o dever de uniformização, coerência e estabilidade da jurisprudência.

As pretensões contrárias aos precedentes vinculantes devem ser formuladas com as necessárias ressalvas de distinção (*distinguishing*) ou superação (*overruling*), sob pena de caracterizar as hipóteses de litigância de má-fé previstas no art. 77, II, e art. 80, I, CPC, além de autorizar a rejeição liminar do pedido ou do recurso (arts. 332 e 932, IV, CPC).

Outro caso bastante peculiar envolve o ajuizamento de diversas ações populares em face de Prefeito de cidade do interior do Estado e seus secretários, por um ex-funcionário da prefeitura, após ele ser exonerado. O autor das pretensões, que é jornalista, explora as alegadas irregularidades e as ações populares que ele próprio ajuíza em jornais impressos e rádios da região para tentar prejudicar seus desafetos.

Eventual julgamento de improcedência dos pedidos formulados nessas ações populares, que ainda não ocorreu, poderá caracterizar assédio processual, que, segundo orientação do STJ, ocorre com "o ajuizamento de sucessivas ações judiciais, desprovidas de fundamentação idônea e intentadas com propósito doloso" e intenção de prejudicar, podendo "configurar ato ilícito de abuso do direito de ação ou de defesa".[40]

Identificou-se, ainda, um caso de personalidade querelante[41] em que a autora popular propôs 35 ações diferentes almejando a condenação de prefeitura na obrigação de providenciar as medidas necessárias para a substituição de árvores indevidamente suprimidas com o replantio de outras no local. Foi ajuizada uma pretensão autônoma para cada árvore. Todas as ações foram julgadas improcedentes, porque os exemplares arbóreos foram suprimidos por particulares, havendo processos administrativos visando a solucionar o problema, inclusive

[39] Vide sentença proferida nos autos do processo nº 1000482-53.2022.8.26.0100, que tramitou perante a 11ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo. A pena por litigância de má-fé foi posteriormente afastada, por ocasião do julgamento do reexame necessário.

[40] STJ, Resp 1.817.845, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. para acórdão Min. Nancy Andrighi, DJe 17/10/2019.

[41] Os indivíduos que apresentam personalidade querelante se caracterizam por uma tendência ao conflito judicial, razão pela qual têm especial interesse forense. A menor provocação, que o indivíduo considera injusta, inicia uma quantidade interminável e seriada de demandas, nas quais os querelantes paranóides buscam o reconhecimento daquilo que eles creem como correto (LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024. p. 168-169).

com a lavratura de auto de infração. Não foi aplicada pena por litigância temerária em nenhuma demanda ajuizada, em razão da ausência de má-fé da autora.[42]

Em todos os casos identificados, percebe-se que faltam seriedade e credibilidade ao autor popular, atributos essenciais para qualificá-lo como porta-voz adequado e qualificado para atuar processualmente na defesa dos interesses da sociedade.

Nas hipóteses em que a ação popular foi veiculada para defender interesses particulares às esconsas, a existência de conflito de interesses entre a pretensão e os reais desejos da comunidade afasta a idoneidade que se espera do representante judicial da comunidade.

A ação popular é instrumento hábil para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, servindo, portanto, para defender direito transindividual, indivisível e sem titular determinado. Para tanto, o legislador assegurou a isenção de custas e dos ônus de sucumbência, salvo demonstrada má-fé.

Com a utilização inidônea e oportunista da ação popular, o autor popular não age propriamente como cidadão altruísta, preocupado em proteger os direitos da comunidade. Além de desvirtuar o propósito da Lei 4.717/1965 e comprometer a sua finalidade, aquele que deduz pretensão temerária rompe a premissa que levou o legislador, em caráter excepcional, a atribuir legitimação extraordinária ao cidadão, e a criar incentivos financeiros ao interessado em manejar essa importante ação de natureza constitucional.

5.2. Penalidades aplicadas por litigância temerária

As 48 sanções aplicadas por litigância temerária tiveram caráter financeiro, com a condenação no pagamento do décuplo de custas (art. 13 da Lei da ação popular), multas de até 10 salários-mínimos por litigância de má-fé (art. 80, CPC), além de sucumbência e custas (art. 5º, LXXIII, CF). Em determinados casos, a gravidade da conduta do autor popular justificou a aplicação cumulativa de duas ou mais penas pecuniárias.[43]

A condenação em custas e honorários sucumbenciais acrescida de uma ou mais penalidades por litigância temerária está em consonância com a interpretação integrativa do art. 5º, LXXIII, CF, com o art. 13 da Lei da Ação Popular e o art. 80, CPC. Com efeito, o art. 5º, LXXIII, CF, determina que, se caracterizada má-fé, deixará de haver a isenção de custas,

[42] Vide, por todos, processo nº 1011964-90.2019.8.26.0071, que tramitou perante a 2ª Vara da Fazenda Pública de Bauru.
[43] Vide sentença proferida nos autos do processo nº 1003997-61.2022.8.26.0338, em trâmite perante a 2ª Vara de Mairiporã.

despesas e de honorários sucumbenciais. Por sua vez, o art. 13 da Lei da Ação Popular dispõe que, na hipótese de a lide ser temerária, o autor será condenado no pagamento de até o décuplo das custas. E os ilícitos processuais passíveis de sanção pecuniária estão tipificados no art. 80, CPC.

Tratando da possibilidade de serem aplicadas diferentes penalidades em razão do abuso do direito de demandar na ação popular, durante a vigência do CPC/1973, José Afonso da Silva asseverava que o "abuso de direito que surtir do processo da ação popular atrai a incidência de todo o art. 17 do CPC, não só a temeridade, assim como no disposto nos arts. 18 e 35 do mesmo código, sujeitando o litigante de má-fé (...) na multa e na indenização ali previstas". No entanto, o jurista mineiro argumentava que, para a ação meramente temerária, a penalidade a ser aplicada era o décuplo das custas.[44]

Sobre a aplicação das penas pecuniárias acrescidas da condenação em custas e em honorários sucumbenciais, Ricardo de Barros Leonel preleciona que o abuso na ação popular, "faz com que o autor seja tratado do mesmo modo como o seria, no caso de demanda individual, regulada pelo sistema codificado", concluindo o professor das Arcadas que "não há *bis in idem*, nem no caso da ação individual, tampouco na ação popular, quando ocorre a imposição da sucumbência e da penalidade pecuniária".[45]

A penalização da litigância predatória através de sanções de natureza pecuniária também tem sido usual em ordenamentos estrangeiros, tanto em ações individuais como coletivas, e são aplicadas contra as partes e, em determinadas hipóteses, contra os advogados que as representam.[46]

Em apenas dois casos foram determinadas providências complementares, além da penalidade financeira.

No primeiro, foi determinada a expedição de ofício ao Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas - NUMOPEDE,[47] para noticiar a existência de diversas demandas ajuizadas pelo mesmo autor em comarcas diferentes e de conteúdo idêntico.[48]

---

[44] SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 239. Os dispositivos referidos pelo jurista atualmente correspondem aos arts. 80, 81 e 96, CPC.

[45] LEONEL, Ricardo de Barros. Art. 13. *In:* COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei da Ação Popular*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 255.

[46] TARUFFO, Michele. General report. *In:* TARUFFO, Michele (editor). *Abuse of procedural rights:* Comparative standards of procedural fairness. Haia: Kluwer Law International, 1999. p. 3-30.

[47] Ligado à Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo e criado em setembro de 2016, pelo Comunicado CG 1.757/2016, o NUMOPEDE atua na identificação e mapeamento da litigância predatória, para buscar as melhores formas para enfrentar o seu impacto na organização dos serviços judiciais.

[48] Conforme sentença proferida no processo nº 1000277-52.2022.8.26.0220, que tramitou perante a 4ª Vara de Guaratinguetá.

No outro, expediu-se ofício à Seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, para a apuração de eventual prática de infração ética pelo advogado que patrocinou a ação.[49]

Como integrante fundamental do sistema de justiça (art. 133, CF), o advogado presta um serviço público de relevância social. O ajuizamento de demandas frívolas viola o dever do advogado de aconselhar seu cliente a não ingressar em aventuras judiciais (art. 2º, VII, do Código de Ética e Disciplina da OAB), além de representar risco ao bom funcionamento da justiça. Também é dever do advogado impedir que o processo seja utilizado como meio para a consecução de objetivo ilícito para beneficiar o próprio patrono, seu cliente ou sujeitos ocultos da relação processual, como parece ser a hipótese da ação popular em que foi determinada a expedição de ofício à OAB.

6. CONCLUSÃO

A Lei da Ação Popular inaugurou remédio de natureza constitucional que permitiu ao cidadão impugnar atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou a direitos difusos e coletivos.

De modo a conceder efetivo acesso à justiça a essas pretensões e incentivar a participação da sociedade na tutela coletiva, o legislador brasileiro isentou o autor popular do pagamento de custas, despesas processuais e honorários sucumbenciais, salvo se demonstrada má-fé.

Contudo, se, de um lado, a isenção de custas e dos riscos sucumbenciais incentiva a sociedade a participar da defesa de interesses coletivos, de outro, favorece que a técnica seja utilizada como instrumento para o ajuizamento de pretensões temerárias e predatórias. Como visto, o uso patológico da ação popular não é recente e repercutiu na formação do microssistema de tutela coletiva brasileiro.

A análise empírica do acervo do Tribunal de Justiça de São Paulo entre os anos de 2018 e 2024 comprova que a litigância predatória na ação popular é uma realidade da prática forense. Contudo, o percentual de casos em que houve a condenação nas penas da litigância temerária é muito baixo, o que demonstra que ela vem sendo aplicada de forma cautelosa pelos magistrados. Esse cuidado se justifica no impacto que a penalização da litigância temerária poderá causar na contribuição da sociedade na proteção dos interesses coletivos.

---

[49] Ver sentença proferida nos autos do processo nº 1008548-39.2020.8.26.0602, em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública do Foro da Comarca de Sorocaba.

A sociedade contribui com a defesa dos interesses coletivos, porque ela é a maior interessada na proteção desses direitos. No entanto, embora a participação da sociedade na defesa dos interesses coletivos venha crescendo, ela ainda é bastante tímida se comparada com a atuação do Ministério Público.[50]

A aplicação rígida das penas por litigância abusiva, ainda que amparada na lei, poderia afastar os autores populares que detêm pretensões legítimas, especialmente aquelas de valor envolvido elevado, porque, nesses casos, a pena por litigância temerária poderia levar os autores à ruína.

A aplicação cautelosa das penas por litigância temerária – que é festejada por Michele Taruffo[51] e Chris Guthrie[52] - privilegia o acesso à justiça da defesa responsável dos interesses coletivos e não desincentiva a participação da sociedade na proteção desses direitos.

Na tutela coletiva, por força do disposto no art. 5º, LXXIII, CF, art. 18 da Lei 7.347/1985, e art. 87 da Lei 8.078/1990, prevalece a presunção de que age de boa-fé aquele que invoca o Poder Judiciário para pacificar uma controvérsia.[53]

No âmbito das ações constitucionais, tais como a ação popular, a jurisprudência recente do STJ orienta que a penalização da litigância temerária deve ser feita de forma minuciosa, apenas quando amplamente demonstrado que o direito de ação foi exercido de forma abusiva, para não obstar o seu exercício diante de possíveis lesões ao patrimônio público e à moralidade pública.[54]

Amparado nessas premissas, o TJSP recentemente afastou a condenação nas penas de litigância de má-fé, porque "a *ratio* dessas normas é estimular o exercício da cidadania por meio da utilização da ação popular, de modo que, aquele que teve a iniciativa da propô-la, na defesa de interesses difusos da sociedade, (...), não venha a ser sancionado, nos casos de improcedência ou de carência da demanda".[55]

---

[50] A teor do magistério de GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas.* São Paulo: Saraiva, 1995. p. 36-37; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública.* 13.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 157; e LENZA, Pedro. *Teoria Geral da ação civil pública.* 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 182-183.

[51] Michele Taruffo via com receio a penalização do abuso de direito no processo, que, sob a justificativa de moralizar o processo, poderia dar azo à práticas autoritárias pelo magistrado sobre as partes (TARUFFO, Michele. Abuso del processo. *Revista de Processo Comparado.* Vol. 5, p. 141-156. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jun. 2017).

[52] Ao tratar do combate à litigância predatória, Chris Guthrie observa que "reformers should amend the rules governing the advancement of costs only if they are able to determine that there really is a frivolous litigation 'problem' and that the benefits of deterring frivolous suits outweigh the costs associated with deterring relatively more meritorious suits" (GUTHRIE, Chris. Framing frivolous litigation: A Psychological Theory. *University of Chicago Law Review*. Vol. 67, p. 214. Chicago: The University of Chicago Law School, janeiro 2020).

[53] AMERICANO, Jorge. *Do abuso do direito no exercício da demanda.* 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1932. p. 52.

[54] STJ, REsp 1.770.890/SC, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, DJe 26/08/2020.

[55] TJSP, apelação nº 1000482-53.2022.8.26.0100, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 04/10/2022.

Por fim, não é ocioso rememorar o magistério de José Olímpio de Castro Filho, que, desde há muito, alertava que não se deve permitir que o processo vire um instrumento para prejudicar, razão pela qual o abuso no direito de demandar deve ser combatido com equilíbrio, bom senso e imparcialidade, para evitar arbitrariedades e prejuízos aos litigantes responsáveis.[56]

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, João. Ação popular: A intervenção acessória do Ministério Público na jurisdição cível. *Revista do Ministério Público.* Vol. 160, p. 131-151, nota 12. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, outubro dezembro 2019.

AMERICANO, Jorge. *Do abuso do direito no exercício da demanda.* 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1932.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Legitimidade processual e legitimidade política. *In:* SALLES, Carlos Alberto de (org.). *Processo civil e interesse público.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 101-112.

CALAMANDREI, Piero. Il processo come giuoco. *In:* CALAMANDREI, Piero. *Opere giuridiche.* Nápoles: Morano, 1965. p. 537-562.

CALDO, Diego Santiago y. Incentivos financeiros e tutela coletiva: uma crítica aos Projetos de Lei 4.778/2020 e 1.641/2021. *Revista de Processo.* Vol. 344, p. 191-213. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro 2023.

CARNELUTTI, Francesco. Giuoco e Processo. *Rivista di Diritto Processuale.* Vol. VI, parte 1, p. 101-111. Pádua: Milani, 1951.

CASTRO FILHO, José Olímpio. *Abuso do direito no Processo Civil.* 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

CORDEIRO, António Menezes. *Litigância de má-fé, abuso do direito de ação e culpa in agendo.* 3.ed. Coimbra: Almedina, 2016.

COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. Análise econômica da litigância predatória – Parte 1. *Revista de Processo.* Vol. 356, p. 365-385. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro 2024.

CUENCA, Humberto. *Proceso Civil Romano.* Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, 1957.

[56] Nas exatas palavras do jurista mineiro, "não permitir, com ânimo forte e sem tibieza, que o processo se converta em oportunidade para prejudicar a outrem, fazendo reparar, com equilíbrio e bom senso, os prejuízos causados injustamente. Mas, ao mesmo tempo, precaver-se contra o excesso de autoridade, a mania de enxergar em tudo e em todos uma intenção de prejudicar, ou de mentir, o vêzo de encarar cada incidente ou o conjunto dos atos como demonstração de improbidade" (CASTRO FILHO, José Olímpio de. *Abuso do direito no Processo Civil.* 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 215).

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo.* 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FERRARESI, Eurico. A pessoa física legitimada ativa à ação coletiva. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coords.). *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 136-143.

FERRAZ, Taís Schilling. O tratamento das novas faces da litigiosidade: das espécies anômalas à litigância predatória. *Revista de Processo.* Vol. 349, p. 727-758. São Paulo: Revista dos Tribunais, março 2024.

GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas.* São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* (orgs.). *Processo coletivo:* do surgimento à atualidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 39-60.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al. Código brasileiro de defesa do consumidor:* Comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GUTHRIE, Chris. Framing frivolous litigation: A Psychological Theory. *University of Chicago Law Review.* Vol. 67, p. 163-216. Chicago: The University of Chicago Law School, janeiro 2020.

JARVIS, Jason. A new approach to plaintiff incentive fees in class action lawsuits. *Northwestern University Law Review.* Vol. 115, tomo 3, p. 919-951. Chicago: Northwestern University Pritzker School of Law Press, novembro 2020.

LENZA, Pedro. *Teoria Geral da ação civil pública.* 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LEONEL, Ricardo de Barros. Art. 13. *In:* COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Comentários à Lei de Ação Civil Pública e Lei da Ação Popular.* São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 252-256.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Abuso do processo.* São Paulo: Direito Contemporâneo, 2024.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública.* 13.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Ação popular. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Interesses difusos: Conceito e legitimação para agir. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Associações civis e a defesa dos interesses difusos em juízo: do direito vigente ao direito projetado. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Org.). *Direito Processual Coletivo e o anteprojeto*

de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 114-135.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante.* 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PASSOS, J. J. Calmon de. Democracia, participação e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). *Participação e processo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 83-98.

SCIALOJA, Vittorio. *Procedimiento civil romano.* Trad. Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redin. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1953.

SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional.* 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STOCO, Rui. *Abuso do direito e má-fé processual.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TARUFFO, Michele. Abuso del processo. *Revista de Processo Comparado.* Vol. 5, p. 141-156. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan.-jun. 2017.

General report. *In:* TARUFFO, Michele (editor). *Abuse of procedural rights:* Comparative standards of procedural fairness. Haia: Kluwer Law International, 1999. p. 3-30.

UZEDA, Carolina. *Boa-fé no processo civil.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Em busca de conceitos. *In:* LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). *Litigiosidade responsável:* Contextos, conceitos e desafios do sistema de justiça. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2023. p. 47-92.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In:* WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa, processos coletivos e outros estudos.* Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 3-10.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo:* Tutela dos direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

AUTOCOMPOSIÇÃO EM PROCESSOS COLETIVOS E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.

SELF-COMPOSITION IN COLLECTIVE PROCESSES AND THEIR CONTEMPORARY CHALLENGES.

Leonardo Lage da Motta[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Autocomposição e seus desafios. **3.** Conclusão. **4.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo busca abordar os aspectos da autocomposição em processos coletivos, adotando uma abordagem cognitiva, usando uma técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com um objetivo metodológico exploratório e propositivo, enfrentando os principais problemas e divergências sobre o tema, trazendo uma contribuição para o debate de forma clara e contribuindo para o aprimoramento da justiça multiportas.

Palavras-chave: Autocomposição; Noções gerais; Processo civil; Justiça Multiportas.

ABSTRACT: *The article seeks to address the aspects of self-composition in collective processes, adopting a cognitive approach, using a bibliographic and documentary research technique, with an exploratory and propositional methodological objective, facing the main problems and divergences on the subject, bringing a contribution to the debate in a clear way and contributing to the improvement of multidoor justice.*

Keywords: *Self-composition; General notions; Civil Procedure; Multidor justice.*

1. INTRODUÇÃO

"A autocomposição não pode ser encarada como panaceia"[2], partindo desta premissa, antes de adentrar as questões mais específicas do assunto, é preciso solidificar os pontos básicos que norteiam a autocomposição, deste modo, o assunto poderá ser estudado na profundidade e forma que merece.

Através do presente estudo, serão enfrentadas as questões primordiais que envolvem a autocomposição, visando garantir que o leitor tenha a perfeita noção e compreensão das regras e questões gerais que envolvem a autocomposição, bem como os desafios que precisam ser enfrentados pelas partes diante de algumas limitações.

---

[1] Aluno regular do mestrado em Direito Processual pela UFES. Graduado em Direito. Advogado militante, lmotta@mottaleal.com.br

[2] DIDIER, Fredie Jr., Zaneti, Hermes Jr. e Cabral. Tricia Navarro Xavier, *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, JusPodivm, 2017, p.56

Ainda em caráter introdutório é importante distinguir de uma vez, a diferença entre Autocomposição e Heterocomposição, haja vista, que o tema tratará de maneira específica da autocomposição.

A Heterocomposição é a técnica pela qual as partes elegem um terceiro para "julgar" a lide com as mesmas prerrogativas do poder judiciário, sendo suas formas principais a *arbitragem*, prevista na Lei 9.0307/96 e a *mediação e a conciliação.*

Por sua vez, a autocomposição é definida como sendo a transação feita pelas partes sem a interveniência de terceiros. Poderíamos então dizer que a autocomposição é gênero sendo suas espécies a *transação* que se caracteriza por cessões mútuas, a *submissão* onde observamos a desistência de uma parte em favor da outra, sendo chamada de *renúncia* (quando realizada pelo autor) e de *reconhecimento da procedência do pedido* (quando realizada pelo réu).[3]

Merecem ainda um especial destaque os chamados *negócios processuais*, que por sua vez são conceituados por Fredie Didier Jr. como sendo "*o fato jurídico voluntário, em cujo suporte fático se reconhece ao sujeito o poder de regular, dentro dos limites fixados no próprio ordenamento jurídico, certas situações jurídicas processuais ou alterar o procedimento*"[4].

Desta forma, estes negócios processuais vieram a compor o ordenamento jurídico de forma plena a partir do CPC de 2015, juntamente com o processo coletivo, também definitivamente instituído no mesmo código.

Vale lembrar que até se chegar ao CPC de 2015, o processo coletivo brasileiro, rastejou por um bom período, tendo tomado folego com a Lei 7.347/85 Lei da Ação Civil Pública, e com a consolidação do CPC de 2015, através do qual foi devidamente instrumentalizado o direito fundamental previsto no Art. 5 LXXVIII da C.F. - *"a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação* " [5].

Esta previsão adveio da Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, da qual o Brasil é signatário, com decreto de internalização assinado desde 1992. Contudo, apenas em 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, que promoveu uma radical transformação no Poder Judiciário brasileiro, é que foi a razoável duração do processo expressamente constituída como direito fundamental.[6]

---

[3] DIDIER, Fredie Jr, *Curso de Direito Processual Civil: parte geral e processo de conhecimento*, JusPodivm, 2021, p.223

[4] DIDIER, Fredie Jr. *Curso de Direito Processual Civil: parte geral e processo de conhecimento*, JusPodivm, 2021, p. 497.

[5] BRASIL, Constituição Federal Brasileira, 1988, Art. 5 LXXVIII.

[6] DIDIER, Fredie Jr. Zaneti. Hermes Jr. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. JusPodivm, 2021.p.82

Desta forma instituída e reconhecida a autocomposição através do CPC/15, ficaram abertas as portas da justiça, de forma definitiva, para que as partes de forma voluntária cheguem a um fim mais célere e justo para o processo.

Mas quais são os limites para essa autocomposição, será permitido as partes compor sobre qualquer tema, principalmente ao tratar de direitos coletivos públicos? Pode o Estado compor em tais casos, sejam eles direitos difusos, individuais ou específicos? Tais questões impõe ao tema a problemática necessária e justifica o estudo, vez que, a mera análise superficial do problema não irá trazer a solução, é necessária uma visão mais acurada a fim de se sobrepor o "tipo cognitivo" e se conseguir avaliar o "conteúdo nuclear" propriamente dito.[7]

Autocomposição no Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer, principalmente no que se refere aos juízos que devem se despir da vontade julgadora e buscar a paz social como fim maior da aplicação do Direito, neste aspecto, a força inovadora deve ser trabalhada em conjunto com o aprimoramento dos julgadores, que devem buscar na justiça multiportas a solução para o desentrave do judiciário Brasileiro. Deixar que as partes busquem o que é melhor para elas é sempre a melhor solução, as decisões judiciais, em sua grande maioria não satisfazem a nenhuma das partes litigantes.

Estar na vanguarda do Direito, não significa simplesmente aplicar as novas normas, é preciso estar disposto a enxergar além dos limites postos pela legislação, permitindo, no caso da autocomposição, que as partes possam utilizar os "acordos processuais" de forma mais livre, acelerando o processo e os meios de prova, além de permitir que os direitos disponíveis sejam livremente negociados e aqueles chamados indisponíveis sejam analisados com o devido *grano salis* a fim de permitir como dito que a paz social seja alcançada.

2. AUTOCOMPOSIÇÃO E SEUS DESAFIOS

É indispensável para a perfeita compreensão do tema se enfrentar em primeiro plano os princípios que norteiam a autocomposição, que são: independência, imparcialidade, normalização do conflito, auto regramento da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade, decisão informada.[8]

---

[7] ECO, Umberto, Kante e o onitorrinco: ensaios sobre liguagem e cognição, Record, 2023, p.134

[8] CARVALHO, Roger Pires. Princípio da autocomposição no novo código de processo civil. Iuris in Mente: Revista de Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/iuris/article/view/3612/2790. Acesso em 23 nov. 2024. p.91.

Dentre estes princípios, a autonomia da vontade (auto regramento da vontade) merece um especial destaque, vez que, compete às partes decidir a maneira como irão se conciliar, ou ainda quais serão os contornos desta conciliação, critério indispensável para que os demais princípios se façam presentes, pois não pode haver independência ou imparcialidade se não estiver presente a autonomia da vontade.

Por outro lado, o princípio da confidencialidade em alguns casos específicos, principalmente em relação a direitos coletivos e supostamente indisponíveis, deve ser relativizado, mais ainda, quando se tratar de direito público, pois há imperiosa necessidade de prestação de contas, o que não poderá ser realizada na plenitude sem quebrar, ao menos em parte o princípio da confidencialidade.

Os princípios da oralidade e da informalidade, estão muito mais ligados a forma da negociação do que ao ato em si, pois tratando-se de direitos coletivos, é recomendável, principalmente diante do princípio da validade, que os termos da composição sejam formalizados, possibilitando, assim, uma maior transparência do que foi acordado.

Já a capacidade para a composição também deve ser tratada de forma preliminar, pois para se Autocompor ela deve ser "*aferida em um tríplice aspecto, capacidade de ser parte, capacidade para estar em juízo e a capacidade postulatória*".[9]

Em especial contraponto, a Trícia Navarro Xavier Cabral, defende que a "*necessidade tão só da capacidade de ser parte, até o momento do ingresso no processo, uma vez que sua natureza seria de ato material*", pois as demais capacidades só serão averiguadas se houver tramite judicial[10].

Finalmente, o princípio da decisão informada, se destaca por sua assimetria informacional, principalmente diante da possibilidade prevista no Art. 381 do CPC que trata da produção antecipada de provas, tema que vamos tratar de forma mais específica adiante.

Mas quais são as reais vantagens de uma autocomposição, além da celeridade na resolução do conflito e a redução dos custos com um eventual processo que está sendo resolvido de maneira, mais "informal" (mantemos o informal entre aspas pois como já exposto esta informalidade é relativa), é indiscutível que a maior deles é a uma maior aderência a vontade real das partes.

---

[9] PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Acordo em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*, Revista Eletrônica de Direito Processual, 2018, p.202

[10] PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Acordo em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*, Revista Eletrônica de Direito Processual, 2018, p.202.

Esta aderência somente é possível através da franca negociação, onde as partes de plena boa-fé, apresentam suas reais necessidades e assim, aperfeiçoadas os detalhes é possível se atender ao menos em parte os principais anseios das partes envolvidas. A história da laranja ilustra perfeitamente este contexto.

Dois irmãos brigavam por uma laranja, a mãe visando colocar um fim na discussão cortou a laranja no meio e deu uma parte para cada um, achando que estava resolvendo o problema, contudo, nenhum dos dois irmãos ficaram satisfeitos, pois um queria o suco da laranja e o outro queria apenas a casca para colocar em um doce. Moral da história, se a mãe se desse o trabalho de perguntar antes o que cada um queria, poderia ter resolvido a questão de maneira satisfatória para ambos. Este é o espírito que deve nortear todas as negociações, apenas sabendo o real objetivo de cada parte é possível se chegar a uma negociação satisfatória para ambos.[11]

A celeridade em relação a duração normal do processo, é visível para qualquer envolvido, pois é indiscutível que a composição reduz o tempo do litígio, bem como os custos envolvidos.

Além disto, a composição põe termo ao processo de forma definitiva, afastando a possibilidade de recursos e a necessidade de uma execução forçada, o que também contribui para a redução de processos em andamento, diminuindo os gastos públicos e possibilitando o andamento mais célere dos demais processos.

Assim, a autocomposição é acima de tudo um meio de se educar as partes, possibilitando, não só solução do conflito mais também a paz social, desta forma, todos saem ganhando, inclusive através de um aprendizado forçado de pacificação.

Vale lembrar que a pacificação das relações, principalmente através da chamada justiça multiportas, não é mais uma justiça alternativa, ela é uma justiça adequada, ela passa então a ser uma justiça que coexiste com as demais, a chamada *mending justice*, assim denominada por Mauro Cappelletti[12].

Mais do que pacificar a relação, a autocomposição conforme preceitua os seus princípios ajuda a educar as partes de forma que em outras oportunidades haja maior compreensão e observância dos preceitos históricos do direito - *Juris praecepta sunt haec – Honeste vivere; neminem laedere; jus suum cuique tribuere.* Viver honestamente; não ofender a ninguém; dar a cada um o que é seu. Assim, deve ser compromisso de todo operador do direito a busca pela

[11] História contada pelo Professor Hermes Zaneti Jr. durante aula online para o curso de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo.
[12] Degravação_CFC_Direito_Comparado_Brasil_Argentina_Uruguai.pdf (enamat.jus.br)

composição, não só para que haja uma rápida solução do litígio, mas também para que possamos contribuir para o crescimento da paz social.

Mas a autocomposição não traz só vantagens, ela também enfrenta problemas que devem ser detidamente analisados.

O primeiro deles é a relação da autocomposição com a indisponibilidade dos direitos, pois para alguns os direitos indisponíveis não podem estar sujeitos a autocomposição.

A justiça argentina por exemplo impede que as partes façam composições sobre direitos trabalhistas reconhecidamente devidos, ou seja se o empregador reconhece que não pagou por exemplo as verbas rescisórias, ele não pode compor sobre isto, o pagamento deve ser feito na íntegra, a composição se restringirá sobre as parcelas não reconhecidas e que poderão ser objeto de prova.

Por outro lado, entende-se que mesmo que sendo os direitos indisponíveis eles são passíveis de autocomposição, por óbvio algumas coisas têm que ser preservadas: adequação; núcleo do direito e o tempo, modo e forma da execução, mas sempre preservando o núcleo do direito, neste aspecto o Hermes Zaneti, leciona: "*Não cabe a renúncia, mas, tão-somente, a regulação do modo como se deverá proceder à reparação dos prejuízos, a concretizar dos elementos normativos para a efetivação do direito coletivo.*"[13]

Outro problema enfrentado pela autocomposição é a falta de produção de provas, pois o princípio da autocomposição informada, deve ser observado pelas partes, somente assim é possível efetivamente se compreender a extensão do dano e assim poder delimitá-lo para a celebração de um acordo justo para ambas as partes.

Eventualmente, a autocomposição se depara com um outro problema que o desequilíbrio social entre as partes, o que acaba por impor (por necessidade) a parte em desvantagem a obrigação de se compor e chegar a um rápido fim da questão.

Mas pior que o desequilíbrio econômico é o chamado desequilíbrio informacional, aquele que torna uma das partes praticamente cega, pois negocia sem saber efetivamente o que e como está sendo feita a transação. O desequilíbrio informacional, não só torna injusta a transação como ao nosso ver quebra o princípio da boa-fé.

Uma das formas de se sanar esta ignorância informacional e se manejar uma produção antecipada de provas, equalizando as informações e demonstrando as partes os pontos fortes e fracos do litígio.

---

[13] DIDIER, Fredie Jr., Zaneti, Hermes Jr. e Cabral. Tricia Navarro Xavier, *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, JusPodivm, 2017, p.40

Além disto, a produção antecipada de provas é um instrumento grandioso para estimular a autocomposição nos processos coletivos.

Neste aspecto cumpre destacar o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho que baseado nos autos de infração produzidos pela secretaria do trabalho, iniciam novas investigações e consolidam as informações já constantes nas notificações e autos de infração. De posse deste material convoca a empresa para apresentar as provas que possui, abrindo o contraditório e permitindo a assinatura do TAC, sem a necessidade da intervenção do judiciário. O trabalho possibilita o destino de verbas para entidades diversas e ainda para a conscientização dos próprios trabalhadores, através da confecção de cartilhas e encartes.

A autocomposição é tratada de diversas maneiras no código de processo civil, onde podemos destacar os seguintes: parágrafos 2º e 3º do Art. 3º, que obriga ao Estado, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, devendo tal conciliação ser estimulada pelas partes envolvidas no processo.

Por sua vez os Arts. 5º e 6º do CPC, obrigam as partes a interagirem com boa fé e devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

O art. 139 do CPC, obriga ao juiz dirigir o processo de forma a promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais.

O Art. 932 do CPC, obriga ao relator a dirigir e ordenar o processo no tribunal, inclusive em relação à produção de prova, bem como, quando for o caso, homologar autocomposição das partes.

Para viabilizar a justiça multiportas os tribunais são obrigados a criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição, conforme prescreve o Art. 165 até o Art 175 do CPC.

O código de processo civil ainda traz a delimitação no Art. 190, sobre as matérias, pois estabelece que, versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes, estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. O parágrafo único é ainda mais preciso.[14]

[14] "De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade."BRASIL, *Código de Processo Civil Brasileiro,* Art. 190. parágrafo único.

A composição é privilegiada através dos seguintes artigos, Art. 334 do CPC que trata da audiência de conciliação e mediação e do parágrafo 2º do Art. 357 do CPC que ainda possibilita as partes a apresentarem ao juiz, para homologação, delimitação consensual das questões de fato e de direito a qual, se homologada, vincula as partes e o juiz.

Além disto o Art. 381 do CPC autoriza a produção antecipada de provas como meio para autocomposição, sendo certo que o inciso II do Art. 515 do CPC reconhece a autocomposição como título executivo judicial.

Quanto aos litígios coletivos, a mediação prevista no Art. 565 do CPC, é específica ao tratar das ações possessórias.

Outra questão que chama a atenção dos juristas é a autocomposição em ações que envolvam casos de improbidade administrativa, pois o Art. 17 §1º DA Lei 8429/92 foi revogado pela MP 703/2015, contudo, a MP por não ter sido votada a tempo perdeu sua eficácia, ficamos então com o Art. 354, parágrafo único do CPC que prevê a autocomposição parcial.

Sobre este assunto concluiu o Zaneti:

> "Assim, podemos chegar a algumas conclusões: a) admitem-se a colaboração premiada e o acordo de leniência como negócio jurídicos atípicos no processo de improbidade administrativa (art. 190 do CPC c/c o Art. 4º da Lei 12.850/2013 e com os Art. 1617 da Lei 12.846/213; b) admite-se negociação nos processos de improbidade administrativa, sempre que isso for possível, na respectiva ação penal, observados, sempre, por analogia, os limites de negociação alí previstos; c) admitem-se os acordos parciais, sendo considerados parcela incontroversa; d) admite-se a "colaboração premiada" em processos de improbidade administrativa, respeitados os limites e critérios da lei de regência."[15]

A transcrição acima encerra a questão com pá de cal. Mas é importante destacar que autocomposição, nestes casos, é um instrumento útil como forma de facilitação para ressarcimento do erário.

A relação juiz, partes e a postura adotada pelo juiz no curso do processo é essencial para a composição, pois esta predisposição para composição deve partir do próprio juízo, mostrando as partes as vantagens da conciliação, conforme enumerados acima neste trabalho.

Para Humberto Dalla Bernadinha de Pinho o juiz pode recusar a homologação apenas nos seguintes casos: a) configuração de nulidade; b) inserção abusiva em contrato de adesão; c) quando uma das partes se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade processual, d) entender o magistrado que se trata de direito indisponível não transacionável.[15]

---

[15] DIDIER, Fredie Jr., Zaneti, Hermes Jr. e Cabral. Tricia Navarro Xavier, *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, JusPodivm, 2017, p.52

O juiz então pode deixar de homologar, homologar parcialmente ou recomendar às partes alterações de determinadas cláusulas.

Para homologação de processo coletivo, onde o MP não é o autor, a oitiva do MP é obrigatória, como fiscal da ordem jurídica.

Deste modo, recusando-se o juiz a homologar a transação apresentada esta decisão estará sujeita a agravo de instrumento nos termos do Inciso III do Art. 1015 do CPC. Por sua vez, nas ações que versarem sobre homologação especificamente (art. 725, VIII CPC), caberá apelação (Art. 724 do CPC).

É importante destacar que firmada a transação e homologada, principalmente nos processos coletivos, os terceiros ou legitimados atingidos pela transação, estes podem recorrer da decisão nos termos do Art. 996 do CPC, caso contrário sendo vedada esta medida, lhes restariam apenas a ação rescisória ou por meio de ação autônoma no caso de provas novas.

Antes da homologação as partes podem peticionar ao juiz, solicitando a interversão no processo (Art. 5º §2º as Lei 7.347/85) requerendo a não homologação do acordo, o MP como interveniente obrigatório também poderá.[16]

Para finalizar, cumpre fazer uma breve comparação entre as formas de homologação em alguns países, valendo destacar que nos mais diversos países a homologação é ato discricionário do juiz, deste modo, o juiz pode deixar de homologar a transação sempre que verificar algo que não entenda legal ou coloca uma das partes em grande desvantagem.

No direito Argentino, como já dito, são vedadas as transações sobre bens indisponíveis inclusive em se tratando de pagamento de verbas trabalhistas, nos termos do Art.12 da *Ley de Contrato de Trabajo.*[17]

As ações coletivas tem o seu primórdio no direito europeu, principalmente no italiano, todavia, em nosso século a busca pelo bem-estar social, em conjunto com a assunção pelo Estado de várias atividades econômicas, sociais e previdenciárias, deu início ao "garantismo social coletivo", onde são discutidos os direitos humanos, o meio ambiente, o patrimônio cultural, dentre outros, fazendo despertar o que hoje denominamos de "direitos difusos", "*o que colaborou inegavelmente para a proteção dos direitos metaindividuais e consequentemente, para o desenvolvimento da ação coletiva passiva. "*[18]

---

[16] DIDIER, Fredie Jr., Zaneti, Hermes Jr., Cabral. Tricia Navarro Xavier, *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, JusPodivm, 2017, p.53

[17] ARGENTINA, Artículo 12 - Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales o las convenciones colectivas, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción.

[18] GAIZO, Flavia Viana del, Evolução Histórica das Ações Coletivas – enfoque especial para o surgimento das ações coletivas passivas, in https: www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/ARTIGO-1-flavia-viana.pdf, p. 23

Atualmente, as ações coletivas se tornaram internacionais, o direito americano, vem na vanguarda de tais ações, principalmente visando a proteção de indivíduos através de ações coletivas passivas.

> "Assim, é nesse contexto de globalização intensa, internacionalização dos conflitos e da economia, comunicação e informação sem fronteiras, sociedade extremamente massificada, e coletividade cada vez mais organizada e fortalecida, que os conflitos não se limitam apenas entre o agente causador do dano e a sociedade, mas também entre um grupo de indivíduos contra outro grupo de indivíduos, ou entre determinada comunidade em desfavor de um agente." (...)
> "Desse modo, as ações coletivas passivas são de extrema importância, tendo em vista ser o instrumento adequado para solucionar questões quando um grupo de pessoas estiver situado como réu em uma dada relação jurídica afirmada na petição inicial, ou seja, quando a demanda formulada for proposta em face de uma coletividade."[19]

Nestes conflitos de cunho coletivo, principalmente na esfera internacional, os parâmetros e os limites da eficácia da decisão e a sua executividade, ainda são um problema persistente.

Segundo Humberto Dalla Bernadina de Pinho:

> "os tribunais ainda tem que enfrentar questões tormentosas envolvendo por exemplo: i) conflitos intra-classe, II) desproporcionalidade do valor dos honorários advocatícios, se comparados ao valor a ser recebido por cada membro da classe; III) falta de parâmetros legais que possam orientar a extensão do acordo e o grau de discricionariedade do juiz para aprovar ou não o acordo, e IV) a ausência de efetividade do acordo para os membros efetivamente lesados pela conduta praticada pelo réu."[20]

Deste modo nos termos da Rule 23 o juiz tem a obrigação de garantir os direitos dos membros ausentes e os direitos do grupo, assim, a pretensão na origem será individual até que o representante da classe requeira a chamada *motion for certification, "requerimento que postula o reconhecimento, no caso das condições prescritas ao processamento deu uma lide na forma coletiva. "*[21]

Em uma outra perspectiva, mas ainda tratando dos processos coletivos, o Art. 616, parágrafo 4º da CLT, obriga de maneira categórica a negociação prévia, como pressuposto para interposição da ação coletiva, no caso Dissídio Coletivo.

Diante de tal obrigatoriedade legal, a questão relativa à conciliação prévia, tomou contornos complexos, principalmente, quando uma das categorias se nega a participar da

---

[19] GAIZO, Flavia Viana del, Evolução Histórica das Ações Coletivas – enfoque especial para o surgimento das ações coletivas passivas, in https: www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/ARTIGO-1-flavia-viana.pdf, p.30

[20] PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Acordo em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*, Revista Eletrônica de Direito Processual, 2018, p.205-206

[21] PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Acordo em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*, Revista Eletrônica de Direito Processual, 2018, p.208.

conciliação ou mesmo concordar, nos termos do Parágrafo 2º do Art. 114 da CF, com a interposição do Dissídio Coletivo.

A questão sobre a constitucionalidade da norma vem sendo ultrapassada, (Vide ADI n º 3423) (Vide ADI n º 3423) (Vide ADI n º 3423) (Vide ADI n º 3431) (Vide ADI n º 3432) (Vide ADI n º 3520) (Vide ADIN 3392) (Vide ADIN 3432), onde o tema foi enfrentado em diversos aspectos.

Assim, o TST por sua vez ao enfrentar o tema da conciliação prévia obrigatória, como pressuposto processual objetivo da ação coletiva, tem sido rigoroso, extinguindo reiteradamente as ações que não demonstram o preenchimento de tal pressuposto.

> "O TST tem sido muito rígido, extinguindo inúmeros processos, quer ordinários, quer em grau de recurso (com sentença normativa concedendo as vantagens pleiteadas), sem julgamento do mérito, com base na não comprovação da negociação coletiva prévia, deixando desguarnecidas as categorias profissionais, dada a perda da data-base".[22]

Desta forma, ao tratarmos da autocomposição em Dissídios Coletivos, a matéria toma contornos mais complexos, principalmente porque, a ausência da autocomposição, torna impossível o manejo da própria ação, algo que não ocorre com as demais ações de natureza coletiva.

Além de demonstrar que houve a tentativa de autocomposição, as partes tem que concordar com a interposição da ação, ou seja, deve existir, mesmo que de forma relativa, uma autocomposição (as partes concordando com a interposição do Dissídio) para que possa então ser admitida a ação.

A importância da autocomposição, neste tema é tão profundo, que sequer os tribunais de base têm conseguido solidificar um entendimento, em que pese a grande maioria esteja seguindo a regra rígida do TST, alguns tribunais, vem utilizando de artifícios para interpretar a vontade das partes.

> *"EMENTA* - ***DISSÍDIO COLETIVO DE NATUREZA ECONÔMICA. PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO. COMUM ACORDO.*** *O comum acordo entre as partes é requisito imperativo à propositura do dissídio coletivo, havendo a concordância do sindicato suscitado em audiência de conciliação com a instauração do presente, preenchido o requisito para o prosseguimento do feito* ***(PROCESSO nº 0000579-22.2018.5.17.0000 (DC) SUSCITANTE: SIND TRAB IND MET MEC MAT ELETR E ELETRONICO E ESPIRITO SANTO SUSCITADO: SIND DA IND DE REP DE VEICULOS E ACESS DO E DO E SANTO***

[22] MARTINHS FILHO, Ives Grandra da Silva, Dissídio Coletivo e suas Fases Procedimentais, Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 63, 1994. p.124

RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELLO MACIEL MANCILHA)"[23] ***(****https://pje.trt17.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000579-22.2018.5.17.0000/2#444f726****)***

No caso acima, fica evidente que não houve a expressa concordância prévia com a interposição do dissídio, tendo sido suplantado o pressuposto em audiência de conciliação, ou seja, após a interposição da ação, que sequer deveria ter sido admitida.

Tais procedimentos, não só ferem a regra legalmente estabelecida, como também, enfraquecem a busca pela autocomposição.

O tema é objeto de diversos estudos e a sua profundidade impede um avanço neste trabalho, todavia, a relevância de suas características em relação a autocomposição em processos coletivos, impõe a sua abordagem, mesmo que da forma resumida como realizada, possibilitando ao leitor o conhecimento do tema.

3. CONCLUSÃO

A busca para apresentar as questões que envolvem a autocomposição, apenas leva a novos questionamentos, os limites espaciais do texto impedem a prolongação da discussão de forma vertical, impondo ao presente trabalho o caráter introdutório, sem deixar de enfrentar os grandes problemas que permeiam a autocomposição nos processos coletivos.

Desta forma, tratado o tema com o objetivo de possibilitar ao leitor o conhecimento dos aspectos gerais, e, através dele, guiar um estudo mais profundo, adentrando aos temas elencados de forma específica, se pode concluir que a matéria ainda será objeto de muitos outros trabalhos.

Como demonstrado a autocomposição além de ter importância para o direito nacional é tratada pelos mais diversos juristas e nos mais diversos países, sendo que a infinidade de questões que são postas diariamente, principalmente, diante das novas propostas legislativas, torna o tema não só de interesse jurídico, mas também de interesse de todos na sociedade, vez que é esta a mais atingidas pelas ações coletivas.

Desta sorte, usando o direito comparado se pode evoluir ainda mais, alinhando convenções materiais e processuais, garantindo um lugar adequado para o diálogo entre as partes viabilizando a conciliação, garantindo os princípios básicos das partes sob a supervisão judicial e até mesmo conciliando sobre direitos indisponíveis, mas transacionáveis, garantindo assim a eficácia real da busca pelo ressarcimento.

---

[23] *In* https://pje.trt17.jus.br/consultaprocessual/detalhe-processo/0000579-22.2018.5.17.0000/2#444f726 *acesso em 23/11/2024.*

A autocomposição como dito no início deste trabalho é algo que deve ser levado a sério por todos, principalmente pelos operadores do direito, a oportunidade de se autocompor é acima de tudo uma oportunidade de aprender com os erros e se educar.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

ARGENTINA, *Ley de contrato de Trabajo*, Ley 20744/74,Buenos Aires, in https//www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20744-25552 acesso em 23 nov.2024.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988***,** Brasília, DF, 1988, Presidência da República in https//www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em 23 nov.2024.

BRASIL, *Código Processual Civil*, Lei nº 13.105 /2015, Brasília, DF, 2015, Presidência da República, in https//www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm, acesso em 23 nov.2024.

BRASIL, *CLT*, Lei nº 5.452/43, Brasília, DF, 1943, Presidência da República, https//www.planalto.gov.br/ ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm, acesso em 23 nov.2024.

BRASIL, *Ação civil pública*, Lei nº7.347/85, Brasília, DF, 1985, Presidência da República, https//www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm, acesso em 23 nov.2024.

CARVALHO, Roger Pires. *Princípio da autocomposição no novo código de processo civil.* Iuris in Mente: Revista de Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, v. 3, n. 4, p. 82-103, 2018. Disponível em: http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/iuris/article/view/3612/2790. Acesso em 23 nov. 2024.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; *Teoria Geral do Processo*, 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DIAS, Ricardo Gueiros Bernardes, Pereira, Diogo Abineder Ferreira Nolasco, *Justiça multiportas e os conflitos envolvendo a administração pública: arbitrágem e os interesses públicos disponíveis*, Revista Juridica Unicuritiba, v. 03, nº 60, p. 361-383, jul-set 2020.

DIDIER, Fredie Jr. *Curso de Direito Processual Civil: parte geral e processo de conhecimento.* 23 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIDIER, Fredie Jr. Zaneti. Hermes Jr. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. 14 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIDIER, Fredie jr., Zaneti, Hermes Jr. e Cabral. Tricia Navarro Xavier, *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*, Salvador, 2017

ECO, Umberto, *Kante e o onitorrinco: ensaios sobre liguagem e cognição*, tradução Ana Thereza B. Vieira; revisão técnica Marco Lucchesi, 2 ed. Record, Rio de |Janeiro, 2023.

HELDER, Maroni Câmara, vários autores. Outros organizadores: DELFINO, Lúcio, MOURÃO, Luiz Eduardo Ribeiro, MAZZEI Rodrigo. *Aspectos Polêmicos no Novo Código de Processo Cívil*, Volume I, São Paulo, Almedina, 2018.

GAIZO, Flavia Viana del, *Evolução Histórica das Ações Coletivas – enfoque especial para o surgimento das ações coletivas passivas*, in https: www5.pucsp.br/tutelacoletiva/download/ARTIGO-1-flavia-viana.pdf, acesso em 23 nov. 2024.

MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do novo processo civil brasileiro: o processo civil do formalismo valorativo***,** Belo Horizonte, Forum, 2017.

MARTINS FILHO, Ives Grandra da Silva, *Dissídio Coletivo e suas Fases Procedimentais*, *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 63, 1994, P. 122-135.

MAZZEI, Rodrigo e Chagas, Bárbara Seccato Ruizs**.** *Metodos ou tratamentos adequados de conflitos?* Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB/PR, Edição Especial, Ano 3 – Número 1 – Maio de 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. *Acordo em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação*. Revista Interdiciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença, vol. 16, pp. 191-216, jan/jun 2018. https://revistas.faa.edu.br, acesso em 23 nov. 2024

SANTANA, Gabriel de Oliveira Coelho e Castro, João Vitor Cruz. *Representação adquada na autocomposição de direitos coletivos: uma análise da aplicação dos métodos adequados de solução de conflitos no caso de mariana e da participação efetiva dos titulares dos direitos violados*. Anais do IV Congresso de Processo Civil Internacional, Vitória, 2019. https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/16173/13238 acesso em 23 de nov. 2024.

OUANNOUS, Renan Mori, *Autocomposição no processo coletivo: Possibilidades e limitações*, Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, Nº 86, Jul 2019 – Dez 2019, p. 77 – 98. In https://revistadomprs.org.br acesso em 23 de nov. 2024.

PARALELISMO DE PROCESSOS E LITÍGIOS TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA DUPLA JUDICIALIZAÇÃO DO CASO RIO DOCE

PARALLELISM OF TRANSNATIONAL PROCESSES AND DISPUTES: AN ANALYSIS OF THE DOUBLE JUDICIALIZATION OF THE RIO DOCE CASE

Giselly Gomes Moreira[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Critérios identificadores dos processos paralelos transnacionais e ações relacionadas. **3.** Litispendência internacional no sistema processual brasileiro. **4.** A homologação do acordo, os processos paralelos e as possíveis problemáticas decorrentes do dupla judicialização do litígio. **5.** A importância da gestão adequada e eficiente dos processos transnacionais em matéria coletiva. **6.** Conclusão. **7.** Referências bibliográficas.

RESUMO: Este artigo analisa os efeitos processuais dos litígios transnacionais em matéria coletiva. Para tanto, o estudo centra-se na judicialização do Caso Rio Doce sob a jurisdição inglesa em concomitância com a jurisdição brasileira. A legislação processual brasileira não reconhece os efeitos da litispendência no plano internacional, admitindo a tramitação de ações idênticas e conexas no exterior. Paralelamente, verifica-se que a regulação dos processos paralelos transnacionais ainda é uma lacuna, uma vez que o Projeto de Jurisdição da Conferência de Haia está em curso. Nesse sentido, o viés da presente pesquisa é investigar os possíveis efeitos e mecanismos de gestão adequada dos processos paralelos para os ordenamentos jurídicos envolvidos no litígio em questão, considerando que as problemáticas resultantes dos processos paralelos não possuem tratamento harmônico e uniforme sob a perspectiva global.

Palavras-chave: Processos paralelos. Litígios transnacionais. Litispendência internacional. Ações conexas. Caso Rio Doce.

ABSTRACT: *This article analyzes the procedural effects of transnational disputes in collective matters. To this end, the study focuses on the judicialization of the Rio Doce Case under English jurisdiction in conjunction with Brazilian jurisdiction. Brazilian procedural legislation does not recognize the effects of lis pendens at the international level, admitting the processing of identical and related actions abroad. At the same time, it appears that the regulation of transnational parallel processes is still a gap, since the Hague Conference Jurisdiction Project is ongoing. In this sense, the bias of this research is to investigate the possible effects and mechanisms of adequate management of parallel processes for the legal systems involved in the dispute in question, considering that the problems resulting from parallel processes do not have harmonious and uniform treatment from a global perspective.*

[1] Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo (UFES). Graduada em Direito na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Participante do Grupo de Pesquisa Labirinto da Codificação do Direito Internacional Privado – (LABCODEX – UFES). Lattes: < http://lattes.cnpq.br/7551386857425257> .Advogada cível. E-mail: gisellymoreira.adv@gmail.com.

Keywords: *Parallel processes. Transnational disputes. International lis pendens. Related actions. Rio Doce case.*

1. INTRODUÇÃO

Os litígios globais têm acentuado as discussões e debates em torno do Direito Processual Internacional, de maneira a enfatizar a necessidade de reformulação dos critérios na fixação da jurisdição e competência[2]. Dentro desse contexto, o estudo dos processos paralelos transnacionais ganha importante evidência[3], ao ressaltar as problemáticas atinentes aos conflitos de jurisdição internacional, em especial os seus efeitos[4].

A judicialização do Caso Rio Doce tanto na jurisdição inglesa como na jurisdição brasileira demonstra justamente esse panorama[5]. Isso porque, o sistema processual brasileiro, nos termos do art. 24 do Código de Processo Civil (CPC) não reconhece os efeitos da litispendência internacional (extinção da causa sem o julgamento de mérito). Desta forma, autoriza-se a existência de ações idênticas - tanto na jurisdição brasileira como na estrangeira. Excepciona-se a regra apenas em caso de disposição em contrário nos tratados internacionais e acordos bilaterais[6].

A tramitação da ação inglesa ocorre de forma simultânea ao processamento das ações no ordenamento jurídico brasileiro, dos quais se destacam a Ação Civil Pública Autos nº 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400 (ACP de 155 bilhões)[7] e a nova proposta de cordo intitulada de Acordo da Repactuação, que foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em novembro de 2024[8].

Muito embora a regra do art. 24 do CPC seja bem delimitada no plano interno, o dispositivo ganha novos contornos nos processos paralelos transnacionais, nos quais há diferentes sistemas processuais envolvidos, não existindo regulamento no plano global para a

---

[2] LUPOI, Michele Angelo. Conflitti transnazionali di giurisdizioni. A. Giuffre Editore, 2002. p. 635.
[3] MCLACHLAN, Campbell. *Lis pendens in international litigation*. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p.13.
[4] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, p. 2021-23, 2022.
[5] Disponível em: < https://www.judiciary.uk/judgments/municipio-de-mariana-v-bhp-group/>. Acesso em 25 nov 2024.
[6] TIBURCIO, Carmen. Extensão e limites da Jurisdição Brasileira. *Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*, Ed Jus Podium, Salvador, 2016. p. 245.
[7] Conforme disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em 23 nov, 2024.
[8] Conforme disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Pet-13.157-homologacao-de-acordo_Assinado-1.pdf>

disciplina de tais litígios[9], sendo ausentes critérios harmônicos e uniformes sobre o tema, o que torna o contexto ainda mais peculiar.

Sob essa perspectiva, quando se analisa os efeitos dos processos paralelos a partir da judicialização do Caso Rio Doce, identifica-se novas questões quanto a função e o regime da litispendência, que pode ser muito problemática[10], apesar da aparente clareza da legislação processual.

Nesse panorama, busca-se responder a seguinte pergunta: quais os possíveis efeitos e mecanismos de gestão adequada dos processos paralelos transnacionais, considerando que as problemáticas resultantes dos processos paralelos não possuem tratamento harmônico e uniforme sob a perspectiva global?

2. CRITÉRIOS IDENTIFICADORES DOS PROCESSOS PARALELOS TRANSNACIONAIS E AÇÕES RELACIONADAS

Os processos paralelos e o instituto da litispendência evidenciam problemas conectados aos processos transnacionais. Demandas com elementos de estraneidade, com o desdobramento em duas jurisdições distintas, revelam que a multiplicidade de litígios é uma faceta das sociedades pluriconetadas[11]. A doutrina do *forum shopping* tornou e ainda torna a prestação da tutela jurisdicional um verdadeiro desafio do processo civil, em especial, nos litígios paralelos[12].

Através do *forum shopping* é facultado ao demandante interpor sua ação na jurisdição que melhor julgue o litígio, ou seja, a eleição do foro ocorre pelo próprio autor, em respeito a autonomia da sua vontade[13]. Os litigantes podem assim escolher a competência nas hipóteses de competência concorrente, de modo a assegurar vantagens que lhe são estratégicas, tais como a redução dos custos financeiros, a duração do processo, conveniência, dentre outros[14]. A escolha da jurisdição volta-se para aquela com maior possibilidade de obter o resultado mais

[9] Conforme disponível em: <https://www.hcch.net/pt/projects/legislative-projects/jurisdiction>
[10] MUIR WATT, Horatia. De la régulation des procédures parallèles dans le contentieux contractuel transfrontière (et l'exploitation stratégique de ses failles): l'affaire de The Alexandros T 1. *Revue critique de droit international privé*, v. 14, n. 1, p. 71-84, 2014.
[11] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 113 (Ebook).
[12] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, p. 2021-23, 2022.
[13] SAAR, Isabela de Araujo. A aplicação do forum non conveniens no ordenamento jurídico brasileiro no âmbito dos conflitos internacionais. 2022. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Espirito Santo, 2022. p .109-124. Disponível em: < https://sappg.ufes.br/tese_drupal//tese_16243_PDF%20final%20para%20encadernac%26%23807%3Ba%26%23 771%3Bo%20-%20Dissertac%26%23807%3Ba%26%23771%3Bo%20ISABELA%20SAAR%20%281%29.pdf>
[14] PEIXOTO, Ravi. O forum non conveniens e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. In: *Revista de Processo*. 2018. p. 381-415.

favorável aos interesses do litigante, constituindo um verdadeiro direito potestativo legítimo do jurisdicionado[15].

Por outro lado, a doutrina do *forum non conveniens* visa mitigar os efeitos de tal faculdade, determinando o declínio da competência nas hipóteses em que a escolha exorbitante do foro se apresente como abuso do direito ou denote riscos para a boa administração da justiça.[16] A doutrina *do forum non conveniens* está intrinsecamente relacionada com a busca do melhor foro ou do foro mais adequado para o processamento e julgamentos das causas, tudo isso fundado em pressupostos como: a) foro alternativo e b) demonstração de uma desvantagem injusta ao demandado se a competência não for declinada[17].

Sob essa perspectiva, se verifica que o surgimento de processos paralelos nas sociedades contemporâneas é um marco do *forum shoppin*g, evidenciando uma correlação entre demandas pluriconectadas e a busca pela melhor jurisdição. Surgem assim, os denominados litígios transnacionais cuja característica central é a existência de "determinado vínculo ou elemento de conexão com outros ordenamentos jurídicos"[18].

Nas Recomendações da Associação Internacional de Direito Internacional (ILA) há um parâmetro para definição dos processos paralelos, considerando a igualdade das partes e o objeto da demanda: [19]

> (...) procedimentos pendentes entre as mesmas partes perante uma jurisdição estatal ou outro tribunal arbitral, relativos a uma ou mais questões litigiosas idênticas, ou substancialmente idênticas àquelas submetidas ao tribunal arbitral da arbitragem em curso (o "Procedimento Paralelo" (Associação Internacional de Direito Internacional. ILA. Recomendações).

Ronald Brand destaca que os processos concorrentes são aqueles em tramitação nos tribunais de mais de um país, com a mesma situação fática ou situações intrinsecamente relacionadas entre si[20].

---

[15] CAMARGO, Solano de. Forum shopping: modo lícito de escolha de jurisdição? 2015. 2015. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. p. 73-78.

[16] AYMONE, Priscila Knoll. *A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional*. 2011. p. 18-19.

[17] DEL NERO, Giovanna Filippi. Arbitragem e litispendência. 2019. p. 111.Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: < https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10072020-165932/publico/9741066_Dissertacao_Original.pdf>.

[18] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 04-05 (Ebook).

[19] INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION – ILA. *Final Report on lis pendens and arbitration, Commentary to Recommendations*. Toronto Conference, 2006. p. 24

[20] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 20-21.

O termo “processos paralelos” também aparece no Projeto de Convenção da Haia sobre Jurisdição, descrevendo “processos relacionados ações ou reivindicações” com ações ou reivindicações relacionadas como foco de atenção[21].

Apesar da semelhança com o instituto da litispendência, os processos paralelos, via de regra, apresentam uma definição própria[22], porque não exigem a tríplice identidade comum da litispendência[23]. Podem ser classificados em conflitantes, quando há o conflito de jurisdições, resultando em ações paralelas e conexas[24]; e não conflitantes, quando os resultados e efeitos não geram riscos de decisões contraditórias, apesar da igualdade entre as partes e o mesmo objeto[25].

Os processos paralelos constituem, portanto, processos simultâneos em diferentes jurisdições, mas cujos desdobramentos são incertos, considerando que seus efeitos podem se distinguir a depender das legislações dos ordenamentos jurídicos envolvidos.[26] Existe uma divergência jurídica no enfrentamento dos processos concorrentes, muito embora as características que lhes são comuns[27]. Esse cenário de incertezas jurídicas, fica ainda mais fragilizado ao considerar a incidência de processos paralelos em litígios transnacionais porque existe o risco, por exemplo, de decisões conflitantes, aumentos dos custos e dispêndios dos tribunais[28].

Ainda, se percebe uma verdadeira “corrida contra o tempo”[29] para que o julgamento ocorra em definitivo no país que primeiro intentou a ação, de modo a impedir o prosseguimento do processo no exterior. Tal aspecto enfatiza a necessidade de assegurar a primazia dos direitos ora tutelados e a justiça para as partes litigantes[30].

---

[21] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 06.
[22] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 06.
[23] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011, p. 31.
[24] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011 p. 21.
[25] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011. p. 20.
[26] DEL NERO, Giovanna Filippi. *Arbitragem e litispendência*. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
[27] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 02-03.
[28] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 02-03.
[29] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 04-05 (Ebook).
[30] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 05.

Dentro desse contexto destacam-se ainda as ações relacionadas que são definidas como ações intimamente conectadas[31]. O Regulamento de Bruxelas I (Regulamento UE n.1215 de 2012) traz importante disciplina da matéria nos arts. 29 e 30[32]. Para Ronald Brand é de suma importância a regulamentação das ações relacionadas em uma convenção de natureza global, considerando as especificidades dos litígios transnacionais. Sob esse viés, propõe a elaboração de regras globais para as ações relacionadas que possam abranger hipóteses de processos paralelos "puros" e não somente um regramento para disciplinar os processos paralelos[33].

3. LITISPENDÊNCIA INTERNACIONAL NO SISTEMA PROCESSUAL BRASILEIRO

Regra geral, os países de *Civil Law* regulam a litispendência internacional através da regra *first in time*, de modo que o juiz competente para o julgamento da causa será o juiz prevento, isto é, o juiz em que a ação foi ajuizada em primeiro lugar[34]. Há, sob esse contexto, países que não reconhecem os efeitos da litispendência no plano internacional, permitindo o prosseguimento das duas ações idênticas em jurisdições distintas. Por outro lado, existem países que admitem a litispendência internacional por meio do exame do reconhecimento e execução de sentenças estrangeiras[35].

Na legislação processual brasileira a litispendência internacional é regulada no art. 24 do Código de Processo Civil (CPC)[36], o qual prevê a tramitação simultânea dos processos sob a jurisdição brasileira e estrangeira, excepcionando a hipótese somente nos casos de tratados ou acordos bilaterais em sentido contrário[37]. Trata-se de competência concorrente na qual a

---

[31] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 05.

[32] Conforme disponível em: < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_295_R_0003&from=PT>

[33] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 02.

[34] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011. p. 31.

[35] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, 2022. p. 05.

[36] BRASIL. Lei no 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov. br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 jul. 2020.

[37] A ação proposta perante tribunal estrangeiro não induz litispendência e não obsta a que a autoridade judiciária brasileira conheça da mesma causa e das que lhe são conexas, ressalvadas as disposições em contrário de tratados internacionais e acordos bilaterais em vigor no Brasil. Parágrafo único. A pendência de causa perante a jurisdição brasileira não impede a homologação de sentença judicial estrangeira quando exigida para produzir efeitos no Brasil.

autoridade brasileira analisa o feito sem excluir a competência da autoridade estrangeira, ainda que reconhecida a identidade das causas[38].

André de Carvalho Ramos assevera que o sistema processual brasileiro não adotou, na esfera internacional, o efeito tradicional da litispendência (extinção da causa sem julgamento do mérito), seja de ofício pelo juiz ou em matéria de defesa pela parte.[39] A legislação processual brasileira inclina-se para a proteção da soberania estatal, não existindo obrigatoriedade na declinação da competência em favor da jurisdição estrangeira. Há, sob essa conjuntura, permissão para o paralelismo de ações, sendo indiferente a propositura de ação idêntica no exterior, uma vez que eventuais controvérsias deverão passar pelo crivo da coisa julgada.[40] Os fundamentos, portanto, quanto ao não reconhecimento da litispendência internacional, perpassam pelos princípios da não intervenção e da não gerência[41].

Por força do art. 24 do CPC, o exame da litispendência internacional recai, portanto, sobre a tramitação das ações idênticas em países distintos (mesmas partes, mesma causa de pedir e mesmo pedido), não se confundindo com as hipóteses do trânsito em julgado das ações, situação que será resolvida pela doutrina da coisa julgada[42].

Sob essa perspectiva, se defende que o sentido do dispositivo mencionado é não reconhecer os efeitos da litispendência para a ação em curso no exterior[43], assegurando a prerrogativa do exercício jurisdicional sobre o território brasileiro e seus nacionais[44]

Barbosa Moreira assevera que a expressão "não induz litispendência" é usada de forma excessiva pelo legislador, não cabendo ao ordenamento jurídico brasileiro regular efeitos de uma lide no exterior. Para o autor, "o que se quis estatuir foi a irrelevância desses possíveis efeitos *para a nossa Justiça*: que a lide penda ou não perante o juiz de outro Estado, nada importa aqui"[45]. Desta forma:

---

[38] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011. p. 31.

[39] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 113 (Ebook).

[40] DEL NERO, Giovanna Filippi. *Arbitragem e litispendência*. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

[41] DEL NERO, Giovanna Filippi. *Arbitragem e litispendência*. 2019. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. p. 101.

[42] HILL, Flávia Pereira; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa; SIQUEIRA, Tatiana Paula Cruz. *Os limites da jurisdição nacional no Código de Processo Civil e a densificação do acesso à justiça*. In: Revista de Processo. 2016.

[43] TIBURCIO, Carmen. Extensão e limites da Jurisdição Brasileira. *Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*, Ed Jus Podium, Salvador, 2016. p. 246.

[44] VILELA, Gustavo Baião et al. *A corrupção transnacional e os desafios para a aplicação extraterritorial da Lei nº 12.846/2013*. 2023. p. 109.

[45] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 03.

> Não se nega propriamente *a litispendência*, em si: se ela existe ou não, só a *lex fori* pode responder. Nega-se, isto sim, o efeito impeditivo da litispendência em relação ao processo instaurado no Brasil; nega-se, em outras palavras, a possibilidade de vir o juiz pátrio a acolher a preliminar de litispendência porventura levantada, aqui, por qualquer das partes, com fundamento na precedente existência de processo estrangeiro sobre a mesma lide – e também, é claro, a possibilidade de vir ele a conhecer *ex officio* da matéria, como lhe seria dado fazer se se tratasse de outro processo em curso perante a *nossa* Justiça (arts. 267, § 3.°, e 301, § 4.°).[46]

Outro argumento para justificar a resistência da legislação brasileira no reconhecimento da litispendência internacional diz respeito a impossibilidade de violação das competências constitucionalmente fixadas:

> (...) caberá ao juiz de primeira instância, que está decidindo a questão, apreciar a alegação para extinguir o processo no Brasil. Quando a autoridade judiciária brasileira admite a exceção, implicitamente está admitindo que a ação em curso no exterior, quando finda, poderá ser homologada no Brasil, o que é segundo a nossa sistemática constitucional, da competência do Superior Tribunal de Justiça[47].

4. A HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO, OS PROCESSOS PARALELOS E AS POSSÍVEIS PROBLEMÁTICAS DECORRENTES DO DUPLA JUDICIALIZAÇÃO DO LITÍGIO

Os conflitos extraterritoriais mostram-se uma tendência da sociedade capitalista[48] e ensejam a possibilidade de litigância em outros países, originando o fenômeno da litispendência internacional, manifestação típica do *forum shopping*[49]. O grande desafio dentro desse contexto, é justamente compreender as problemáticas jurídicas decorrentes do reconhecimento dos litígios paralelos, em que a jurisdição internacional concorrente ganha maior evidência[50].

Ou seja, se de um lado há a faculdade de demandar mais de um Estado soberano nas tratativas de um litígio com fator transnacional, qual ou quais seriam as questões conflituosas que podem surgir a partir desse panorama? [51]

---

[46] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 03.

[47] TIBURCIO, Carmen. Extensão e limites da Jurisdição Brasileira. *Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição*, Ed Jus Podium, Salvador, 2016. p. 245.

[48] LEITE, Carlos Henrique Bezerra; ZANETI, Graziela Argenta. (ZANETI, Graziela Argento, p. 162). Litigância transnacional e acesso à justiça: implicações para o sistema de justiça brasileiro nos desastres do Rio Doce e de Brumadinho - CASO BHP – INGLATERRA/AUSTRÁLIA E CASO TÜV SÜD/VALE – ALEMANHA/ESTADOS UNIDOS. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Vol. 24, 2023, p. 162. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/72243>. Acesso em 27 fev. 2024

[49] LUPOI, Michele Angelo. *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. A. Giuffre Editore, 2002. p. 616.

[50] TIBURCIO, Carmen**.** *Extensão e limites da jurisdição brasileira: competência internacional e imunidade de jurisdição*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 230.

[51] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 113 (Ebook).

A judicialização do Caso Rio Doce no Tribunal do Reino Unido (*Município de Mariana -v- BHP Group*)[52] demonstra exatamente o fenômeno dos processos paralelos com fator transnacional. No caso em comento, foi interposta uma ação pelo escritório internacional Pogust Goodhead[53]no Tribunal Superior de Liverpool em face da BHP Group Plc e BHP Group Limited, para o ressarcimento das vítimas pelo crime na Bacia do Rio Doce, após o rompimento da barragem de Fundão (Mariana-MG) em 2015.

O escritório trabalhou com a tese do reconhecimento da jurisdição internacional do caso, uma vez que as empresas causadoras do dano (Vale e Samarco), são controladas por uma multinacional pertencente ao grupo BHP, sediada na Inglaterra (Reino Unido), o que justificaria, nos termos do arts. 33 e 34 do Regulamento UE 1215 de 2012[54], o julgamento da ação no ordenamento inglês.[55]

A tramitação da ação inglesa ocorre de forma simultânea ao processamento das ações judiciais e extrajudiciais instauradas no ordenamento jurídico brasileiro, dos quais se destacam a Ação Civil Pública Autos nº 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400 (ACP de 155 bilhões)[56] e a nova proposta de acordo intitulada de Acordo da Repactuação, que foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em novembro de 2024, ainda que em tramitação a ação estrangeira[57].

Essa dupla adjudicação deve ser objeto de atenção porque:

i) o sistema processual brasileiro, nos termos do art. 24, caput, CPC 2015, não reconhece os efeitos da litispendência no plano internacional, que seria a extinção da causa sem o julgamento de mérito[58].Assim, autoriza-se a existência de ações idênticas tanto na jurisdição brasileira como na jurisdição estrangeira[59].O parágrafo único do art. 24 do CPC 2015, dispõe, nesse sentido, que: "*a pendência de causa perante a jurisdição brasileira não impede a homologação de sentença judicial estrangeira quando exigida para produzir efeitos no Brasil*."

---

[52] Disponível em: < https://www.judiciary.uk/judgments/municipio-de-mariana-v-bhp-group/>. Acesso em 22 fev 2024.
[53] Sitio eletrônico do escritório internacional: <https://casoinglesmariana.com.br/>.
[54] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=DE#:~:text=O%20Regulamento%20(UE)%20n.o%20531%2F2012%20do,se%20dever%C3%A1%20aproximar%20de%20zero.
[55] Disponível em: < https://www.judiciary.uk/judgments/municipio-de-mariana-v-bhp-group/>. Acesso em 22 fev 2024.
[56] Conforme disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em 23 nov, 2024.
[57] Sobre o acordo de repactuação: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/novo-acordo-de-repactuacao-de-mariana-e-homologado-pelo-stf
[58] TIBURCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira: competência internacional e imunidade de jurisdição*. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 243.
[59] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 113 (Ebook).

ii) homologada a decisão estrangeira, o juiz da causa em território nacional deve extinguir o processo sem julgamento de mérito, já que a decisão homologada pelo STJ se reveste da autoridade da coisa julgada, com a produção de efeitos no Brasil[60].

Nesse contexto, fazendo um juízo de correlação entre o art. 24 do CPC 15 e a judicialização do Caso Rio Doce no sistema inglês, vê-se que a problemática gravita em torno da possibilidade de conflito entre os efeitos processuais das ações brasileiras, em especial do acordo extrajudicial denominado de Acordo da Repactuação e o trânsito em julgado da sentença estrangeira[61]. Possíveis discrepâncias irreconciliáveis podem interferir na regulamentação substantiva do direito contestado, o que revela um efeito muito mais grave que se a questão for analisada puramente sob o ângulo da economia processual e ou financeira[62].

O denominado Acordo da Repactuação foi elaborado para pôr fim as tratativas indenizatórias do Caso Rio Doce, configurando uma solução consensual para o conflito no ordenamento jurídico brasileiro[63]. O acordo prevê a disponibilização de 170 bilhões de reais para reparação, restauração, recuperação, compensação e/ou indenização, dos danos socioambientais e dos danos socioeconômicos coletivos e difusos de qualquer natureza (incluindo sociais, morais e extrapatrimoniais) decorrentes do rompimento da barragem de Fundão (Mariana -MG) e seus desdobramentos[64].

Em novembro de 2024 o referido acordo foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), objetivando impedir a contínua judicialização do litígio e o consequente prolongamento da insegurança jurídica[65]. Apesar de conter uma cláusula específica determinando que a adesão ao instrumento resulta na desistência de ação no exterior com o mesmo objeto[66], o acordo não impediu a tramitação regular do feito na jurisdição inglesa, que

---

[60] TIBURCIO, Carmen. *Extensão e limites da jurisdição brasileira: competência internacional e imunidade de jurisdição.* Salvador: JusPodivm, 2016. p. 244.

[61] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 02-03.

[62] LUPOI, Michele Angelo. *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. A. Giuffre Editore, 2002. p. 616-635.

[63] Conforme disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Pet-13.157-homologacao-de-acordo_Assinado-1.pdf>

[64] Cláusula 01, parágrafo primeiro.

[65]Conforme disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/11/Pet-13.157-homologacao-de-acordo_Assinado-1.pdf> .

[66] Cláusula 03, parágrafo terceiro: Cláusula 3. A HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL deste ACORDO acarretará a extinção de todas as ações judiciais, com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, inciso III, alínea 'b', da Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como de procedimentos administrativos indicados no ANEXO 23 – AÇÕES Docusign Envelope ID: 7D463BD8-A08C-4822-83C9-B6BAEA71DF4D 15 JUDICIAIS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS A SEREM EXTINTOS POR ESTE ACORDO, envolvendo os SIGNATÁRIOS atinentes ao ROMPIMENTO e ao objeto deste ACORDO, operando-se o efeito da coisa julgada, oponível a toda e qualquer eventual ação ajuizada após a assinatura deste ACORDO, cujo objeto sejam os danos abrangidos por este ACORDO, conforme previsto na Cláusula 1.

ocorre desde 2018 e atualmente encontra-se na fase de julgamento do mérito para fins de responsabilização do grupo BHP.[67]

Tal imbróglio judicial chama atenção porque, a priori, revela que há uma importância da análise dos processos paralelos transnacionais em matéria coletiva, sobretudo quanto aos efeitos processuais que podem resultar. No Caso Rio Doce, considerando que as duas jurisdições (brasileira e inglesa) são soberanas, suas decisões revestem-se de autoridade para produção dos efeitos.[68]

André de Carvalho Ramos explica que a doutrina da coisa julgada visa impedir o risco de decisões contraditórias na medida em que a ação brasileira transitada em julgado impede a homologação da sentença no exterior. Por sua vez, homologada a sentença estrangeira, o processo brasileiro pode ser extinto sem julgamento do mérito.[69]

Sob esse consectário, há no Brasil, o predomínio da corrente da indiferença ou do predomínio da coisa julgada em que defende-se o cumprimento da sentença que em primeiro lugar transitar em julgado, sendo indiferente a data da propositura da ação, de modo que o critério temporal torna-se decisivo no caso concreto. Essa conjuntura leva a um segundo problema que é a morosidade do sistema brasileiro diante da possibilidade de interposição de inúmeros recursos que obstam a determinação do trânsito em julgado, com uma delonga do processo brasileiro[70].

Barbosa Moreira assevera que a tramitação de lide estrangeira não impede o exercício da atividade cognitiva na jurisdição brasileira, sendo irrazoável afirmar a possibilidade de exclusão de toda e qualquer repercussão da ação de outro país em território brasileiro[71]. Para o autor, "*o respectivo trânsito em julgado impedirá, em termos definitivos, qualquer repercussão, no território nacional, do resultado a que se chegue no outro país* [72]

Por outro lado, Campbell afirma que a doutrina da coisa julgada não oferece uma explicação completa para os processos paralelos e as ações conexas, nas quais não há a tríplice

---

[67] Conforme informações disponíveis em <https://casoinglesmariana.com.br/>
[68] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 113 (Ebook).
[69] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 11 (Ebook).
[70] DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 114 (Ebook).
[71] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 02-03.
[72] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 02-03.

identidade. Segundo o professor, o status de trânsito em julgado de uma sentença estrangeira não impediria o prosseguimento do litígio paralelo[73].

De fato, trazendo essa análise do mecanismo da coisa julgada para os processos paralelos transnacionais, vê-se que algumas questões ainda permanecem desafiadoras, tomando como base o Caso Rio Doce. Por exemplo:

i) O trânsito em julgado do Acordo da Repactuação impediria a tramitação da ação estrangeira, nos termos do art. 485, V, CPC, em respeito a autoridade da coisa julgada?

ii) Considerando que o reconhecimento e execução da possível sentença estrangeira ocorra na própria jurisdição inglesa, o que pode acontecer na hipótese do trânsito em julgado do acordo acontecer antes da prolação da sentença estrangeira? A ação inglesa continuaria em tramitação?

iii) Em termos de estabilidade processual, a homologação (e não o trânsito em julgado) do Acordo da Repactuação teria alguma validade no sistema inglês?

iv) A adesão ao Acordo da Repactuação no Brasil, que prevê a implementação de sistemas *on line* para pagamento dos atingidos impediria a ação do país estrangeiro?

A questão se torna ainda mais complexa quando analisada a falta de critérios uniformes para harmonização das questões resultantes dos processos transnacionais. Não há, sob a ótica global, um regramento para propositura de soluções concretas no enfrentamento adequado de casos similares no plano nacional, com a adoção de regras uniformes e harmônicas[74].

O Projeto sobre Jurisdição da Conferência da Haia, formulado a partir de 2019, para a elaboração de uma Convenção sobre processos paralelos e ações conexas visa justamente criar um documento capaz de responder problemas como: com base em quais fundamentos as partes de uma disputa civil ou comercial devem poder recorrer aos tribunais de um determinado Estado?; 2) com base em quais fundamentos um Estado pode exercer jurisdição em questões civis e comerciais; 3) como regras harmonizadas nessa área podem reduzir o risco de litígios paralelos em vários Estados?[75], mas ainda encontra-se em fase das tratativas de reuniões, com a formulação de um esboço do projeto, sem a apresentação definitiva do documento[76].

---

[73] MCLACHLAN, Campbell. *Lis pendens in international litigation*. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p.24-25.
[74] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, p. 2021-23, 2022
[75] Disponível em: <https://www.hcch.net/pt/projects/legislative-projects/jurisdiction>
[76] Disponível em: <https://www.hcch.net/pt/projects/legislative-projects/jurisdiction>

No Caso Rio Doce, por exemplo, as questões atinentes aos processos paralelos sob jurisdição inglesa e brasileira, sofreram impactos dos dois ordenamentos jurídicos citados. O regramento do ordenamento europeu que fundamentou o julgado, Regulamento UE 1215 de 2012, prevê, ao longo dos arts. 33 e 34 a suspensão de ações idênticas ou conexas. Ocorre que o Tribunal Superior do Reino Unido, no julgamento que reconheceu a jurisdição inglesa, determinou que a suspensão de reivindicações não pode ser critério suficiente quando o caso concreto demonstrar a incidência do art. 4 do Regulamento. O referido dispositivo trata da regra do domicilio e determina que a empresa deve ser julgada em seu país de origem[77].

Esses aspectos decorrentes da judicialização do Caso Rio Doce demonstram que os mecanismos processuais para "o bloqueio" dos efeitos dos processos paralelos "esbarram" na complexidade das lides com fator transnacional, o que requer a implementação de regras ou princípios de caráter global e vinculante.

5. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO ADEQUADA E EFICIENTE DOS PROCESSOS TRANSNACIONAIS EM MATÉRIA COLETIVA

O fenômeno dos processos paralelos transnacionais demonstra a necessidade de uma gestão adequada e eficiente das lides envolvendo a mesma causa em diferentes jurisdições[78]. Tratando-se de litígios coletivos ambientais, a necessidade dessa gestão se torna ainda mais evidente, considerando os múltiplos interesses envolvidos, de diferentes grupos e indivíduos, sob o escopo da responsabilidade ambiental internacional[79].

É ponto incontroverso que os conflitos extraterritoriais mostram-se uma tendência da sociedade capitalista, resultando na possibilidade de litigância em outros países, com a responsabilização das empresas multinacionais, naquilo que se denomina exercício da jurisdição no *home state court da parent company*[80].

---

[77] DOMINGOS Pedro. Avaliando a Administração da Justiça e o Abuso de Processo: Uma Análise Crítica do Desafio da Jurisdição de Mariana [2022] e do Sistema Europeu de Direito para Questões Civis e Comerciais para um Terceiro Estado' (2024) 7(2) Acesso à Justiça na Europa Oriental 410-426.

[78] MCLACHLAN, Campbell. *Lis pendens in international litigation*. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p.13.

[79] ZANETI JR, Hermes; BORGES, Orlindo Francisco; CARDOSO, Juliana Provedel. Acoes coletivas transnacionais para tutela de danos ambientais: caso Chevron (STJ, HSE 8.542). *Revista de Direito Ambiental: RDA*, Sao Paulo, v. 21, n. 84, p. 187213, 2016.

[80] LEITE, Carlos Henrique Bezerra; ZANETI, Graziela Argenta. (ZANETI, Graziela Argento, p. 162). Litigância transnacional e acesso à justiça: implicações para o sistema de justiça brasileiro nos desastres do Rio Doce e de Brumadinho - CASO BHP – INGLATERRA/AUSTRÁLIA E CASO TÜV SÜD/VALE – ALEMANHA/ESTADOS UNIDOS. In: Revista Eletrônica de Direito Processual, Vol. 24, 2023, p. 162. Disponível em: . Acesso em 27 fev. 2024.

Nesse sentido, deve-se abrir espaço para uma análise crítica dos processos paralelos porque de um lado existem aspectos "objetivos" como o risco de decisões contraditórias, a economia processual, as complexidades decorrentes da coisa julgada[81], mas por outro, há que se considerar os direitos substanciais envolvidos dos litigantes[82]. Isso porque:

> (...) os litígios transfonteiriços, em virtude de, por suas características,serem afetos aos danos coletivos e ocorrerem simultaneamente em mais de um ordenamento jurídico, bem como serem comuns na matéria ambiental, cujos princípios norteadores são poluidor pagador e usuário pagador, a precaução/prevenção e a recuperação integral do dano e cuja característica é a ubiquidade,tornam-se matéria de grande complexidade no âmbito do processo internacional. (...) a adequada tutela dos direitos nos diferentes ordenamentos jurídicos envolvidos necessita ser pensada de forma estratégica para que ocorra efetivamente a tutela adequada dos direitos nos diferentes países,em ão apenas em umdeles, gerando parcialmente a recomposição do ilícito e resultando na quebra das premissas do poluidor pagador e da precaução/prevenção.[83]

No Caso Rio Doce, tal aspecto é bem evidente uma vez que as vítimas do rompimento da barragem de Fundão (Mariana-MG) objetivam uma justa reparação dos danos que sofreram e que sofrem ao longo dos 09 anos da data do desastre. Na tramitação das ações nas duas jurisdições competentes envolvidas (brasileira e inglesa), os litigantes vítimas deparam-se com um acordo que prevê expressamente a renúncia de qualquer ação no exterior, na hipótese de sua adesão, o que pode ensejar uma certa corrida pela sua assinatura, porque na grande maioria, as vítimas do Caso Rio Doce enquadram-se na categoria de vulneráveis e mesmo hiper vulneráveis. Esse é um dos aspectos para gestão dos processos paralelos tomando como referência o caso citado, que destaca a interrelação entre a pendência de ações e os direitos substanciais envolvidos.

Logo, a gestão adequada dos processos transnacionais deve ter, a efetivação de direitos fundamentais como importante referencial, analisando o caso concreto e suas peculiaridades para o correto enfrentamento da lide[84]. Torna-se necessário viabilizar mecanismos processuais no sentido de responder algumas questões, como por exemplo: É viável para as partes ficarem à mercê de uma delonga processual incerta e sem regras claras e uniformes? Seria justo

---

[81] AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011. p. 18-19.

[82] HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, p. 2021-23, 2022.

[83] MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; ZANETI, Graziela Argenta. Processo Internacional Transfronteiriço: os Litígios que não Respeitam Fronteiras–da Soberania à Tutela dos Direitos. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2016.

[84] DEL NERO, Giovanna Filippi. Arbitragem e litispendência. 2019. p. 111.Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: < https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10072020-165932/publico/9741066_Dissertacao_Original.pdf>.

concentrar os pedidos dos litigantes-vítimas em uma jurisdição marcada pela morosidade processual? [85]

O enfrentamento, portanto, dos processos paralelos com fator transnacional, requer, nesse sentido, a análise conjugada dos elementos objetivos e dos aspectos envolvendo os direitos substanciais das partes[86].

6. CONCLUSÃO

Longe de esgotar o tema relativo aos processos paralelos transnacionais, o presente artigo buscou contribuir para o debate acadêmico em torno da gestão adequada dos litígios com fator transnacional, de modo a ressaltar a importância da elaboração de regras claras e uniformes sobre o tema.

Ao longo do trabalho, verificou-se a inexistência de uma convenção global sobre os processos paralelos e ações conexas, o que torna o contexto dos litígios transnacionais complexo, uma vez que os diferentes tratamentos sobre a matéria em cada país envolvido, podem resultar não apenas no risco de decisões contraditórias, como também trazer prejuízos na tutela e primazia do grupo atingido.

Assim, foi constatada que apesar da aparente clareza do art. 24 do CPC, que trata da litispendência no plano internacional, é necessária a observância das peculiaridades do caso concreto, como o Caso Rio Doce, no qual o contexto resultante da dupla judicialização, evidencia a insuficiência dos mecanismos processuais para sua gestão adequada.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYMONE, Priscila Knoll. A problemática dos procedimentos paralelos: os princípios da litispendência e da coisa julgada em arbitragem internacional. Tese (doutorado). São Paulo: USP, 2011.

CAMARGO, Solano de. Forum shopping: modo lícito de escolha de jurisdição? 2015. 2015.

[85] MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; ZANETI, Graziela Argenta. Processo Internacional Transfronteiriço: os Litígios que não Respeitam Fronteiras–da Soberania à Tutela dos Direitos. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2016.

[86] Gustavo Vilela, pg. 110: A abertura de múltiplos processos também tem o condão de repercutir no contraditório, já que o investigado deve arcar com despesas elevadas para que possa se defender em diferentes países, que contam com normas próprias. Do ponto de vista da atuação estatal, há de ser frisado o dispêndio de recursos nas investigações e na tramitação dos processos administrativos ou judiciais paralelos cuja solução poderia ser alcançada pela atuação de apenas um Estado VILELA, Gustavo Baião et al. *A corrupção transnacional e os desafios para a aplicação extraterritorial da Lei nº 12.846/2013*. 2023. p. 109.

Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. p. 73-78.

DE CARVALHO RAMOS, André. *Curso de Direito Internacional Privado*. 3 ed, São Paulo. SaraivaJur., 2023, p. 114 (Ebook).

DEL NERO, Giovanna Filippi. Arbitragem e litispendência. 2019. p. 111.Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-10072020-165932/publico/9741066_Dissertacao_Original.pdf>.

DOMINGOS Pedro. Avaliando a Administração da Justiça e o Abuso de Processo: Uma Análise Crítica do Desafio da Jurisdição de Mariana [2022] e do Sistema Europeu de Direito para Questões Civis e Comerciais para um Terceiro Estado' (2024) 7(2) Acesso à Justiça na Europa Oriental 410-426.

HERRUP, Paul; BRAND, Ronald A. A Hague Convention on Parallel Proceedings. *Harvard International Law Journal Online*, v. 63, p. 2021-23, 2022.

HILL, Flávia Pereira; PAUMGARTTEN, Michele Pedrosa; SIQUEIRA, Tatiana Paula Cruz. *Os limites da jurisdição nacional no Código de Processo Civil e a densificação do acesso à justiça*. In: Revista de Processo. 2016.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra; ZANETI, Graziela Argenta. (ZANETI, Graziela Argento, p. 162). Litigância transnacional e acesso à justiça: implicações para o sistema de justiça brasileiro nos desastres do Rio Doce e de Brumadinho - CASO BHP – INGLATERRA/AUSTRÁLIA E CASO TÜV SÜD/VALE – ALEMANHA/ESTADOS UNIDOS. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Vol. 24, 2023, p. 162. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/72243>.

LUPOI, Michele Angelo. *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. A. Giuffre Editore, 2002. p. 635.

MCLACHLAN, Campbell. *Lis pendens in international litigation*. Martinus Nijhoff Publishers, 2009. p.13.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Relações entre processos instaurados, sobre a mesma lide civil, no Brasil e em país estrangeiro*. 1977. p. 03.

MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; ZANETI, Graziela Argenta. Processo Internacional Transfronteiriço: os Litígios que não Respeitam Fronteiras–da Soberania à Tutela dos Direitos. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 2, n. 1, p. 1-15, 2016.

PEIXOTO, Ravi. O forum non conveniens e o processo civil brasileiro: limites e possibilidade. In: *Revista de Processo*. 2018. p. 381-415.

SAAR, Isabela de Araujo. A aplicação do forum non conveniens no ordenamento jurídico brasileiro no âmbito dos conflitos internacionais. 2022. Tese (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Espirito Santo, 2022. p .109-124. Disponível em: <

https://sappg.ufes.br/tese_drupal//tese_16243_PDF%20final%20para%20encadernac%26%23807%3Ba%26%23771%3Bo%20-%20Dissertac%26%23807%3Ba%26%23771%3Bo%20ISABELA%20SAAR%20%281%29.pdf>

TIBURCIO, Carmen. Extensão e limites da Jurisdição Brasileira. *Competência Internacional e Imunidade de Jurisdição,* Ed Jus Podium, Salvador, 2016. p. 245.

VILELA, Gustavo Baião et al. *A corrupção transnacional e os desafios para a aplicação extraterritorial da Lei nº 12.846/2013*. 2023. p. 109.

ZANETI JR, Hermes; BORGES, Orlindo Francisco; CARDOSO, Juliana Provedel. Acoes coletivas transnacionais para tutela de danos ambientais: caso Chevron (STJ, HSE 8.542). *Revista de Direito Ambiental: RDA***,** Sao Paulo, v. 21, n. 84, p. 187213, 2016.

REFLEXÕES SOBRE A LIVRE TRANSPOSIÇÃO DE TÉCNICAS PROCESSUAIS PARA ESTÍMULO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL

REFLECTIONS ABOUT FREE TRANSPOSITION OF PROCEDURAL TECHNIQUES TO ENCOURAGE SELF-COMPOSITION IN THE STRUCTURAL PROCESS

Regina Zocolotti Dórea[1]
Sarah Vecci Alcuri[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Da transmutação de elementos normativos do CPC/73 para o CPC/15: cenário favorável ao advento do processo estrutural. **3.** Do processo estrutural. **4.** Da possibilidade de autocontenção do magistrado, diante da livre transposição de técnicas processuais, para estímulo da autocomposição no processo estrutural. **5.** Conclusão. **6.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O intuito do artigo é discorrer sobre a possibilidade de autocontenção do magistrado, diante da livre transposição de técnicas processuais, para estimular a autocomposição nos processos estruturais. Buscar-se-á expor a relevância desta pesquisa utilizando como base o anteprojeto de Lei do Processo Estrutural, em análise no Senado Federal.

Palavras-chave: Processo estrutural; Anteprojeto; Direito processual; Técnicas processuais; Transposição.

ABSTRACT: *The purpose of the article is to discuss the possibility of magistrate self-restraint, given the free transposition of procedural techniques, to encourage self-composition in structural processes. We will seek to expose the relevance of this research using as a basis the draft Structural Process Law, under analysis by the Federal Senate.*

Keywords: *Structural process; Draft; Procedural law; Procedural techniques; Transposition.*

1. INTRODUÇÃO

Ao traçarmos uma linha do tempo evolutiva do direito processual no Brasil, depreende-se que árduo foi o caminho percorrido para que o processo judicial deixasse de estar afastado

[1] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Membra do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (UFES-CNPq) e do Grupo de Pesquisa Núcleo de Práticas Processuais (CNPq). Estagiária na Segunda Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES). Lattes: http://lattes.cnpq.br/6025347034859565. Email: regina.dorea@edu.ufes.br.

[2] Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Membra do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (UFES-CNPq) e do Grupo de Pesquisa Núcleo de Práticas Processuais (CNPq). Estagiária na Segunda Turma Recursal do Tribunal Regional Federal - Seção Judiciária do Espírito Santo (JFES). Lattes: http://lattes.cnpq.br/2567735405824213. Email: sarah.alcuri@edu.ufes.br.

da realidade dos sujeitos de direito e passasse a desempenhar o papel de propiciar pacificação social, garantir a liberdade individual e ser um canal efetivo de participação democrática.

Até a metade do século XIX, este não era uma ciência autônoma, mas mera sucessão de atos, fazendo parte de uma visão plana do ordenamento jurídico, intrinsecamente ligada ao direito material. No século XXI, a promulgação do Código de Processo Civil de 2015, sob a égide da Constituição Federal de 1988, abriu portas para uma possível simplificação do processo e maior valorização das partes. Devido a tais mudanças, em especial no que se refere à maleabilidade do procedimento comum, permitiu-se implementar o advento do processo estrutural, como um sub-ramo do processo coletivo[3], e desenvolver a sua disciplina normativa, temática central do presente artigo.

Dentro dessa linha de flexibilização procedimental, ao analisarmos o núcleo do Microssistema da Ação Coletiva e a Lei de Ação Civil Pública, em paralelo com o anteprojeto de Lei do Processo Estrutural[4], atualmente em análise no Senado Federal Brasileiro, emerge o seguinte questionamento: é adequada a autocontenção do magistrado diante de um processo estrutural, que é primordialmente destinado à solução consensual de litígios estruturais[5], para fins de estímulo à autocomposição pelas partes, mesmo diante da possibilidade de livre transposição de técnicas processuais?

No presente artigo, a hipótese que se pretende apresentar é que, apesar de configuradas questões distintas de direito material, essas não impedem que o juiz, autoridade no procedimento, prolate decisões ou recomendações usufruindo, de forma excepcional, dessa outra "dimensão decisional"[6] para exercício da atividade jurisdicional. Para tanto, será utilizada como metodologia a abordagem qualitativa, a partir do estudo aplicado-prático e investigatório de bibliografias que versam sobre o advento do Processo Estrutural. Assim, buscar-se-á verificar se, caso qualquer dos sujeitos da ação protele compromissos já consensualmente ajustados, possivelmente cabe ao magistrado, à título de *ultima ratio*, adotar medidas para coibir

[3] VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.* Revista de Processo: São Paulo, v. 284, 2018, p. 15.

[4] BRASIL. *Parecer (SF) n° 1, de 2024.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/parecer-no-1-2024-cjprestr.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

[5] *Ibid,* artigo 2°, inciso I.

[6] A possibilidade de flexibilização procedimental mostra, sobretudo, uma outra dimensão decisional para a atividade jurisdicional, qual seja: a possibilidade de autocontenção do Poder Judiciário diante da base normativa atípica para execução das decisões estruturais, decorrente da combinação do artigo 139, inciso IV, com o artigo 536, §1°, ambos do CPC/15. Esses dispositivos são cláusulas gerais executivas, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas.

esses comportamentos[7] usufruindo das técnicas processuais que entender adequadas, com fulcro no artigo 139, inciso IV, do CPC/15, para fins de estímulo à autocomposição.

2. DA TRANSMUTAÇÃO DE ELEMENTOS NORMATIVOS DO CPC/73 PARA O CPC/15: CENÁRIO FAVORÁVEL AO ADVENTO DO PROCESSO ESTRUTURAL

No modelo tradicional do Código de Processo Civil de 1973, o procedimento comum ordinário era de cognição plena e exauriente, e não admitia qualquer faseamento. Após o conhecimento, a sentença declaratória era proferida e, somente depois do trânsito em julgado, iniciava-se o processo de execução. Nesse modelo, os procedimentos especiais eram tipificados, inflexíveis, rígidos e previstos em legislações especiais ou no próprio Código. Logo, o caráter desses se justificava pela natureza do direito material para quem era dirigido ou pela finalidade para a qual se destinava.

Nessa perspectiva da literatura clássica, o procedimento comum era racionalizado. Através dele, buscava-se estabelecer um modelo que prestasse a tutela jurisdicional ao maior número possível de pretensões de direito material. Os procedimentos especiais eram, portanto, exceções ao procedimento comum e as suas hipóteses de cabimento variavam conforme as respectivas especialidades do caso concreto.

O Código de Processo Civil de 2015, por sua vez, abandonou essa lógica fechada de procedimentos, incorporando a flexibilidade no próprio procedimento comum. Passaram a ser adotadas as classificações de *comum* ou *especial* de acordo com o paradigma em exame.[8] Nesse cenário, percebeu-se que a tentativa de prever todas as situações que viriam a acontecer no processo, bem como as mais diversas necessidades do direito material, era insuficiente devido à complexidade e à diversificação procedimental advinda do direito em questão.

Esse distanciamento entre o ordenamento normativo e a realidade em que ele está inserido foi objeto de crítica por Mauro Cappelletti, ao entender que a construção dogmática privilegiava o formalismo[9]. Por essas razões, parte da doutrina tornou a optar pela flexibilização

---

[7] BRASIL. *Parecer (SF) n° 1, de 2024.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/parecer-no-1-2024-cjprestr.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

[8] GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. *Da Especialidade do Procedimento das Execuções Fundadas em Título Extrajudicial: Primeiras Notas de Uma Teoria Semiótica dos Procedimentos Especiais.* Novo CPC - Doutrina Selecionada. Lucas Buril, Alexandre Freire e Ravi Peixoto (coord.). Salvador: Editora Jus Podivm, v. 4, 2015, p. 310.

[9] Para Mauro Cappelletti: "(...) o direito e o sistema jurídico eram olhados exclusivamente em seu aspecto normativo, enquanto se negligenciavam seus componentes reais - sujeitos, instituições, processos e, mais genericamente, seu contexto social (...)". CAPPELLETTI, Mauro. *Os métodos alternativos de solução dos conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça.* Trad. José Carlos Barbosa Moreira. Revista de Processo: São Paulo, abr./jun., 1994, p. 82.

do procedimento comum, que passou a conter diversos ritos e circuitos, além de um "livre-trânsito" de técnicas processuais entre os procedimentos especiais e o Código, e vice-versa. O direito processual contemporâneo, portanto, passou a veicular diferentes técnicas processuais em um mesmo procedimento, operando com mais funcionalidade, adequação e efetividade[10], fazendo emergir uma relação de complementaridade sustentada pela compatibilidade da técnica especial ao procedimento comum[11], em consonância com o ideal de eficiência processual assegurado pelo artigo 8°, do CPC/15.

A demonstração da autonomia do direito de ação foi importante para o evoluir do direito processual[12] e, justamente diante de tais pilares, usufruindo dos caminhos abertos pelo CPC/15, ganham espaço procedimentos que possuem como características intrínsecas a flexibilidade e a consensualidade, com o objetivo de estimular e potencializar a cooperação *inter partes*. Enquanto as técnicas especiais aplicadas ao procedimento-padrão usufruem de maior facilidade no translado, pois são figuras sob baixa influência do direito material criadas abstratamente para aplicação genérica, aquelas presentes no ambiente dos procedimentos especiais podem ter a sua arquitetura forjada pelo direito material, com diferenças no grau de intensidade, que admitem transportes diferenciados para outros ambientes processuais[13]. Diante disso, emerge o processo estrutural, objeto de pesquisa do presente trabalho, por permitir a utilização de técnicas processuais diversas e, como efeito, propiciar a possibilidade de adaptação do procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa ou quanto aos ônus, poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais[14], desde que essa aplicação se mantenha fiel à ideia de adequação do procedimento à tutela dos direitos[15].

---

[10] DIDIER Jr., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. *A necessidade de reformulação da teoria tradicional dos procedimentos especiais à luz do sistema do CPC/15.* In: Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 128.

[11] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. *Comentários ao CPC de 2015: parte geral.* São Paulo: Método, 2015, p. 96.

[12] MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas de processo civil.* 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 18.

[13] MAZZEI, Rodrigo Reis; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. *Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento de sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais.* In: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes. *Processo de Execução e Cumprimento de Sentença. Temas atuais e controvertidos.* Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020, p. 27.

[14] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.* Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n° 75, jan./mar., 2020, p. 115.

[15] Nas palavras de Fredie Didier Jr., Antonio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro Cunha: "Passa a ser natural ao sistema a possibilidade de se tutelarem, por meio de interpretação extensiva ou analogia, relações de direito material similares a outras para as quais exista previsão de procedimento especial, desde que essa aplicação se mantenha fiel à ideia de adequação do procedimento à tutela dos direitos (...)". DIDIER Jr., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. *Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas.* Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 82.

3. DO PROCESSO ESTRUTURAL

A origem do processo estrutural remonta aos Estados Unidos a partir da década de 1960, diante do ativismo judicial desempenhado pela Suprema Corte em diversos litígios judiciais que envolviam a discussão da constitucionalidade do sistema de segregação racial do país. A partir de tais decisões, denominadas de *structural injunction*, foram implementadas diversas reformas estruturais nas instituições burocráticas para garantir o direito de igualdade e a concretização de outros direitos fundamentais.

> 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*. Isso foi apenas o início (...)[16].

O advento do processo estrutural, portanto, está intrinsecamente conectado à existência de um problema que também é estrutural, mas no âmbito social, ou seja, trata-se de um estado de desconformidade contínua e permanente que enseja na desorganização ou no rompimento com a normalidade, não necessariamente possuindo caráter ilícito.

À luz do entendimento de Edilson Vitorelli[17], os litígios estruturais são complexos e policêntricos (possuem inúmeros centros problemáticos), e têm origem ou se perpetuam por meio do funcionamento de uma estrutura burocrática, seja ela pública ou privada. Por essa razão, não se enquadram adequadamente no esquema processual tradicional e, para que sejam solucionados, ao menos de modo aparente ou momentâneo, exige-se a reestruturação e a reorganização dessa instituição pela alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes.

Sendo assim, o processo estrutural é uma espécie de processo coletivo que se apresenta como um terreno propício para possibilitar a devida atuação judicial na esfera dos litígios complexos, viabilizando a tomada de decisões que visem a reestruturação de estruturas/entes estatais ou privados para solução de um problema que acomete a sociedade como um todo.

---

[16] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo*. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4, 2024, p. 583.

[17] VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.* Revista de Processo: São Paulo, v. 284, 2018, p. 07.

No Brasil, a primeira tentativa de regulamentação normativa do processo estrutural foi o Projeto de Lei n° 8.058/2014[18], que possuía como intuito buscar equilibrar o controle e a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas e, até hoje, aguarda pela designação de um novo Relator na Câmara dos Deputados. Todavia, o cenário de fato favorável para o desenvolvimento e a aplicação do processo estrutural se deu sob a égide do CPC/15, devido à maior flexibilidade atribuída ao procedimento comum, à possibilidade de adaptação ao respectivo caso concreto, ao fracionamento da resolução do mérito da causa, à viabilidade de cooperação judiciária entre as partes e à alternativa de celebração de negócios jurídicos processuais, dentre outros aspectos. Neste momento, o relatório final referente ao anteprojeto de Lei do Projeto Estrutural foi aprovado recentemente pela comissão de juristas responsável por sua elaboração e segue agora para o Senado Federal[19].

Em seu teor, define-se o caráter estrutural do litígio[20] e dispõe-se que: (i) as providências estruturais definem-se pelo ajustamento de conduta e por outros mecanismos de autocomposição coletiva (artigo 1º, §3°); (ii) é preciso buscar um efetivo diálogo entre o magistrado, as partes e os demais sujeitos impactados, exercendo o devido contraditório, para buscar uma solução plural e adequada do litígio estrutural (artigo 2º, inciso III, e artigo 10º); (iii) os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária prevista no CPC/15 (artigo 3º, §4°); e (iv) o processo estrutural poderá ser conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada, mediante a designação de outros juízes pelo Tribunal (artigo 4º, inciso I). Por fim, expõe que a sua implementação se materializa por meio da ação civil pública e que tais ações são coletivas, além de que as normas fundamentais deste instituto enfatizam a consensualidade das partes.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth, enquanto doutrina propulsora das reformas processuais, inspirados no método do acesso à justiça e intitulando o movimento de tutela dos

---

[18] CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei 8.058/204.* Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758&fichaAmigavel=nao#:~:text=PL%208058%2F2014%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Institui%20processo%20especial%20para%20o,Judici%C3%A1rio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acesso em: 02 nov. 2024.

[19] SENADO NOTÍCIAS. *Anteprojeto do processo estrutural será encaminhado a Pacheco.* Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2024/11/anteprojeto-do-processo-estrutural-sera-encaminhado-a-pacheco>. Acesso em: 01 nov. 2024.

[20] Art. 6º, do Anteprojeto: "O caráter estrutural do litígio poderá ser reconhecido de forma consensual ou por decisão judicial. (...) § 4º Para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz considerará, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes".

interesses difusos de "Segunda Onda"[21], reconhecem que, ao se fundir com uma concepção coletiva, voltada a assegurar a realização dos direitos públicos relativos aos interesses difusos e coletivos:

> A solução do direito brasileiro, diversa da adotada nas *class actions* do sistema da *common law*, apresenta-se como a mais aderente à realidade sócio-econômica brasileira e às nossas peculiaridades sobre legitimação dos substitutos processuais; não incorria nas dificuldades que o critério norte-americano do *opt out* ainda comporta; e não feria o princípio constitucional da igualdade (nem mesmo o da igualdade de chances), porque de qualquer modo a sentença condenatória, no processo coletivo em defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, se limita a reconhecer a existência do dano geral e o dever de indenizar, cabendo depois a cada interessado, em processos de liquidação necessariamente individualizados, provar o seu dano pessoal e o nexo etiológico, além de quantificar a indenização, todo em cognição exauriente e contraditório pleno[22].

4. DA POSSIBILIDADE DE AUTOCONTENÇÃO DO MAGISTRADO, DIANTE DA LIVRE TRANSPOSIÇÃO DE TÉCNICAS PROCESSUAIS, PARA ESTÍMULO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO PROCESSO ESTRUTURAL

Considerando que o procedimento comum do CPC/15 pode servir adequadamente como "circuito-base" para o desenvolvimento do processo estrutural[23], o artigo 327, §2°[24], do mesmo Código, tem sido reconhecido, no âmbito doutrinário, como um "portal" que permite o "trânsito de regras" dos procedimentos especiais para o procedimento comum, e vice-versa[25]. Isso porque admite que o procedimento comum seja adaptado para que nele sejam utilizadas as técnicas processuais previstas nos procedimentos especiais, como constatado por Fredie Didier Jr. em conjunto com Antonio do Passo Cabral e Leonardo Carneiro da Cunha[26].

---

[21] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, nota 94, p. 51.

[22] GRINOVER, Ada Pellegrini. *O acesso à justiça no ano 2000. In:* MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *O processo civil contemporâneo.* Curitiba: Juruá, 1994, nota 141, p. 36-37.

[23] Isso porque, conforme ressaltam Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.: "As técnicas de flexibilização previstas expressamente em certos dispositivos, a consensualidade e a possibilidade de utilização de técnicas processuais previstas em procedimentos especiais tornam o procedimento comum do CPC um circuito propício para a tramitação de processos estruturais". DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo*. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4, 2024, p. 624.

[24] Art. 327, do CPC: "É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão. §2° Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum".

[25] *Ibid*, p. 623.

[26] Para os autores: "O §2° do art. 327 do CPC é, enfim, uma cláusula geral de flexibilização procedimental. É possível importar para o procedimento comum técnicas especiais de tutela jurisdicional, mas também é possível a via inversa: importar para o procedimento especial regra do procedimento comum, a fim de se concretizarem

No entanto, exige-se, como única condição para o livre trânsito de regras, a compatibilidade entre os procedimentos envolvidos, de forma que uma técnica especial apenas pode ser aplicada a outro procedimento especial desde que com ele seja compatível[27], entendimento corroborado pelo parágrafo único do artigo 1.049, do CPC/15[28], que permite a incorporação de técnicas de procedimentos especiais ao procedimento comum, desde que com ele não sejam incompatíveis[29].

Tendo essas premissas como pilares, ao averiguar o teor normativo do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural[30], atualmente em análise no Senado Federal Brasileiro, infere-se que este traz a mesma flexibilidade para transposição de técnicas já proporcionada pelo CPC/15, em consonância com a exigência já exposta, na proposta de redação do artigo 14, *caput* e parágrafo único, *ipsis litteris*:

> **Art. 14** As técnicas processuais previstas nesta lei aplicam-se, no que forem compatíveis e adequadas, aos processos que cuidem de questões de natureza similar àquela aqui regulada.
>
> **Parágrafo único** As técnicas processuais previstas em outros procedimentos especiais aplicam-se ao processo estrutural, desde que compatíveis.

Além de poder ser considerada uma regra flexível, mostra, sobretudo, uma outra dimensão decisional para a atividade jurisdicional: a possibilidade de autocontenção do Poder Judiciário diante da base normativa atípica para execução das decisões estruturais, decorrente da combinação do artigo 139, inciso IV[31], com o artigo 536, §1°, ambos do CPC/15. Esses dispositivos são cláusulas gerais executivas, das quais decorre para o órgão julgador o poder de promover a execução de suas decisões por medidas atípicas[32].

---

normas fundamentais (...)". DIDIER Jr., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. *Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas.* Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 73.

[27] *Ibidem.*

[28] Art. 1.049, do CPC: "Sempre que a lei remeter a procedimento previsto na lei processual sem especificá-lo, será observado o procedimento comum previsto neste Código. Parágrafo único: Na hipótese de a lei remeter ao procedimento sumário, será observado o procedimento comum previsto neste Código, com as modificações previstas na própria lei especial, se houver".

[29] DIDIER Jr., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. *Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas.* Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 75-76.

[30] BRASIL. *Parecer (SF) n° 1, de 2024.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/parecer-no-1-2024-cjprestr.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

[31] JOBIM, Marco Felix. "A previsão das medidas estruturantes do artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro". *Repercussões do novo CPC - processo coletivo.* Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 230-232.

[32] DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo*. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4, 2024, p. 619.

Sendo assim, considerando a flexibilidade intrínseca ao procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural, em conjunto com o aspecto da consensualidade, que possui importância especial nessa espécie de processo, torna-se possível concluir que é comum que a efetivação da decisão estrutural se dê de forma dialética[33].

Diante de um estado de desconformidade estruturada (situação de ilicitude contínua e permanente ou de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, mas que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal)[34], razão de ser do processo estrutural, a solução do problema não se dá com apenas um único ato, mas sim por meio de uma intervenção para promover a reorganização ou reestruturação da situação como um todo[35].

Logo, é possível afirmar que a ideia principal do artigo 14, original do anteprojeto de Lei do Processo Estrutural[36], é justamente primar pela autocontenção do Poder Judiciário como um elemento importante para privilegiar a autocomposição das partes. O magistrado deve atuar de forma imperativa apenas em situações excepcionais, usufruindo das técnicas decisórias à título de *ultima ratio*, quando não imperar a norma fundamental prevista no artigo 2°, inciso I, do anteprojeto, qual seja: a prevenção e resolução *consensual* de litígios estruturais, já que seu papel crucial, nos processos estruturais, é "apenas" buscar aproximar os sujeitos visando a construção conjunta de uma resposta convergente e sistemática.

5. CONCLUSÃO

Dada a diversidade e a complexidade das discussões que vigoram diante do instituto recente do processo estrutural, no que se refere, principalmente, ao anteprojeto de lei[37] ainda em análise no Senado Federal, buscamos expor as principais constatações obtidas a partir dos estudos empreendidos, em um viés geral e macroscópico, sem, contudo, retratar a pesquisa em toda a sua extensão e profundidade.

Apesar de, durante muito tempo, o Código de Processo Civil de 1973 ter adotado um procedimento comum ordinário racionalizado, de cognição plena e exauriente, bem como

---

[33] Nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.: "Enquanto a efetivação das decisões proferidas em processos não estruturais, se dá, normalmente, de forma impositiva, é comum que a efetivação da decisão estrutural se dê de forma dialética". *Ibid*, p. 618-619.

[34] *Ibid*, p. 585-586.

[35] GALDINO, Matheus Souza. "Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural". *Processos estruturais.* Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 705.

[36] BRASIL. *Parecer (SF) n° 1, de 2024.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/parecer-no-1-2024-cjprestr.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

[37] *Ibidem.*

procedimentos especiais tipificados e inflexíveis, uma nova corrente, que emergiu no Código de Processo Civil de 2015, passou a entender que essa lógica fechada de procedimentos não era suficiente em meio à realidade complexa e diversa, razão pela qual incorporou-se a flexibilidade ao próprio procedimento comum[38]. Assim, este passou a conter diversos ritos e circuitos, além de um "livre-trânsito" de técnicas processuais entre os procedimentos especiais e o Código, e vice-versa, operando com mais adequação e funcionalidade.

Diante dessas mudanças, o formalismo cedeu lugar a uma opção metodológica que se dirige à saciedade das necessidades sociais e passaram a ganhar espaço procedimentos mais maleáveis e adaptáveis, cujo intuito é justamente potencializar a cooperação entre as partes. Nesse cenário, o processo estrutural, como sub-ramo do processo coletivo[39], incorporou o procedimento comum do CPC/15 ao permitir a transposição de técnicas processuais flexibilizadoras previstas no ordenamento, especialmente em seu artigo 14, propiciando o livre trânsito destas entre o procedimento comum e os procedimentos especiais, previstos no próprio Código e na legislação extravagante.

Esse dispositivo também abriu espaço para reflexões quanto a atribuição de uma outra dimensão decisional para a atividade jurisdicional, frente a possibilidade de autocontenção do Poder Judiciário, como *ultima ratio* para execução das decisões estruturais, decorrente da combinação normativa atípica do artigo 139, inciso IV[40], com o artigo 536, §1°, ambos do CPC/15. Dessa forma, a flexibilidade intrínseca ao procedimento pelo qual se desenvolve o processo estrutural, em conjunto com o aspecto da consensualidade, corroboram para a concretização do objetivo principal desse advento: a busca pela autocomposição das partes visando a resolução *consensual* de litígios estruturais.

Conclui-se, portanto, que a atuação do magistrado não deve ser naturalmente imperativa, como tradicionalmente ocorre, mas sim "colaborativa", visando aproximar os sujeitos para estimulá-los a construir conjuntamente uma solução convergente e sistemática, privilegiando a adoção de medidas estruturais de resolução dos conflitos para buscar atingir o "estado de coisas ideal", resultado especialmente almejado nos processos estruturais. Afinal, o

---

[38] Nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco: "(...) deixou de ser mero teórico das normas e princípios diretores da vida interior do sistema processual, como tradicionalmente fora. Acabou-se o tempo em que o direito processual era mesmo visto e afirmado como mera técnica despojada de ideologias ou valores próprios, sendo sua exclusiva função a atuação do direito substancial". DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno.* 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 302.

[39] VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.* Revista de Processo: São Paulo, v. 284, 2018, p. 15.

[40] JOBIM, Marco Felix. "A previsão das medidas estruturantes do artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro". *Repercussões do novo CPC - processo coletivo.* Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2016, p. 230-232.

processo não é um fim em si mesmo, mas sim um instrumento que deve ser voltado à realização dos fins da tutela dos direitos substanciais, públicos e privados, ou seja, a serviço do direito substancial, do qual tende a garantir a sua efetividade[41].

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Lei n° 5.869, de 11 de janeiro de 1973.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. *Lei n° 7.347, de 24 de julho de 1985.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. *Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. *Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. *Parecer (SF) n° 1, de 2024.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2024/11/parecer-no-1-2024-cjprestr.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei 8.058/204.* Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758&fichaAmigavel=nao#:~:text=PL%208058%2F2014%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Institui%20processo%20especial%20para%20o,Judici%C3%A1rio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias>. Acesso em: 02 nov. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. *La dimensione ideologica e sociale. In:* CAPPELLETTI, Mauro. *Processo e Ideologie.* Bologna: Il Molino, 1969.

CAPPELLETTI, Mauro. *Os métodos alternativos de solução dos conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça.* Trad. José Carlos Barbosa Moreira. Revista de Processo: São Paulo, abr./jun., 1994, p. 82-97.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça.* Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

DIDIER Jr., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro. *A necessidade de reformulação da teoria tradicional dos procedimentos especiais à luz do sistema do CPC/15.* In: Por uma nova teoria dos Procedimentos Especiais: dos procedimentos às técnicas. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

[41] CAPPELLETTI, Mauro. *La dimensione ideologica e sociale. In:* CAPPELLETTI, Mauro. *Processo e Ideologie.* Bologna: Il Molino, 1969, p. 5. Tradução livre do autor.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo*. São Paulo: Editora JusPodivm, v. 4, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno.* 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. *Comentários ao CPC de 2015: parte geral.* São Paulo: Método, 2015.

GALDINO, Matheus Souza. "Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural". *Processos estruturais.* Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. *Da Especialidade do Procedimento das Execuções Fundadas em Título Extrajudicial: Primeiras Notas de Uma Teoria Semiótica dos Procedimentos Especiais.* Novo CPC - Doutrina Selecionada. Lucas Buril, Alexandre Freire e Ravi Peixoto (coord.). Salvador: Editora Jus Podivm, v. 4, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O acesso à justiça no ano 2000. In:* MARINONI, Luiz Guilherme (org.). *O processo civil contemporâneo.* Curitiba: Juruá, 1994.

JOBIM, Marco Felix. "A previsão das medidas estruturantes do artigo 139, IV, do novo Código de Processo Civil brasileiro". *Repercussões do novo CPC - processo coletivo.* Hermes Zaneti Jr. (coord.). Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas de processo civil.* 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MAZZEI, Rodrigo Reis; GONÇALVES, Tiago Figueiredo. *Ensaio sobre o processo de execução e o cumprimento de sentença como bases de importação e exportação no transporte de técnicas processuais.* In: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes. *Processo de Execução e Cumprimento de Sentença. Temas atuais e controvertidos.* Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020.

SENADO NOTÍCIAS. *Anteprojeto do processo estrutural será encaminhado a Pacheco.* Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2024/11/anteprojeto-do-processo-estrutural-sera-encaminhado-a-pacheco>. Acesso em: 01 nov. 2024.

VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças.* Revista de Processo: São Paulo, v. 284, 2018.

VITORELLI, Edilson. *Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). Processos estruturais. 3ª ed. Salvador: JusPodivm. 2021, p. 329-383.

REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA COMO PARÂMETRO DE EFETIVIDADE DA AUTOCOMPOSIÇÃO COLETIVA À LUZ DO PROJETO DE LEI Nº 1.641/2021 – "ADA PELLEGRINI GRINOVER"

ADEQUATE REPRESENTATION AS A PARAMETER FOR THE EFFECTIVENESS OF COLLECTIVE SELF-COMPOSITION IN THE LIGHT OF BILL NO. 1.641/2021 - "ADA PELLEGRINI GRINOVER"

Madylin Oliveira de Souza[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Controle *ope legis* x controle *ope judicis*. **3.** O projeto de lei "ada pellegrini grinover" e a regulamentação da representatividade adequada (*adequacy of representation*). **3.1.** A adoção do controle *ope judicis* como um filtro de aperfeiçoamento da tutela coletiva. **3.2.** Ampliação da pertinência temática e a garantia de um diálogo qualificado. **3.3.** Participação direta e informada da comunidade afetada. **4.** Conclusão. **5.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O presente artigo examina a necessidade da regulamentação da autocomposição coletiva no Brasil, em especial da representatividade adequada, como meio de se obter um acordo coletivo eficiente, sob a ótica do acesso à justiça e da potencial inovação insculpida no Projeto de Lei 1.641/2021 ("Ada Pellegrini Grinover").

Palavras-chave: Representatividade adequada; Projeto de Lei 1.641/2021; Desastres ambientais.

ABSTRACT: *This article examines the need to regulate collective self-composition in Brazil, especially adequate representation, as a means of obtaining an efficient collective agreement, from the perspective of access to justice and the potential innovation included in Bill 1.641/2021 ("Ada Pellegrini Grinover").*

Keywords: *Adequate representation; Bill 1.641/2021; Environmental disasters.*

1. INTRODUÇÃO

Atualmente os acordos, dentro do microssistema coletivo brasileiro, carecem de uma regulamentação específica, sendo realizados, em sua maioria, através de um único instrumento, qual seja, o Termo de Ajustamento de Conduta.

Mais conhecido como TAC, tal ferramenta tem previsão genérica no art. 5º, § 6º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), cuja atuação é limitada e carece de ampliação, visto que não se mostra suficiente para viabilizar o consenso em toda e qualquer disputa coletiva.

[1] Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (FDRP). Advogada. Email: dramadylinoliveira@hotmail.com

Além da fragilidade legislativa, outra problemática envolvendo a atual sistemática se dá em decorrência da opção do legislador em eleger de modo automático como representante adequado da coletividade, os mesmos órgãos públicos legitimados para a propositura da Ação Civil Pública.

Ou seja, basta estar inserido no rol do art. 5º da Lei 7.347/85 para ser considerado apto a representar o grupo afetado na celebração dos acordos coletivos, podendo-se dizer que os órgãos ali inseridos assumem um papel de "procuradores universais", uma vez que não há o estabelecimento de qualquer parâmetro ou controle para se verificar qual órgão é o mais acertado para representar a coletividade no caso concreto, com exceção das associações.

Nessa ordem de ideias, há a necessidade do fortalecimento de um arcabouço legislativo destinado especificamente a tutelar os acordos coletivos no Brasil, até então inexistente, mediante o manejo de ferramentas estratégicas, como a adoção da chamada representatividade adequada, a fim de propiciar uma consensualidade responsável e um sistema processual de massa efetivo.

Partindo dessa premissa, o presente estudo pretende enfrentar o tema sob o pálio do Projeto de Lei nº 1.641/2021 ("Ada Pellegrini Grinover"), contribuindo para a discussão da regulamentação da autocomposição coletiva e a necessidade do estabelecimento de critérios para ampliar o acesso à justiça e assegurar a observância do devido processo legal, como corolário do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, através do método dedutivo, entenderemos a diferenciação entre a legitimidade e a representatividade adequada, sob a ótica da autocomposição, através da análise do controle *ope legis*, adotado nos países da *civil law* e o controle *ope judicis*, adotado nos países da *common law*.

Por fim, passaremos a analisar os mecanismos de eficiência trazidos pela proposta legislativa sob a perspectiva da *adequacy of representation*, em especial a ampliação da participação da comunidade afetada na entabulação do acordo coletivo.

2. CONTROLE *OPE LEGIS* X CONTROLE *OPE JUDICIS*

A legitimidade pode ser conceituada como a qualidade expressa em lei que permite a determinados sujeitos a formarem o polo ativo e polo passivo de uma demanda, podendo ainda se dividir em legitimidade ordinária e extraordinária, prevendo a primeira que somente o titular do direito é que poderá pleiteá-lo, ao contrário da segunda, que em caráter excepcional, admite

que alguém em nome próprio defenda interesse de terceiro, conforme preceitua o art. 18 do CPC.[2]

Sob a ótica da autocomposição coletiva, a legitimidade para a celebração dos ajustes se dá em caráter extraordinário, visto que os atores principais que discutirão e pactuarão os acordos, não são os reais titulares do direito material.

Nesse modelo, tais órgãos figuram como um porta-voz, substituindo quem de fato detém o direito, uma vez que dentro da configuração atual do sistema brasileiro, apenas os legitimados por lei poderão discutir a transação.

Adotada pelos países da *civil law*, tal sistemática induz, portanto, a uma presunção absoluta daqueles que representarão a comunidade afetada, tratando-se de um controle *ope legis*, cujo parâmetro se restringe ao rol taxativo de legitimados do art. 5º da Lei 7.347/85.

Tal controle, contudo, se mostra precário quando percebemos que não existe qualquer aferição de nexo entre o objeto a ser tutelado e o campo de atuação da instituição legitimada, histórico de atuação, tampouco sua postura em casos semelhantes, com exceção das associações, revelando uma problemática, tendo em vista que nem sempre o órgão legitimado será o melhor representante da coletividade no caso concreto.

Em contraponto a esse cenário, emerge o instituto da representatividade adequada, que por sua vez, permite uma análise casuística e discricionária do Juiz, consubstanciada em um controle *ope judicis*, a fim de identificar aqueles que melhor defenderão os direitos do grupo atingido, visando assegurar o cumprimento do devido processo legal e, em última análise, o acesso à justiça.

Muito utilizada nos países da *common law*, à exemplo dos Estados Unidos, a representatividade adequada é analisada pelas lentes do caso concreto, mediante controle judicial, atribuindo à figura do magistrado o exame da capacidade dos representantes que melhor se amoldam aos contornos fáticos da lide.

Quanto ao tema, destaca Eurico Ferraresi[3]:

> O requisito da representatividade adequada tem origem no sistema da common law, apresentando-se como uma decorrência natural da proteção do due process. Os países do common law exigem que o autor coletivo represente adequadamente os interesses do grupo, diante da ausência dos interessados não identificados e que sequer serão ouvidos em juízo. Por este motivo é que os tribunais redobram a atenção no momento de verificarem a capacidade do autor coletivo.

---

[2] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Processo Coletivo: Volume Único. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 209.

[3] FERRARESI, Eurico. Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.112

Importante salientar que a representatividade adequada não exclui a legitimidade, nem com ela se confunde. Muito embora o rol de legitimados careça de ampliação, tais institutos exercem papeis fundamentais na dinâmica do processo, uma vez que somados, possibilitam a garantia do pleno desenvolvimento da tutela coletiva.

Nessa ordem de ideias, muito bem pontua Daniel Amorim Assumpção Neves[4],

> O raciocínio é até certo ponto simples: como os sujeitos que compõem a coletividade ou comunidade serão atingidos sem o direito de participarem do processo coletivo em contraditório, deve-se assegurar que sejam "ouvidos" por meio do autor, que só terá condições de se tornar esse verdadeiro "porta voz" dos indivíduos se demonstrar concretamente estar plenamente apto a fazer a defesa do direito da forma mais perfeita e irrepreensível possível.

A exemplo do que já ocorre hoje com as associações, em que o Juiz pode negar a sua legitimação, ao sopesar seu histórico de atuação, sua conduta na defesa dos direitos postos em discussão, em juízo ou fora dele, há a necessidade da extensão desse controle *ope judicis* também para os demais legitimados, a fim de privilegiar o bem jurídico a ser tutelado e a coerência do sistema.[5]

Nesse espeque, existe uma clara preocupação em se garantir a efetividade dos acordos coletivos através do aprimoramento da tutela coletiva de interesses no direito brasileiro, diante da ausência de critérios objetivos e poderes específicos do Juiz para balizar qual legitimado teria as melhores condições para exercer o direito do grupo representado.

Para Freddie Didier Jr[6]:

> [...] não é razoável imaginar que uma entidade, pela simples circunstância de estar autorizada em tese para a condução de um processo coletivo, possa propor qualquer demanda coletiva, pouco importa quais são as suas peculiaridades. É preciso verificar se o legitimado coletivo reúne atributos que o tornem representante adequado para a melhor condução de determinado processo coletivo, devendo esta adequação ser examinada pelo magistrado de acordo com critérios gerais, mas sempre à luz da situação jurídica litigiosa deduzida em juízo. Todos os critérios para a aferição da representatividade adequada devem ser examinados a partir do conteúdo da demanda coletiva.

Contudo, a adoção de um controle *ope judicis* a fim de garantir um controle casuístico da representatividade adequada, depende de uma reforma legislativa, sendo esta fundamental e absolutamente necessária para conferir maior segurança jurídica nas negociações.

---

[4] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Processo Coletivo: Volume Único. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 225.
[5] OLIVEIRA, Swarai Cervone de. Poderes do juiz nas ações coletivas; coordenação: Carlos Alberto Carmona. São Paulo: Atlas, 2009. (Coleção Atlas de Processo Civil), p. 64.
[6] JR, Fredie Didier. O controle jurisdicional da legitimação coletiva e as ações passivas (o art. 82 do CDC), p. 97.

3. O PROJETO DE LEI "ADA PELLEGRINI GRINOVER" E A REGULAMENTAÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA (*ADEQUACY OF REPRESENTATION*)

Pensando na efetividade da tutela jurídica, o Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP reuniu grandes pensadores e doutrinadores do processo coletivo brasileiro, com o objetivo de juntos construírem uma proposta legislativa moderna e ajustada as atuais necessidades do sistema processual.

Assim, surgiu o Projeto de Lei 1.641/2021, mais conhecido como Projeto "Ada Pellegrini Grinover", que trouxe importantes contribuições, sendo uma delas, a ampliação dos agentes participativos na celebração dos acordos coletivos, dando robustez e maior segurança jurídica quanto ao atendimento dos interesses do grupo afetado, regulamentando uma atuação para além do TAC.

Rompendo o paradigma vigente, a proposta legislativa trouxe a ideia da representatividade adequada, inclusive sob um viés principiológico basilar, expandindo a visão que se tinha de processo coletivo.

Advinda do direito norte-americano, a chamada *adequacy of representation*, há muito tempo é utilizada nas resoluções de disputas coletivas, constituindo um dos pilares fundamentais, se não o mais importante, para assegurar a observância do devido processo legal nas *class actions*, que por sua vez, consistem na possibilidade de um ou mais representantes ajuizarem uma ação em favor de uma classe de indivíduos, que possuem interesse em comum, na busca da reparação dos danos sofridos.

Analisando as *class actions*, destaca Cássio Scarpinella Bueno[7] a necessidade da reunião de três requisitos para o regular desenvolvimento da *adequacy of representation*:

> A doutrina elenca, para a verificação do que seja a adequacy of representation, a necessidade da concorrência de três elementos: os membros presentes e nomeados na ação devem demonstrar que têm efetivo interesse jurídico na promoção daquela demanda, isto é, devem dizer por quais razões promovem ação naqueles moldes (vingança pessoal?, concorrência desleal?). É inerente à figura da representatividade adequada a competência dos advogados que conduzirão a ação, mormente aquele da class. Neste particular, a Corte deverá examinar sua bona fides e sua competência técnica, vale dizer, se tem condições de vencer os desafios que são apresentados no desenvolver das ações desta espécie. Para que esteja preenchido o quesito da representatividade adequada, a Corte deverá, ainda, averiguar a inexistência de qualquer conflito interno no interior da classe, cabendo a ela, alternativamente, dividir a classe tal qual apresentada inicialmente em tantas subclasses que se façam necessárias para o adequado prosseguimento da ação, cada qual com regime próprio de class action.

[7] BUENO, Cassio Scarpinella. As *Class Actions* do Direito Norte-Americano e as Ações Coletivas Brasileiras: Pontos para uma reflexão conjunta" - Revista de Processo n. 82, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996, p. 13/14.

Trazendo essa ideia para a realidade do processo coletivo brasileiro, o Projeto de Lei "Ada Pellegrini Grinover" muito bem explorou a representatividade adequada ao elevá-la na condição de princípio orientador da autocomposição coletiva.

A partir dessa ideia central, os grupos afetados poderão participar de forma mais ativa e direta na construção do diálogo, garantindo-se uma extensão do rol de legitimados, através da possibilidade de criarem uma associação civil, sindicatos, entes ou grupos representativos ou interessados na defesa dos seus direitos, o que por via reflexa, representa a proteção do direito fundamental do acesso à justiça.

Nesse sentido, possibilitou-se à coletividade a discricionariedade de se fazer representar por um órgão de classe alinhado aos seus interesses, à exemplo do que ocorre no Direito do Trabalho, em que uma coletividade de trabalhadores pode escolher se fazer representar por um sindicato na busca pela efetivação de seus direitos.

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a melhor resposta para a problemática decorrente dos entes legitimados para àqueles que efetivamente melhor representam os direitos da classe é viabilizar a atuação de múltiplos agentes no conflito coletivo:

> É preciso que haja uma solução mista ou pluralística para o problema da representação dos interesses difusos (...). O importante é reconhecer e enfrentar o problema básico nessa área: resumindo, esses interesses exigem uma eficiente ação de grupos particulares, sempre que possível; mas grupos particulares nem sempre estão disponíveis e costumam ser difíceis de organizar. A combinação de recursos, tais como as ações coletivas, as sociedades de advogados do interesse público, a assessoria pública e o advogado público podem ajudar a superar este problema e conduzir à reivindicação eficiente dos interesses difusos.[8]

Diante desse novo parâmetro, temos uma clara ampliação dos contornos envolvendo a legitimidade, uma vez que a coletividade afetada poderá se fazer substituir não somente pelos entes públicos obrigatórios desenhados no atual modelo vigente, mas também poderá ser representada através da participação de organizações de sua escolha e que reflitam seus reais interesses.

3.1. A adoção do controle *ope judicis* como um filtro de aperfeiçoamento da tutela coletiva

À exemplo do que ocorre nas *class actions*, para que essa discricionariedade funcione da melhor forma possível, o grupo interessado criado para o acompanhamento dos acordos deverá comprovar ser um bom defensor do direito em discussão, demonstrando como tem

[8] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 66 e 67.

atuado fora daquele cenário em prol da coletividade e que a sua finalidade institucional possui aderência à situação litigiosa ou ao grupo lesado.

Trata-se de um controle da representatividade adequada a ser exercido pelo Juiz, tendo a proposta estabelecido os seguintes requisitos a serem observados: (i) credibilidade, capacidade e experiência do legitimado, (ii) seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos, (iii) sua conduta em outros processos coletivos, (iv) a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda, e (v) o tempo mínimo de instituição da associação de 1 (um) ano e a representatividade desta perante o grupo, categoria ou classe.

Tais critérios poderão ainda ser dispensados na ocorrência de manifesto interesse social, evidenciado pela dimensão, urgência, característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, permitindo que a representatividade adequada seja aferida por outros meios aplicáveis ao caso.

Percebe-se que não se trata de requisitos tão rigorosos a ponto de dificultar a realização dos acordos, mas parâmetros de estímulo da autocomposição e qualificação da atuação dos agentes participativos, constituindo um filtro de aperfeiçoamento da tutela.

Ou seja, "ao mesmo tempo em que é intenção do legislador ampliar o acesso à justiça, cabe ao juiz verificar se o portador dos direitos e interesses da coletividade efetivamente a representa e se reúne condições de defendê-los de forma satisfatória" (SWARAI CERVONE, 2009, p. 62)[9]

Nesse prisma, ao conferir explicitamente à figura do Juiz a responsabilidade dessa análise criteriosa (*ope judicis*), acerca da existência de elementos concretos que indiquem a capacidade e as reais condições do representante de cumprir o papel que dele se espera, ampliou-se a verificação da representatividade adequada que hoje é feita apenas através da letra da lei (*ope legis*).[10]

Ao promover a adoção desse novo parâmetro, através da criação de um ordenamento jurídico sólido houve, sem dúvida, um avanço na busca da efetividade dos meios de resolução de disputas no campo coletivo, visto que o controle jurisdicional da representatividade adequada, assegurará que os representantes tenham a expertise necessária para atuar no caso

[9] OLIVEIRA, Swarai Cervone de. Poderes do juiz nas ações coletivas; coordenação: Carlos Alberto Carmona. São Paulo: Atlas, 2009. (Coleção Atlas de Processo Civil).

[10] COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da responsabilidade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Acesso em: 08 nov. 2023, p. 14.

concreto, para ao final, conferir maior proteção aos direitos do grupo afetado e estabilidade nas negociações.[11]

Nesse aspecto, a tratativa bifronte da utilização de um controle legal já existente, somada a uma atuação judicial também de controle (*ope judicis*), permitiu um avanço significativo do processo coletivo, uma vez que distinguiu de forma muito bem articulada a figura da legitimidade e da representação adequada.

Como se vê, "um controle misto é, sem dúvida, o ideal. Mesclar o controle legislativo com o controle judicial é a saída que maximiza os pontos positivos e neutraliza grande parte dos aspectos negativos do sistema brasileiro de tutela coletiva de direitos". (COSTA, Susana Henriques, 2009, p. 25).[12]

3.2. Ampliação da pertinência temática e a garantia de um diálogo qualificado

Dentre os critérios propostos para que essa análise *ope judicis* seja eficiente, destaca-se a adoção da pertinência temática como uma baliza essencial de avaliação da correspondência entre os interesses tutelados pela figura do legitimado e o objeto da disputa.

Nas palavras de Motauri Ciocchetti de Souza[13] a pertinência temática pode ser conceituada como:

> [...] harmonização entre as finalidades institucionais das associações civis ou dos órgãos públicos legitimados e o objeto a ser tutelado na ação civil pública. Em outras palavras, mencionadas pessoas somente poderão propor a ação civil pública em defesa de um interesse cuja tutela seja de sua finalidade institucional.

Como vimos anteriormente, tal requisito, embora atualmente previsto no artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, somente é exigido expressamente em face das associações, inexistindo previsão legal acerca da sua aplicabilidade aos demais órgãos.

Nesse sentido, a quarta turma do Superior Tribunal de Justiça já havia fixado entendimento de que as pessoas jurídicas da administração pública indireta não são procuradores universais, que poderiam integrar o polo ativo das demandas coletivas

---

[11] ROQUE, Andre Vasconcellos. Class Actions. Ações Coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles? 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013, p. 133

[12] COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da responsabilidade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao Professor Kazuo Watanabe. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Acesso em: 08 nov. 2023, p. 14.

[13] SOUZA, Motauri Ciocchetti de. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 78

independentemente da sua área de atuação, ferindo as competências legais e estatutárias fixadas para cada ente.[14]

Nessa esteira, Egon Bockmann Moreira, Andreia Cristina Bagatin, Sérgio Cruz Arenhart e Marcella Pereira Ferraro[15] partilham do mesmo entendimento:

> [...] não basta a existência fática de uma pessoa da Administração Pública indireta: necessário se faz o exame de seu regime estatutário (lei, regulamento, contrato ou ato de constituição etc.). Será o seu estatuto que conferirá legitimidade adequada (ou não) à pessoa jurídica, com densidades diferentes: uma coisa é uma autarquia; outra, uma sociedade de economia mista com capital aberto na bolsa de valores.

Partindo dessa premissa, a utilização da pertinência temática para estabelecer a necessidade de uma aderência entre a finalidade institucional da entidade e a situação litigiosa ou o grupo lesado, foi o mais próximo que havíamos chegado, até então, da ideia da representatividade adequada.

Ao legislar sobre esse ponto, o Projeto de Lei estendeu a utilização da pertinência temática como requisito prático de avaliação para todos os legitimados conferidos por lei, o que em conjunto com os demais critérios, formará um relevante filtro de efetividade no controle jurisdicional dos representantes.

Além disso, permitiu que os legitimados coletivos ao participarem da autocomposição, solicitem aos órgãos e entidades públicas com reconhecida capacidade técnica, manifestação sobre a viabilidade técnica, operacional e financeira das obrigações a serem assumidas na celebração do acordo.

Ou seja, por todos os ângulos percebe-se que a proposta priorizou a qualificação técnica do diálogo, na medida em que estabeleceu a participação de representantes com a expertise necessária para o enfrentamento da discussão, considerando a relevância do bem jurídico a ser tutelado, o que se mostra extremamente assertivo na busca pela proteção dos direitos da coletividade.

3.3. Participação direta e informada da comunidade afetada

Outro ponto que merece destaque, foi a adoção da transparência e da publicidade como princípios norteadores dos acordos coletivos, a *contrario sensu* do que ocorre nos meios alternativos de resolução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem), que por sua vez,

---

[14] STJ - REsp: 1978138 SP 2019/0256793-5, Relator: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 22/03/2022, Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 01/04/2022

[15] Comentários à Lei de Ação Civil Pública. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 371

são guiados pelo princípio da confidencialidade, conforme expressa disposição do art. 166 do CPC.

Não é de se olvidar que as tutelas coletivas envolvem interesses de suma relevância social, abrangendo discussões sobre patrimônio público, direito a um meio ambiente equilibrado, direito à saúde, direito do consumidor, entre outros.

Assim, necessário se faz que a coletividade tenha acesso ao conteúdo discutido na mesa das negociações, a fim de que os interessados exerçam um controle social e influência sobre a atuação dos seus representantes, como corolário do Estado Democrático de Direito.

É de salutar importância a transparência no comportamento das instituições, como forma de prestação de contas da gestão do conflito, cujo gerenciamento pertence a todos os jurisdicionados de forma horizontal, sob pena de esvaziamento da própria defesa da tutela coletiva.

Mesmo porque, a atuação do representante precisa se dar de tal forma a garantir que o desenvolvimento da transação ocorra como se todos os representados estivessem participando individualmente na mesa de negociações.

O direito à liberdade de acesso à informação, portanto, sincretiza a ideia da confiança que deve permear toda e qualquer relação jurídica, possibilitando uma maior aderência entre a tomada de decisões e os anseios da classe representada.

Nesse sentido, a proposta legislativa foi ao encontro desse anseio, aduzindo que à ação civil pública deve ser dada ampla publicidade: (i) por meio de inscrição no cadastro do Conselho Nacional de Justiça; (ii) na rede mundial de computadores, a exemplo dos sítios de tribunais e da agência, órgão ou regulador relacionado; (iii) por meio de anúncios em jornal ou rádio locais, a publicação de cartazes na região do conflito e outros meios, quando as circunstâncias assim o recomendarem.

Além da ampla divulgação, possibilitou ainda a utilização de qualquer técnica, tais como consultas públicas, reuniões e audiências públicas, inclusive com o uso de meios eletrônicos, ampliando e facilitando uma participação mais ativa da comunidade afetada na tomada de decisão dos rumos do acordo coletivo.

O Projeto garantiu ainda que as audiências públicas ocorrerão em local de fácil acesso ao grupo atingido, inclusive fora da sede do juízo, bem como em horários apropriados, preferencialmente não coincidentes com o horário normal de expediente comercial, visando o comparecimento do maior número possível de envolvidos.

Sem sombra de dúvidas o modelo cooperativo de processo é o mais adequado para a garantia funcional da democracia, como bem desataca Freddie Didier Jr.:

> O modelo cooperativo parece ser o mais adequado para uma democracia. Dierle José Coelho Nunes, que fala em *modelo coparticipativo de processo* como técnica de construção de um processo civil democrático em conformidade com a constituição, afirma que "a comunidade de trabalho deve ser revista em perspectiva policêntrica e coparticipativa, afastando qualquer protagonismo e se estruturando a partir do modelo constitucional de processo[16].

Ao trazer a coletividade para a mesa de negociações, possibilitando o pleno acesso a todas as tratativas envolvendo o conflito, bem como meios para que seja ouvida de forma eficiente, o Projeto de Lei criou pontes para a construção do diálogo e a participação mais ativa dos atingidos, estimulando a confiança dos particulares nos seus representantes e a responsabilidade destes para com os reais interesses do grupo afetado, fomentando a segurança jurídica tão almejada.

Como vimos, muitas são as preocupações que envolvem a necessidade do aprimoramento do processo coletivo brasileiro, especialmente da regulamentação da representatividade adequada, ganhando contornos ainda mais densos sob a ótica desastres socioambientais, como bem pontua Camilo Zufelato, Maria Cecília de Araújo Asperti, Carolina Trevilini Garcia[17]:

> Se os obstáculos existem, a participação direta das pessoas atingidas é essencial para a legitimidade e efetividade do processo judicial enquanto via de busca pela remediação adequada dos danos sofridos. Apenas elas sabem identificar e relatar os danos e desdobramentos de um desastre em seu território e em seus modos de vida. Seus saberes e vivências são fundamentais para uma adequada valoração de danos que leve em conta aspectos materiais e imateriais. Também por viverem a dinâmica dos ecossistemas e os impactos é que conseguem, melhor do que ninguém, identificar as correlações e avaliar quais medidas precisam ser adotadas para a reconstrução de seu território.

Gize-se que a Constituição Federal em seu artigo 231, § 3º, estabelece que para o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais, a comunidade indígena afetada deverá ser ouvida, constituindo condição *sine qua non* que deve ser observada.

Percebe-se que a Lei Maior se preocupa com a participação comunitária em questões que afetem direta ou indiretamente grupos ou classe de indivíduos, constituindo importante paradigma que deveria ser estendido nas demais situações na busca pela efetivação do acesso à justiça.

---

[16] DIDIER Jr., Fredie. Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo. Revista de Processo, São Paulo, 2011, v. 36, p. 213.

[17] ZUFELATO, Camilo; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso à Justiça e Desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos. RDP, Brasilia, Volume 19, n 102, p. 211.

Quanto ao tema é certo que a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXV, também traz como preceito fundamental a garantia de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

É certo que o conceito de acesso à justiça é amplo e engloba não somente a aproximação entre o cidadão hipossuficiente e o Poder Judiciário, mas também busca auxiliá-lo na efetivação do pleno exercício da sua cidadania.

Nas palavras da saudosa Professora Ada Pellegrini Grinover[18],

> A ideia de acesso à Justiça não mais se limita ao mero acesso aos tribunais. Nas palavras lapidares de KAZUO WATANABE, não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa. E, segundo o mesmo autor, são dados elementares desse direito: o direito à informação; o direito à adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do país; o acesso a uma Justiça adequadamente organizada e formada por Juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; o direito à pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos; o direito à remoção dos obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características.

Em sua famosa obra "Acesso à Justiça", os juristas Mauro Cappelletti e Bryant Garth[19], categorizam em três ondas os principais movimentos renovatórios do acesso à justiça: a primeira relacionada a gratuidade de justiça aos pobres e os obstáculos financeiros para se chegar ao Poder Judiciário; já a segunda onda consistiu no desenvolvimento do processo coletivo e a garantia dos direitos difusos e coletivos; por último, a terceira onda trouxe um conceito mais amplo de instrumentos facilitadores na busca do acesso à justiça, por exemplo, através dos métodos alternativos na solução de conflitos, como a mediação, conciliação e a arbitragem.

A sociedade moderna e suas complexidades, exigem orientação eficiente, informação adequada, assistência judiciária, utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, entre outros, a fim de garantir ao cidadão um tratamento acertado e singular aos seus conflitos de interesse.

Como vimos, muitos são os obstáculos enfrentados pelos jurisdicionados, seja pela ausência de recursos jurídicos e técnicos, seja pela desinformação, o que acarreta o desequilíbrio de oportunidades, que deve ser combatido pelo Estado.

Nesse cenário desafiador, a participação da comunidade atingida diretamente nas negociações surge como um instrumento que visa dar efetividade na promoção do acesso à

---

[18] GRINOVER, Ada Pellegrini. 2 – AÇÕES COLETIVAS 2.1 o Acesso à Justiça no Ano 2000. O processo civil contemporâneo, p. 31-32

[19] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988

justiça, proporcionando aos cidadãos afetados igualdade de condições para se alcançar a satisfação de seus direitos, pois ninguém melhor que o próprio grupo social para expor as reais necessidades por ele vivenciadas, a fim de auxiliar na obtenção da melhor resposta ao interesse coletivo.

Aliás, a própria Professora Ada Pellegrini Grinover já vislumbrava a necessidade dessa participação efetiva do grupo social afetado na tomada de decisões através da criação de "corpos intermediários", que seriam representantes escolhidos pelo próprio grupo afetado na garantia da comunidade ser ouvida corretamente e ter seus anseios atendidos:

> Mas é somente em épocas recentes que novos corpos intermediários começam a surgir e a proliferar: novos grupos, novas categorias, novas classes de indivíduos, conscientes de sua comunhão de interesses, de suas necessidades e de sua fraqueza individual, unem-se contra as tiranias da nossa época, que não é mais exclusivamente a tirania dos governantes: a opressão das maiorias, os interesses dos grandes grupos econômicos, a indiferença dos poluidores, a inércia, a incompetência ou a corrupção dos burocratas. E multiplicam-se as associações para a defesa dos direitos civis, as associações de consumidores, de defesa da ecologia, de amigos de bairros, de pequenos investidores[20].

Para Elton Venturi,

> Já é tempo de se levar bem mais a sério a efetiva participação social nos acordos coletivos, seja qual for o mecanismo resolutório escolhido. Quanto mais apurados forem os instrumentos participativos e deliberativos implementados junto aos grupos sociais envolvidos na disputa, maiores serão as possibilidades de obtenção de soluções adequadas que satisfaçam o interesse coletivo em todas as suas dimensões (transindividuais e individuais)"[21].

Outrossim, poucos foram os avanços legislativos a fim de regulamentar a participação direta dos atingidos nos acordos coletivos, tendo o Projeto de Lei 1.641/2021 que leva o nome da jurista Ada Pellegrini Grinover, surgido como uma ferramenta importante para enfrentar as barreiras decorrentes dessa problemática.

Como vimos, a regulamentação da representatividade adequada é o caminho necessário a se trilhar rumo a construção de um sistema de justiça mais efetivo, visto que o atual modelo brasileiro não pode mais subsistir.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

[20] GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela dos interesses difusos. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 33
[21] VENTURI, Elton. Coletivização e Unidade do Direito. Estudos em Homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. Vol. III. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 138

A análise do Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover permite concluir ser resposta assertiva para os diversos dilemas envolvendo a necessidade da regulamentação dos acordos coletivos no Brasil, uma vez que corresponde a um avanço significativo na concretização de direitos, na medida em que traçou diversos parâmetros para uma consensualidade responsável e um sistema processual de massa efetivo.

Mais do que nunca há a necessidade da implementação de um sistema de justiça compatível com a complexidade da sociedade, a fim de garantir um aparato legislativo robusto para o adequado desenvolvimento da autocomposição coletiva.

Enquanto o Poder Legislativo não avançar nas discussões sobre o tema, teremos cada vez mais um enfraquecimento da proteção dos direitos coletivos, dada a limitação da utilização do TAC, cuja experiência em casos complexos, à exemplo do desastre socioambiental ocorrido em Mariana/MG, evidencia não ser suficiente para dirimir as problemáticas envolvendo todo e qualquer conflito de massa, o que de forma reflexa continuará acarretando no desequilíbrio das relações jurídicas entre as grandes instituições causadoras do dano e o grupo atingido, além da obstrução do pleno acesso à justiça tão almejado.

É preciso dizer que a proposta legislativa ressignificou a atuação consensual ao possibilitar um tratamento singular aos conflitos de interesse, regulamentando uma atuação para além do TAC ao trazer a ideia da representatividade adequada como importante instrumento de definição no modo da condução das negociações, possibilitando aos atingidos a discricionariedade na escolha daqueles que serão seus porta-vozes, mediante controle jurisdicional.

A garantia de um diálogo qualificado, baseado na avaliação daqueles que melhor representam os interesses da classe, aliada ainda a participação direta e informada da comunidade afetada no conflito, corrobora com o devido processo legal, na medida em que implementa um modelo de autocomposição plena, sólida e eficaz.

Contudo, o Estado Democrático de Direito somente cumprirá sua missão de objetivar o progresso e a harmonia social, quando houver igualdade de oportunidades entre seus jurisdicionados, através de uma participação mais ativa dos atingidos e a correta adequação dos seus representantes ao substrato fático da lide, como corolário do acesso à justiça.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. ***Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público***. Editora Revista dos Tribunais, 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. ***As Class Actions do Direito Norte-Americano e as Ações Coletivas Brasileiras: Pontos para uma reflexão conjunta*** - Revista de Processo n. 82, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. ***Acesso à justiça***. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

COSTA, Susana Henriques da. ***O controle judicial da responsabilidade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao Professor Kazuo Watanabe***. Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

DIDIER Jr., Fredie. ***Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo***. Revista de Processo, São Paulo, 2011, v. 36.

FERRARESI, Eurico. ***Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos***. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GIDI, Antonio. ***A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada***. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. ***A tutela dos interesses difusos***. São Paulo: Max Limonad, 1984.

JR, Hermes Zaneti; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. ***Justiça Multiportas – Mediação, Conciliação, Arbitragem e Outros Meios Adequados de Solução de Conflitos***. 3. Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcella Pereira. ***Comentários à Lei de Ação Civil Pública***. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. ***Manual de Processo Coletivo – Volume Único***. 5. Ed. Editora JusPodvm, 2021.

OLIVEIRA, Swarai Cervone de. ***Poderes do Juiz nas Ações Coletivas***. Coordenação: Carlos Alberto Carmona São Paulo: Atlas, 2009.

ROQUE, Andre Vasconcellos. ***Class Actions. Ações Coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles?*** 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2013.

SILVA, Bruna Bier da. ***O Devido Processo Legal Coletivo de Massa Apesar da Cultura Jurídica do Auto Interesse***. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2021.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. ***Ação Civil Pública e Inquérito Civil***. 5ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

VITORELLI, Edilson; OSNA, Gustavo; JR, Hermes Zaneti; REICHELT, Luis Alberto; JOBIM, Marco Félix; DOTTI, Rogéria. ***Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em Homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart – Vol. III***. Londrina, PR: Thoth, 2022.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. ***Interesses de Direitos Difusos e Coletivos – 3ª Edição***. Salvador: Editora JusPodvm, 2021.

ZUFELATO, Camilo; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; GARCIA, Carolina Trevilini. ***Acesso à Justiça e Desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos***. RDP, Brasilia, Volume 19.

A APLICAÇÃO DO IRDR EM DESASTRES AMBIENTAIS: DESAFIOS PROCESSUAIS E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO

THE APPLICATION OF IRDR IN ENVIRONMENTAL DISASTERS: PROCEDURAL CHALLENGES AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

Guilherme Caldeira Landeiro[1]
Taisa Barboza Vargas Pereira[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** O IRDR e sua aplicabilidade em desastres ambientais. **3.** "Procedimento-modelo" e "causa-piloto". **4.** Desafios processuais nos desastres ambientais. **4.1.** A multipolaridade das relações processuais. **4.2.** Contraditório e representatividade. **4.3.** Multiplicidade de interesses e diversidade de danos. **4.4.** Suspensão de processos e busca por celeridade. **4.5.** Fragilidades no controle de representatividade. **5.** Caminhos para superar os desafios do IRDR. **5.1.** Ampliação do papel do *amicus curiae*. **5.2.** Estabelecimento de critérios objetivos de representatividade. **5.3.** Tecnologia na gestão de litígios em massa. **5.4.** Flexibilização das teses jurídicas. **6.** Conclusão. **7.** Referências bibliográficas.

RESUMO: Analisando os desafios de representação no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) em lides sobre desastres ambientais, o artigo propõe medidas para equilibrar celeridade e direitos fundamentais, à exemplo da regulamentação de critérios objetivos para balizar o contraditório efetivo.

Palavras-chave: Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR); Desastres Ambientais; Litigância de Massa; Contraditório; Devido Processo Legal.

ABSTRACT: *Analyzing the challenges of representation in the Incident of Resolution of Repetitive Demands (IRDR) in environmental disaster disputes, the article proposes measures to balance procedural speed and fundamental rights, such as the regulation of objective criteria to ensure effective adversarial proceedings.*

Keywords: *Incident for Resolution of Repetitive Claims (IRDR); Environmental Disasters; Mass Litigation; Adversarial System; Due Process of Law.*

1. INTRODUÇÃO

Instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) consolidou-se como um instrumento relevante para a

[1] Advogado. Mestrando em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio). Especialista em Direito Processual Civil e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). E-mail: guilherme@caldeiralandeiro.com.br
[2] Advogada. Mestranda em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). E-mail: taisabvargas@gmail.com

uniformização da jurisprudência, promovendo isonomia, segurança jurídica e racionalização processual. Inspirado em modelos estrangeiros, o instituto busca enfrentar a crescente sobrecarga do Judiciário por meio da fixação de teses vinculantes em casos que envolvam controvérsias jurídicas repetitivas, prevenindo decisões conflitantes e proporcionando maior previsibilidade às relações jurídicas.

O presente estudo explora os desafios do IRDR, com ênfase em litígios decorrentes de desastres ambientais, como rompimentos de barragens, afundamento de solos e vazamentos de petróleo. Tais eventos, por gerarem danos em larga escala e envolverem múltiplos interesses, evidenciam tanto as potencialidades quanto as limitações do mecanismo.

Ao longo do texto, são examinados os principais entraves à aplicação eficaz do IRDR nesses cenários, com destaque para a representatividade adequada dos interesses coletivos, a efetivação do contraditório e a complexidade decorrente da heterogeneidade dos danos.

O trabalho propõe soluções para aprimorar a aplicação do IRDR nesses casos, considerando a necessidade de equilibrar eficiência processual e justiça. Entre as estratégias abordadas, incluem-se a ampliação do papel do *amicus curiae*, o uso de tecnologias digitais para gestão de litígios de massa e a flexibilização das teses jurídicas, todas voltadas a fortalecer o instituto e assegurar sua legitimidade em contextos complexos.

2. O IRDR E SUA APLICABILIDADE EM DESASTRES AMBIENTAIS

O IRDR foi introduzido pelo CPC de 2015 como resposta ao crescimento exponencial da litigância repetitiva no sistema judiciário. Inspirado no *Musterverfahren* alemão[3,4], o IRDR foi concebido para uniformizar decisões em casos que envolvam controvérsias jurídicas idênticas, promovendo isonomia, segurança jurídica e celeridade na tramitação das demandas.

[3] O *Musterverfahren* é um modelo processual adotado na Alemanha para a solução coletiva de demandas repetitivas. Trata-se de um incidente coletivo instaurado em processos individuais, que preserva a identidade das partes envolvidas e evita a criação de uma "classe", como ocorre nas *class actions*. Esse mecanismo busca resolver coletivamente questões comuns de processos com pretensões isomórficas, superando os desafios relacionados à legitimidade representativa e à extensão ficta da coisa julgada em ações coletivas. Cf.: CABRAL, Antônio do passo. O novo procedimento-modelo (*Musterverfahren*) alemão: uma alternativa às ações coletivas. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). **Leituras complementares de processo civil.** 6. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 244-245.

[4] Alguns doutrinadores apontam que o IRDR também foi influenciado pelo direito inglês, especialmente pelo Código de Processo Civil editado em 2000, que trouxe a previsão das decisões de litígios em grupo (*group litigation order*), que é um mecanismo que permite o tratamento coletivo de casos que apresentem pretensões semelhantes baseadas em uma mesma questão de fato ou de direito, conferindo, em regra, efeitos vinculantes às decisões proferidas em relação às demandas previamente cadastradas. Cf.: MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo Código de Processo Civil. In: **Revista de Processo**, São Paulo, v. 243, maio 2015. p. 283-331.

Desde sua implementação, o instituto provocou mudanças significativas ao processo civil brasileiro, contribuindo para a consolidação de entendimentos jurisprudenciais em áreas marcadas por grande volume de litígios semelhantes, como o direito previdenciário, tributário e consumerista. No entanto, é no contexto dos desastres ambientais que o IRDR revela não apenas seu potencial de racionalização, mas também seus maiores desafios.

Casos emblemáticos como os rompimentos das barragens de Mariana/MG e Brumadinho/MG, bem como o afundamento do solo em Maceió/AL, decorrente da extração de sal-gema, ilustram a complexidade das disputas originadas por eventos dessa natureza. Tais desastres geram milhares de ações judiciais centradas em controvérsias comuns – responsabilidade civil objetiva, reparação de danos individuais e coletivos, reassentamento de comunidades, entre outras – exigindo soluções que combinem uniformidade decisória com respeito à diversidade de interesses e à heterogeneidade dos danos.

A instauração do IRDR, conforme prevê o art. 976 do CPC, exige a presença simultânea de dois requisitos: a repetição de processos com controvérsias sobre uma mesma questão exclusivamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Esses critérios evidenciam a dupla função do instituto: racionalizar o sistema processual e proteger os direitos fundamentais dos jurisdicionados.

Apesar de sua relevância, o IRDR enfrenta desafios práticos significativos, especialmente nos tribunais estaduais e federais. O principal deles consiste em equilibrar eficiência e justiça, assegurando o contraditório e a ampla defesa, uma vez que a efetividade do instituto depende da participação ativa das partes no processo de formação de precedentes. A ausência de mecanismos que garantam representatividade adequada pode comprometer a legitimidade das decisões, sobretudo em casos de grande repercussão social, como os desastres ambientais. A multiplicidade de danos e a diversidade de interesses requerem sensibilidade judicial para integrar diferentes perspectivas ao processo[5].Outro desafio está na suspensão obrigatória dos processos correlatos durante a tramitação do IRDR, conforme dispõe o art. 982 do CPC. Embora essa previsão busque decisões conflitantes, sua aplicação pode resultar em atrasos significativos em demandas urgentes, especialmente aquelas relacionadas à reparação de danos, ao reassentamento de famílias ou à mitigação de impactos ambientais. A aplicação da suspensão deve, portanto, levar em conta as peculiaridades de cada caso, garantindo a proteção dos direitos das partes diretamente afetadas.

[5] OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. A escolha adequada dos processos representativos da controvérsia nos procedimentos de julgamento de casos repetitivos. In: **Revista de Processo,** vol. 355. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./2024, p. 262-264.

A legitimidade do IRDR também está condicionada à inclusão de terceiros potencialmente impactados pela tese jurídica a ser fixada. Em desastres ambientais, a amplitude dos danos e a heterogeneidade das vítimas impõem a necessidade de um processo que contemple diferentes perspectivas, assegurando que nenhuma parte interessada seja excluída ou prejudicada. Nesse contexto, o papel do *amicus curiae* assume especial relevância como instrumento de ampliação do debate jurídico e de enriquecimento da construção da tese.

Portanto, a aplicação do IRDR exige um equilíbrio cuidadoso entre a uniformização das decisões e o respeito às especificidades de cada caso. Esse equilíbrio é essencial para que o instituto cumpra sua função de racionalizar o sistema processual sem comprometer a justiça e a inclusão. A eficácia do incidente dependerá da capacidade dos tribunais de harmonizar eficiência e legitimidade, reforçando seu papel como instrumento de proteção aos direitos fundamentais e promotor de segurança jurídica.

3. "PROCEDIMENTO-MODELO" E "CAUSA-PILOTO"

No âmbito do IRDR, os sistemas de "procedimento-modelo" e "causa-piloto" representam abordagens distintas para a gestão de litígios repetitivos. Enquanto o sistema de causa-piloto prioriza o julgamento de um caso concreto representativo da controvérsia jurídica, o procedimento-modelo adota uma análise mais abstrata, desvinculada de uma lide específica. Essas diferenças metodológicas impactam diretamente a celeridade processual, a representatividade das partes e a observância do contraditório.

Nesse contexto, é essencial compreender as particularidades do IRDR e sua distinção em relação a outros instrumentos processuais. O incidente tem como finalidade principal gerir, administrar e julgar processos que envolvam questões repetitivas, com o objetivo de prevenir e corrigir violações à segurança jurídica e à isonomia. Diferentemente das ações coletivas, o IRDR não tem como foco primário o acesso à Justiça ou a tutela de direitos difusos e coletivos. Aliás, sua instauração pressupõe a existência de um ou mais processos já em tramite que estejam vinculados à controvérsia a ser enfrentada.[6]

O sistema de causa-piloto, previsto parágrafo único do art. 978 do CPC, estabelece que o julgamento do IRDR deve estar vinculado a um processo concreto que sirva de paradigma para a controvérsia. Nesse formato, o tribunal seleciona um caso representativo, permitindo que

[6] WANDERLEY, João Flávio Vidal. O objeto e a natureza do incidente de resolução de demandas repetitivas: as situações jurídicas repetitivas e os direitos individuais homogêneos no cerne do debate. In: **Revista de Processo**, vol. 285. São Paulo: Revista dos Tribunais, nov./2018, p. 245.

a tese jurídica fixada seja aplicada diretamente ao contexto fático. Essa abordagem reforça a legitimidade do precedente, ao conectar a decisão à realidade prática do litígio e permitir a participação ativa das partes envolvidas no processo paradigmático.

Além disso, o IRDR somente pode ser instaurado em tribunais onde já tramitam processos relacionados à controvérsia. É inviável sua instauração quando ainda não houver ações em segundo grau, mesmo que em demandas repetitivas em primeiro grau. A inexistência de processos no tribunal transforma o incidente em uma avocação indevida, desvirtuando sua natureza e contrariando a sistemática prevista no CPC[7].

Por outro lado, o sistema de procedimento-modelo se caracteriza pela flexibilidade de permitir a fixação da tese jurídica de forma abstrata, sem vinculação imediata a uma lide concreta. Essa modalidade está prevista no §1º do art. 976 do CPC, que autoriza a continuidade do incidente mesmo em casos de desistência ou abandono do processo representativo.

Contudo, no julgamento do Recurso Especial (REsp) nº 2.023.892/AP[8], julgado em 05 de março de 2024, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) destacou os limites dessa modalidade, ressaltando que sua aplicação deve ser excepcional e restrita às hipóteses previstas em lei, como nos casos de revisão de teses já consolidadas, conforme dispõe o art. 986 do CPC.

Na mesma decisão, o STJ reafirmou que a sistemática processual brasileira privilegia o modelo de causa-piloto, admitindo o procedimento-modelo apenas em situações excepcionais, como nos casos de desistência ou abandono do processo representativo. A ausência de uma lide paradigmática pode comprometer a legitimidade do precedente, ao enfraquecer o contraditório e gerar teses jurídicas excessivamente abstratas, desconectadas das especificidades fáticas. A Corte advertiu que o distanciamento entre a tese e uma causa concreta deve ser tratada com cautela, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa.

O contraditório, em particular, não pode ser meramente formal no âmbito do IRDR. Exige-se a participação efetiva e qualificada das partes e de terceiros interessados, o que se torna especialmente relevante em litígios de grande repercussão social, como os desastres ambientais. Nessa perspectiva, a ausência de uma causa concreta no procedimento-modelo pode fragilizar essa participação, resultando em decisões menos representativas e com menor legitimidade.

---

[7] MACEDO, Lucas Buril. **Precedentes Judiciais e o Direito Processual Civil**. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 514.

[8] STJ. REsp n. 2.023.892/AP, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 16/5/2024.

Cada sistema apresenta vantagens e limitações práticas. No modelo de caso-piloto, a escolha de um litígio representativo promove maior conexão entre a tese jurídica e os elementos concretos da lide, garantindo maior aplicabilidade e legitimidade à decisão. Já no procedimento-modelo, ao abstrair as questões de direito, favorece a uniformidade jurisprudencial e a celeridade processual, mas pode comprometer a representatividade e a efetividade do contraditório, especialmente em litígios de alta complexidade e impacto coletivo.

No contexto dos desastres ambientais, a escolha entre os sistemas assume papel crítico. Casos como os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, ou o afundamento do solo em Maceió, demonstram a necessidade de soluções que equilibrem uniformidade e justiça. A causa-piloto oferece maior segurança ao vincular o julgamento a um cenário concreto, possibilitando decisões mais ajustadas às especificidades dos danos. Já o procedimento-modelo deve ser reservado às hipóteses excepcionais previstas no CPC – como desistência e revisão de precedentes – sob pena de comprometer a legitimidade das decisões ao dissociá-las das realidades práticas e do contraditório efetivo.

A aplicação desses sistemas no âmbito do IRDR deve ser orientada por critérios que respeitem as peculiaridades de cada litígio, assegurando o equilíbrio entre eficiência processual e proteção dos direitos fundamentais. O fortalecimento da participação de terceiros interessados e o compromisso com um contraditório efetivo são indispensáveis para que o IRDR promova isonomia e segurança jurídica sem sacrificar a legitimidade das decisões judiciais.

4. DESAFIOS PROCESSUAIS NOS DESASTRES AMBIENTAIS

O IRDR constitui um marco no direito processual brasileiro, ao oferecer uma solução inovadora para o enfrentamento das demandas repetitivas por meio da uniformização de decisões judiciais e da prevenção de teses conflitantes. Sua aplicabilidade, contudo, revela-se especialmente desafiadora em litígios decorrentes de desastres ambientais, nos quais a magnitude dos danos, a diversidade de vítimas e a multiplicidade de interesses tornam o cenário mais complexo do que nos casos tradicionais de repetitividade processual.

Esses litígios envolvem não apenas questões jurídicas de elevada complexidade, mas também a necessidade de conciliar a eficácia processual com a observância dos direitos fundamentais, como o contraditório, a ampla defesa e a garantia de representatividade adequada. Além disso, o desafio de equilibrar a celeridade processual com a justiça individual e coletiva impõe exigência adicionais ao modelo do IRDR, originalmente concebido para controvérsias marcadas por mais homogeneidade.

Nos desastres ambientais, os desafios se agravam diante da heterogeneidade dos danos – que variam desde perdas materiais até impactos sociais e ambientais de caráter irreversível – e da multipolaridade das relações processuais. Esses elementos exigem uma análise detida sobre as adaptações necessárias para que o IRDR possa responder adequadamente à complexidade desses litígios, garantindo a efetividade do sistema judicial sem comprometer a legitimidade das decisões proferidas.

4.1. A multipolaridade das relações processuais

Desastres ambientais, como os anteriormente mencionados, dão origem a litígios marcados pela presença de uma multiplicidade de sujeitos processuais, cujos interesses são frequentemente divergentes ou até mesmo antagônicos. Essa multipolaridade intensifica a complexidade das relações processuais e desafia o modelo tradicional do IRDR, que foi concebido para tratar de controvérsias mais homogêneas, com partes e pretensões alinhadas por similitude substancial.

Nesse cenário, moradores diretamente atingidos demandam indenizações por danos materiais ou reassentamento; empresas locais pleiteiam compensações por perdas econômicas decorrentes da paralisação de suas atividades; e organizações da sociedade civil canalizam seus esforços para assegurar a reparação ambiental ou a tutela de interesses difusos e coletivos. A diversidade de pretensões e fundamentos jurídicos cria um tensionamento estrutural com o objetivo central do IRDR – a uniformização jurisprudencial – ao exigir, simultaneamente, respostas diferenciadas e sensíveis às particularidades de cada grupo.

A adequada condução dessa multipolaridade processual impõe ao Poder Judiciário o dever de assegurar a representatividade efetiva de todas as perspectivas relevantes no incidente, especialmente aquelas que decorrem da pluralidade de titularidades envolvidas. A omissão ou subestimação de qualquer desses polos pode comprometer não apenas a legitimidade da decisão vinculante, mas também a própria confiança dos jurisdicionados na imparcialidade e na justiça do provimento jurisdicional.

4.2. Contraditório e representatividade

O contraditório, princípio essencial do devido processo legal, previsto no art. 5º, LV, da Constituição Federal, enfrenta desafios específicos no âmbito do IRDR devido ao caráter vinculante das decisões proferidas, cujos efeitos se projetam sobre sujeitos que não participaram

diretamente da formação do precedente. Assim, a garantia de uma representatividade adequada no julgamento do incidente revela-se condição indispensável para a legitimidade do instituto, sobretudo em litígios de alta complexidade, como os decorrentes de desastres ambientais, marcados por uma pluralidade de impactos e de pretensões.

A ausência de um contraditório efetivo levou o STJ, no REsp nº 1.916.976/MG[9], à anulação de IRDR instaurado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) relacionado ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. A Corte Superior afirmou que "a participação das vítimas dos danos em massa – autores das ações repetitivas – constitui o núcleo duro do princípio do contraditório no julgamento do IRDR". Essa afirmação evidencia a centralidade da atuação direta dos atingidos, para além da representação institucional por entes como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, cuja intervenção, embora relevante, não substitui o direito à influência real na construção da tese jurídica vinculante.

O STJ também alertou para os riscos de um contraditório esvaziado de conteúdo: negar espaço de manifestação aos sujeitos diretamente impactados pela controvérsia gera uma justiça de "cidadãos sem rosto e sem fala", comprometendo a legitimidade do IRDR e acentuando desigualdades no acesso à jurisdição. A legitimidade do incidente, portanto, depende da incorporação qualificada das vozes plurais envolvidas, sob pena de o processo decisório descolar-se da realidade material que pretende regular.

Os efeitos concretos da anulação do IRDR em questão não se restringiram ao plano jurídico. Nas semanas subsequentes ao julgamento deste recurso, as ações da mineradora Vale S.A. sofreram uma queda de aproximadamente 8,5%[10] na bolsa de valores, o que impulsionou a companhia e sua parceira BHP, controladora da Samarco, a apresentarem uma nova proposta de acordo, totalizando R$ 140 bilhões[11]. Esse impacto econômico ilustra o potencial sistêmico das decisões judiciais proferidas sem a devida observância dos princípios fundamentais do processo.

A atuação do STJ nesse precedente reforça que o contraditório, no contexto do IRDR, não pode ser tratado como mera formalidade. Ao contrário, exige a criação de mecanismos processuais que possibilitem a efetiva participação dos sujeitos afetados, de modo que as teses

---

[9] STJ. REsp n. 1.916.976/MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/5/2024, DJe de 23/8/2024.

[10] INFOMONEY. **Vale S.A. VALE3 - Gráfico**. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/cotacoes/b3/acao/vale-vale3/grafico/. Acesso em 25.11.2024.

[11] BRASIL, Planalto, 2024. **Conheça a linha do tempo da tragédia de Mariana (MG).** Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/repactuacao-do-acordo-do-rio-doce/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg#:~:text=Junho%202024,investidos%20em%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20compensa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 25/11/2024.

jurídicas produzidas sejam expressão da pluralidade de perspectivas envolvidas. É nessa abertura dialógica que reside a força legitimadora do incidente.

Ainda assim, é necessário reconhecer que a participação, embora essencial, não é absoluta. A inserção de múltiplos sujeitos deve ser calibrada segundo sua relevância para a efetivação dos direitos materiais em disputa. Participações indistintas ou ilimitadas podem gerar entraves processuais significativos, comprometendo a celeridade e a duração razoável do processo. Gidi (2002) destaca que "a participação deve ser assegurada somente na medida em que contribua para uma maior efetivação de direitos materiais dos sujeitos"[12]. Essa limitação funcional evita o esvaziamento da utilidade do processo por excesso de formalismo ou dispersão argumentativa.

Portanto, deve-se evitar defender uma participação ilimitada de todos os titulares de direitos apenas sob o pretexto de legitimar o processo. Como adverte Vitorelli (2019), "a participação, como qualquer outro direito ou princípio, não é absoluta e deve ser lida de forma a servir como instrumento a se garantir na maior medida possível a efetividade dos direitos materiais"[13]. A racionalização do contraditório, portanto, não significa negá-lo, mas integrá-lo de forma útil e proporcional ao desenho do IRDR, preservando a celeridade e a coerência do sistema sem sacrificar sua legitimidade.

4.3. Multiplicidade de interesses e diversidade de danos

Os desastres ambientais envolvem uma gama extensa de interessados e uma diversidade significativa de danos, que se estendem desde prejuízos materiais diretos – como a destruição de propriedades – até impactos coletivos e danos econômicos de natureza reflexa. Essa multiplicidade desafia a formulação de teses jurídicas que sejam, ao mesmo tempo, abrangentes e eficazes, capazes de contemplar as especificidades de cada situação.

A complexidade se acentua quando se observam os diferentes tipos de pretensões formuladas. Moradores diretamente atingidos, por exemplo, buscam frequentemente reparações imediatas, indenizações por danos morais ou materiais e até o reassentamento, como evidenciado no caso do afundamento do solo em Maceió. Já comerciantes e trabalhadores locais, embora também prejudicados, direcionam suas demandas à compensação por perdas

[12] GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. In: **Revista de Processo**, v. 108. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 61, 2002, p. 69.
[13] VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo – Dos direitos aos litígios coletivos.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 211-212.

econômicas decorrentes da interrupção de atividades comerciais. Essa diversidade de pleitos revela interesses substancialmente distintos, tornando arriscada qualquer tentativa de generalização por meio do IRDR. Uma tese jurídica excessivamente genérica, ainda que voltada à uniformidade, pode desconsiderar nuances relevantes, comprometendo a eficácia prática do precedente e a sua legitimidade perante os afetados.

A identificação acurada dos subgrupos atingidos é imprescindível para garantir a adequada representação de seus interesses no processo. Essa identificação viabiliza uma participação qualificada, permitindo que os representantes processem argumentos contextualizados, sensíveis às realidades concretas, e ofereçam ao julgador um panorama mais fiel da controvérsia. Esse cuidado não apenas fortalece a legitimidade da tese jurídica formulada, mas também reduz a incidência de críticas quanto à sua superficialidade ou inaplicabilidade a casos concretos[14].

Diante disso, ao lidar com essa multiplicidade de interesses, é essencial que o IRDR seja conduzido de maneira sensível à heterogeneidade dos danos e das pretensões. A uniformidade decisória, nesse contexto, não pode se dar à custa da justiça material. Ao contrário, deve ser construída a partir de uma escuta plural, que permita conciliar a racionalização do sistema com a tutela efetiva dos direitos individuais e coletivos. Somente assim o IRDR poderá cumprir sua função constitucional de garantir segurança jurídica sem sacrificar a substância dos direitos em disputa.

4.4. Suspensão de processos e busca por celeridade

A suspensão obrigatória dos processos correlatos durante a tramitação do IRDR, prevista no art. 982 do CPC, constitui uma das medidas estruturantes do instituto, ao buscar evitar decisões conflitantes e promover a uniformização da jurisprudência. No entanto, embora funcionalmente justificável, essa suspensão impõe desafios significativos à efetividade da tutela jurisdicional, sobretudo em litígios que demandam respostas céleres, como os decorrentes de desastres ambientais.

[14] Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Gustavo Silva Alves destacam que a identificação adequada dos subgrupos é fundamental para a resolução efetiva da questão, pois a maior participação de seus representantes amplia as possibilidades de que todos os argumentos relevantes sejam analisados. Isso, por sua vez, reduz significativamente a chance de questionamentos futuros sobre a interpretação adotada, já que a decisão estará embasada em um debate mais amplo e aprofundado sobre os aspectos que envolvem a controvérsia. Cf.: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. *Intervenção dos membros de grupo no julgamento de casos repetitivos*. In: Civil Procedure Review, v. 10, p. 55, jan.-abr., 2019.

O caso do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, evidencia de forma emblemática os efeitos adversos dessa suspensão automática. A paralisação dos processos em primeira instância gerou expressiva insatisfação entre as vítimas, especialmente porque questões de natureza urgente – como o reassentamento de comunidades, a reparação por danos materiais e morais, e a mitigação dos impactos ambientais da contaminação do Rio Doce – ficaram estagnadas durante o trâmite do incidente nos tribunais superiores. A morosidade atingiu diretamente localidades como o distrito de Regência, em Linhares/ES, e comunidades ribeirinhas de pescadores, que viram suas atividades econômicas interrompidas e seus meios de subsistência comprometidos. O resultado foi o agravamento da vulnerabilidade social de populações já fragilizadas, cuja dependência de decisões judiciais efetivas era imediata e concreta.

Essa realidade expõe a tensão entre a função sistematizadora do IRDR e a necessidade de respostas ágeis para situações de urgência. A busca por uniformidade decisória, embora relevante, não pode resultar na supressão temporária de direitos fundamentais, sobretudo quando envolvem o mínimo existencial ou a dignidade das pessoas afetadas. A morosidade decorrente da suspensão imposta pelo art. 982 do CPC, se não manejada com sensibilidade, compromete não apenas o acesso à justiça, mas a própria legitimidade do modelo de julgamento repetitivo.

Nesse contexto, impõe-se ao Poder Judiciário o dever de adotar mecanismos que mitiguem os efeitos colaterais da suspensão. A previsão de tutelas provisórias autônomas, o desmembramento de pedidos urgentes do objeto principal do IRDR e a atuação proativa dos tribunais na condução célere do incidente são alternativas compatíveis com a racionalidade do sistema e com a proteção dos direitos materiais envolvidos. Em casos de desastres ambientais, mais do que nunca, é necessário que o sistema processual combine eficiência decisória com sensibilidade social, evitando que a estrutura do processo se torne obstáculo à justiça.

4.5. Fragilidades no controle de representatividade

A adequada representatividade dos processos selecionados como paradigmas no IRDR é um elemento essencial para a legitimidade e efetividade do instituto. A ausência de critérios claros para a escolha de casos representativos e a falta de controle judicial sobre essa seleção podem comprometer gravemente a qualidade das teses jurídicas formuladas.

Ainda no REsp nº 1.916.976/MG, o STJ censurou a atuação do TJMG ao instaurar um IRDR sobre os desdobramentos do desastre de Mariana. A Corte Superior apontou a omissão

do tribunal local em assegurar que os processos escolhidos refletissem, de maneira minimamente adequada, a diversidade de interesses e situações das vítimas afetadas. A falta de diligência na identificação de casos paradigmáticos representativos resultou na formulação de uma tese jurídica genérica, insensível às distintas realidades concretas, o que fragilizou tanto a legitimidade quanto a eficácia da decisão proferida no incidente.

Essas fragilidades no controle de representatividade sublinham a necessidade de critérios objetivos e supervisão rigorosa na seleção de processos. Apenas com um controle efetivo é possível assegurar que o IRDR atenda a sua finalidade de promover isonomia e segurança jurídica, sem sacrificar a legitimidade das decisões ou excluir interesses legítimos das partes envolvidas.

5. CAMINHOS PARA SUPERAR OS DESAFIOS DO IRDR

A aplicação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) em contextos de desastres ambientais impõe não apenas a identificação dos desafios processuais, mas também a formulação de soluções que promovam um equilíbrio adequado entre a uniformidade decisória, a celeridade processual e a tutela dos direitos fundamentais. A complexidade desses litígios, marcada pela diversidade de interesses e heterogeneidade dos danos, exige mecanismos que assegurem representatividade adequada, contraditório efetivo e inclusão de múltiplas perspectivas no processo.

Para enfrentar esses desafios, é essencial adotar estratégias que fortaleçam a legitimidade do IRDR sem comprometer sua eficiência. Entre as soluções propostas, destacam-se a ampliação do papel do *amicus curiae*, o uso de tecnologias para gerenciar litígios em massa, a criação de critérios objetivos de representatividade e a flexibilização das teses jurídicas para atender à pluralidade de interesses envolvidos.

As propostas visam tornar o IRDR mais responsivo à complexidade dos desastres socioambientais, sem afastá-lo de seus pilares — racionalização, isonomia e previsibilidade. Não se trata de abdicar da uniformização, mas de repensar o incidente como instrumento dialógico e flexível, capaz de equilibrar eficiência e justiça diante de conflitos marcados por violações estruturais e em larga escala.

5.1. Ampliação do papel do *amicus curiae*

Previsto no art. 138 do CPC, o *amicus curiae* representa um importante mecanismo de abertura democrática do processo, permitindo a intervenção de entidades técnicas, especialistas e representantes da sociedade civil com o objetivo de enriquecer o debate jurídico e qualificar a formação de teses vinculantes. Em litígios ambientais, essa intervenção assume papel ainda mais relevante, ao possibilitar a incorporação de análises interdisciplinares – jurídicas, sociais, econômicas e ambientais – à deliberação judicial.

A multipolaridade na relação processual torna-se especialmente evidente em ações ambientais, particularmente no IRDR. Nessas situações, a diversidade de sujeitos interessados e a multiplicidade de possíveis soluções para as controvérsias geram zonas de interesses distintos e, frequentemente, conflitantes. A intervenção do *amicus curiae* nesses procedimentos intensifica essa dinâmica, pois sua atuação transcende a simples defesa de uma das partes, contribuindo de forma ampla e imparcial para o enriquecimento do debate processual.

Com um interesse institucional e colaborativo, o *amicus curiae* assume um papel democrático e representativo da sociedade, trazendo contribuições técnicas e especializadas que ampliam a compreensão dos impactos econômicos, sociais e ambientais, essenciais para a resolução de conflitos dessa natureza[15].

Essa intervenção pode ser delimitada por áreas específicas de interesse e não precisa abranger todas as etapas do processo. Litígios repetitivos frequentemente envolvem subgrupos com perspectivas distintas, ainda que representadas por um mesmo ente (defensoria pública, por exemplo)[16]. Assim, é comum a formação de subgrupos com zonas de interesses distintos, os quais podem ou não apresentar divergências em relação a determinadas pretensões[17], como no caso de populações ribeirinhas afetadas por contaminação ambiental: enquanto alguns reivindicam reassentamento, outros pleiteiam a

---

[15] BUENO, Cassio Scarpinella. ***Amicus curiae* no processo civil brasileiro:** um terceiro enigmático. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 121-122.

[16] OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. Participação e a pluralidade de litigantes nos procedimentos de litigiosidade repetitiva: o controle da legitimidade da intervenção dos membros de grupo. In: **Revista de Processo,** vol. 356. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./2024, p. 184.

[17] Edilson Vitorelli, ao tratar do processo coletivo em litígios complexos, destaca que os subgrupos envolvidos frequentemente apresentam "zonas de interesse que se sobrepõem de maneira variável, gerando tanto alianças quanto conflitos em relação a diferentes pretensões dentro do mesmo litígio". Ele sugere que a dinâmica desses litígios não se assemelha a campos opostos, mas a "uma rede interconectada, onde diferentes centros de interesse se entrelaçam em profundidades variadas, formando uma estrutura semelhante a uma teia de aranha". Cf.: VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo:** dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019, p. 557.

recuperação do território para continuidade de suas atividades. Apesar de compartilharem uma condição de vulnerabilidade, seus interesses se mostram conflitantes, refletindo a complexidade do litígio.

Além da sua função tradicional, o *amicus curiae* pode funcionar como um canal para a participação de entidades representativas que não possuem legitimidade formal para atuar como partes, como ONGs, associações comunitárias e sindicatos. Contudo, a admissão dessas entidades deve seguir critérios objetivos, como a demonstração de relevância técnica e impacto direto na controvérsia, assegurando que suas contribuições sejam úteis e substanciais.

Nesse sentido, a exigência de demonstração da relevância e da magnitude do impacto financeiro pode ser aplicada como um filtro para as intervenções no IRDR, garantindo que as entidades intervenientes apresentem dados concretos e informações detalhadas sobre o setor afetado.

A contribuição do *amicus curiae* deve estar condicionada à sua capacidade de agregar novos elementos ao debate jurídico, evitando redundâncias e assegurando que a sua intervenção seja relevante e eficaz. Essa exigência permite que o *amicus* atue de forma complementar, preenchendo lacunas e explorando aspectos ainda não suficientemente abordados por outros sujeitos no processo. Como observa Sofia Temer, a ressignificação do conceito de interesse, analisada sob a ótica da utilidade, é fundamental para fortalecer o papel do *amicus curiae* na formação de precedentes e na promoção de decisões mais informadas e legitimas[18,19].

A jurisprudência tem incorporado essa compreensão. No IRDR n. 5022820-39.2019.4.03.0000[20], julgado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por meio do voto da Desembargadora Federal Inês Virginia, admitiu a habilitação de entidades e especialistas que trouxeram novos argumentos à controvérsia, além de promover audiência pública com o objetivo de ampliar o contraditório e fomentar a escuta qualificada de diferentes atores

[18] TEMER, Sofia. *Atuação e intervenção de terceiros por interesse econômico: o prejuízo jurídico não é o único apto a viabilizar a atuação perante o judiciário*. In: Revista de Processo, vol. 349. São Paulo: Revista dos Tribunais, mar./2024, p. 71.

[19] A autora ressalta que a intervenção do amicus curiae será útil apenas quando houver espaço para influência efetiva, ou seja, em situações nas quais a potencialidade de contribuição ainda não tenha sido esgotada por outros sujeitos. Esse entendimento visa assegurar que a atuação dos novos intervenientes enriqueça o debate jurídico, evitando sobreposições ou repetições de argumentos já apresentados. Cf.: TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2023, p. 36.

[20] BRASIL, TRF3. IRDR n. 5022820-39.2019.4.03.0000, Relatora Desembargadora Federal Inês Virginia, julgado em 11/2/2021, DJe 18/2/2021.

sociais. A inclusão do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), entre outros, ilustra o reconhecimento da função complementar do *amicus curiae* na construção do precedente.

Portanto, a ampliação do papel do *amicus curiae* no âmbito do IRDR, especialmente em litígios decorrentes de desastres ambientais, deve ser orientada por critérios de admissibilidade que priorizem a efetiva utilidade da intervenção. A exigência de dados técnicos, argumentos inéditos e impacto concreto sobre o setor afetado contribui não apenas para a qualificação do debate jurídico, mas também para a consolidação do IRDR como instrumento legítimo e eficiente de uniformização da jurisprudência em contextos de elevada complexidade.

5.2. Estabelecimento de critérios objetivos de representatividade

A regulamentação da representatividade adequada desempenha um papel crucial no aprimoramento do IRDR, sendo indispensável adotar critérios claros na escolha de processos representativos para garantir a legitimidade das decisões e a inclusão de interesses relevantes. A definição de parâmetros objetivos, como a demonstração de impacto direto e a capacidade técnica para uma representação eficaz, favorece uma atuação mais eficiente de associações, sindicatos e outros grupos organizados.

A escolha dos processos representativos demanda atenção rigorosa por parte dos tribunais. Em geral, os responsáveis pelos danos tendem a preferir ações com instrução precária ou teses frágeis, enquanto os representantes das vítimas buscam destacar casos mais robustos e bem documentados, que exponham de forma clara os efeitos nocivos do evento danoso. Essa tensão natural impõe ao julgador o dever de fundamentar tecnicamente sua escolha, evitando distorções estratégicas que prejudiquem a integridade do precedente.

Objetivando a superação dessa contrariedade, Oliveira Junior (2024) aponta a importância de que a escolha seja fundamentada em critérios técnicos, garantindo que reflitam de forma ampla e precisa os interesses envolvidos[21]. Essa abordagem evita que a análise jurisdicional seja prejudicada pela insuficiência de argumentos fáticos e jurídicos apresentados, comprometendo o direito à representação adequada tanto dos litigantes sobrestados quanto dos ausentes, que, em sua maioria, são partes ocasionais no sistema judicial.

[21] OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. A escolha adequada dos processos representativos da controvérsia nos procedimentos de julgamento de casos repetitivos. In: **Revista de Processo**, vol. 355. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./2024, p. 262.

Entre os critérios recomendáveis, destacam-se a proximidade fática com o evento gerador do litígio, a relevância técnica da causa e a capacidade do processo de refletir a pluralidade dos interesses em disputa. A adoção desses parâmetros minimiza o risco de exclusão indevida de posições legítimas e impede a manipulação estratégica do incidente, promovendo um equilíbrio entre inclusão, legitimidade e eficiência processual.

Mais do que isso, recomenda-se que os tribunais evitem a seleção de um único processo representativo. A escolha de múltiplas causas-piloto, que apresentem diferentes teses jurídicas e enfoques fáticos, possibilita uma apreciação mais ampla e densa da controvérsia. A presença de posições divergentes fortalece o contraditório e permite a construção de uma tese jurídica mais equilibrada e sensível às nuances do caso.[22]

Ao regulamentar a representatividade adequada com base em critérios objetivos, o Judiciário fortalece o IRDR como ferramenta de justiça coletiva. Essa atuação evita a banalização do instituto, previne intervenções irrelevantes e assegura que os paradigmas escolhidos traduzam, de forma fiel, as questões centrais da controvérsia, promovendo decisões mais justas, informadas e legítimas.

5.3. Tecnologia na gestão de litígios em massa

A incorporação de tecnologias ao IRDR é essencial para enfrentar a complexidade dos litígios em massa, especialmente em desastres ambientais, onde a diversidade de demandas e a quantidade de partes envolvidas podem sobrecarregar o sistema judicial. O uso de recursos digitais viabiliza uma gestão processual mais eficiente, amplia a transparência e facilita o acesso das partes ao andamento e à construção das decisões.

Nesse cenário, a *internet* desempenha um papel transformador ao possibilitar, com baixo custo, a disseminação de informações a públicos geograficamente dispersos, além de possibilitar a coleta ágil e abrangente de manifestações. Essa dinâmica contribui para aproximar os envolvidos do processo e ampliar a percepção de legitimidade nas decisões judiciais, especialmente em contextos em que a representação direta e física das partes é inviável[23].

---

[22] Neste sentido, cf.: CABRAL, Antonio do Passo. *A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos.* In: Revista de Processo. vol. 231, São Paulo: Revista dos Tribunais. maio/2014, p. 201-223; TOFFOLI, Vitor. Recursos especiais repetitivos: critérios de seleção dos recursos paradigmas. In: Revista de Processo, vol. 36, São Paulo: Revista de Processo. vol. 37, jul.2011, p. 271-295.

[23] CARDOSO, Natasha Reis de Carvalho. *Tutela coletiva e julgamentos em repetitivos: a constante busca ideal pela eficaz participação e suas controvérsias.* In: Revista de Processo, vol. 332. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./2022, p. 175.

Plataformas eletrônicas também contribuem para a organização e centralização de documentos, petições e pareceres técnicos apresentados por entes representativos, permitindo a análise sistemática das informações. Essas ferramentas também possibilitam análises comparativas entre demandas similares, identificando padrões que auxiliam tanto na compreensão das controvérsias quanto na formulação de teses jurídicas mais robustas. Adicionalmente, promovem a centralização de dados, evitando duplicidades e otimizando os esforços dos tribunais.

A transparência pode ser aprimorada por meio da implementação de painéis eletrônicos com informações processuais atualizadas em tempo real, contendo dados sobre o andamento do IRDR, prazos, decisões proferidas e fases futuras. Essa medida contribui para a previsibilidade, reduz a assimetria informacional e fortalece a confiança das partes no processo.

A realização de audiências públicas virtuais é outra iniciativa relevante[24], permitindo que vítimas, especialistas e representantes de grupos organizados participem do processo remotamente, superando barreiras logísticas e econômicas que frequentemente dificultam o acesso pleno, especialmente em desastres que afetam comunidades vulneráveis. Assim, garante-se maior inclusão e pluralidade de vozes, ampliando o contraditório e fortalecendo a legitimidade das decisões judiciais.

A inteligência artificial (IA) surge como uma inovação promissora, com potencial para auxiliar na triagem automatizada de demandas, categorização de argumentos e análise de provas, identificando padrões recorrentes e subsidiando a tomada de decisões[25]. Embora sua aplicação ainda seja incipiente no sistema judicial brasileiro, a IA poderá, progressivamente, contribuir para a racionalização dos litígios em massa e a redução do tempo de tramitação.

É indispensável, contudo, que a adoção dessas tecnologias seja acompanhada de políticas de inclusão digital, especialmente voltadas às comunidades mais afetadas, que frequentemente enfrentam dificuldades de acesso à internet e dispositivos adequados. Da

---

[24] Audiências públicas, que historicamente apresentavam altos custos e complexidade operacional, sobretudo em litígios coletivos, podem ser realizadas de forma mais eficiente com o auxílio de tecnologias digitais. Tais ferramentas permitem uma maior inclusão e democratização, possibilitando que pessoas de diferentes classes sociais participem, mesmo que distantes fisicamente, superando barreiras logísticas e econômicas Cf.: CABRAL, Antonio do Passo. **Processo e tecnologia: novas tendências**. Direito, processo e tecnologia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 106.

[25] Destaca-se o modelo Berna, "Busca Eletrônica em Registros usando Linguagem Natural", desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), cuja aplicação foi ampliada para interpretar, classificar e vincular a ação à tese definida no julgamento do IRDR nº 5411900-03.2020.8.09.0000, com fim de promover a celeridade processual, a aplicação dos princípios da isonomia e da segurança jurídica. Cf.: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. Centro de Comunicação Social do TJGO. **Inteligência artificial do TJGO é ampliada para aplicação em temas de IRDR.** Publicado em 06 mai. 2022. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br/index.php/agencia-de-noticias/noticias-ccs/20-destaque/24031-inteligencia-artificial-do-tjgo-e-ampliada-para-aplicacao-em-temas-de-irdr. Acesso em 25/11/2024.

mesma forma, é essencial garantir a segurança e a confidencialidade das informações processuais, assegurando que a modernização do sistema não comprometa garantias fundamentais.

Quando bem utilizada, a tecnologia pode transformar a gestão de litígios em massa, promovendo eficiência, transparência e acessibilidade. No contexto do IRDR, essas ferramentas têm o potencial de superar muitos dos desafios processuais apresentados pelos desastres ambientais, sem sacrificar a justiça ou a legitimidade das decisões judiciais.

5.4. Flexibilização das teses jurídicas

A flexibilização das teses firmadas no IRDR é fundamental em litígios ambientais, dada a diversidade de danos e interesses envolvidos. A segmentação da coletividade afetada permite a formulação de teses específicas para subgrupos distintos, como vítimas de danos materiais diretos, prejuízos econômicos indiretos ou danos coletivos, assegurando maior aderência entre a tese e a realidade dos atingidos.

Além disso, a revisão periódica das teses garante sua pertinência diante de transformações fáticas ou normativas. Em desastres de longa duração, a rigidez decisória pode comprometer a eficácia e a legitimidade do IRDR, sendo essencial que as teses jurídicas mantenham capacidade de adaptação ao contexto em constante evolução.

6. CONCLUSÃO

O IRDR consolidou-se como um instrumento relevante no sistema processual brasileiro, com o propósito de uniformizar decisões, garantir segurança jurídica e racionalizar o trâmite de demandas repetitivas. No entanto, sua aplicação em litígios decorrentes de desastres ambientais revela fragilidades que exigem atenção: a pluralidade de interesses, a diversidade de danos e a complexidade dos direitos em jogo impõem desafios significativos à estrutura do instituto.

Ficou evidente que a ausência de critérios claros para a escolha dos processos representativos, as falhas no controle de representatividade e os impactos negativos da suspensão automática dos feitos conexos comprometem a legitimidade e a eficácia do incidente. Soma-se a isso o risco de que um contraditório amplo, mas mal gerido, se converta em entrave à celeridade e à razoável duração do processo, exigindo um juízo criterioso sobre os limites dessa participação.

Nesse cenário, medidas como a ampliação qualificada do papel do *amicus curiae*, a definição de critérios objetivos de representatividade, a flexibilização das teses jurídicas e o uso de tecnologias na gestão dos litígios se revelam caminhos promissores. Essas soluções não apenas preservam os princípios constitucionais que norteiam o IRDR, como também reforçam sua legitimidade e capacidade de resposta diante de cenários de alta complexidade.

Nos litígios ambientais, em que os danos são amplos, persistentes e desigualmente distribuídos, é indispensável que o IRDR se adapte para captar a multiplicidade de vozes e garantir uma escuta processual qualificada. A justiça, nesses casos, não pode ser reduzida à uniformidade; ela exige sensibilidade, equilíbrio e abertura ao plural.

Portanto, o aprimoramento do IRDR é indispensável para que ele se consolide como um instrumento de justiça coletiva no Brasil. Somente com uma abordagem sensível às especificidades dos litígios ambientais, aliada a um equilíbrio entre contraditório, eficiência e inclusão, o instituto poderá atingir plenamente seus objetivos de uniformidade decisória e promoção da segurança jurídica, sem sacrificar os valores essenciais do devido processo legal.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Planalto, 2024. **Conheça a linha do tempo da tragédia de Mariana (MG).** Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/repactuacao-do-acordo-do-rio-doce/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg#:~:text=Junho%202024,investidos%20em%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20compensa%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 25/11/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.916.976/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/5/2024, DJe de 23/8/2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221916976%22%29+ou+%28RESP+adj+%221916976%22%29.suce. Acesso em 25/11/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 2.023.892/AP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 16/5/2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%222023892%22%29+ou+%28RESP+adj+%222023892%22%29.suce.&O=JT. Acesso em 25/11/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. IRDR n. 5022820-39.2019.4.03.0000, Relatora Desembargadora Federal Inês Virginia, julgado em 11/2/2021, DJe 18/2/2021. Disponível em: https://web.trf3.jus.br/noticias/uploaddir/file/2020/IRDR%20No%205022820-39_2019_4_03_0000.pdf. Acesso em 25/11/2024.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro:** um terceiro enigmático. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: **Revista de Processo.** vol. 231, São Paulo: Revista dos Tribunais. maio/2014, p. 201-223.

CABRAL, Antônio do passo. O novo procedimento-modelo (***musterverfahren***) alemão: uma alternativa às ações coletivas. In: DIDIER JR., Fredie (Org.). ***Leituras complementares de processo civil.*** 6. ed. rev. e atual. Salvador:JusPodivm, 2008.

CABRAL, Antonio do Passo. **Processo e tecnologia: novas tendências.** Direito, processo e tecnologia. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CARDOSO, Natasha Reis de Carvalho. Tutela coletiva e julgamentos em repetitivos: a constante busca ideal pela eficaz participação e suas controvérsias. In: **Revista de Processo**, vol. 332. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. Intervenção dos membros de grupo no julgamento de casos repetitivos. In: **Civil Procedure Review**, v. 10, p. 55, jan.-abr., 2019.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. In: **Revista de Processo,** v. 108. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 61, 2002.

INFOMONEY. **Vale S.A. VALE3 - Gráfico**. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/cotacoes/b3/acao/vale-vale3/grafico/. Acesso em 25/11/2024.

MACEDO, Lucas Buril. **Precedentes Judiciais e o Direito Processual Civil**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo Código de Processo Civil. In: **Revista de Processo**, vol. 243, São Paulo: Revista dos Tribunais, maio/2015.

OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. A escolha adequada dos processos representativos da controvérsia nos procedimentos de julgamento de casos repetitivos. In: **Revista de Processo,** vol. 355. São Paulo: Revista dos Tribunais, set./2024, p. 261-285.

OLIVEIRA JÚNIOR, Délio Mota de. Participação e a pluralidade de litigantes nos procedimentos de litigiosidade repetitiva: o controle da legitimidade da intervenção dos membros de grupo. In: **Revista de Processo,** vol. 356. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./2024.

TEMER, Sofia. Atuação e intervenção de terceiros por interesse econômico: o prejuízo jurídico não é o único apto a viabilizar a atuação perante o judiciário. In: **Revista de Processo**, vol. 349. São Paulo: Revista dos Tribunais, mar./2024.

TEMER, Sofia. **Participação no processo judicial: arranjos subjetivos e modalidades de atuação**. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. Centro de Comunicação Social do TJGO**. Inteligência artificial do TJGO é ampliada para aplicação em temas de IRDR.** Publicado em 06 mai. 2022. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br/index.php/agencia-de-noticias/noticias-ccs/20-destaque/24031-inteligencia-artificial-do-tjgo-e-ampliada-para-aplicacao-em-temas-de-irdr. Acesso em 25/11/2024.

TOFFOLI, Vitor. Recursos especiais repetitivos: critérios de seleção dos recursos paradigmas. In: **Revista de Processo**, vol. 36, São Paulo: Revista de Processo. vol. 37, 2011.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo:** dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019.

WANDERLEY, João Flávio Vidal. O objeto e a natureza do incidente de resolução de demandas repetitivas: as situações jurídicas repetitivas e os direitos individuais homogêneos no cerne do debate. In: **Revista de Processo**, vol. 285. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ADPF 709 E A LEGITIMIDADE NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: A INTERPRETAÇÃO DO STF AO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

ADPF 709 AND STANDING IN CONSTITUTIONAL REVIEW: THE INTERPRETATION OF ARTICLE 103, IX OF THE FEDERAL CONSTITUTION BY THE BRAZILIAN SUPREME COURT

Bernardo Ferreira Delanos[1]
Paula Medice Roriz Milanezi[2]
Wilker Santos Tomaz[3]

SUMÁRIO: 1. Introdução. **2.** Jurisprudência do STF. **3.** O caso da ADPF 709. **4.** Conclusão. **5.** Referências bibliográficas.

RESUMO: O artigo estudará a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos no que tange à legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de inconstitucionalidade. A Constituição, em seu artigo 103, IX, reconhece a legitimidade das entidades de classe de âmbito nacional sem, contudo, definir os critérios para sua classificação. Nesse sentido, coube ao STF, em diversas oportunidades, interpretar o dispositivo e fixar as atribuições da categoria. Inicialmente, a Corte atribuía ao conceito noção econômica, onde "classe" ligava-se à ideia de profissão ou segmento econômico. Porém, as mudanças sociais repercutiram no cotejo dos intérpretes, que vêm estendendo o conteúdo da norma a outras formas de organização, não vinculadas ao interesse econômico. Tal ampliação atinge seu ápice na ADPF 709, que reconhece a legitimidade da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para a propositura das referidas ações. Atualmente, o STF superou entendimentos anteriores no que tange à legitimidade das ADCs e ADIs, concretizando o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, e representando uma vitória ao processo coletivo.

Palavras-chaves: Legitimidade. Controle de Constitucionalidade. ADPF 709. STF. Processo Coletivo

ABSTRACT: *The following work will study the jurisprudence of the brazilian Supreme Federal Court (Supremo Tribunal Federal - STF) throughout the years regarding the legitimacy of direct actions of unconstitutionality and declaratory actions of unconstitutionality. Article 103, IX of the Constitution recognizes the legitimacy of nationwide class entities without, however, defining the criteria for their classification. In this sense, it has been up to the STF, on several occasions, to interpret the provision and establish the attributions of the category. Initially, the Court attributed an economic notion to the concept, where "class" was linked to the idea of a profession or economic segment. However, social changes have had repercussions on interpreters, who have been extending the content of the rule to other forms of organization, not linked to economic interests. This expansion reached its apex in ADPF 709, which*

[1] Graduando em Direito na UFES. bernardo.delanos@edu.ufes.br
[2] Graduanda em Direito na UFES. paula.milanezi@edu.ufes.br
[3] Graduando em Direito na UFES. wilker.tomaz@edu.ufes.br

recognized the legitimacy of the Articulation of Indigenous Peoples of Brazil (APIB) to bring these actions. Currently, the STF has overturned previous understandings regarding the legitimacy of ADCs and ADIs, concretizing the principle of the inafastability of the Judiciary, and representing a victory for the collective process.

Keywords: *Legal standing. Constitutionality Control. ADPF 709. STF. Class Action.*

1. INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas vivem a era da judicialização. Seja por representarem maior estabilidade à tutela dos direitos fundamentais, funcionando como um "seguro político"[3], ou por melhor satisfazerem aos interesses da elite hegemônica[4], as Supremas Cortes têm aumentado seu protagonismo. Em países como o Brasil, regidos por Constituições analíticas, a transferência de autoridade do Executivo e do Legislativo para o Judiciário é ainda mais intensa[5].

Nesse sentido, é cada vez mais comum o ingresso às vias judiciais para concretizar direitos previstos no ordenamento jurídico, exigindo das Cortes uma atuação assertiva e proeminente, muitas vezes não manifestada nos outros poderes. Assim, o STF vem decidindo e disciplinando matérias marcantes ao ordenamento jurídico. Situação que, ainda que essencial à plenitude da democracia, demonstra a fragilidade do nosso sistema representativo[6].

Nesse ponto, é essencial asseverar que o constituinte não previu à Suprema Corte a opção arbitrária de julgar ou não o mérito das demandas de sua competência. Ou seja, preenchidos os requisitos de admissibilidade, as causas não são decididas por uma ambição hegemônica de seus pares, mas sim porque os componentes têm a obrigação jurisdicional de julgar as matérias a eles submetidas[7].

Portanto, o fenômeno da judicialização no Brasil não deve ser atribuído a uma pretensão de protagonismo dos Ministros do STF, mas ao déficit de atuação dos poderes representativos,

---

[3] Tom Ginsburg. **Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases.** New York: Cambridge UniversityPress, 2003

[4] Ran Hirschl. **Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

[5] BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas / Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 20 nov. 2024.

[6] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**, São Paulo. p. 441-464 Jul-Dez. 2008.

[7] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433. Acesso em: 23 nov. 2024

em que a sociedade, assegurada pela Constituição, recorre à justiça para fazer valer suas garantias. Assim, cumprindo o encargo constitucional, as matérias são apreciadas e decididas nos limites determinados pelas partes pelos julgadores.

No controle de constitucionalidade brasileiro, é possível que se recorra imediatamente ao STF para buscar a tutela pretendida. Para além dos requisitos formais, os interessados devem corresponder, no caso das ADIs e ADCs, ao rol de legitimados previsto no Art. 103 da Constituição. O dispositivo prevê, em seu inciso IX, os sindicatos e as entidades de classe de âmbito nacional como legitimados para a propositura das ações.

A definição de "entidades de classe de âmbito nacional" foi durante décadas um importante filtro para ajuizar ADIs e ADCs na Suprema Corte, haja vista que o STF associava a classificação a vínculo econômico. Assim sendo, por vícios formais de legitimidade, diversas ações relevantes para a sociedade tiveram seu seguimento obstado.

O direito, no entanto, está necessariamente inserido no meio social - e com ele evolui - , por isso, sua compreensão corresponde a um sistema inacabado, em constante processo de aperfeiçoamento[8]. Os intérpretes devem basear seu aperfeiçoamento nos princípios constitucionais, haja vista que esses espelham a ideologia da Constituição, bem como seus postulados básicos[9].

Assim, a partir das mudanças sociais e da atenção à inafastabilidade da jurisdição, posta à prova intensamente nos últimos anos, que a Suprema Corte inovou o próprio entendimento acerca da definição de entidades de classe de âmbito nacional, estendendo junto à interpretação constitucional, o acesso à justiça.

2. JURISPRUDÊNCIA DO STF

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a legitimação ativa para o controle concentrado de constitucionalidade passou por significativa evolução. O art. 103, IX, da Constituição Federal prevê a legitimidade de "entidades de classe de âmbito nacional" para propositura de ADI, ADC e ADPF, sendo que esta última é regulada pela Lei nº 9.882/99. Em seu art. 2º, a referida lei expressamente remete ao rol de legitimados do art. 103 da CF/88, não

[8] FERREIRA, Letícia de Oliveira Catani; NETO, Zaiden Geraige. Da possibilidade de interpretação extensiva do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal mediante proteção processual coletiva. **Scientia Iuris**, *[S. l.]*, v. 22, n. 1, p. 101–133, 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n1p101. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/28067. Acesso em: 23 nov. 2024.

[9] BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

criando novos sujeitos processuais autônomos, mas adotando de forma integral os legitimados constitucionais.

Assim, fica claro que a legitimidade para o ajuizamento da ADPF não é definida de forma independente, mas sim à luz da Constituição Federal, por via de integração normativa. A Lei nº 9.882/99 funciona como instrumento de regulamentação procedimental da ADPF, enquanto os legitimados permanecem os mesmos previstos na Carta Magna.

Exemplo marcante da interpretação restritiva anterior está na ADI 42, relatada pelo Min. Paulo Brossard, em que se afirmou que entidades de classe deveriam congregar membros ligados por vínculo profissional ou econômico[10]. Do mesmo modo, na ADI 1.923, o STF rejeitou a legitimidade de associação de membros do Ministério Público, sob relatoria do Min. Carlos Ayres Britto[11].

Essa linha jurisprudencial caracterizou-se por uma abordagem conhecida como "jurisprudência defensiva", com o objetivo de evitar o acúmulo de processos de controle concentrado. Tal postura, entretanto, foi amplamente criticada por autores como Oscar Vilhena Vieira, que a identifica como reflexo de uma "supremocracia seletiva"[12]; e Luís Roberto Barroso, que a considera um obstáculo ao papel institucional da Corte na proteção dos direitos fundamentais[13].

A jurisprudência restritiva também se reafirma em julgados como a ADI 5844 AgR, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, em que o STF negou seguimento à ação proposta pela CNCOOP e Unimed Brasil, por ausência de homogeneidade na classe representada e falta de pertinência temática com o objeto da norma contestada.

Outro precedente relevante é a ADI 61 QO, de 1990, em que o Supremo entendeu que entidades com fins cívicos amplos, sem vínculo profissional ou econômico específico, não se enquadram como entidades de classe, conforme o art. 103, IX, da Constituição. Dessas decisões se compreende a rigidez na interpretação da legitimidade para propositura das ações.

Portanto, a ADPF 709 representa uma ruptura quando o STF, por decisão monocrática do Min. Luís Roberto Barroso, reconhece a legitimidade da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para propor ação mesmo sem personalidade jurídica formal, com base no art. 231 e 232 da Constituição Federal. O ministro defendeu que entidades de classe podem estar

[10] STF. ADI 42. Rel. Min. Paulo Brossard. Tribunal Pleno. DJ 02/04/1993.
[11] STF. ADI 1923. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. DJ 22/09/2000.
[12] VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista de Direito GV, v. 4, n. 2, p. 441-464, 2008.
[13] BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista Synthesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

vinculadas à defesa de direitos de grupos vulneráveis e não apenas a interesses econômicos ou profissionais.

A decisão da ADPF 709 marca uma superação do entendimento anterior e fortalece o acesso à justiça por parte de grupos tradicionalmente marginalizados.

3. O CASO DA ADPF 709

Quando a pandemia de COVID-19 chegou ao Brasil, o país não apresentava qualquer preparação ou política de defesa estruturada pelo governo federal, uma vez que este tomou posição completamente omissa e negacionista quanto à gravidade do iminente desastre de saúde pública. Quando a onda da doença atingiu o Brasil, causou estragos possivelmente sem nenhum precedente à altura na história brasileira, gerando centenas de milhares de óbitos, além de danos observados até os dias atuais.

O poder de infecção e contágio da doença foi aumentado exponencialmente pela atuação do ex-presidente da república Jair Bolsonaro, tendo como consequência, além do trágico número de mortes, das quais muitas poderiam ter sido evitadas, prejuízos sociais, políticos (nacionalmente e internacionalmente) e econômicos imensuráveis.

No entanto, alguns recortes populacionais foram atingidos de forma ainda mais catastrófica, dentre eles, os povos indígenas, que, por conta da maior vulnerabilidade dessa população a infecções respiratórias agudas, dado já reportado anteriormente ao contexto pandêmico, unida ao descaso ou até mesmo ataque do governo federal quanto a essas comunidades no período, obtiveram contaminações com mais facilidade e maior incidência de mortes.[14]

Diante desse cenário, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) propôs Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Alegou-se que:

> "O Estado brasileiro vem se omitindo e falhando gravemente no seu dever de proteger a saúde dos povos indígenas em meio à pandemia, gerando o risco de extermínio de grupos étnicos. Também, afirmou que 'o governo tem incentivando ativamente invasões criminosas em terras indígenas, que cresceram exponencialmente na gestão do Presidente Jair Bolsonaro' e ainda que 'a SESAI – como dito, órgão encarregado da saúde indígena no país – adotou o entendimento absolutamente discriminatório e

[14] PONTES, Ana Lúcia, et al. Pandemia de Covid-19 e os povos indígenas no Brasil: cenários sociopolíticos epidemiológicos. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasi**l: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia, 2021.

> inconstitucional de apenas prestar atendimento aos indígenas aldeados, que vivem em TIs homologadas'."[15]

Desse modo, compreendeu-se que o governo causou riscos gravíssimos para as populações indígenas não apenas ao se omitir, mas também agindo de forma ativa, incentivando invasões criminosas, que tiveram crescimento exponencial durante a gestão de Bolsonaro. Além disso, alega-se ter sido discriminatória a ação da SESAI (Secretaria de Saúde Indígena) ao optar por prestar atendimento apenas a indígenas aldeados em terras indígenas homologadas.

A APIB destacou que deveriam ser entendidas como violação de preceitos fundamentais as ações e omissões do Poder Público em relação ao controle da pandemia especificamente quanto aos povos indígenas. De acordo com a APIB, violam-se os direitos à dignidade da pessoa humana, à vida, à saúde, assim como o direito dos povos indígenas de viverem em seus territórios de acordo com sua cultura, costumes e tradições, sendo necessária, por esse motivo, a intervenção do STF.[16]

Com essas motivações, foi proposta a ADPF no dia 1º de julho de 2020, com o intuito de que sejam adotadas medidas "voltadas ao equacionamento de graves lesões a preceitos fundamentais desta Constituição, relacionadas às falhas e omissões no combate à epidemia do novo coronavírus entre os povos indígenas brasileiros".[17] Pugnou-se pela procedência integral da ADPF, visando que fosse determinado à União Federal um conjunto de medidas concretas para resguardar os direitos dos povos indígenas ao longo da pandemia, inicialmente em sede de decisão cautelar e posteriormente em decisão de mérito definitiva.

Depois de devidamente manifestar-se a Advocacia-Geral da União, foi publicada no dia 08 de julho de 2020 decisão monocrática do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, reconhecendo a legitimidade da APIB para a proposição da ação e deferindo parcialmente as cautelares requeridas. Determinou-se a criação de barreiras sanitárias para impedir o ingresso de terceiro em territórios indígenas em isolamento ou de recente contato, assim como a criação da Sala de Situação para a gestão de ações de combate à pandemia.

Ademais, foram determinados: elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os povos indígenas, incluindo medida emergencial de

---

[15] BRAGATO, Fernanda Frizzo; DE AZAMBUJA, Marcelo Andrade. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante?. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidde-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 22 nov. 2024.

[16] BRAGATO, Fernanda Frizzo; DE AZAMBUJA, Marcelo Andrade. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante?. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidde-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 22 nov. 2024.

[17] STF. ADPF 709. Decisão Monocrática Min. Luis Roberto Barroso. DJe 10/07/2020.

contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa capaz de evitar o contato; extensão imediata dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde para os povos indígenas aldeados em terras não homologadas; e extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando constatado impedimento em relação ao acesso ao Serviço Único de Saúde (SUS) em geral.[18]

Dessa forma, foram geradas a partir da ADPF diversas medidas com o intuito de tutelar os direitos fundamentais dos povos indígenas que foram colocados em situação vulnerável por conta da pandemia e agravada pela forma de gerir do governo Bolsonaro. O que interessa tratar, no momento, entretanto, é o reconhecimento da legitimidade ativa da APIB.

O Ministro Relator Luís Roberto Barroso, em suas razões, reconheceu que, em padrão histórico, a interpretação do Supremo Tribunal Federal restringia a legitimidade ativa para o controle concentrado de constitucionalidade e avaliou que isso provavelmente se dá por conta do temor institucional de um aumento desmedido do volume de casos. Sustentou, no entanto, que esse entendimento causou redução nas oportunidades de ação do STF na defesa de direitos fundamentais, uma vez que muitas vezes não se reconheceu legitimidade às associações defensoras desses direitos.

Barroso trouxe em sua decisão, portanto, uma ampliação no sentido atribuído à expressão entidades de classe, trazida pelo artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal, compreendendo-as como um conjunto de "pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou, ainda, pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem".[19] Sustentou, ainda, que a ausência da constituição da APIB como pessoa jurídica não é fator impeditivo, baseando-se nos artigos 231 e 232 da Constituição, que asseguram aos povos indígenas o direito à representação direta de seus interesses em juízo, assim como o respeito à sua organização social, crenças e tradições.

A decisão monocrática apresentou, ainda, entendimentos marcantes do Ministro, de que não se pode pretender que os povos indígenas se organizem do mesmo modo que o restante da sociedade e que assegurar o respeito a seus costumes e instituições exige respeitar os meios pelos quais esses povos articulam sua representação à luz de sua cultura.[20]

Importante destacar que as falas do Ministro Luís Roberto Barroso, juntamente com o reconhecimento da legitimidade da APIB para propor a ADPF, possuem importantes

[18] STF. ADPF 709. Decisão Monocrática Min. Luis Roberto Barroso. DJe 10/07/2020.
[19] STF. ADPF 709. Decisão Monocrática Min. Luis Roberto Barroso. DJe 10/07/2020.
[20] STF. ADPF 709. Decisão Monocrática Min. Luis Roberto Barroso. DJe 10/07/2020.

implicações em nosso sistema jurídico, um sistema de raízes coloniais que cria relações verticais e desiguais entre povos de origem europeia e os de origem diversa, em especial os povos originários habitantes da terra. Criou-se, por meio da decisão da ADPF 709, um reconhecimento por parte do Estado brasileiro da organização social e da capacidade processual dos povos indígenas, quebrando uma barreira anteriormente existente.[21]

4. CONCLUSÃO

O que se buscou demonstrar foi que a judicialização da vida, motivada pela crise do sistema representativo, forçou a Suprema Corte a rever os próprios entendimentos. Em vista disso, tem se aplicado uma interpretação extensiva dos legitimados para propor ADI e ADC.

Atualmente, o entendimento que antes vinculava-se à noção econômica, atende aos anseios da população e é estendido a outras entidades sem vínculos econômicos. Nesse sentido, a ADPF 709 representou a concretização do princípio da inafastabilidade da jurisdição, uma vez que o STF reconheceu, pela primeira vez, a legitimidade de uma articulação de povos indígenas como sujeito ativo da ação.

A admissão não só representou uma novidade na jurisprudência das tutelas coletivas, mas também uma vitória à população indígena, tão marginalizada durante a pandemia.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(SYN)THESIS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433. Acesso em: 23 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas / Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 20 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

[21] BRAGATO, Fernanda Frizzo; DE AZAMBUJA, Marcelo Andrade. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante?. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidde-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista Synthesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; DE AZAMBUJA, Marcelo Andrade. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante?. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidde-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Regula o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9882.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 42. Rel. Min. Paulo Brossard. Tribunal Pleno. Diário da Justiça, 2 abr. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923. Rel. Min. Carlos Ayres Britto. Diário da Justiça, 22 set. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5844 AgR. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Diário da Justiça Eletrônico, 22 fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 61 QO. Rel. Min. Octavio Gallotti. Diário da Justiça, 17 ago. 1990.

FERREIRA, Letícia de Oliveira Catani; NETO, Zaiden Geraige. Da possibilidade de interpretação extensiva do inciso IX do artigo 103 da Constituição Federal mediante proteção processual coletiva. **Scientia Iuris**, *[S. l.]*, v. 22, n. 1, p. 101–133, 2018. DOI: 10.5433/2178-8189.2018v22n1p101. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/28067. Acesso em: 23 nov. 2024.

PONTES, Ana Lúcia, et al. Pandemia de Covid-19 e os povos indígenas no Brasil: cenários sociopolíticos epidemiológicos. **Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil**: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia, 2021.

Ran Hirschl. **Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.

STF. ADI 42. Tribunal Pleno. Rel. Min. Paulo Brossard. DJe 02/04/1993.

STF. ADPF 709. Decisão Monocrática Min. Luis Roberto Barroso. DJe 10/07/2020

Tom Ginsburg. **Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases.** New York: Cambridge UniversityPress, 2003

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**, São Paulo. p. 441-464 Jul-Dez. 2008.