

**I INTERNATIONAL EXPERIENCE
PERUGIA - ITÁLIA**

**CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR:
IMPACTOS DEMOCRÁTICOS II**

FERNANDO DE BRITO ALVES

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C758

Constitucionalismo Transformador: Impactos Democráticos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando De Brito Alves, José Antonio de Faria Martos. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-098-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inteligência Artificial e Sustentabilidade na Era Transnacional

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constitucionalismo Transformador. 3. Impactos Democráticos. I International Experience Perugia – Itália. (1: 2025 : Perugia, Itália).

CDU: 34



I INTERNATIONAL EXPERIENCE PERUGIA - ITÁLIA

CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR: IMPACTOS DEMOCRÁTICOS II

Apresentação

Constitucionalismo Transformador: Impactos Democráticos II

É com imensa satisfação que apresentamos o resultado dos trabalhos do GT “Constitucionalismo Transformador: Impactos Democráticos II”, do I International Experience - Perugia/Itália 2025, que é marcado por ser uma proposta inovadora do CONPEDI, que criou um espaço de intensa interação entre pesquisadores brasileiros e italianos e promovendo um rico intercâmbio acadêmico.

Este volume é o resultado de uma cuidadosa seleção de artigos, cada qual uma peça fundamental para compreender os desafios e as oportunidades que moldam o Direito em nossa era. Convidamos você a uma jornada intelectual que transcende as fronteiras do convencional, explorando as interconexões entre as mais diversas áreas do saber jurídico.

Em um mundo cada vez mais digitalizado, a primeira parte desta coletânea mergulha nos dilemas e nas transformações que a tecnologia impõe ao Direito. Os artigos abordam, com profundidade, os desafios multifacetados da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), com foco especial em sua implementação nos cartórios extrajudiciais e na necessidade de ir além da mera segurança jurídica para garantir a proteção constitucional dos dados. Paralelamente, exploramos o impacto revolucionário da Inteligência Artificial (IA) no âmbito jurídico. Discutimos não apenas suas funcionalidades e o potencial para otimizar a prática forense, mas também os desafios éticos e práticos que essa nova realidade nos impõe. De forma inovadora, a IA também é apresentada como um mecanismo crucial na mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, projetando a concretização da justiça climática e demonstrando a versatilidade e a abrangência da tecnologia como ferramenta de transformação social e ambiental.

O segundo grande grupo de temas se dedica a um dos pilares do Direito contemporâneo: o constitucionalismo transformador. Analisamos o papel proeminente do Supremo Tribunal Federal e o fenômeno da judicialização da política, investigando como as decisões judiciais impactam a efetivação de direitos fundamentais, como o direito à saúde pública. Os artigos aprofundam a relação intrínseca entre a mutação constitucional e a teoria do constitucionalismo transformador, desvendando os desafios para a proteção de direitos em

um cenário de constantes redefinições sociais e políticas. Além disso, a coletânea propõe uma reflexão sobre a democracia constitucional frente ao neoliberalismo, delineando os limites e as possibilidades do projeto constitucional de 1988 na construção de uma sociedade mais justa e equitativa, e discutindo a accountability e a modulação de efeitos no controle de constitucionalidade em matérias tributárias.

Um dos eixos centrais desta coletânea é o compromisso com a inclusão social e a democratização do acesso à justiça. Discutimos a eficácia da mediação e conciliação como instrumentos vitais para garantir o acesso à justiça de povos indígenas no Amazonas, reconhecendo a importância das abordagens plurais no Direito. A obra também lança um olhar atento sobre as políticas públicas de saúde mental e a proteção da justiça social em comunidades terapêuticas, evidenciando a intersecção entre Direito e bem-estar social. A temática da inclusão é ampliada ao explorar os avanços e desafios legais na concretização do direito à inclusão de pessoas com transtornos globais de desenvolvimento e com deficiência no ensino superior, destacando o papel essencial das universidades brasileiras nesse processo. Por fim, abordamos as políticas públicas de proteção aos direitos fundamentais da população LGBTQIA+, seus desafios, avanços e perspectivas, e ressaltamos o papel da educação em direitos humanos e da escola pública como "última trincheira" na resistência ao neoliberalismo e na formação de uma esfera pública verdadeiramente democrática.

Também são abordados temas de relevância prática e teórica para o cotidiano jurídico. Investigamos a dinamicidade do combate à corrupção e as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, demonstrando a constante busca por mecanismos mais eficazes de controle e responsabilização. Analisamos a força das decisões no processo administrativo e tributário brasileiro, elucidando a complexidade e a importância da segurança jurídica nesse campo. Além disso, a coletânea dedica-se a uma análise do direito de família e sucessões, especificamente a comunicabilidade das quotas integralizadas através de distribuição indireta de lucros no regime da comunhão parcial de bens, um tema que gera debates e demandas crescentes.

Por fim, a coletânea dedica uma parte fundamental à temática da sustentabilidade e do direito ambiental, especialmente no contexto dos grandes desastres. Os artigos ressaltam a importância do processo coletivo na era das catástrofes ambientais, examinando casos emblemáticos como Brumadinho e Mariana. A formação participada do mérito no processo coletivo ambiental é apresentada como um caminho essencial para garantir a efetividade da justiça e a reparação dos danos, ao mesmo tempo em que se busca fortalecer a prevenção e a resiliência diante dos desafios ambientais que se impõem.

Esperamos que esta obra inspire novas pesquisas, fomente debates construtivos e, acima de tudo, contribua para a construção de um futuro jurídico mais justo, inovador e inclusivo!

Boa Leitura!!

Perúgia - Itália, primavera de 2025.

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca

A FORMAÇÃO PARTICIPADA DO MÉRITO NO PROCESSO COLETIVO AMBIENTAL NOS CASOS BRUMADINHO E MARIANA.

PARTICIPATED FORMATION OF MERIT IN THE COLLECTIVE ENVIRONMENTAL PROCESS IN THE BRUMADINHO AND MARIANA CASES.

Fabício Veiga Costa ¹
Barbara Campolina Paulino ²
Ana Júlia Alcântara de Souza Pinheiro ³

Resumo

O objetivo geral da pesquisa é investigar e problematizar o direito de os interessados difusos e afetados pelo acidente ambiental em Brumadinho e Mariana participarem ativamente como coautores da construção do mérito processual das ações coletivas ambientais. A escolha do tema se justifica em razão de sua relevância prática, jurídica e importância social. Para isso, foi desenvolvido inicialmente um estudo do processo coletivo na vertente do sistema representativo, a fim de evidenciar a ausência de legitimidade ativa do cidadão quanto à propositura da ação civil pública. Em seguida, foi apresentado o modelo de processo coletivo democrático fundado no sistema participativo, momento em que se discutiu a necessidade de participação popular na formação do mérito. Foi desenvolvido, ainda, um estudo documental e bibliográfico, fundado em análises crítico-comparativas, para demonstrar que especificamente nos casos dos acidentes ambientais de Mariana e Brumadinho não houve a participação efetiva dos atingidos na construção do mérito processual, já que eles tiveram apenas participação consultiva. Utilizou-se do método hipotético-dedutivo, pesquisa bibliográfica e documental, além de análises críticas, quantitativas, qualitativas, interpretativas e comparativas. Ao final, concluiu-se que em razão do atual modelo de processo coletivo representativo-autocrático não houve a concreta participação dos interessados difusos na formação do mérito processual nas ações coletivas ambientais envolvendo os casos de Mariana e Brumadinho.

Palavras-chave: Processo coletivo, Sistema participativo, Sistema representativo, Mérito processual, Participação popular

¹ Professor do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Itaúna. Doutorado e mestrado em Direito Processual. Residência pós-doutoral em Direito, Educação e Psicologia. CEO do Instituto Veiga Matos.

² Advogada. Bacharel em Direito pela Milton Campos. Especialista em direito do trabalho e previdenciário pela PUC/MG. Mestra e doutoranda em Direito - Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itauna.

³ Assistente de Gabinete do Juizado Especial da Comarca de Itaúna/MG - TJMG. Bacharel em Direito pela Universidade de Itauna. Especialista em Processo Constitucional. Mestre em Direito pela Universidade de Itauna.

Abstract/Resumen/Résumé

The general objective of this research is to investigate and problematize the right of the diffuse interested parties affected by the environmental accident in Brumadinho and Mariana to actively participate as co-authors in the construction of the procedural merit of environmental class actions. The choice of the theme is justified by its practical, legal and social importance. To this end, a study of the collective process was initially developed in the representative system, in order to highlight the lack of active legitimacy of the citizen regarding the filing of the public civil action. Then, the model of democratic collective process based on the participatory system was presented, at which time the need for popular participation in the formation of the merit was discussed. A documentary and bibliographic study was also developed, based on critical-comparative analyses, to demonstrate that specifically in the cases of the environmental accidents in Mariana and Brumadinho, there was no effective participation of the affected parties in the construction of the procedural merit, since they had only consultative participation. The hypothetical-deductive method, bibliographical and documentary research, as well as critical, quantitative, qualitative, interpretative and comparative analyses were used. In the end, it was concluded that due to the current representative-autocratic collective process model, there was no concrete participation of diffuse interested parties in the formation of procedural merit in the environmental collective actions involving the cases of Mariana and Brumadinho.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective process, Participatory system, Representative system, Procedural merit, Popular participation

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral da pesquisa é investigar o direito de participação popular dos atingidos nos acidentes ambientais de Mariana e Brumadinho na construção do mérito processual das ações coletivas propostas. Especificamente foi discutido se a referida participação dos atingidos ocorreu de forma efetiva, momento em que foram construídas análises críticas a fim de evidenciar que o procedimento adotado previu apenas a participação consultiva.

A escolha do tema se justifica em razão de sua relevância teórica e prática, especialmente sua importância político-social, haja vista que o objeto do artigo é o estudo dos dois maiores acidentes ambientais da história brasileira, tendo atingido milhares de pessoas e causado inúmeros e profundos danos ambientais.

Inicialmente foi desenvolvido um estudo sobre o atual modelo de processo coletivo brasileiro, fundado no sistema representativo. Esse modelo não confere ao cidadão a legitimidade extraordinária para a propositura das ações coletivas, além de não instituir como obrigatória a realização de audiências públicas para viabilizar a participação popular.

O estudo do modelo de processo coletivo democrático, fundado no sistema participativo, foi realizado para demonstrar a necessidade de participação popular na formação dialógica do mérito processual. Para fundamentar a presente discussão utilizou-se dos marcos teóricos de Vicente de Paula Maciel Júnior (teoria das ações coletivas como ações temáticas), Fabrício Veiga Costa (a formação participada do mérito processual nas ações coletivas) e Juliana Maria Matos Ferreira.

O estudo documental das ações civis públicas e dos termos de ajustamento de conduta envolvendo os acidentes ambientais de Mariana e Brumadinho foi de significativa importância para demonstrar o *déficit* de participação popular dos atingidos na formação participada do mérito processual.

A pergunta-problema utilizada para a delimitação do objeto da presente pesquisa foi a seguinte: no processo coletivo envolvendo os acidentes ambientais de Brumadinho e Mariana houve a participação dos atingidos na construção do mérito processual?

Quanto à metodologia, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental, além do método hipotético dedutivo, análises temáticas, teóricas e interpretativas, que foram indispensáveis à construção de apontamentos críticos a respeito do objeto investigado.

2. O PROCESSO COLETIVO SOB A ÓTICA DO SISTEMA REPRESENTATIVO E A ILEGITIMIDADE PROCESSUAL ATIVA DO CIDADÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O processo coletivo representa um importante instrumento para a tutela de direitos de natureza difusa, coletiva e individuais homogêneos. No Brasil, o modelo adotado baseia-se no sistema representativo, no qual a defesa desses direitos é atribuída a entes legitimados específicos, restringindo a participação direta do cidadão na propositura de ações coletivas, especialmente na Ação Civil Pública.

Para analisar a temática proposta, é necessário abordar o modelo de processo coletivo vigente no Estado Democrático de Direito, a fim de compreender como a democracia opera como um mecanismo para assegurar o exercício dos direitos fundamentais. No presente estudo, o enfoque recai sobre o direito dos cidadãos afetados por desastres ambientais, especificamente os ocorridos em Mariana e Brumadinho, à participação no debate sobre a formulação e condução das ações judiciais coletivas.

A presente pesquisa busca compreender a dinâmica processual no contexto da legitimidade ativa dos cidadãos impactados por esses desastres, investigando a impossibilidade de ajuizamento direto da Ação Civil Pública e os desafios decorrentes desse modelo de processo representativo. Esse cenário levanta questionamentos sobre a real efetividade do acesso à justiça e sobre o papel dos entes legitimados na promoção dos direitos das vítimas.

A jurisdição configura-se como um direito fundamental indispensável à concretização da justiça, sendo o processo o meio pelo qual esse direito se efetiva (BARROSO, 2019). Nesse sentido, o processo coletivo não se limita a uma ferramenta instrumental, mas constitui um espaço onde se viabiliza a participação cidadã na definição das questões que lhes dizem respeito diretamente. Dado que a jurisdição viabiliza a construção de discursos democráticos legitimadores das decisões judiciais, o processo adquire a função de um espaço de deliberação coletiva, permitindo a participação dos cidadãos na formulação do mérito das ações (CANOTILHO, 2020). Dessa forma, o processo não apenas organiza a solução dos conflitos, mas também assegura a participação ativa dos indivíduos na conformação dos direitos e obrigações sociais.

É neste sentido de Fabrício Veiga Costa ensina:

Os reflexos do direito democrático na seara do processo coletivo são exteriorizados pelo exercício da cidadania, que é um conceito que não deve ficar adstrito à participação dos interessados no processo. A leitura mais adequada da cidadania, sob a égide do modelo constitucional de processo, é aquela que se constrói pela legitimidade de ampla fiscalidade do sujeito quanto à validade, a eficácia, a criação, a aplicação e a

interpretação do direito e da norma jurídica utilizados como critérios e fundamentos da decisão. Ser cidadão, no contexto da processualidade democrática, é ter a possibilidade de influenciar diretamente no conteúdo da decisão a partir do direito legítimo de discussão do conteúdo meritório da demanda (COSTA, 2012, p. 199).

A democracia é um conceito essencial para entender a necessidade de participação cidadã no processo coletivo, pois contribui para a sua legitimação como instrumento constitucional de garantia de direitos. Isso se deve ao fato de que a democracia não se limita a um regime político, mas representa um meio pelo qual os direitos fundamentais podem ser exercidos e protegidos. Nesse contexto, a jurisdição se consolida como um direito fundamental, cuja materialização ocorre a partir do processo, possibilitando a concretização da cidadania e a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, o processo não se reduz a um mero instrumento técnico de solução de litígios, mas constitui um espaço de deliberação coletiva, no qual os cidadãos devem ter a possibilidade de influenciar e discutir os temas que lhes dizem respeito. Assim, a participação ativa dos cidadãos no processo coletivo contribui para a construção de decisões judiciais mais legítimas e alinhadas às necessidades sociais. É o que ainda traz Fabrício Veiga Costa:

Busca-se fundamento em Habermas para o entendimento da gênese da democracia por se tratar inegavelmente de um dos primeiros pesquisadores a desenvolver estudos sistematizados do tema no âmbito da teoria do discurso, mediante o reconhecimento da autonomia dos sujeitos atuarem como efetivos cidadãos habilitados a influir decisivamente no mérito da demanda (COSTA, 2012, p. 200).

O modelo de representação adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro impõe barreiras significativas à participação cidadã. No âmbito das ações coletivas ambientais, como nos desastres de Mariana e Brumadinho, a legitimidade ativa está restrita a determinados entes institucionais, impossibilitando que os indivíduos diretamente afetados ingressem com ações judiciais de forma autônoma. Essa limitação compromete a realização plena da justiça, ao afastar os principais interessados da esfera decisória.

Essa exclusão dos indivíduos diretamente impactados dos debates processuais não apenas enfraquece a efetividade da tutela jurisdicional coletiva, mas também evidencia um desalinhamento com os princípios democráticos consagrados na Constituição Federal. A ausência de participação direta daqueles que sofrem os efeitos das decisões judiciais compromete a representatividade do processo e dificulta a construção de soluções que atendam verdadeiramente às necessidades da coletividade. Nessa seara argumentativa, Fabrício Veiga Costa afirma: “No processo coletivo democrático considera-se parte toda aquela pessoa (física ou jurídica) que possa influir na construção do provimento e ao mesmo tempo sofrer os efeitos jurídicos da

decisão” (COSTA, 2012, p. 239). Diante desse cenário, torna-se essencial repensar o modelo processual vigente permitindo-se maior inclusão e diálogo entre os sujeitos interessados.

A efetivação de um processo coletivo verdadeiramente democrático, sob a ótica constitucional, exige a desconstrução do atual modelo representativo, que restringe o protagonismo do cidadão, e a transição para um modelo participativo. Essa mudança é imprescindível para garantir a legitimidade democrática do processo, pois apenas a ampla argumentação e a construção dialógica do mérito processual, considerando a voz dos indivíduos diretamente afetados, podem assegurar decisões judiciais mais justas e coerentes com os interesses da coletividade. Dessa forma, a adoção de um modelo participativo no âmbito do processo coletivo representa um passo fundamental para reforçar a justiça procedimental e material no Estado Democrático de Direito.

No contexto democrático, a participação cidadã é um dos pilares que fundamentam a legitimidade das decisões públicas, inclusive no campo processual. Isso significa que a democracia não deve ser interpretada apenas como um regime de governo, mas sim como um meio pelo qual os cidadãos exercem ativamente seus direitos políticos, sociais e jurídicos. Como ressalta Juliana Maria Matos Ferreira (2016, p. 167-168), é necessário suplantarmos o modelo representativo em favor de um sistema participativo, pois somente com a reinserção efetiva da população nos processos judiciais coletivos será possível conferir maior legitimidade às decisões e promover uma reconstrução da ciência processual alinhada aos preceitos do Estado Democrático de Direito.

3. A DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO PELO SISTEMA

PARTICIPATIVO: um estudo da formação participada do mérito

O Estado de Direito surge como um modelo apto à racionalização jurídica da vida em sociedade, se opondo a ideia de soberania centrada no monarca ou no poder soberano religioso, “[...], vale dizer, o Estado realizador dos princípios da razão, preservando a vida em comum das pessoas, [...]” (DIAS, 2022, p. 58). Nesse sentido, o referido modelo de Estado tem como premissas básicas o império da lei como expressão da vontade geral; a separação das funções do Estado; a atuação do Estado segundo a lei e sob controle jurisdicional; direitos e liberdades fundamentais dos indivíduos expressamente reconhecidos e materialmente realizáveis (DIAS, 2022, p. 59).

Por isso, não é possível desassociar o Estado de Direito do princípio democrático. Isso porque “[...]. A ideia fundamental de democracia, como dito, está relacionada à fonte de legitimação do poder, que é o povo, dele emanando o exercício do poder pelo Estado, motivo pelo qual, somente assim, pode ser considerado poder de direito” (DIAS, 2022, p. 69). Assim, a participação ativa enquanto pressuposto da democracia não se traduz somente no campo das relações políticas, quando se oportuniza, através das audiências públicas, intervenção popular, por exemplo, ou no exercício do direito ao voto. Pressupõe, na verdade, a fiscalização da aplicação do direito e a sua construção por meio de vias que o tenham como objeto de debate.

O Estado Democrático de Direito, diferentemente do Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito, pressupõe a participação ativa do cidadão na coisa pública, no processo decisório e na formação de atos do governo, participação essa que não se limita à atuação das instituições representativas. A necessidade e a imprescindibilidade da participação popular na coisa pública decorrem da própria essência democrática, seja pelo multiculturalismo que assola a convivência social, seja pela fiscalidade do ato público, seja pelo entendimento de que o Direito é construído por meio de convenções, articulações, argumentações daqueles que por ele serão afetados.

No Estado Democrático de Direito o processo não pode ser visto como mero instrumento da jurisdição ou como um simples procedimento, mas, sim, garantia adequada e democrática capaz de proporcionar participação e influência dos destinatários na formação das decisões jurisdicionais proferidas. Essa concepção se deve às contribuições científicas dos processualistas que, ao longo da história, se dedicaram à busca pela definição de processo, cada qual marcado pelos paradigmas sociais em que se encontravam.

O modelo de processo coletivo no Brasil adota o sistema representativo, sendo certo que o processo se desenvolve através da atuação de sujeitos processuais escolhidos pelo legislador, “[...] pessoas presumidamente mais preparadas para exercer, em nome dos demais interessados, os direitos coletivos e difusos” (COSTA, 2012, p. 129). Denomina-se sistema representativo porque “o cidadão, além de não participar das discussões legislativas acerca da elaboração da legislação que implementará sistematicamente o processo coletivo no Brasil, é absolutamente excluído do rol de legitimados a propositura da ação coletiva (ação civil pública)” (COSTA, 2012, p. 129). Diante desse cenário, considerando que a Constituição Federal de 1988 implementou, em seu art. 1º, a soberania popular e a cidadania como fundamentos do Estado Democrático de Direito, não pode o processo, seja individual ou coletivo, ser reduzido ao sujeito, como propõe a teoria da relação jurídica ao estabelecer um desenvolvimento processual a

partir de uma relação de subordinação triangular entre juiz, autor e réu. Essa é a proposta do sistema representativo; “Pensar e discutir o processo coletivo a partir do sujeito, (...)” (COSTA, 2012, p. 130).

Vicente de Paula Maciel Júnior constrói uma interessante análise sobre o Estado Democrático de Direito e o poder, poder que, por muito tempo, foi visto como numa verdadeira simbiose entre a figura do Estado, do Presidente da República, do rei, do Juiz, ou seja, “A um homem, dentre todos, se atribuía poder tanto divino quanto terreno de dizer a lei” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 117). É por meio do Estado Democrático de Direito que a importância da figura do administrador dá espaço à norma, de maneira que “[...] o poder passa a depender de consensos a serem obtidos não pelo decreto do soberano, mas pela confrontação dos diversos interesses dos sujeitos e grupos na sociedade” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 118). Significa dizer que, diferente de Fazzalari, Maciel Júnior trabalha a questão dos interesses difusos e coletivos a partir do objeto e não dos sujeitos.

Em Habermas, Maciel Júnior, a partir do princípio democrático e do princípio do discurso, sustenta que a legitimidade das leis não se dá somente a partir de sua produção, como também do controle da direção no próprio meio jurídico. Em outras palavras, “(...) a participação não se exaure apenas na atividade de decidir, dela também fazendo parte a ação de controlar” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 120). Portanto, o processo coletivo é visto como *locus* para oportunizar a participação difusa dos sujeitos na fiscalização da legalidade de atos praticados, podendo gerar modificações significativas na vida dos indivíduos, de modo que “É inegável que a demanda coletiva possui, portanto, uma grande força participativa, (...)” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 119), pois “isso representa uma forma de controle participativo e a ação coletiva é uma forma de linguagem jurídica adequada à colocação em debate do discurso sobre questões controvertidas na sociedade” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 119).

O fundamento desse entendimento encontra respaldo no princípio da participação democrática, que, dentro do devido processo legal, confere ao cidadão não apenas o direito ao contraditório e à ampla defesa, mas também a oportunidade de influenciar ativamente no conteúdo do provimento jurisdicional. O processo coletivo, quando estruturado democraticamente, deve ser um espaço de construção dialógica, no qual os indivíduos afetados possam contribuir para a conformação do mérito da decisão judicial, pois somente haverá um provimento coletivo legítimo e democrático quando todas as questões forem amplamente debatidas e analisadas sob uma perspectiva inclusiva, possibilitando a formação de um mérito que traduza os interesses da coletividade.

Assim, a concretização de um modelo de processo coletivo democrático exige a superação de concepções restritivas sobre legitimidade e acesso à justiça, assegurando ao cidadão não apenas o direito de buscar a tutela metaindividual, mas também de contribuir ativamente para a formação do mérito da causa. Nesse contexto, a ampliação dos espaços de participação popular fortalece a concepção do processo coletivo como um instrumento essencial para a realização da justiça social, da cidadania ativa e da efetividade dos direitos fundamentais, pilares que sustentam o Estado Democrático de Direito.

4. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL NOS CASOS BRUMADINHO E MARIANA

Os desastres ambientais de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) evidenciaram fragilidades estruturais na fiscalização e segurança das barragens de mineração no Brasil. Além dos impactos ambientais e sociais devastadores, esses eventos expuseram desafios na utilização da Ação Civil Pública como instrumento jurídico para responsabilização das empresas envolvidas e reparação dos danos causados. A ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/1985, é um dos principais mecanismos de tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no campo ambiental. No entanto, sua aplicação nos casos de Mariana e Brumadinho gerou debates sobre sua efetividade, considerando a demora na implementação das decisões judiciais e a limitada participação das vítimas nos processos.

Diante desse cenário, este item do artigo científico analisa as ações civis públicas ajuizadas nesses desastres, suas fundamentações jurídicas e os desafios encontrados na busca pela reparação integral dos danos ambientais e sociais. A análise está alinhada à proposta da formação participada do mérito no processo coletivo ambiental, ressaltando a necessidade de um modelo processual que garanta maior inclusão dos atingidos na construção das soluções jurídicas.

Em 5 de novembro de 2015, por volta das 15h30, ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos conhecida como Fundão, pertencente à mineradora Samarco, controlada pela Vale S.A. e BHP Billiton. A barragem estava situada no Complexo Industrial de Germano, no município de Mariana/MG, e localizada na Bacia do rio Gualaxo do Norte, afluente do rio do Carmo, que por sua vez é afluente do rio Doce (BRASIL, MPF, 2015). O desastre resultou na morte de 19 pessoas, entre trabalhadores e moradores da região e este desastre é considerado um dos maiores da história ambiental brasileira em volume de material despejado, atingindo aproximadamente 62 milhões de metros cúbicos de lama. Neste sentido é que elucida o Ministério Público Federal:

O maior desastre ambiental do Brasil – e um dos maiores do mundo – provocou danos econômicos, sociais e ambientais graves e tirou a vida de 19 pessoas. Os prejuízos que

se viram às primeiras horas e que aumentaram com o passar do tempo, projetam-se mesmo hoje como um dever que não tem tempo certo para findar. Danos contínuos e, em sua maioria, perenes. (BRASIL, MPF, 2015).

De acordo com estimativas divulgadas por estudos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o rompimento da Barragem de Fundão afetou, direta ou indiretamente, aproximadamente 2,2 milhões de pessoas. A lama de rejeitos liberada pelo colapso da estrutura atingiu ao menos 45 municípios situados ao longo da Bacia do Rio Doce, abrangendo tanto o Estado de Minas Gerais quanto o Espírito Santo, deixando uma extensa sequência de impactos sociais, ambientais e econômicos.

A extensão territorial das áreas e comunidades impactadas foi amplificada pelo fato de que a massa de rejeitos, ao ser liberada, comportou-se como uma corrente avassaladora, semelhante a uma avalanche de lama, que devastou tudo em seu caminho. Essa corrente percorreu cursos d'água locais, alcançou diversos afluentes e, por fim, contaminou toda a extensão do Rio Doce, desde suas nascentes até a foz, no oceano Atlântico. Além de afetar o leito do rio, os rejeitos atingiram regiões estuarinas, áreas costeiras e trechos do litoral do Espírito Santo, ampliando significativamente os danos ambientais (FGV).

Conforme destaca Castro, a resposta inicial do poder público à tragédia de Mariana foi marcada por uma rápida mobilização judicial, resultando na propositura de uma Ação Civil Pública ainda no ano de 2015. Essa ação, registrada sob o nº 0069758-61.2015.4.01.3400, foi ajuizada em conjunto pela União, pelo Estado de Minas Gerais e pelo Estado do Espírito Santo. O objetivo principal da demanda consistia em responsabilizar a Samarco Mineração S.A., enquanto poluidora direta, e suas controladoras Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., como poluidoras indiretas, em virtude de seu papel na gestão e operação da barragem que colapsou (CASTRO, 2024).

A petição inicial, ainda segundo Castro, requereu a adoção de medidas emergenciais, voltadas à contenção imediata dos danos ambientais e à redução dos impactos socioeconômicos decorrentes do desastre. Paralelamente, os autores da ação solicitaram que as rés elaborassem e apresentassem um plano global de recuperação socioambiental, abrangendo todas as áreas degradadas e comunidades atingidas ao longo da bacia do Rio Doce (CASTRO, 2024). O papel desempenhado pela advocacia pública nesse contexto foi de grande relevância, de acordo com Castro. Nos primeiros dias e meses após o desastre, os advogados públicos, representando os entes federativos lesados, patrocinaram judicialmente essa ação, assegurando que o Estado brasileiro exercesse sua função constitucional de proteger o meio ambiente e garantir a reparação integral dos danos (CASTRO, 2024).

Além de atuarem na fase emergencial da crise, os advogados públicos acompanharam os desdobramentos processuais nos anos seguintes, participando da negociação de termos de ajustamento de conduta, do monitoramento da execução de medidas compensatórias e da articulação entre órgãos de diferentes esferas governamentais. A relevância da judicialização imediata está diretamente associada à necessidade de evitar a perpetuação e o agravamento dos danos socioambientais, além de servir como uma ferramenta de preservação de provas, delimitação de responsabilidades e viabilização de providências de caráter preventivo e restaurador.

A ação civil pública proposta tornou-se, portanto, um marco no processo de responsabilização e reparação relacionado ao rompimento da Barragem de Fundão, sendo um exemplo emblemático da utilização do processo coletivo ambiental como instrumento de defesa de direitos difusos e coletivos, conforme preconizado na Lei nº 7.347/1985. Com o transcorrer do tempo e diante dos inúmeros desafios surgidos na tentativa de garantir uma reparação ambiental e social efetiva, a atuação da advocacia pública nos desdobramentos da tragédia de Mariana evoluiu de uma postura eminentemente litigiosa para uma atuação voltada à construção de soluções consensuais.

Esse movimento acompanhou o fortalecimento dos chamados métodos adequados de resolução de conflitos, conferindo maior relevância à negociação e à conciliação como mecanismos para promover maior celeridade processual e efetividade das medidas de reparação. Essa mudança dialoga diretamente com o princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, além de buscar atender ao interesse público na solução célere e eficaz de litígios ambientais complexos.

A advocacia pública, vale destacar, está expressamente reconhecida na Constituição Federal como uma das funções essenciais à Justiça (artigo 131 e 132 da CF/88). Segundo Di Pietro, ao incluir a advocacia pública nesse rol, o legislador constituinte buscou evidenciar o papel estratégico dessa carreira na promoção da Justiça, compreendida tanto em seu aspecto formal — enquanto função essencial ao bom funcionamento do poder Judiciário — quanto em seu aspecto material — enquanto valor fundamental para a construção de uma sociedade solidária, pluralista e livre de discriminações (DI PIETRO, 2016). Dessa forma, ao migrar de uma atuação predominantemente judicial para uma atuação negociada e dialógica, os advogados públicos consolidaram seu papel como agentes de promoção da pacificação social e da eficiência administrativa. Foi sob essa perspectiva que, conforme elenca Castro, em 2016, com a mediação da advocacia pública e a participação dos entes públicos e das empresas poluidoras, foi firmado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (CASTRO, 2024).

Esse instrumento, conforme registrado em sua cláusula introdutória, foi concebido com o objetivo de encerrar o litígio por meio da manifestação voluntária das partes, reconhecendo a autocomposição como a via mais célere e eficaz para a resolução da controvérsia. O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta estabeleceu um conjunto de programas compensatórios e reparatórios, cuja execução foi atribuída à recém-criada Fundação Renova, uma entidade privada sem fins lucrativos. Embora a estrutura de governança delineada no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta apresentasse, em teoria, um desenho institucional robusto, capaz de articular os diversos entes públicos envolvidos e garantir certa supervisão sobre as atividades da Fundação Renova, na prática, o modelo se revelou excessivamente burocrático e pouco responsivo às demandas da população atingida, segundo Castro (CASTRO, 2024).

Reconhecendo as limitações desse modelo de governança, em 2018, os mesmos atores envolvidos assinaram o chamado Termo de Ajuste de Conduta Governança, no âmbito das Ações Cíveis Públicas nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal, e nº 0069758-61.2015.4.01.3400, mencionada anteriormente. Esse novo termo buscou aperfeiçoar o modelo de governança, com foco em ampliar a participação dos atingidos nos processos decisórios, promover maior transparência na execução dos programas de reparação e permitir a renegociação das medidas em curso, de modo a ajustá-las às realidades e necessidades constatadas durante a execução.

Contudo, embora a judicialização tenha sido fundamental para a adoção de medidas emergenciais, o modelo processual adotado — centrado em entes institucionais — resultou na exclusão dos atingidos do processo decisório, limitando sua participação direta na formulação das soluções propostas. Essa limitação reforça a necessidade de uma reflexão crítica sobre o modelo de formação do mérito nos processos coletivos ambientais, especialmente em casos de grande magnitude como Mariana, em que a escuta ativa das comunidades afetadas e sua integração nas decisões judiciais são indispensáveis para a construção de soluções legítimas e efetivas.

Apesar da gravidade da tragédia ocorrida em Mariana, o Estado de Minas Gerais voltou a ser palco de outro desastre de grandes proporções. No dia 25 de janeiro de 2019, às 12h28, ocorreu o rompimento de mais uma barragem de rejeitos, dessa vez localizada na Mina Córrego do Feijão, situada no município de Brumadinho, também em Minas Gerais. A ruptura da estrutura desencadeou uma onda de lama com aproximadamente 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, que avançou de forma abrupta e incontrolável, cobrindo instalações ope-

racionais da mineradora e áreas circunvizinhas, resultando na morte de centenas de trabalhadores e moradores locais que se encontravam próximos à barragem no momento do colapso (SILVIA; FERREIRA, 2022, p.145).

A magnitude do impacto ambiental foi igualmente catastrófica. Ainda segundo as autoras supracitadas, a força e o volume da lama devastaram uma área extensa, estimada em cerca de 300 campos de futebol, provocando danos irreparáveis à fauna e à flora local, em uma região de grande importância ecológica pertencente ao bioma Mata Atlântica. Espécies de vegetação nativa foram destruídas e habitats naturais inteiros desapareceram sob o manto espesso de rejeitos tóxicos (SILVIA; FERREIRA, 2022, p.145).

O rompimento da barragem de Brumadinho não é apenas mais um episódio isolado de falha operacional em estruturas de contenção de rejeitos; trata-se de uma tragédia que ilustra a insuficiência dos mecanismos preventivos, de fiscalização e de controle ambiental no Brasil. A recorrência de eventos dessa natureza evidencia a necessidade de aperfeiçoamento da governança ambiental e da adoção de um modelo processual mais participativo, no qual as comunidades atingidas tenham voz ativa na construção das medidas de reparação e compensação.

Em resposta imediata à tragédia, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) ajuizou uma Ação Civil Pública, registrada sob o número 5000053-16.2019.8.13.0090, visando assegurar a reparação integral dos danos socioeconômicos, ambientais e humanos causados pelo desastre. A Ação Civil Pública socioeconômica de Brumadinho representa não apenas um esforço jurídico de responsabilização, mas também evidencia os limites do atual modelo de processos coletivos, em especial no que tange à participação efetiva das comunidades atingidas.

A Ação Civil Pública foi proposta com base nos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), entre outros dispositivos legais. A peça inicial destacou a responsabilidade objetiva da Vale S.A., invocando o princípio do poluidor-pagador e a obrigação de reparação integral de todos os danos — ambientais, sociais e econômicos — causados pelo rompimento da barragem (BRASIL, 1988; BRASIL, 1985).

A responsabilidade civil ambiental no Brasil é regida pelo regime objetivo, ou seja, independe de culpa. Basta a comprovação do dano e do nexo causal entre a atividade do agente e o resultado danoso para que surja o dever de reparação (FREITAS, 2017). No caso de Brumadinho, a atividade de mineração de alto risco, associada à falha na adoção de medidas de

segurança, configura, de modo inequívoco, a responsabilidade civil da empresa (BRASIL, 1988).

A Ação Civil Pública detalha de forma minuciosa as múltiplas esferas de impacto do desastre, dividindo-as em categorias, tais como: perda de vidas humanas, destruição de moradias e plantações, deslocamento forçado de populações, ruptura de laços comunitários, perda de segurança alimentar e colapso de atividades econômicas locais. O Ministério Público reuniu depoimentos de familiares de vítimas, moradores, pequenos produtores rurais e comerciantes, revelando o caráter multidimensional da tragédia (MINAS GERAIS, 2019).

Entre os pontos mais sensíveis destacados na peça inicial está o impacto emocional e psicológico dos familiares que perderam seus entes queridos, agravado pela ausência de informações claras e pela revitimização constante em virtude da morosidade na recuperação e identificação dos corpos. Como observado na ACP, o luto suspenso, decorrente da espera indefinida por respostas e corpos, constitui uma forma de violência institucional (MINAS GERAIS, 2019).

Embora a ACP tenha desempenhado um papel fundamental ao articular judicialmente a necessidade de bloqueio de bens, reparação socioeconômica e criação de estruturas de apoio emergencial, sua tramitação e execução prática revelaram as limitações do modelo tradicional de processos coletivos. As populações atingidas, apesar de serem formalmente reconhecidas como parte interessada, não possuem poder decisório efetivo nos termos atuais da legislação. As medidas e acordos são firmados principalmente entre as instituições públicas e as empresas responsáveis, deixando os atingidos em posição secundária.

A ausência de canais estruturados para garantir a participação direta e informada dos atingidos no processo decisório gera um evidente déficit democrático. Em um modelo de formação participada do mérito, como proposto neste artigo, as vítimas teriam espaço legítimo e institucionalizado para influenciar diretamente as soluções processuais, contribuindo com suas percepções, necessidades e demandas específicas.

A ACP de Brumadinho ilustra de forma emblemática a centralização decisória característica do processo coletivo brasileiro. Mesmo com a criação de mecanismos como a Fundação Renova em Mariana ou o Comitê Interfederativo (CIF) em Brumadinho, a efetiva participação das comunidades atingidas foi residual, reduzida a momentos de consulta, sem poder vinculante sobre as decisões finais. Para que o processo coletivo ambiental avance em direção a um modelo verdadeiramente democrático, é imprescindível que a formação do mérito processual seja construída de forma dialógica, com protagonismo das populações diretamente afetadas. Isso implica, necessariamente, a revisão da legislação vigente, ampliando a legitimidade

ativa e incorporando mecanismos formais de consulta, mediação e co-decisão, alinhados aos princípios da Justiça Ambiental e da Democracia Participativa (ACSELRAD, 2004).

5. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS CASOS BRUMADINHO E MARIANA

O compromisso de ajustamento de conduta, por primeiro, é previsto junto ao Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 211. A partir desse dispositivo legal, tratando de matéria de defesa de interesses transindividuais de crianças e adolescentes, os órgãos públicos podem tomar compromisso dos interessados para adequar suas condutas às exigências legais, tendo força de título executivo extrajudicial.

Posteriormente, o Código de Defesa do Consumidor, no art. 113, passou a regulamentar que, a fim de resguardar quaisquer interesses transindividuais, e não só dos consumidores, podem os órgãos legitimados tomar compromisso dos interessados para adequarem suas condutas às exigências legais, tendo esse documento, da mesma forma, força de título executivo extrajudicial. No mesmo sentido, a legislação penal, na Lei nº 9.605/98, art. 27, prevê que, em caso de dano ambiental, poderá haver solução transacional, sendo que o acordo será estabelecido entre o causador do dano e um dos órgãos previstos no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85.

A Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), prevê que o compromisso de ajustamento de conduta somente poderá ser tomado pelos órgãos públicos legitimados à ação civil pública. Significa dizer que “[...] nem todos os legitimados à ação civil pública ou coletiva podem tomar compromisso de ajustamento, mas somente os órgãos públicos legitimados” (MAZZILLI, 2025, p. 368). Normalmente, o ajustamento de conduta refere-se à fase pré-jurisdicional, a fim de se evitar o processamento dos fatos imputados ao suposto causador do dano. Caso essa transação ocorra durante a tramitação do Inquérito Civil, somente caberá ao Ministério Público ofertar o benefício, uma vez que é “[...] o único que disponha do instrumento do inquérito civil, [...]” (MAZZILLI, 2025, p. 373). Uma vez pactuado o ajustamento de conduta, a peça investigatória será arquivada.

Deve-se levar em consideração também que “[...] estamos aqui em face de interesses transindividuais, cujos verdadeiros titulares estão dispersos na coletividade” (MAZZILLI, 2000, p. 360). Significa dizer que “[...], por definição o legitimado extraordinário não tem disponibilidade alguma do conteúdo material da lide” (Mazzilli, 2000, p. 360). É o que pode ser identificado no TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) celebrado nos autos nº 69758-

61.2015.4.01.3400 e nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ambos em tramitação na 12ª Vara Federal Cível/Agrária do Estado de Minas Gerais.

Houve o ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal contra a União, o Estado de Minas Gerais e as empresas (autos nº 0023863-07.2016.4.01.3800), como também pela União, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo e entidades da Administração Pública indireta em face das empresas (autos nº 69758-61.2015.4.01.3400). O referido acordo, judicialmente homologado, foi celebrado entre diversas instituições do poder público e as empresas responsáveis pelos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão em 05/11/2015, na cidade de Mariana/MG. Tratam-se de 42 programas socioambientais, socioeconômicos, projetos e ações.

Participaram da formalização do acordo o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, além do Ministério Público Federal, esse último representado pelos Procuradores da República e os demais pelos Promotores de Justiça. Além disso, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo assinaram o documento, por meio de seus Defensores Públicos.

O poder público também integrou o TAC por meio da União, representada pela Advocacia Geral da União, acompanhada por autarquias federais como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Mineração (ANM) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O Estado de Minas Gerais foi representado pela Advocacia-geral do Estado e por suas autarquias, como o Instituto Estadual de Florestas (IEF), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM). Já o Estado do Espírito Santo participou representado pela procuradoria-geral, além de órgãos como Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF) e a Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH).

Quanto ao setor privado, o TAC contou com a participação das empresas diretamente envolvidas, sendo elas a Samarco Mineração S.A, a Vale S.A e a BHP Billiton Brasil LTDA. Essas empresas foram identificadas como responsáveis pelo cumprimento das medidas de reparação e participaram do acordo como partes comprometidas com a execução dos programas estabelecidos. Esclarece-se que a Fundação Renova, pessoa jurídica de direito privado, foi criada para ser responsável pela administração das ações, atuando como interveniente anuente no

acordo, assumindo a responsabilidade pela implementação dos programas e ações destinados à recuperação dos danos socioeconômicos e socioambientais decorrentes do rompimento da barragem.

Percebe-se, de antemão, que a participação popular não se concretiza de forma plena e efetiva. Existem dispositivos que preveem a atuação de órgãos técnicos, câmaras consultivas e instâncias administrativas, responsáveis por estabelecer canais formais para o monitoramento e acompanhamento das medidas de reparação, operando sob a influência do poder público e das empresas responsáveis. Sob esse fundamento foram criados o Comitê Interfederativo, as Câmaras Técnicas e as Assessorias Técnicas, consideradas instâncias de governança para proporcionar interlocução e assessoramento às pessoas, grupos sociais e comunidades atingidas. É o que estabelece o Capítulo IV do referido TAC, referindo-se às comissões locais de pessoas atingidas. A cláusula oitava reconhece que essas comissões como interlocutoras no âmbito da governança e da reparação dos danos causados, mas ressalta que essa atuação ocorre nos termos e limites do acordo, indicando restrições. No mesmo sentido a cláusula décima prevê que as comissões locais contarão com o suporte de assessoria técnica para formular propostas, críticas, sugestões, desde condicionado à governança superior e à Fundação Renova.

É importante ressaltar que a cláusula décima terceira estabelece que, havendo formulação de proposta por uma comissão que extrapole os limites do programa, deverá ser submetida ao comitê interfederativo para deliberação, o que demonstra a ausência de autonomia popular para decidir sobre alterações nas ações de reparação, imprimindo ao referido documento caráter autocrático.

Embora o referido TAC reforce a necessidade de transparência e diálogo, como prevê junto ao Capítulo II, princípios gerais, cláusula segunda, inciso I “O presente acordo rege-se pelos seguintes princípios: I – a efetiva participação das pessoas atingidas na criação, discussão, avaliação e fiscalização dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES; [...]”, os mecanismos estabelecidos não garantem uma participação decisiva das comunidades na formulação e execução das medidas de reparação. As diretrizes do referido documento foram construídas por instituições do poder público e pelas próprias empresas responsáveis pelo desastre, como demonstrado. Ainda que faça menção sobre a consulta às comunidades atingidas, a participação é limitadamente consultiva, sem propiciar que as demandas populares sejam incorporadas de maneira vinculante.

É o que pode ser visualizado através do Capítulo III, cláusula quarta, parágrafo primeiro, que assegura o direito de participação das pessoas atingidas nas instâncias decisórias e

consultivas, mas o parágrafo primeiro impõe uma condicionante a esse mecanismo de participação, podendo haver participação após efetiva implementação das comissões locais e assessorias técnicas. As comissões locais foram constituídas para representar as demandas das comunidades impactadas, monitorar a execução dos programas e encaminhar a reivindicação às instâncias superiores de governança. É o que prevê o documento PG-006 – Programa de comunicação, participação, diálogo e controle social instituído pela Fundação Renova em maio de 2021. O modelo de participação estabelecido pelo referido documento condiciona o efetivo funcionamento das comissões locais a uma série de procedimentos e instâncias administrativas que limitam a autonomia e capacidade decisória dos atingidos.

Apesar de prever espaços de diálogos coletivos, a capacidade de influenciar diretamente nas decisões estratégicas dos programas de reparação é mediada por assessorias técnicas e por deliberação do sistema de governança. Ou seja, o poder decisório é limitado às instâncias superiores à Fundação Renova e aos órgãos públicos envolvidos no TAC afastando-se, assim, os interessados difusos e coletivos na construção efetiva do provimento final de mérito. Essa procedimentalização adotada no referido TAC robustece a tese de que o atual modelo de processo coletivo adotado no Brasil é fundado no sistema representativo e tem raízes autocráticas.

5.1. Análise crítica do *déficit* de participação dos atingidos na formação do mérito no processo coletivo

No que toca o rompimento da Barragem do Fundão, em Brumadinho/MG, foram firmados dois compromissos de ajustamento de conduta; um com interveniência do Gabinete Militar do Governador de Minas Gerais e o outro com interveniência do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais. Os dois termos de ajustamento vinculam-se aos autos nº 5010709-36.2019.8.13.0024, ação civil pública proposta pelo Estado de Minas Gerais e Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da Vale S.A.; nº 5026408-67.2019.8.13.0024, diz respeito ao ajuizamento de ação civil pública pelo Estado de Minas Gerais, Defensora Pública do Estado de Minas Gerais e Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da Vale S.A.; e nº 5044954-73.2019.8.13.0024, ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face da Vale S.A.

Ambos os documentos estabelecem diretrizes e compromissos relacionados à atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais e da Defesa Civil no contexto da reparação dos danos causados pelo rompimento da Barragem do Fundão, em Brumadinho/MG.

O modelo adotado, voltado à mitigação dos impactos do desastre, segue uma lógica institucional, priorizando a definição de obrigações e responsabilidades entre os entes públicos e privados, sem permitir que as comunidades atingidas exerçam um papel ativo na formulação e implementação das ações. No caso do TAC relacionado ao Corpo de Bombeiros Militar, houve o envolvimento da referida instituição, das autoridades estaduais e órgãos de fiscalização competentes. Já o TAC firmado com a Defesa Civil contou com a participação de órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão de emergências e proteção da população.

A governança delineada nos documentos prioriza a interação entre órgãos do poder público e entidades privadas, relegando a participação social (coletiva) a um formato consultivo, no qual as demandas da população atingida não possuem caráter vinculante. Isso porque não há previsão de realização de audiências públicas, consulta pública ou consulta prévia, inclusão de representantes da sociedade civil. A problemática pode ser discutida também sob a perspectiva do que se entende por Estado Constitucional Democrático. Nas palavras de José de Assis Santiago Neto, o Estado Constitucional Democrático pressupõe “(...) participação permanente e efetiva dos sujeitos de direitos na formação dos provimentos aos quais estarão sob os efeitos” (SANTIAGO NETO, 2023, p. 114).

Em outras palavras, “[...] o Estado Democrático se perfaz pela participação dos envolvidos na construção dos provimentos, (...)” (SANTIAGO NETO, 2023, p. 113), sobretudo se envolver questões atinentes ao direito material o qual é a coletividade o titular. Nesse caso, os espaços decisórios, sob a leitura do que se entende por democracia, deve dar lugar para garantia de um espaço de manifestação da cidadania. Essa ideia de que um representante do povo conseguirá suplantar os anseios coletivos, sem permitir interferência popular, guarda raízes no paradigma do Estado Social, em que “O Estado deixou de ser mero expectador das relações sociais para intervir diretamente nos serviços públicos” (SANTIAGO NETO, 2023, p. 50). Ou seja, com a ideia de se resguardar o bem comum, realizar a igualdade material, o Estado Social, aqui traduzido pelos seus órgãos públicos, acabou por prejudicar a própria autonomia individual e não conseguiu, como não consegue até os dias atuais, lidar com o pluralismo de ideias “(...) que não poderiam ser atendidas por um sistema que buscava a igualdade através de um projeto que visava ao bem comum a partir de uma visão unitária do mundo” (SANTIAGO NETO, 2023, p. 51).

Significa dizer que houve a ruptura do Estado Social, dando lugar ao Estado Democrático de Direito, o qual “[...] tem por escopo assegurar a participação do povo na tomada de decisões” (SANTIAGO NETO, 2023, p. 52)

Dessa forma o Estado Democrático de Direito deverá assegurar que todos os indivíduos possam desenvolver seus projetos individuais, sem impor-lhes aquilo que o próprio Estado determina ser o “bem como” e permitindo que cada pessoa possa buscar na sua individualidade aquilo que possa lhe satisfazer (Santiago Neto, 2023, p. 53).

Conforme demonstrado neste tópico, na prática, as pessoas não são plenamente reconhecidas como seres autônomos, uma vez que ainda persiste a incompreensão de que o Estado Democrático de Direito pressupõe o protagonismo popular como requisito para a legitimidade do ordenamento jurídico. Essa legitimidade somente pode ser alcançada por meio da racionalidade das decisões, da autonomia jurídica dos cidadãos e da formação discursiva da opinião pública.

A democratização do modelo de processo coletivo, fundado no sistema participativo, assegura o direito de os interessados difusos e coletivos serem protagonistas e coautores da construção do mérito processual, seja nas ações coletivas ou nos termos de ajustamento de conduta. No caso específico dos acidentes ambientais ocorridos em Mariana e Brumadinho ficou evidente que os sujeitos atingidos foram coadjuvantes em todo processo deliberativo de construção do mérito processual. Significa dizer que a participação consultiva dos atingidos evidencia a manutenção do modelo de processo coletivo autocrático-representativo adotado no ordenamento jurídico brasileiro vigente.

6. CONCLUSÃO

A participação dos interessados difusos na construção do mérito processual nas ações coletivas é o fundamento da legitimidade democrática dos provimentos estatais. O processo coletivo é um espaço que deve assegurar igualdade de oportunidade a todos os sujeitos do processo, especialmente os cidadãos, para que possam participar de forma ativa na construção da decisão final de mérito. Considerando-se que os efeitos jurídicos dos provimentos finais nas ações coletivas atingem um número indeterminado de sujeitos, entende-se que a participação no debate do mérito é um direito fundamental corolário da cidadania e soberania popular. A procedimentalização dessa participação efetiva é uma forma de relativizar o protagonismo e a discricionariedade judicial, especialmente no que atine à resolução de conflitos de massa envolvendo direitos difusos e coletivos.

A presente pesquisa demonstrou que a coletividade atingida nos acidentes ambientais de Mariana e Brumadinho tiveram apenas participação consultiva nas ações coletivas e termos de ajustamento de conduta. Ou seja, o epicentro decisório das questões de mérito das referidas

ações esteve o tempo todo concentrado nas mãos do Ministério Público, da magistratura e dos entes da administração pública direta e indireta. Os sujeitos diretamente atingidos foram mero coadjuvantes em todo esse cenário jurídico-processual, fato esse que evidenciou o caráter autocrático do modelo de processo e jurisdição adotados.

O sistema representativo é o referencial propositivo para o modelo de processo coletivo adotado no Brasil. A partir desse sistema o legislador escolhe sujeitos e instituições que serão legitimadas a representar os interessados difusos nas ações coletivas. Significa dizer que a legitimidade extraordinária é adotada como regra no atual modelo de processo coletivo brasileiro, excluindo-se os cidadãos do rol desses legitimados.

Além de o cidadão não ter legitimidade ativa para a propositura da ação civil pública, a legislação vigente não institui como obrigatória a realização de audiências públicas como condição do julgamento do mérito da pretensão deduzida. Nesse sentido, todo poder decisório das ações coletivas fica concentrado nas mãos do julgador, embora os efeitos jurídicos das respectivas decisões judiciais atinjam diretamente toda coletividade.

A partir do estudo dos termos de ajustamento de conduta e das ações coletivas envolvendo os acidentes ambientais de Mariana e de Brumadinho foi possível concluir que os atingidos foram apenas consultados, uma vez que não tiveram oportunidade de participar diretamente na construção do mérito processual. As decisões judiciais referentes aos casos em tela foram unilateralmente tomadas por representantes da coletividade, como é o caso do Ministério Público, entes da administração pública direta e indireta, Fundação Renova e magistratura, excluindo-se os cidadãos atingidos.

7. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 10, p. 15-24, 2004.]

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

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

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347compilado.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. MPF. **O desastre – Caso Samarco**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 01 março. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. A atuação da advocacia pública no desastre de Mariana: judicialização e desafios da reparação socioambiental. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 19, n. 71, p. 45-64, 2024. Disponível em: <https://www.revistadedireitopublico.com.br/artigo/2024/atuacao-da-advocacia-publica-no-desastre-de-mariana>. Acesso em: 01 março. 2025.

COSTA, Fabrício Veiga. **Mérito processual**: a formação participada nas ações coletivas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

DIAS, Ronaldo Bretas de Carvalho. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. 5. ed. revista, atualizada e ampliada. – Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A advocacia pública como função essencial à justiça. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 18 ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>. Acesso em: 01 março. 2025.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. 8ª ed. Elaine Nassif. 1ª ed. Campinas/SP: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

FERREIRA, Juliana Maria Matos. **TEORIA DO PROCESSO COLETIVO NO MODELO-PARTICIPATIVO**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Os atingidos – conheça o perfil dos atingidos pelo desastre**. Disponível em: <https://projetoriadoce.fgv.br/perfil-dos-atingidos>. Acesso em: 01 março. 2025.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Responsabilidade civil ambiental**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das ações coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas – São Paulo: LTr, 2006.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 35. ed. Salvador, Juspodium, 2025.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ação Civil Pública nº 5000053-16.2019.8.13.0090**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br>. Acesso em: 02 março. 2025.

SILVA, Maria Fernanda Souza da; FERREIRA, Fernanda Cristina. A tragédia de Brumadinho e a efetivação da reparação integral. **Revista Direito, Cidadania e Justiça**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 1-21, 2022. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/3111/pdf>. Acesso em: 02 março. 2025