



Escola Nacional  
de Formação  
e Aperfeiçoamento  
de Magistrados



Programa de Pós-Graduação  
Profissional em Direito da Enfam

**ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE  
MAGISTRADOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E PODER JUDICIÁRIO**  
**CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL**

**Juliana Mendes Pedrosa**

**A COMUNICAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM DIÁLOGO COM O  
CASO DE MARIANA**

Brasília-DF

2024

JULIANA MENDES PEDROSA

A COMUNICAÇÃO NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM DIÁLOGO COM O CASO  
DE MARIANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito e Poder Judiciário

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek

Brasília-DF

2024

Pedrosa, Juliana Mendes

P372c A Comunicação nos Processos Estruturais: um diálogo com o caso de Mariana / Juliana Mendes Pedrosa. – Brasília, 2024. 235 f.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, Brasília, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Antônio César Bochenek.

1. Poder Judiciário. 2. Comunicação integrada. 3. Processos Estruturais. 4. Dialogismo. 5. Rompimento de Barragem. 6. Mariana. I. Enfam. II. Título.

CDDir. 341.27

Maria de Fátima Félix da Silva – Bibliotecária – CRB/3 – 1531/18

JULIANA MENDES PEDROSA

A comunicação nos processos estruturais: um diálogo com o caso de Mariana

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Antônio César Bochenek (Orientador)

Enfam

---

Prof. Dr. André Augusto Salvador Bezerra (Examinador)

Enfam

---

Prof. Dr. Amaury Silva (Examinador)

Fadivale

---

Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart (Examinador)

UFPR

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus amigos, familiares e ao meu amor, pela paciência, compreensão e apoio durante minhas ausências, pela escuta nas angústias e pelo colo nos momentos cruciais. A uma amiga querida, em especial, pelo tanto que me incentivou a ingressar no mestrado e a não esmorecer.

Aos colegas do mestrado da ENFAM, que tornaram a jornada das aulas, das pesquisas e das escritas mais leves, partilhando apreensões, alegrias e saberes de todos os cantos do país e do mundo.

Aos mestres, pelo carinho, dedicação e brilho nos olhos, que me impulsionaram a buscar um Poder Judiciário melhor. Ao meu orientador, por ter me apresentado os processos estruturais de forma tão instigante.

Ao Grupo de Pesquisa GP11, por despertar em mim a paixão pela pesquisa de dados.

À equipe da ENFAM, pela paciência e gentileza, desde o sorriso largo na entrada do prédio, o cuidado de preparar um lanche para os intolerantes à lactose, a diminuição da temperatura do ar-condicionado, os mimos no sanitário, até a alta administração, que tanto admiro.

Ao TJMG, pelo imprescindível apoio, sem o qual nada seria possível.

Aos entrevistados e participantes do grupo focal, bem como a todos aqueles que de forma direta e indireta contribuíram para o trabalho de pesquisa.

*O implemento de uma perspectiva verdadeiramente relacional e dialógica nas dinâmicas comunicacionais parece ser, assim, um desafio importante a ser assumido pelas organizações públicas. Por meio de abordagens mais holísticas, que suplantem a atuação midiática e prevejam interlocução e compreensão de seus públicos, pode-se adotar uma nova postura comunicacional, capaz de conectar interesses, resgatar propósitos em busca do bem comum.*

*Aline Castro<sup>1</sup>*

*O poder é mais do que comunicação e a comunicação é mais do que o poder. Mas o poder depende do controle da comunicação, assim como o contrapoder depende do rompimento desse controle. E a comunicação de massa, a comunicação que potencialmente atinge a sociedade como um todo, é moldada e administrada por relações de poder, tem raízes nos negócios da mídia e nas políticas do Estado. O poder da comunicação está no âmago da estrutura e dinâmica da sociedade.*

*Castells<sup>2</sup>*

- 
- 1 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 53.
  - 2 CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Tradução: Vera Lúcia Mello Josceleyne. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. p. 21.

## RESUMO

O Poder Judiciário não se comunica bem com a sociedade, e seus integrantes não estão acostumados a dialogar e a cocriar decisões, o que gera impacto negativo nos processos estruturais, que lidam com políticas públicas e direitos fundamentais ou socialmente relevantes. A comunicação quando integrada pelas diversas áreas do Poder Judiciário, pode ser utilizada de forma sinérgica e estratégica para potencializar o implemento das decisões estruturais. O presente trabalho objetiva demonstrar a necessidade de aprimoramento da comunicação nos processos estruturais para uma melhor prestação jurisdicional, utilizando como método a pesquisa literária e a exploratória, que se vale do estudo de caso do rompimento da barragem no Município de Mariana/MG em 2015, com as técnicas de entrevistas semiestruturadas, grupo focal, análise de documentos, bem como de atos normativos e de notícias relacionadas. Os achados da pesquisa sugerem não ter havido comunicação adequada em relação ao caso, porém identifica diversas medidas que podem ser utilizadas, replicadas e aprimoradas, tanto para o caso sob análise como para outras ações semelhantes. Ao final, foram feitas algumas proposições para o aprimoramento da comunicação nos processos estruturais.

**Palavras-chave:** Comunicação integrada. Dialogismo. Processos estruturais. Rompimento de barragem. Mariana.

## ABSTRACT

The Judiciary does not communicate well with society, and its members are not used to dialoging and co-creating decisions, which generates a negative impact on structural processes, which deal with public policies and fundamental or socially relevant rights. Communication, when integrated by the different areas of the Judiciary, can be used in a synergistic and strategic way to enhance the implementation of structural decisions. The present work aims to demonstrate the need to improve communication in structural processes for better judicial provision, using literary and exploratory research as a method, which uses the case study of the dam collapse in the Municipality of Mariana/MG in 2015, with interview techniques semi-structured sessions, focus group, analysis of documents, as well as normative acts and related news. The research findings suggest that there was not adequate communication regarding the case, but it identifies several measures that can be used, replicated and improved, both for the case under analysis and for other similar actions. In the end, some proposals were made to improve communication in structural processes.

**Keywords:** Integrated communication. Dialogism. Structural processes. Dam rupture. Mariana.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERJE	Associação Brasileira de Comunicação Empresarial
AEDAS	Associação Estadual de Defesa Ambiental
AGE	Advogacia Geral do Estado
AGERH	Agência Estadual de Recursos Hídricos
AGU	Advocacia-Geral da União
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
AMN	Agência Nacional de Mineração
ANA	Agência Nacional de Águas
ASCOM	Assessoria de Comunicação Social
ATI	Assessoria Técnica Independente
CABF	Comissão de Atingidos pela Barragem de Fundão
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CGTIC	Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação
CIF	Comitê Interfederativo
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CORIDOCE	Consórcio Público de Defesa e Revitalização do Rio Doce
CPC	Código de Processo Civil
CT-CPDCS	Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle
DIRCOM	Diretoria Executiva de Comunicação
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral <sup>3</sup>
DPU	Defensoria Pública da União
DPE	Defensoria Pública do Estado
DPMG	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DPES	Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GIRD	Grupo Interdefensorial do Rio Doce
GTRD	Grupo de Trabalho de Recuperação do Rio Doce
IA	Inteligência Artificial

---

<sup>3</sup> Atualmente denominado Agência Nacional de Mineração – ANM.

IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IDAF	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão de Águas
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MP	Ministério Público
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
MPES	Ministério Público do Espírito Santo
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJMA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJES	Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAP	Termo de Ajustamento Preliminar
TCSA	Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar
TTAC	Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TRF6	Tribunal Regional Federal da 6ª Região
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

## QUADROS

Quadro 1: Conceitos definidos pelo CT-CPDCS .....	102
Quadro 2: Atos normativos do TJMG .....	132
Quadro 3: Atos normativos do TJES .....	134
Quadro 4: Atos normativos do TRF6 .....	136

## ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo da comunicação integrada .....	20
Figura 2 – Governança da Fundação Renova .....	96

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.1 Por uma visão integrada.....	19
2.2 Comunicação institucional.....	26
2.3 A importância da comunicação nos processos estruturais.....	31
2.3.1 Publicidade, transparência e comunicação estratégica.....	39
2.3.2 Diálogo institucional.....	50
2.3.3 O dilema do déficit de comunicação: a participação direta x representação processual.....	58
2.4 A inovação judicial aplicada à comunicação nos processos estruturais.....	64
3 METODOLOGIA.....	72
4 ESPECIFICIDADES DO CASO DE MARIANA.....	81
4.1 Termos de ajustamento de conduta e de compromisso.....	86
4.1.1 Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar – TCSA.....	86
4.1.2 Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC.....	87
4.1.3 Termo de Ajustamento Preliminar – TAP.....	92
4.1.4 TAC Governança.....	93
4.2 A Fundação Renova.....	96
4.3 O Comitê Interfederativo – CIF.....	101
4.4 Entrevistas semiestruturadas.....	105
4.5 Grupo focal.....	119
4.6 É uma demanda estrutural?.....	123
5 ANÁLISE CRÍTICA DO CASO SOB A ÓTICA DA COMUNICABILIDADE.....	130
5.1 Comunicação integrada: a busca por estratégias especiais.....	132
5.2 Comunicação entre as instituições judiciais.....	144
5.3 Representação adequada.....	150
5.4 <i>Amicus Curiae</i> .....	154
5.5 Grupo de apoio técnico.....	157
5.6 Audiências Públicas.....	164
5.7 Inspeção Judicial.....	169
5.8 Conciliação, mediação e justiça restaurativa.....	172
5.9 Audiências de calendarização.....	179
5.10 Instrumentos de inovação.....	182
5.11 <i>Claim Resolution Facility</i> .....	188
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	199
6.1 Agindo da mesma forma, não há como alcançar resultados diferentes: proposições.....	202
REFERÊNCIAS.....	205

## 1 INTRODUÇÃO

Comunicação, do latim *communicare*, agrega o sentido de compartilhar, tornar comum, trocar opiniões, participar, ligar, unir, transmitir, propagar<sup>4</sup>, pressupondo um emissor e um receptor determinado ou determinável, de modo que não se confunde com a mera publicidade ou mera transmissão de informações. A comunicação é dinâmica, aprimora-se com o tempo, em medida compatível com a evolução social.

Em se tratando de comunicação pública, a qualidade, a eficácia e o diálogo devem estar entre as preocupações do órgão ou agente comunicante, assegurando meios de interlocução entre o Estado e o cidadão para concretização de seus direitos fundamentais.

A viabilidade da comunicação também implica “credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos”, além de uma pedagogia ou uma didática específica para quem possui dificuldade de compreensão ou de obtenção das informações<sup>5</sup>.

Fazendo um recorte da comunicação pública voltada aos litígios judiciais, os processos estruturais exigem técnicas diferenciadas para ampliar a participação popular ou daqueles que podem contribuir para a construção criativa e conjunta de soluções. Por meio de um procedimento atípico, pode-se resolver lides de alta complexidade, multipolares, reorganizar estruturas burocráticas, aperfeiçoar políticas públicas, com vista à concretização de direitos fundamentais ou dos chamados interesses socialmente relevantes.

O Poder Judiciário, porém, comunica-se mal. Acostumado a dizer o direito, em vez de construí-lo de forma compartilhada, com seus membros acastelados em gabinetes submersos por milhares de processos, atribuições e metas, afeitos ao contado indireto com as partes e à equidistância, deixa “um claro passivo de comunicação de qualidade com o cidadão”<sup>6</sup>. A dificuldade de

---

4 COMUNICAÇÃO. **Mini Aurélio século XXI**: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. 2 imp. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001, p. 170.

5 DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 64.

6 DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 63.

comunicação estende-se também aos legitimados extraordinários, chamados a ajuizarem ações em favor da coletividade, sem nenhuma obrigação legal de fazer parte do público representado ou de dialogar com este.

Ocorre que os litígios estruturais exigem uma postura comunicacional diferenciada. Para a construção de um processo dialógico e cooperativo, de caráter estrutural, será necessário romper com o tradicionalismo jurídico na área da comunicação, enxergá-la de forma integrada e estratégica, com toda a sua abrangência e relevância, notadamente em uma sociedade em vias de midiatização, para o melhor desfecho possível. A comunicação necessita, portanto, ser aprimorada.

Segundo Ginsburg, os juízes possuem um papel interdependente da democracia, o que implica a necessidade de participar de um diálogo com os demais órgãos do governo e com a sociedade<sup>7</sup>.

Com essas lentes foi observado o caso ocorrido no Município de Mariana/MG no ano de 2015, decorrente do rompimento da barragem de rejeitos minerários, com um volume de cerca de 62 milhões de metros cúbicos lançados na Bacia do Rio Doce, que atende 230 municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, cuja lama varreu o subdistrito Bento Rodrigues, destruindo as moradias, sonhos, memórias e levando a óbito 19 pessoas.

Após quase uma década, o meio ambiente ainda não foi recomposto integralmente e os atingidos não foram totalmente ressarcidos. Trata-se de um caso de alta complexidade jurídica, que envolve a Justiça Federal e diversas comarcas das Justiças Estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, além da Justiça do Trabalho de ambas as regiões, que não será objeto da pesquisa.

A Samarco Mineração S.A., titular da barragem rompida e a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil LTDA, proprietárias daquela *joint venture*, figuram entre as maiores litigadas do Poder Judiciário<sup>8</sup> brasileiro<sup>9</sup>.

7 GINSBURG, Ruth Bader. Speaking in a Judicial Voice. **New York University Law Review**, v. 67, 1992, pp. 1185-1209.

8 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes**. CNJ, s.d. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>> Acesso em: 4 mar. 2023.

9 A BHP Billiton Brasil e a Vale S.A. também estão sendo litigadas, de forma coletiva, na Corte Inglesa, da qual fazem parte milhares de pessoas físicas atingidas, diversos municípios e empresas. O processo tinha sido extinto em 06/11/2020, porém a decisão foi revertida na Corte de Apelação e até o término desta pesquisa ainda estava em tramitação. Para mais informações sobre a ação na Corte Inglesa, vide página eletrônica específica criada pelo escritório Pogust Goodhead disponível em: <[casoinglesmariana.com.br](http://casoinglesmariana.com.br)>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Diante desse quadro indaga-se: como tem sido percebida e tratada a comunicação nos processos que decorrem do rompimento da barragem de Mariana?

A primeira hipótese é a de que a comunicação não tem sido percebida como relevante nos processos estruturais, cujos reflexos atingem os casos envolvendo o rompimento da barragem de Fundão. A segunda, é a de que o Poder Judiciário ainda mantém a cultura da mera publicidade formal dos atos processuais e de determinações de alto impacto social, sem interação com os possíveis atingidos, deixando de centralizar o jurisdicionado.

À semelhança de Daher<sup>10</sup>, a presente pesquisa não tem por objetivo “analisar as questões relacionada aos limites para o controle jurisdicional de políticas públicas”. Parte-se do pressuposto de sua admissibilidade<sup>11</sup>.

O objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade de aprimoramento da comunicação nos processos estruturais para que, de forma integrada, torne-os mais dialógicos, cooperativo e favoreça a uma melhor prestação jurisdicional. Como objetivos específicos, pretende-se: demonstrar a relevância da comunicação integrada para o Poder Judiciário; explorar a interligação da Comunicação Pública com o Direito, em especial com os processos estruturais; investigar as facetas da comunicação nos processos estruturais; identificar e analisar as medidas de comunicação utilizadas ou que poderiam ter sido utilizadas no caso do rompimento da barragem em Mariana/MG, apontando mecanismos de comunicação estratégicos ou boas práticas compatíveis com os processos estruturais.

Para desafiar as hipóteses levantadas, responder à pergunta de pesquisa e atingir os objetivos propostos, o trabalho foi dividido em pesquisa teórica e pesquisa empírica.

---

10 DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 59.

11 No julgamento da Repercussão Geral do tema nº 698 pelo STF, que envolvia os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam ao direito social à saúde, foi fixada a tese de que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola a separação dos poderes, tratando-se de omissão ou deficiência grave estatual (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 a 30 de setembro de 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf> Acesso em: 03 out. 2023).

Na primeira etapa, que corresponde à segunda seção, à míngua de trabalhos científicos que tratem de forma específica da comunicação nos processos estruturais<sup>12</sup> - o que demonstra o potencial inovador da pesquisa, foram feitas incursões teóricas no campo das comunicações pública e organizacional, aproximando-se da filosofia da comunicação integrada defendida por Kunsch<sup>13</sup> e suas possíveis intersecções com a área jurídica.

Sob essa influência, busca-se trazer a comunicação integrada à realidade dos processos estruturais, dada a relevância dos direitos discutidos, contemplando a comunicação institucional, a comunicação interna e a comunicação jurisdicional, com enfoque no recorte da pesquisa, passando por temas que merecem destaque, tais como midiatização e princípios da inovação judicial, com o escopo de formar um referencial teórico para a etapa seguinte.

A pesquisa teórica considera, ainda, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas e os atos normativos que regulamentam a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciários e a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário.

Na segunda etapa do trabalho, voltada à pesquisa empírica de caráter exploratório, foi realizado o estudo do caso do rompimento da barragem de Mariana.

A primeira parte dessa segunda etapa, correspondente à quarta seção, contém caráter mais descritivo de números e dados do evento, compilados por meio do estudo dos autos processuais, documentos produzidos por órgãos públicos e pela Fundação Renova. Com o uso de entrevistas semiestruturadas e grupo focal, também são compiladas e descritas as percepções de alguns dos principais atores processuais, bem como de alguns atingidos, acerca da comunicação nos processos que envolveram o caso.

Na segunda parte dessa etapa é realizada uma análise crítica do caso sob a ótica da comunicabilidade, que corresponde à quinta seção, fazendo uma correlação com a parte teórica e diversos mecanismos, técnicas inovadoras ou de

---

12 Nenhum resultado foi localizado na base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), atrelada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes até 04/09/2023.

13 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003.

vanguarda, utilizadas ou não em processos estruturais, que podem potencializar a comunicação nessas ações, sem caráter exauriente.

Ao final, foram apresentadas algumas proposições de medidas práticas institucionais e jurídicas ou conclusões propositivas das ideias trabalhadas ao longo do texto.

Assim, o trabalho de pesquisa com essa nova temática possui potencial disseminador e de aplicabilidade prática, pois concilia as perspectivas teóricas e práticas na busca do aprimoramento da prestação jurisdicional nos processos estruturais.

## 2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação clara e livre de ruídos<sup>14</sup> até o destinatário final é necessária para o desenvolvimento adequado de qualquer relação. Nas relações institucionais, a comunicação reforça seu caráter de essencialidade, pois atrelada à boa governança, ao direito à publicidade, à informação, à petição e à participação direta ou indireta, isto é, ao exercício da cidadania e ao próprio Estado Democrático de Direito.

A democracia surge com a evolução da comunicação, como uma consequência da ampliação da possibilidade do acesso a informações pela população, que a partir de então pode construir opiniões sobre assuntos de interesse geral e influenciar a tomada de decisões. A ignorância sobre fatos impede a influência da opinião pública, ao passo que uma vez oportunizado o conhecimento, torna-se mais difícil para o Estado ignorá-la<sup>15</sup>.

Assim, após um longo período voltado apenas à promoção do governo, cuja estrutura sistematizada iniciou-se no período do Presidente Getúlio Vargas e foi reiniciada no regime militar, com a redemocratização em 1988, o ambiente democrático reclamou uma sistematização da comunicação que reduzisse o distanciamento dos cidadãos às instituições públicas.

A concepção inicial da comunicação para fins de propaganda institucional passa a ter uma nova roupagem para “assumir funções de análise de serviço público como forma de colaborar no planejamento das ações governamentais para a tomada de decisões políticas”<sup>16</sup>, o que implica “viabilizar a expressão da cidadania em canais que pressupõem a participação e a supervisão da sociedade civil”<sup>17</sup>.

---

14 Ruídos no sentido de interferências, fatores ou variabilidades causais que dificultam a transmissão e/ou compreensão da informação, tais como barulho, local, momento ou linguagem inadequados. Podem ser de ordem física, fisiológica, psicológica, técnica ou semântica.

15 COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade: leituras básicas de sociologia geral**. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984, p. 168.

16 MATOS, Heloiza. Discurso e imagens das instituições militares no regime democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação Pública**. Campinas/SP: Editora Alínea, 2004, p. 119.

17 GREENLEES, Andrew. Governo, comunicação e poder: planejamento estratégico e transparência são essenciais em um cenário político instável. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública: por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019, p. 18.

Comunicação pública é uma ação que se desenvolve com a articulação de um feixe de ferramentas necessárias para criação, integração, interação e fomento de conteúdos que visam a garantir não apenas o exercício da cidadania, mas também o acesso aos serviços, informações de interesse público, assim como também a transparência das políticas públicas e a prestação de contas<sup>18</sup>. É a comunicação que atua sob a perspectiva cidadã<sup>19</sup>, que se propõe a ser um espaço de negociação “das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública do país”<sup>20</sup>.

Para Duarte, a comunicação pública centraliza o cidadão, “é um bem e um direito de natureza coletiva”, que vai abranger as temáticas relativas ao aparelho estatal, às ações dos governantes e dos partidos políticos, assim como também a do movimentos sociais, terceiro setor e empresas privadas, conforme o caso<sup>21</sup>. O conceito não se restringe ao da comunicação no serviço público, pois é “o espaço que se forma na negociação cotidiana entre Estado, governo e sociedade, na criação de um ambiente consolidado de participação e diálogo”<sup>22</sup>.

São princípios da comunicação pública: amplo acesso à informação, fomento o diálogo, estímulo à participação, promoção dos direitos e da democracia, combate à desinformação, oitiva da sociedade, foco no cidadão, inclusão e pluralidade, tratamento da comunicação como política de Estado, impessoalidade, ética e atuação com eficácia<sup>23</sup>.

Na iniciativa privada, como regra, o foco da comunicação está no cliente e na maximização dos lucros. Já no serviço público, as lentes precisam ser ajustadas para colocar em foco “o cidadão e a garantia dos direitos”<sup>24</sup> ou, para no nosso

18 Vide art. 2º, II da Instrução Normativa nº 5, de 06 de junho de 2011 da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica – SECOM, da Presidência da República. Disponível em: <<https://diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=217374>> Acesso em: 22 mai. 2023.

19 MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

20 BRANDÃO, Elizabetg Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 31.

21 DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 61.

22 DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 59.

23 MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

24 DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais

recorte, o jurisdicionado e a garantia dos direitos. A comunicação é pré-requisito para o exercício da cidadania, pois a democracia requer que a atuação do Estado aproxime o cidadão, garantindo-lhe o acesso aos seus direitos sem reduzi-lo a mero usuário dos serviços públicos<sup>25</sup>.

Baseada na tríade informação-diálogo-participação<sup>26</sup>, a comunicação, engloba a comunhão de ideias e diálogo, compreensões que devem ser incorporadas aos processos estruturais e serão tratados nos próximos tópicos e seções.

## 2.1 Por uma visão integrada

Os processos de comunicação são importantes e necessários à coesão social e à promoção de entendimentos<sup>27</sup>. Apesar do surgimento contínuo de várias formas modernas de interação, as instituições públicas ainda carecem de uma visão integrada e sistêmica do diálogo com a sociedade<sup>28</sup>, embora devessem estar atentas às diversas maneiras pelas quais esse diálogo pode se desenvolver.

Procedimentos formais e burocratizados dos órgãos públicos, estruturas divididas em diversos setores e secretarias, inúmeros ramais telefônicos, portarias, sistema hierarquizado, prédios imponentes, com pouca afeição ao diálogo<sup>29</sup>, acabam levando ao distanciamento social, como se houvesse uma barreira invisível que impede o acesso, o que não se difere no Poder Judiciário. Soma-se à estrutura burocrática de distanciamento comuns às instituições públicas, o fato de os magistrados estarem, em geral, enclausurados em gabinetes acessíveis por meio de

---

republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p 57.

25 DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

26 MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

27 SAPIR, Edward. Comunicação e contacto social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; INANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

28 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

29 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

representantes (advogados), de modo que a praxe é o diálogo indireto com os jurisdicionados.

Segundo Kunsch<sup>30</sup>, no composto da comunicação integrada, a comunicação organizacional precisa interconectar a comunicação interna e administrativa, a comunicação institucional e a comunicação mercadológica. Define a comunicação integrada como “uma filosofia que direciona a convergência das diversas áreas, permitindo uma atuação sinérgica”<sup>31</sup>, entendendo-a como uma espécie de arma estratégica organizacional. Para o nosso recorte, a comunicação mercadológica pode ser adaptada para a comunicação jurisdicional<sup>32</sup>, uma vez que se refere ao nicho voltado para o público da organização (como vendas, marketing direto, merchandising etc.), que, no caso do Judiciário, é o jurisdicionado.

Figura 1 – Fluxo da comunicação integrada



Fonte: Adaptação de Kunsch<sup>33</sup>

Essa filosofia aponta os caminhos para o cumprimento da missão, visão, valores da instituição e permite que se estabeleçam políticas mais coerentes, com

30 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial, 2003.

31 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003, p. 150.

32 Com alguma semelhança, Galvão Filho trata da comunicação processual, conceituando-a como: “espécie da comunicação jurídica, vinculada à realização da divulgação dos atos e fatos processuais pelas partes, terceiros e a sociedade, visando assegurar a publicidade, permitindo o controle e fiscalização, além de desenvolver a participação no processo e permitir a concretização da segurança jurídica constitucionalmente assegurada e explícita nos postulados do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada” (GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos. **A Comunicação Processual na Jurisdição Coletiva: Pontos Fundamentais e Proposta de Sistematização**. Dissertação [Mestrado em Direito Processual] – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009, p. 80).

33 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003, p. 151 e página <<https://comunicacaointegrada.com.br/entenda-comunicacao-integrada-estrategica>> Acesso em: 3 mai. 2023.

uma gestão coordenada, sinérgica, com os olhos voltados tanto para os objetivos gerais, como para os objetivos específicos de cada setor<sup>34</sup>. É preciso um “olhar para dentro e para fora”<sup>35</sup>, conjugando diversas áreas para alcançar o público-alvo, que nesta pesquisa é o jurisdicionado.

No estudo realizado sobre a Gestão da Comunicação dos Tribunais<sup>36</sup> pelo CNJ, foi entendido que a “a gestão da comunicação deve então ser compreendida como ação integrada de meios, formas, recursos e canais que, se forem implementados de forma adequada, podem viabilizar importantes mudanças organizacionais”. Embora as estratégias de comunicação organizacional geralmente estejam associadas a empresas privadas, os órgãos públicos também precisam garantir a efetividade e agregar valor às suas atividades (no caso, a prestação jurisdicional).

Portanto, é essencial conhecer tanto o público interno quanto o externo; medir, observar e formar a opinião pública sobre o serviço prestado; zelar pela imagem da instituição; e alinhar os servidores/funcionários com a visão, os valores e a missão da instituição<sup>37</sup>.

A visão sistêmica e integrada na comunicação envolve o desenvolvimento de habilidades e competências para mudança de postura da equipe de atendimento, incluindo, quando necessário, treinamento específico para promover a predisposição à escuta ativa; a uniformidade na comunicação para evitar discrepâncias de entendimento, aumentando, assim, a confiabilidade das informações recebidas; e a adoção de uma linguagem respeitosa, simplificada e inclusiva, adequada ao tipo de destinatário. Além disso, engloba alterações na estrutura física do ambiente de atendimento, tornando-o mais acessível e acolhedor, e a implementação de mecanismos processuais diferenciados, de acordo com as especificidades de cada litígio.

---

34 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003.

35 FARIA, Armando Medeiros de. A comunicação entre o previsível e o improvável. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 96.

36 CNJ. **Gestão da comunicação nos tribunais**. Série CNJ Acadêmico, 1 Jul. 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2023, p.9.

37 ROSSI, Aline Maria de Castro Silva. **A comunicação na Justiça do Trabalho brasileira**: da rotina operacional à gestão estratégica. 2014. Dissertação [Mestrado em Comunicação Social]. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo.

Oferecer à equipe de trabalho uma visão mais holística sobre os papéis que precisam desempenhar, e estratégias que deem significado e sentido às ações, pode ser um dos elementos para que a comunicação contribua para a excelência do serviço público prestado<sup>38</sup>. Não é possível dissociar a comunicação pública dos servidores, o que pressupõe um relacionamento saudável e a realização de treinamentos. É fundamental ver o público interno como multiplicador<sup>39</sup> das ideias que a organização deseja que sejam conhecidas ou compreendidas pelo público externo/alvo, ou seja, os jurisdicionados.

A respeito disso, na Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro realizada no ano de 2023<sup>40</sup>, foi recomendado melhorar a forma de comunicação com o cidadão nas unidades judiciárias, mediante capacitação dos servidores(as) e magistrados(as), que são o público interno.

De acordo com Cooley, a comunicação caracteriza-se como o mecanismo pelo qual se desenvolvem e até mesmo existem as relações humanas<sup>41</sup>, com todos os símbolos mentais, meios de propagação e preservação no tempo, sem “uma separação nítida entre os meios de comunicação e o resto do mundo exterior”<sup>42</sup>. As expressões faciais, os gestos, o tom de voz, as palavras, as atitudes e todo o conjunto de ferramentas de propagação importam para compor o que o autor denomina como a “totalidade orgânica do pensamento humano”, para um “inter-relacionamento efetivo”<sup>43</sup>, isto é, para a efetividade da comunicação, dado ao simbolismo mental que se extrai dos objetos, ações e inações.

---

38 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

39 KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003.

40 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

41 Antoun vai além, ao tratar da cibercultura, entendendo que a comunicação seria um modo de construir os seres e não apenas de troca de mensagens (ANTOUN, Henrique. Democracia, multidão e guerra no ciberespaço. In: PARENTE, André. **Tramas da rede**: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação – Porto Alegre: Sulina, 2013).

42 COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984, p. 168.

43 COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984, p. 168.

Aline Castro observa não ser raro haver “contradição entre a realidade percebida pela população, as falas de seus líderes e as publicações nas páginas institucionais na internet”<sup>44</sup>. Exemplifica mencionando os valores apresentados pelos tribunais em seus portais na *internet*, como celeridade, transparência e acessibilidade, para apontar as possíveis contradições.

No entanto, a comunicação pode se transformar em um instrumento poderoso para promover mudanças sociais. Para isso, deve transcender a simples disseminação de informações e a publicidade de atos administrativos ou processuais, assumindo também o papel de ouvir, interagir e compreender a cultura e os desejos do destinatário da mensagem. Deve ser orientada para o diálogo, assegurando que o cidadão tenha meios efetivos para se comunicar com o Estado e fazer valer seus direitos fundamentais. Uma comunicação eficaz possibilita o (re)estabelecimento de relações, enriquecendo a experiência coletiva.

Esse olhar a respeito da comunicação integrada tem sido percebido por organismos internacionais na área da saúde voltada para prevenção e controle de surtos, com utilização do método COMBI – *Communication for Behavioural Impact*<sup>45</sup>, envolvendo princípios básicos de marketing<sup>46</sup> e seus quatros “c”s (consumidor, custo, conveniência e comunicação), psicologia comportamental, antropologia e mídia, para que as intervenções na área da comunicação em saúde sejam mais eficazes para provocar mudanças comportamentais<sup>47</sup>.

O COMBI foi uma das ferramentas utilizadas para o controle da febre hemorrágica (Ebola) no ano de 2004 em Yambio, sul do Sudão, cuja lição deixada é a de que a escuta eficaz constitui a base da comunicação para estratégias de mobilização social e controle de surtos. Na ocasião, foi promovido diálogo com todos os envolvidos, em especial, com a comunidade afetada, aumentando a transparência e criando uma relação de confiança. A partir da escuta, desafiaram-se a dar respostas mediante ações apropriadas. Atingidos os objetivos, fizeram uma

---

44 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, p. 49.

45 Em uma tradução livre: comunicação para impacto comportamental.

46 Tais como troca e segmentação de grupos, que é uma estratégia de identificação dos subgrupos dentro do público-alvo, para que as mensagens gerem conexões.

47 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Communication for behavioural impact (COMBI)**: toolkit for behavioural and social communication in outbreak response. Luxembourg: World Health Organization, 2012.

cerimônia para reconhecer o esforço da equipe, os mortos foram lembrados e a população local recebeu certificados pelo empenho<sup>48</sup>, como um incentivo ou técnica de persuasão para manter o comportamento almejado (*nudge*).

Não apenas na área de saúde<sup>49</sup>, mas também no Poder Judiciário, os canais de comunicação com estruturas para uma escuta eficaz podem se tornar canais antecipatórios de informações<sup>50</sup> de cunho preventivo, sendo extremamente úteis para o gerenciamento de crises, pesquisa de opinião e desenvolvimento de estratégias institucionais, quando se rompe com a dinâmica funcionalista unidirecional de mensagens, que apresenta pouco ou nenhum efeito prático<sup>51</sup>.

A comunicação integrada permite articular ações, estratégias, produtos e canais, pressupondo planejamento conjunto de diversos setores institucionais em um elo comunicativo. Ao assumir essa perspectiva, deve a instituição mapear o público-alvo, entender suas especificidades e contextos das mensagens recebidas para adequar as ações. O auxílio da transdisciplinaridade<sup>52</sup> (comunicação, direito, psicologia etc) permite acrescentar camadas à compreensão para enfrentamento de problemas complexos, a partir de uma visão holística.

Com o escopo de remediar o problema governamental na área da comunicação, Greenless sugere um planejamento estratégico para formulação de política de comunicação, que se percebe de forma integrada e que também aproveita ao Poder Judiciário, guardadas as devidas proporções, notadamente nas hipóteses de atuação em demandas estruturais de alta complexidade, o qual compreende<sup>53</sup>:

48 WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Communication for behavioural impact** (COMBI): toolkit for behavioural and social communication in outbreak response. Luxembourg: World Health Organization, 2012.

49 Vide, ainda, a dissertação sobre a “avaliação dos elementos de comunicação percebidos por médicos e enfermeiros e enfermeiros no cuidado por telessaúde”, em que é discutida a importância da comunicação adequada (BARBOSA, Ingrid de Almeida. Dissertação [mestrado em Ciências]. Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015).

50 FARIA, Armando Medeiros de. A comunicação entre o previsível e o improvável. In NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

51 CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

52 FARIA, Armando Medeiros de. A comunicação entre o previsível e o improvável. In NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

53 GREENLEES, Andrew. Governo, comunicação e poder: planejamento estratégico e transparência são essenciais em um cenário político instável. In NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019, pp. 19-20.

- Definição clara de objetivos: prestar contas, esclarecer medida administrativa ou proposta legislativa, engajar a população em torno de uma proposta, divulgar informações de utilidade pública.
- Respeito ao preceito constitucional: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo haver promoção pessoal” (art. 137, §1º, da Constituição Federal).
- Definição de público: sociedade em geral, segmentos ou comunidades específicas.
- Elaboração de mensagens claras, objetivas e informativas.
- Entendimento dos pontos fortes e fracos do governo: apresentar os primeiros e não ter medo de enfrentar os demais.
- Abertura para ouvir e analisar as respostas dos públicos.
- Agilidade para reorientar estratégias e ações.
- Engajamento e capacitação dos servidores públicos responsáveis pela implementação da política de comunicação.
- Criação de uma estrutura de porta-vozes preparados e orientados com diretrizes claras.
- Escolha de plataformas estratégicas que viabilizem a comunicação: publicidade, relações-públicas, iniciativas digitais, pesquisas de opiniões públicas.
- Uso de serviços privados especializados mediante concorrência pública.
- Previsão orçamentária.

A sociedade atual está mais plural, complexa, com indivíduos mais ativos nas redes sociais, muitas vezes agressivos, descontentes, descrentes, de modo que adotar múltiplas estratégias na área de comunicação se tornou ainda mais relevante<sup>54</sup>. Portanto, necessita ser compreendida sob seus diversos aspectos.

Oliveira e Paula mencionam que a comunicação organizacional é processada “nas interfaces com outros campos e promove interações entre organização e atores sociais, trabalhando os fluxos informacionais e relacionais”, de modo a construir sentido para as ações da respectiva organização, favorecer sua interação com a sociedade e criar meios para obter validação pública<sup>55</sup> ou legitimação social.

Assim, a comunicação integrada aplicada ao Poder Judiciário pode torná-lo mais democrático, acessível, inclusivo e eficiente, como se verá adiante, razão pela qual, considerado o recorte da pesquisa, nos próximos tópicos será abordada a comunicação sob as facetas da comunicação institucional e da comunicação jurisdicional voltada aos processos estruturais.

54 DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

55 OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Maria Aparecida. **O que é comunicação estratégica nas organizações**. São Paulo: Paulus, 2008, p. 21.

## 2.2 Comunicação institucional

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 85, de 08 de setembro de 2009<sup>56</sup>, dispôs sobre a comunicação no âmbito do Poder Judiciário considerando a exigência crescente da sociedade por uma comunicação eficiente, transparente, que facilite o conhecimento e o acesso aos serviços pelos cidadãos. Ressalta que o aprimoramento da comunicação com o público externo é um dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário e que as ações de comunicação devem otimizar a percepção dos jurisdicionados acerca da importância do órgão como instrumento da garantia de seus direitos e da paz social.

Na Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021<sup>57</sup>, é reforçado o entendimento de que o fortalecimento da relação entre o Poder Judiciário e a sociedade deve se dar por meio de estratégias de comunicação, destacando a necessidade de procedimentos objetivos, ágeis e que utilizem linguagem de fácil compreensão.

A comunicação institucional é a área da comunicação que zela pela imagem e reputação institucional. No Poder Judiciário possui também o especial papel de estabilizar a imagem para sociedade acerca da relação entre o Direito, a Justiça e a Mídia, por vezes conturbada. Por isso, a comunicação deve ser planejada estrategicamente, alinhada com a missão, os valores e a visão da instituição, mantendo o foco nas necessidades e especificidades dos jurisdicionados.

Na busca desse escopo, a comunicação institucional precisa “apreender os anseios sociais e as necessidades de redimensionamento e alterações das políticas em curso”<sup>58</sup>, sem prejuízo de reparar ou minimizar as distorções de informações decorrentes das disjunções existentes entre a lógica midiática e a judicial que, segundo Santos<sup>59</sup>, podem trazer risco à integridade do sistema judicial.

56 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 85, de 08 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/98>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

57 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 2 nov. 2022.

58 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão da comunicação nos tribunais**. Série CNJ Acadêmico, 1 Julho, 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2023, p.10.

59 SANTOS. Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

Ante o impacto da atividade judicial na vida das pessoas, o aprimoramento da comunicação institucional pode afetar a percepção da sociedade em relação ao Poder Judiciário de forma positiva, com o potencial de influenciar as demandas dos jurisdicionados<sup>60</sup>, reduzir a litigiosidade ou empoderá-los ao tomar conhecimento de seus direitos. De acordo com Cooley, “a ampliação dos horizontes afeta não somente as formas de pensamento, mas também os sentimentos”<sup>61</sup>.

Conforme Oliveira Junior, confiança é justamente o elo que une os cidadãos às instituições públicas<sup>62</sup>. No entanto, segundo o relatório do Índice de Confiança na Justiça do Brasil (2021)<sup>63</sup>, 70% dos entrevistados entendem que o Poder Judiciário é nada ou pouco honesto; 61% dos respondentes consideram que o Judiciário é nada ou pouco competente para solucionar os casos; e 73% acreditam que o Judiciário é difícil de utilizar.

Para o Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, a opinião pública sobre o Poder Judiciário é construída por meio da mídia (cujas principais fontes seriam a televisão e a *internet*/redes sociais) e da experiência direta ou indireta com os serviços judiciais, prevalecendo, porém, um nível elevado de desinformação. Dentre os caminhos para um Judiciário melhor, o estudo aponta a promoção de ações de esclarecimento e comunicação<sup>64</sup>.

Desde 1994, Commaille já afirmava que, no jogo de espelhos entre a Justiça e a mídia, a Justiça não existiria por si só, pois seria uma realidade socialmente construída<sup>65</sup>. Nesse desafio de construção de imagem no espaço

60 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão da comunicação nos tribunais**. Série CNJ Acadêmico, 1 Julho, 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2023.

61 COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social *in* CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade: leituras básicas de sociologia geral**. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984, p. 177.

62 OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, FBSP, São Paulo, n. 5, ed. 9, p. 6-22, 2011.

63 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil 2021**. São Paulo: FGV Direito, 2021. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 29 mai. 2023.

64 AMB; FGV; IPESPE. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro – dez 2019**. Disponível em: <[https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo\\_da\\_imagem\\_do\\_judiciario\\_brasileiro.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_da_imagem_do_judiciario_brasileiro.pdf)> Acesso em: 17 mai. 2022.

65 COMMAILLE, Jacques. **L'exercice de la fonction de justice comme enjeu de pouvoir entre Justice et médias**. In: Droit et société, n°26, 1994. Justice et médias. pp. 11-18. Disponível em:<[https://www.persee.fr/docAsPDF/dreso\\_0769-3362\\_1994\\_num\\_26\\_1\\_1250.pdf](https://www.persee.fr/docAsPDF/dreso_0769-3362_1994_num_26_1_1250.pdf)> Acesso em: 13 set. 2023. Nesse mesmo sentido: SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n° 13, jan/jun

público, ora é necessário mostrar as atividades judicantes e interagir para se aproximar da sociedade, ora é preciso gerir o simbolismo que sustenta o Judiciário como Poder, o que requer certa equidistância. A interação equilibrada do Judiciário com a sociedade facilita a compreensão do papel da instituição, algo essencial para a governança<sup>66</sup> e, especialmente, para a recuperação da confiança.

No Estudo sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro<sup>67</sup> mencionado, foi percebida ainda a necessidade de incentivar o uso da linguagem acessível para que os cidadãos compreendam a mensagem.

Marcela Lobo destaca que as dificuldades de interação com o público se revelam até mesmo em questões que deveriam ser simples e acessíveis. Por exemplo, o repositório eletrônico de atos normativos do portal do TJMA não era intuitivo, à época de sua pesquisa. Não havia opção de selecionar todas as espécies de atos normativos de uma vez, o que exigia clicar em cada espécie individualmente para realizar a pesquisa em toda a base de dados<sup>68</sup>. Isso contraria a Resolução nº 370/21 do CNJ<sup>69</sup>, que menciona que os canais e serviços digitais devem ser simples e intuitivos para aprimorar a interação com a sociedade.

A apreensão dos anseios sociais e a percepção acerca da necessidade de modificação de políticas ou estratégias em curso, afigura-se ainda mais importante diante da ocorrência de tragédias ou eventos com grande impacto ambiental, social, midiático para adequada gestão da crise. Os canais de comunicação que permitem interação, como mencionado no item anterior, podem se transformar em canais antecipatórios de informações estratégicas, agindo como um

---

2005, p. 82-109, p. 102.

66 LOBO, Marcela. **Da definição de uma política de comunicação social do Poder Judiciário do Maranhão**, 2021. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/368570330\\_DA\\_DEFINICAO\\_DE\\_UMA\\_POLITICA\\_DE\\_COMUNICACAO\\_SOCIAL\\_DO\\_PODER\\_JUDICIARIO\\_DO\\_MARANHAO](https://www.researchgate.net/publication/368570330_DA_DEFINICAO_DE_UMA_POLITICA_DE_COMUNICACAO_SOCIAL_DO_PODER_JUDICIARIO_DO_MARANHAO)> Acesso em: 28 fev. 2023.

67 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

68 LOBO, Marcela. **Da definição de uma política de comunicação social do Poder Judiciário do Maranhão**, 2021. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/368570330\\_DA\\_DEFINICAO\\_DE\\_UMA\\_POLITICA\\_DE\\_COMUNICACAO\\_SOCIAL\\_DO\\_PODER\\_JUDICIARIO\\_DO\\_MARANHAO](https://www.researchgate.net/publication/368570330_DA_DEFINICAO_DE_UMA_POLITICA_DE_COMUNICACAO_SOCIAL_DO_PODER_JUDICIARIO_DO_MARANHAO)> Acesso aos 28 fev. 2023.

69 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 2 nov. 2022.

instrumento de prevenção até mesmo da multiplicação de ações individuais repetitivas e/ou fraudulentas.

A base de uma boa comunicação pública é a transparência<sup>70</sup>. A transparência ativa auxilia na administração das expectativas dos jurisdicionados, desestimula a litigiosidade e a multiplicação das ações individuais.

Ao tratar da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário, o CNJ estabeleceu a transparência ativa como uma das diretrizes para sua implementação<sup>71</sup>. Esse entendimento também se aplica à alta litigiosidade relacionada a desastres ou eventos ambientais, uma vez que “vivemos em um ambiente de mídia, e a maior parte dos nossos estímulos simbólicos vem dos meios de comunicação”<sup>72</sup>

A respeito da transparência por meio da comunicação, o CNJ também dispõe<sup>73</sup> que os Comitês de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação multidisciplinar, a serem instituídos em todos os órgãos do Judiciário, devem, dentre outras práticas, promover ações de transparência, responsabilidade e prestação de conta para que os interesses entre Poder Judiciário e a sociedade possam convergir.

Mattos, ao tratar das estratégias da interação com a opinião pública, identificou uma outra faceta para sua implementação: o respeito às decisões judiciais. De acordo com a autora, “as Cortes devem acumular apoio popular para tornar o desafio às decisões algo não atrativo” (*chilling effect* ou efeito resfriador). Olhando por esse ângulo, extrai-se que o aprimoramento da comunicação institucional pode trazer também eficiência à prestação jurisdicional, o que será melhor tratado no item 2.3.1.

---

70 SANTOS, Hamilton dos. Comunicação pública: o papel republicano de instituições públicas e privadas. In: NASSAR, SANTOS, Hamilton dos, Eduardo. **A comunicação Pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

71 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf>>. Acesso em: 1 mar 2023.

72 CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22 ed. tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 420.

73 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 370 de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 2 nov. 2022.

Por fim, outra faceta da comunicação institucional para coesão comunicativa é a necessidade de os integrantes da equipe de comunicação social dos tribunais darem “apoio técnico-profissional aos magistrados, especialmente para a atuação em casos sob julgamento que tenham ampla repercussão na mídia ou nas redes sociais”<sup>74</sup>.

Sugere Lobo<sup>75</sup> um alinhamento entre a equipe de comunicação, escolas judiciais e corregedoria para gestão de crises em litígios dessa espécie, notadamente em casos de *cyberbullying*, *trolls* ou discursos de ódios, ameaças, o que vai ao encontro da Portaria CNJ nº 198, de 5 de dezembro de 2019<sup>76</sup>, segundo a qual propor e apoiar treinamentos de servidores e de magistrados em questões relacionadas à comunicação, é uma das atribuições dos Comitê de Comunicação Social do Poder do Judiciário.

Esse treinamento é fundamental para que também a comunicação jurisdicional, que se verá adiante, possa fluir com mais desenvoltura em casos de grande repercussão social.

### 2.3 A importância da comunicação nos processos estruturais

Os processos estruturais são aqueles voltados a resolver um problema estrutural<sup>77</sup>, decorrente de uma estrutura burocrática (pública ou privada) em estado de desconformidade contínua com a lei. Ao contrário das ações típicas, seu objetivo

74 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 305, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3124>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

75 LOBO, Marcela. **Da definição de uma política de comunicação social do Poder Judiciário do Maranhão**, 2021. Disponível em <[https://www.researchgate.net/publication/368570330\\_DA\\_DEFINICAO\\_DE\\_UMA\\_POLITICA\\_DE\\_COMUNICACAO\\_SOCIAL\\_DO\\_PODER\\_JUDICIARIO\\_DO\\_MARANHAO](https://www.researchgate.net/publication/368570330_DA_DEFINICAO_DE_UMA_POLITICA_DE_COMUNICACAO_SOCIAL_DO_PODER_JUDICIARIO_DO_MARANHAO)> Acesso em: 28 fev. 2023.

76 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 198, de 05 de dezembro de 2019**. Constitui o Comitê de Comunicação Social do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3134>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

77 De acordo com DIDIER JR, ZANETI JR e OLIVEIRA, “*problema estrutural* se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)” - grifos dos autores (Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p. 247).

principal não é a reparação, mas sim alcançar efeitos prospectivos, promover mudanças de comportamento e possibilitar uma reestruturação para o futuro.

Pode ser estratégico<sup>78</sup> e/ou utilizado como instrumento para tratamento de litígios estratégicos<sup>79</sup>, que são aqueles que empoderam comunidades, defendem o estado de direito e a promoção dos direitos humanos<sup>80</sup>

Vocacionados para a discussão e implementação de políticas públicas, de direitos fundamentais ou de valores socialmente relevantes, os processos estruturais exigem soluções bem refletidas, técnicas processuais flexíveis e diferenciadas, devido ao seu caráter policêntrico ou multipolar. Os seus efeitos podem atingir diversas pessoas, de maneiras e níveis distintos, o que, segundo Vitorelli, são os chamados efeitos irradiados<sup>81</sup>.

As múltiplas visões e perspectivas sobre o desfecho do litígio, decorrentes da multipolaridade, que podem ser tanto convergentes quanto antagônicas, revelam a inadequação do tradicional procedimento bipolarizado ou adversarial<sup>82</sup>, o que faz surgir a necessidade de superação do conceito simplista do contraditório.

---

78 Vitorelli cita o caso *Brown v. Board of Education* como um processo estratégico, definindo este como “um processo que pretende estabelecer entendimento jurídico sobre determinado assunto. Enquanto um processo existe, em regra para resolver litígio entre as partes, o foco de um processo estratégico, pelo contrário, está no precedente, na formação de uma compreensão do direito. As partes são instrumentais a esse objetivo. O processo estratégico não é exclusivo do direito público. Temas de âmbito privado também podem ser tratados estrategicamente [...] Se uma pessoa quer moradia, ela, em conjunto com o seu advogado buscará o que é melhor para si, naquele caso. Se o processo é estratégico, a condução será feita pensando no coletivo, em como essa tese, caso vitoriosa poderá ser aproveitada pelo conjunto de pessoas que estão na mesma situação” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, pp. 96 e 97).

79 PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. 24, n.1, ano 17. Rio de Janeiro, jan.- abr. 2023.

80 OSORIO, Letícia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 571–592, jan. 2019.

81 VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

82 PEDROSA, Juliana Mendes. As demandas estruturais no âmbito do Cejusc: estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social na Comarca de Itabira – Projeto Mãos Dadas do TJMG In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no mestrado da Enfam**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022.

Devido à natureza eminentemente complexa do litígio<sup>83</sup>, a atuação judicial acaba sendo ampla, com possível intervenção nas atividades dos envolvidos na lide (públicas ou privadas). Acarreta, no mais das vezes, alterações de medidas tomadas no curso do processo para readequação do estado das coisas, como em uma espécie de sistema antipreclusivo.

Os processos estruturais revisam dogmas como o da separação dos poderes, das regras de congruência e das relacionadas à estabilização da demanda, pois a proteção dos direitos fundamentais reclama atuação proativa, criativa, flexiva e expansiva, quando gravemente violados<sup>84</sup>.

Diante dos desafios que envolvem essas espécies de ações judiciais, o processo dialógico tende a trazer uma apropriada resolução dos litígios, com a construção das decisões em ambiente colaborativo e democrático, por meio da participação e consideração dos argumentos daqueles que possam ser atingidos, como uma espécie de contraditório ampliado. Não se trata de devolver a questão ao público para resolução, mas de procurar trazer o debate público para o bojo do processo judicial, ante os temas socialmente relevantes.

A dialogicidade ou linguagem dialógica enfatiza a construção do conhecimento por meio da interação<sup>85</sup>. A linguagem atua como mediadora, e o conhecimento da realidade factual é obtido de forma participativa, o que, no contexto de processos estruturais, implica um contraditório substancial.

Ocorre que se observa nas ações coletivas, em sentido *lato*, e com muito mais gravidade nos processos estruturais, uma infantilização ou abstração dos verdadeiros atingidos, como se fossem incapazes de opinar ou de agir, conferindo

83 Para Vitorelli: “A complexidade, por sua vez, não deriva da relação entre o litígio e o grupo, mas da relação entre o litígio e o Direito. Complexidade é um elemento que deriva das múltiplas possibilidades de tutela de um direito. Um litígio coletivo será complexo quando se puder conceber variadas formas de tutela da violação, as quais não são necessariamente equivalentes em termos fáticos, mas são cogitáveis, juridicamente. Em outras palavras, a complexidade deriva da dúvida no modo como a decisão acerca do litígio deva ser tomada ou deva ser implementada. A tutela, entendida como resultado concreto da atividade jurisdicional sobre o direito material, não é de fácil apreensão, seja em termos de acertamento do direito, seja em termos de sua implementação empírica” (**Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, pp.37-38).

84 PEDROSA, Juliana Mendes. A modificação da competência nas ações estruturais por ato de concertação: a análise realizada pelo próprio juiz natural diante da vedação da criação de juízos de exceção. **Revista Eletrônica dos Grupo de Estudos da EJEF**. v. 1, n. 3. Belo Horizonte: EJEF, 2022. Disponível: <<https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/A-modificacao-da-competencia-nas-acoes-estruturais-por-ato-de-concertacao.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

85 BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem**. 9. ed., São Paulo: Hucitec, 1999.

representação a um legitimado extraordinário que não possui o compromisso, ao menos legal, de consultá-los ou de fazer parte do grupo atingido.

Corre-se o risco de transformar um processo de enorme impacto social em meramente bipolarizado, informado pelo princípio da demanda ou da congruência, dependente apenas da perspectiva de vida e dos vieses do legitimado extraordinário, que podem ser muitas vezes contrários aos da população atingida, com prevalecimento da visão ou do desejo do representante, ainda que em detrimento dos representados, no mais puro solipsismo.

Arenhart tece críticas contundentes ao modelo tradicional, que exigem reflexão para tomada de medidas mitigadoras<sup>86</sup>:

Ao que parece, a legislação supõe que esses agentes públicos, pela simples razão de estarem vinculados a uma instituição pública, acabam por adquirir uma imaginada “onisciência”, de modo a conseguir representar com seu pedido de tutela jurisdicional – e, posteriormente, com seu agir processual – todo o anseio da sociedade. Obviamente, essa impressão não é real e o processo coletivo acaba por transformar-se no desejo de uma pessoa - “ungida” de um cargo público ou, eventualmente, da apresentação de certa associação – que se proclama arauto da sociedade e que formula os pedidos que deseja e conduz o processo da forma que quer. Seria desnecessário dizer que essa realidade é altamente perniciosa. Mas é fato que essa constatação acaba por informar todo o processo coletivo e, ao fim e ao cabo, por transformá-lo em um processo individual apenas com uma pequena variação no tema da legitimidade [...] Diante de tudo isso, o que se observa nos processos coletivos é que a “representação” - pelo legitimado coletivo – dos interesses metaindividuais e individuais de massa postos em discussão é (ou pode ser), em grande medida, fictícia. Prevalece, em suma, a vontade do autor coletivo, tanto na determinação da lide, como na condução do processo. E essa vontade, obviamente, pode ser bastante diversa daquela que de fato é manifestada pela sociedade.

Essa espécie de soberania do legitimado extraordinário, sem qualquer obrigação legal efetiva de ter contato direto com a realidade, equivale à miopia típica que sustenta o mito do homem médio ou do cidadão universal, sustentáculo de várias decisões judiciais, que se baseiam em um homem, hétero e branco. De acordo com Young<sup>87</sup>, a homogeneidade do público cívico, acaba por excluir os indivíduos que não se encaixam nesse padrão, pois é o ponto de vista de pessoas privilegiadas que é tido como universal. É preocupante que temas socialmente

86 ARENHART, Sérgio. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p. 1075.

87 YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.9. Brasília, set-dez, 2012, pp. 169-203.

relevantes sejam subtraídos do debate público e trancafiados em gabinetes jurídicos<sup>88</sup>.

Nas demandas estruturais, quando o dialogismo não inicia antes mesmo do ajuizamento da ação, é o ponto de vista dessas pessoas que definirá os pedidos e o termos dos acordos em favor dos vulneráveis, pressupondo o conhecimento de suas reais necessidades. A comunicação com as partes reais (atingidos) é essencial tanto na fase pré-processual, como na judicial e na implementação das decisões.

Apesar das boas intenções que possam ter os atores que estão envolvidos em uma ação estrutural, as decisões impactam pessoas reais, que terão de conviver com o resultado do processo<sup>89</sup>. O dialogismo minimiza vieses, além propiciar o fortalecimento democrático do sistema como um todo.

Para Ferraz, o processo estrutural “requer decisões e medidas capazes de equilibrar interesses muito diferentes; exige projetar cenários, distribuir e compartilhar responsabilidades”, sem prejuízo de resguardar espaços para a autonomia e criatividade dos demais envolvidos<sup>90</sup>, o que somente será possível se a comunicação for aprimorada.

Esse entendimento vai ao encontro da figura do juiz desobstruidor de caminhos<sup>91</sup>, pois para a intervenção na realidade com qualidade, as decisões precisam ser fruto de um processo conduzido de forma cooperativa e dialogada com as partes formais e com os grupos que serão impactados, de modo a deixar para a resolução consensual aquilo que puder ser resolvido por consenso<sup>92</sup>.

O processo civil tradicional, de fato, é inadequado para as demandas estruturais e desta inadequação é que derivam decisões destituídas de legitimidade democrática, já que, de acordo com Verbic<sup>93</sup>, não seria possível à sociedade

88 BEZERRA, A. A. S. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 125–142, 2023. DOI: 10.18593/ejll.32546. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/32546>. Acesso em: 1 ago. 2023.

89 VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. São Paulo, JusPodvm, 2020.

90 FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, Luiz Alberto, JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019, p. 516.

91 Para alguns, a figura do juiz facilitador (CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021 e STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultural e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021).

92 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2020.

93 VERBIC, Francisco. *Ejecución de sentencias em litígios de reforma estrutural em la Republica Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas*

entender como legítima uma decisão de tamanha magnitude, fruto de debate de poucas pessoas, sem participação social e sem ferramentas de comunicação que garantam não apenas a transparência, mas o próprio controle da decisão.

A falha de comunicação em um processo estrutural pode reforçar a opressão dos já oprimidos e o privilégio dos privilegiados, ao calar aqueles que precisam ser ouvidos. Se minimizado o mito a respeito da homogeneidade do público cívico, de acordo com Young, não restará justificativa para que uma ação coletiva não seja democrática<sup>94</sup>, em especial um processo estrutural, com oportunidade de ouvir pessoas reais, de diferenças etnias, religiões, profissões e gênero, com suas próprias perspectivas a respeito da afetação pelo processo.

Em um julgamento no Superior Tribunal de Justiça<sup>95</sup>, relativo a uma ação civil pública que versava sobre acolhimento institucional de menores, foi reconhecido o caráter estrutural do litígio e estabelecido ser indispensável a colaboração e participação do Estado e da sociedade civil na construção de soluções, por meio de contraditório ampliado e contribuição de todos aqueles que podem ser atingidos pelas medidas judiciais estruturantes, mesmo reconhecida a inexistência de regras procedimentais adequadas para o caso, indicando a clara necessidade de aprimoramento da comunicação jurisdicional, com oportunidades de fala e escuta.

A participação das partes em um processo com essas características, segundo Violin, determina “os limites e a matéria a partir da qual será construída a decisão”<sup>96</sup>. A abertura de canais de comunicação com a população ou o aprimoramento das já existentes propicia uma visão mais holística, para além do chamado homem médio ou do mito da homogeneidade. O conhecimento do

---

decisiones. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021..

94 YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.9. Brasília, set-dez, 2012, pp. 169-203.

95 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.854.847-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município do Ceará. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020.. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020)>. Acesso em: 20 mai. 2022.

96 VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas. Dissertação [Mestrado em Direito das Relações Sociais] - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011, p. 70.

problema estrutural sob diversas perspectivas, torna a participação da sociedade uma exigência<sup>97</sup>.

Apesar do enorme desafio que se constitui a participação direta pela possibilidade de causar tumulto processual<sup>98</sup>, já que os atingidos não necessariamente são pessoas identificadas ou podem ser em grande número, é preciso buscar meios para melhorar a interlocução e até mesmo a gestão processual para captação das vozes das pessoas que possam ser atingidas, reforçando a legitimação, inclusive, dos acordos porventura celebrados, pois “o fio condutor de uma teoria do litígio estrutural passa pela legitimidade democrática de determinadas decisões judiciais que concretizam a efetividade de direitos fundamentais e direitos humanos”<sup>99</sup>.

Bezerra, ao relacionar o diálogo à participação social, defende que as práticas participativas dentro do processo estrutural fortalecem o sistema democrático como um todo, por romper silenciamentos impostos pelo Poder Público a determinadas camadas da sociedade<sup>100</sup>.

No Projeto de Lei nº 1.641, de 20 de abril de 2021, voltado à disciplina da Ação Civil Pública, foi previsto alguns avanços na esfera da comunicação, tais como a necessidade de um efetivo diálogo do juiz com as partes, demais Poderes e a sociedade para a busca de uma solução adequada e plural em casos complexos e estruturais; a segmentação do grupo em subgrupos com representantes adequados para permitir a tutela de modo adequado aos respectivos interesses; autocomposição; e consulta pública<sup>101</sup>.

97 ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

98 DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021.

99 JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio. JOBIM; Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p. 828.

100 BEZERRA, A. A. S. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, [S. l.], v. 24, n. 1, pp. 125–142, 2023.

101 Do projeto destaco os seguintes princípios: “Art. 2º. A tutela coletiva rege-se, dentre outros, pelos seguintes princípios: I – amplo e efetivo acesso à justiça; II – participação social, mediante a designação de consultas, audiências públicas e outras formas de participação direta; III – prevenção e resolução consensual e integral dos conflitos coletivos, judicial ou extrajudicialmente, mediante o emprego de métodos de solução tais como os da conciliação, da mediação, da negociação e outros meios considerados adequados nessa via consensual; VII – ampla publicidade dos processos coletivos, mediante adequada informação social a respeito do ajuizamento das ações, das decisões ou acordos de tutela coletiva e de sua exequibilidade; X –

O Projeto de Lei nº 8.058, de 4 de novembro de 2014<sup>102</sup>, que pretende instituir processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, ao tratar especificamente sobre demandas estruturais, dá um enfoque na dialogicidade com as partes, com os outros Poderes, com a sociedade, mas também, de forma inovadora, com os magistrados competentes para a matéria, a fim de uma possível harmonização de entendimentos. Essa previsão é de extrema importância para evitar decisões conflitantes, tema ainda pouco explorado pelos tribunais. Cuida-se também de uma excelente oportunidade para concertar possível cooperação jurisdicional, trazendo maior agilidade e segurança jurídica.

Apesar de ainda não haver lei regulamentadora, é preciso começar a fazer parte do cotidiano forense a conexão da comunicação com as demandas

---

efetivo diálogo entre o juiz, as partes, os demais Poderes do Estado e a sociedade na busca da solução plural e adequada especialmente para casos complexos e estruturais (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.641, de 20 de abril de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2279806>> Acesso em: 3 jun. 2024). Importante mencionar que o referido projeto foi apensado ao PL 4.441, de 2 de setembro de 2020, que não possui os avanços especificados na área da comunicação, dentre outros, mas que até o término da pesquisa ainda estava em tramitação.

102Do projeto destaco os seguintes dispositivos: “Art. 2º [...] Parágrafo único. O processo especial para controle jurisdicional de políticas públicas, além de obedecer ao rito estabelecido nesta Lei, terá as seguintes características: [...] I – estruturais, a fim de facilitar o diálogo institucional entre os Poderes; II – policêntricas, indicando a intervenção no contraditório do Poder Público e da sociedade; III – dialogais, pela abertura ao diálogo entre o juiz, as partes, os representantes dos demais Poderes e a sociedade; IV – de cognição ampla e profunda, de modo a propiciar ao juiz o assessoramento necessário ao pleno conhecimento da realidade fática e jurídica; V – colaborativas e participativas, envolvendo a responsabilidade do Poder Público; VI – flexíveis quanto ao procedimento, a ser consensualmente adaptado ao caso concreto; VII – sujeitas à informação, ao debate e ao controle social, por qualquer meio adequado, processual ou extraprocessual; VIII – tendentes às soluções consensuais, construídas e executadas de comum acordo com o Poder Público; [...] Art. 24. Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria. Parágrafo único. Sem prejuízo da providência mencionada no caput, os tribunais fomentarão reuniões regionais com o mesmo objetivo, com periodicidade adequada” (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014)> Acesso em: 3 jun. 2024). O projeto até o final desta pesquisa ainda estava em tramitação. Nada obstante, aos 12/04/2024 foi publicada a instituição de comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil, de modo que o projeto de lei mencionado, que tramita desde 2014 pode ser aproveitado ou não nesse novo anteprojeto (BRASIL. Senado Federal. **Ato do Presidente nº 3/2024**. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Publicacao-Ato-do-Presidente-do-Senado-3-de-2024-Comissao-de-Juristas-para-elaboracao-de-anteprojeto-de-Lei-do-Processo-Estrutural.pdf>> Acesso em: 3 de jun. 2024).

estruturais para construção cooperativa e sistêmica de alternativas, conforme a essencialidade do direito e a complexidade do caso concreto exigirem.

Outro aspecto importante da comunicação nesses litígios, diz respeito ao cumprimento das decisões judiciais. Um processo dialógico, com consideração dos anseios das partes reais, ainda que não os acolha no todo ou em parte, mitiga o caráter contramajoritário e implica maior propensão à resignação ou conformidade às decisões judiciais, favorecendo o cumprimento, ante a menor hostilidade advinda da legitimação democrática pela via da participação processual. A confiança pública vem sendo “entendida como um princípio dos regimes democráticos para o efetivo funcionamento e legitimação da autoridade jurídica”<sup>103</sup>.

O inconformismo ou a desconfiança resultante da dificuldade de comunicação em demandas dessa complexidade, tende a gerar uma profusão de ações individuais, que buscam oportunidade de expor os pontos de vista tolhidos nas ações coletivas. Contudo, dependendo da estratégia de comunicação adotada, como será discutido no próximo item, é possível favorecer a implementação das decisões estruturais e reduzir o número de ações individuais ajuizadas.

O devido processo estrutural é permeável ao diálogo e beneficia-se do composto da comunicação integrada. A comunicação jurisdicional em coordenação com a comunicação interna e institucional mencionadas anteriormente, torna-se um instrumento de legitimação democrática e um mecanismo estratégico para gestão dos processos estruturais e dinamização do cumprimento das decisões judiciais.

### *2.3.1 Publicidade, transparência e comunicação estratégica*

A publicidade, ou o princípio da publicidade, constitui-se “uma das chaves do Direito Público brasileiro e se relaciona com os princípios estruturantes do Estado, em especial com o princípio republicano”, a ponto de configurar-se uma das

---

103BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023, p.20.

dimensões da cidadania, que, atrelada à transparência e ao controle social dos atos praticados, viabiliza a *accountability*<sup>104105</sup>.

Para Santos e Cardoso<sup>106</sup>, a publicidade possui duas dimensões: a primeira, atrelada à necessidade de os cidadãos conhecerem as normas e atos que regem ou regulam sua conduta, nas quais devem ser inclusas as decisões judiciais; a segunda, vai além do mero conhecimento, liga-se à possibilidade de influência e participação no processo de criação das normas/atos e, como acrescentado, das decisões judiciais, especialmente em processo estrutural.

Lâmega entende que no âmbito processual a publicidade assumiria as funções de proteção contra arbitrariedades e de viabilização do controle social. Nas ações civis públicas, dentre as quais se inclui os processos estruturais, o princípio da publicidade é adjetivado como o da publicidade adequada. Para o autor, “a comunicação deve ser eficaz ao ponto de permitir que os membros do grupo fiscalizem a condução do processo”<sup>107</sup>.

No contexto do devido processo coletivo, as dimensões desse princípio implicam a necessidade de notificação dos membros do grupo afetado (ou que possam ter sua esfera de direitos afetada), além de informar os órgãos competentes. É essencial que a comunicação seja adequada (*fair notice*), permitindo efetivamente que a condução do processo pelo legitimado extraordinário seja fiscalizada pelos interessados ou representados<sup>108</sup>.

---

104SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

105Por *accountability*, entende-se como um “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos. Nesse sentido, a *accountability* é um princípio de legitimação [Barnard, 2001] e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade”(FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. São Paulo: Lua Nova, nº 84, p. 84).

106CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. **A deferência judicial redimida**. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023.

107LÂMEGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR, Fredie. **Grandes temas do novo CPC: cooperação judiciária nacional**. Bahia: Juspodivm, 2021, p. 760.

108BORGES, Ronaldo Souza. **Gestão de ações coletivas**. Unidade I. Belo Horizonte: EJEF/TJMG, 2023.

O CNJ<sup>109</sup> determina que os tribunais e os órgãos judiciais promovam ampla divulgação dos processos coletivos em andamento, utilizando assessoria de comunicação, o *site* do tribunal, notificação das partes em processos individuais correlatos e qualquer outro meio adequado. Cabe aos tribunais criar ou aprimorar cadastros de processos coletivos, que devem ser disponibilizados em seus respectivos portais na *internet*, com informações atualizadas de interesse público, de fácil acesso, com um formato de consulta e linguagem acessíveis ao jurisdicionado, destacando as ações de repercussão social, econômica e ambiental.

No PL nº 4.441, de 2 de setembro de 2020<sup>110</sup>, ao qual foi apensado o mencionado PL nº 1.641/21, é apresentada estipulação semelhante, listando os seguintes meios para publicizar as ações civis públicas: edital contendo informações claras e precisas sobre o objeto da ação; inscrição no cadastro do Conselho Nacional de Justiça; divulgação na internet, como nos sites dos tribunais e da agência, órgão ou regulador relacionado; anúncios em jornais ou rádios locais, além de cartazes na região do conflito.

Devem ser feitos esclarecimentos essenciais sobre o funcionamento das ações coletivas e a possibilidade de encaminhamento para soluções administrativas, inquéritos ou acordos consensuais. O foco é uma publicidade qualificada pela transparência, na modalidade ativa, que, por sua vez, complementa a visibilidade do exercício do poder de maneira clara, de fácil compreensão e sem distorções.

Já foi mencionado no tópico 2.2, sobre a importância da transparência ativa para redução da litigiosidade, diretriz abraçada pelo CNJ para disseminação da cultura da pacificação social<sup>111</sup>. A informação sobre as providências que já estão sendo tomadas para resolução de determinados problemas e, notadamente, os

---

109BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 339, de 8 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Comitê Executivo Nacional dos Núcleos de Ações Coletivas – NAC, dos Núcleos de Ações Coletivas – NACs e dos cadastros de ações coletivas do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça estaduais e do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3454>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

110BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.441, de 2 de setembro de 2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2261966>> Acesso em: 27 jun. 2024.

111BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf>>. Acesso em: 1 mar 2023.

meios de resolução consensual do conflito, tende a desestimular o ajuizamento de novas ações.

A Agenda 2030 da ONU<sup>112</sup> apresenta como objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS 16) a “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, cujo item 16.6, versa sobre a necessidade de “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”. De fato, para que a cidadania se concretize no sistema jurídico, o Poder Judiciário necessita atuar de forma transparente, pois “a base de uma boa comunicação pública é, sem dúvida, a transparência”<sup>113</sup>.

Para o CNJ, a institucionalização da Agenda 2030, com sua inclusão no planejamento estratégico do Poder Judiciário, tem o potencial de reduzir a desconfiança que a população demonstra em relação à instituição<sup>114</sup>. Esse entendimento reforça as conclusões do Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro<sup>115</sup>, no sentido de que as autoridades respeitáveis são aquelas confiáveis, imparciais, justas e transparentes. Foi observado na pesquisa que ainda prevalece elevado nível de desinformação sobre o funcionamento da Justiça, a ponto de apenas 5% dos respondentes considerarem-se bem informados a respeito.

Diante disso, é necessário ser pensado em um modelo de comunicação que aumente o grau de confiança ou da legitimação social do Poder Judiciário, especialmente quando reestruturam políticas públicas.

A publicidade das ações do Poder Judiciário costuma ser formal, sem conexão ou diálogo com o público. Se, por um lado, essa formalidade traz previsibilidade e segurança jurídica ao estar atrelada a atos processuais, por outro, ao considerarmos o interesse social que permeia um processo estrutural e a necessidade de cocriação das soluções, ela não pode se limitar a um procedimento protocolar. Isso se distancia do verdadeiro sentido da comunicação, que envolve

112 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

113 SANTOS, Hamilton dos. Comunicação pública: o papel republicano de instituições públicas e privadas. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019, p. 8.

114 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

115 AMB; FGV; IPESPE. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro** – dez 2019. Disponível em: <[https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo\\_da\\_imagem\\_do\\_judiciario\\_brasileiro.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_da_imagem_do_judiciario_brasileiro.pdf)> Acesso em: 17 mai. 2022.

tornar comum, trocar opiniões, participar, ligar, unir, propagar<sup>116</sup>, ou até mesmo do conceito de “publicidade”, que além de significar a arte de tornar algo público, implica ressaltar os melhores aspectos para obter a aceitação do público<sup>117</sup>, como sinônimo de “propaganda”.

Na atual sociedade em rede<sup>118</sup>, a tríade emissor-mensagem-receptor está sendo subvertida, e com isso, os novos desafios exigem que o Poder Judiciário adapte sua estratégia de comunicação ou sua configuração comunicativa. Conforme Péssigo e Fossá, os gestores precisam sair da zona de conforto, frente à democratização das tecnologias de produção de conteúdo, armazenamento e circulação de dados. O público organizacional não é mais apenas um receptor passivo dos fluxos informacionais<sup>119</sup>.

As referidas autoras mencionam que uma das transformações trazidas pela midiatização às organizações é a capacidade de gerenciar sua própria visibilidade, isto é, de sua autorrepresentação, publicizando informações estratégicas.

Vale recordar da pesquisa Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro, segundo a qual a imagem do Poder Judiciário é construída não apenas por meio da experiência com os serviços prestados, mas também através da exposição a informações da mídia<sup>120</sup>. Dentre as fontes: 68% das informações do Poder Judiciário são oriundas da televisão (seja aberta ou fechada); 53%, da *internet*/redes sociais (inclusos sites, portais oficiais, blogs, redes sociais e whatsapp); 33%, rádio, jornal, revista e livros comparecem; 10%, conversas informais e o próprio ambiente de estudo ou trabalho<sup>121</sup>. Ainda assim, 95% dos respondentes não se consideram bem informados sobre o Poder Judiciário.

116 COMUNICAÇÃO In **Mini Aurélio século XXI**: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. 2 imp. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001, p. 170.

117 PUBLICIDADE. In **Dicionário on line** de Português. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/publicidade/>>. Acesso em: 6 fev. 2024.

118 CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

119 PÉRSIGO, Patrícia Milano; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Da Sociedade Midiática à Midiatizada: uma atualização da comunicação organizacional. In: **XI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**, 2010, Novo Hamburgo. Anais. Novo Hamburgo: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.

120 AMB; FGV; IPESPE. **Estudo da imagem do Judiciário brasileiro** – dez 2019. Disponível em: <[https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo\\_da\\_imagem\\_do\\_judiciario\\_brasileiro.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_da_imagem_do_judiciario_brasileiro.pdf)> Acesso em: 17 mai. 2022.

121 Trata-se de uma pesquisa de 2019, que merece ser atualizada para verificar se nos dias atuais a posição entre a internet/redes sociais e a televisão foi invertida, em razão do grau de influência que a redes sociais aparentam exercer sobre as pessoas nos dias atuais.

Castells<sup>122</sup>, diferencia a comunicação interpessoal da comunicação da sociedade, também conhecida como comunicação em massa. Aquela seria interativa, uma a uma, com certa dose de retroalimentação de informações. A de massa, caracteriza-se por ser unidirecional<sup>123</sup>, enviada de um para muitos. Ocorre que com a *internet*, em especial, com as redes sociais, surgiu uma nova forma de comunicação interativa, que o autor denomina de autocomunicação de massa, que é enviada de muitos para muitos, conforme a prática comunicacional objetivada. Denomina-a como de massa, pelo potencial de atingir um público amplo e indefinido, e como autocomunicação, por considerá-la autogerada, permitindo a exposição de ideias e opiniões com diversificação das vozes e perspectivas.

Enquanto a comunicação de massa tradicional é verticalizada, a autocomunicação é horizontalizada e não passa pelos filtros institucionais de comunicação, desafiando as dinâmicas históricas de poder da sociedade.

Vivemos em uma sociedade dos meios, mediada<sup>124</sup> ou de interação mediada, de modo que a maior parte de nossos estímulos simbólicos e a produção dos sentidos, dos quais dependem a compreensão dos assuntos, vêm dos meios de comunicação<sup>125</sup>. A mídia produz alterações tanto na construção como na manutenção da sociedade, por meio dos múltiplos processos comunicativos. Para

---

122CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Tradução: Vera Lúcia Mello Josceleyne. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

123Embora possa até ter um certo grau de interação, como num rádio em que ao ouvinte é permitido participar em determinadas circunstâncias.

124Conforme Hjarvard: “De maneira geral, os estudos de mídia e comunicação dedicaram-se aos estudos da mediação. Por mediação, habitualmente entendemos o uso de um meio para comunicação e interação [...] A escolha do meio e a forma particular na qual ele é posto em uso pode ter um impacto considerável não somente na forma e no conteúdo da mensagem, mas também na relação entre emissores e receptores e nas maneiras pelas quais eles são influenciados neste encontro comunicativo. O estudo da mediação debruça-se sobre o impacto da mídia em situações comunicativas específicas situadas no tempo e espaço” (HJARVARD, Stig. Da Mediação à Mídia: a institucionalização das novas mídias. **Parágrafo**. São Paulo, v. 2, n. 3, p.51-62, jul./dez. 2015, p. 53 [tradução Lívia Silva de Souza]). De acordo com Persigo e Fossá: “Ao tecido social em que os meios de comunicação assumem posição de centralidade dá-se o nome de ‘sociedade midiática’ ou ‘sociedade dos meios’” (PÉRSIGO, Patrícia Milano; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Da Sociedade Midiática à Mídia: uma atualização da comunicação organizacional. In: **XI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**, 2010, Novo Hamburgo. Anais. Novo Hamburgo: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010, p. 2).

125CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22 ed. tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2020, p. 420.

Maldonado, a centralidade do mundo midiático atravessa, condiciona, influencia e até mesmo redefine os processos comunicacionais<sup>126</sup>.

No contexto de uma sociedade mediada, em vias de transformar-se em midiática<sup>127</sup>, que é “um novo modo de presença do sujeito no mundo”<sup>128</sup> e de construção social da realidade<sup>129</sup>, é preciso refletir como utilizar o poder da comunicação em prol da maior efetividade das decisões judiciais em processos estruturais.

No cumprimento das decisões judiciais, as teorias que giram em torno da motivação para cumpri-las podem ser resumidas em normativas e instrumentais. Aquelas, explicam o cumprimento baseado na força normativa do direito. Já as instrumentais, levam em conta não apenas a autoridade do direito, mas também os custos e benefícios para o cumprimento, material ou político<sup>130</sup>. Lamentavelmente, quando se trata de decisões estruturais, nem sempre a força normativa do direito é persuasiva o suficiente para levar ao cumprimento.

126MALDONADO, Alberto Efendy. Pensar os processos sociocomunicacionais em recepção na conjuntura latino-americana de transformação civilizatória. In: BONIN, Jiani Adriana; ROSÁRIO, Nísia Martins do (Orgs.). **Processualidades metodológicas: configurações transformadoras em comunicação**. Florianópolis: Insular, 2013.

127Em uma sociedade midiática: “ocorre a disseminação de novos protocolos técnicos em toda extensão da organização social, e de intensificação de processos que vão transformando tecnologias em meios de produção, circulação e recepção de discursos. Já não se trata mais de reconhecer a centralidade dos meios na tarefa de organização de processos interacionais entre os campos sociais, mas de constatar que a constituição e o funcionamento da sociedade – de suas práticas, lógicas e esquemas de codificação – estão atravessados e permeados por pressupostos e lógicas do que se denominaria a ‘cultura da mídia’” (FAUSTO NETO, Antônio. Fragmentos de uma “analítica” da midiática. **Matrizes**, v. 1, p. 89-105, 2007, p.92). Conforme Hepp e Hasebrink: podemos definir midiática como um conceito que analisa criticamente (a longo prazo) a inter-relação entre as mudanças das mídias e comunicação, por um lado, e as mudanças da cultura e sociedade por outro (HEPP, Andreas; HASEBRINK, Uwe. *Interação Humana e Configurações Comunicativas: transformações culturais e sociedades midiáticas*. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul./dez. 2015, p. 76).

128SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho: Uma teoria da comunicação linear e em rede**. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002, p. 24.

129Acerca da relação da midiática com as mudanças das sociedades, “as mídias não ‘fazem’ nada por conta própria. Elas se tornam influentes na medida em que alteram os processos de interação simbólica ou, para ser mais preciso: de comunicação. Somos confrontados com complexos processos de entrelaçamento, nos quais certas práticas humanas se tornam institucionalizadas e reificadas em algo que chamamos de ‘uma mídia’, que – ela mesma em constante mudança - ‘altera’ nossa construção (comunicativa) de culturas e sociedades”.HEPP, Andreas; HASEBRINK, Uwe. *Interação Humana e Configurações Comunicativas: transformações culturais e sociedades midiáticas*. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul./dez. 2015, p. 76

130LANGFORD, Malcolm; GARAVITO, César Rodríguez; ROSSI, Julieta. **La lucha por los derechos sociales: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento**. Bogotá:Dejusticia, 2017.

Para as teorias instrumentais, em determinadas situações a cominação de multa pode produzir os efeitos almejados. Contudo, em situações mais complexas, a multa, por si só, pode não ser suficiente para desestimular o descumprimento das decisões judiciais por integrantes de outros poderes estatais e por grandes organizações empresariais. Langford, Garavito e Rossi<sup>131</sup>, apresentam uma explicação alternativa estratégica: os custos e/ou benefícios de ordem política, o que envolve a opinião pública sobre a decisão judicial ou da comunidade internacional.

Mattos observa que “as Cortes devem acumular apoio popular para tornar o desafio às decisões algo não atrativo” e “devem agir estrategicamente de forma a antecipar apoio popular e se blindar de possível descumprimento do Executivo”<sup>132</sup>.

A legitimidade do Poder Judiciário, sob o ponto de vista sociológico e não legal, diz respeito à capacidade do órgão proferir decisões respeitadas<sup>133</sup>. Conforme a autora, se o órgão é legitimado socialmente, as pessoas sentem-se obrigadas a cumprir as decisões ou se conformar, mesmo que desejassem resultado diverso (mecanismo psicológico). Deve-se considerar também que o descumprimento pode acarretar um custo político perante a opinião pública ou eleitores (mecanismo político), dependendo do nível de apoio popular ao Poder Judiciário. A atuação estratégica do Judiciário é indissociável do contexto político.

Além disso, a reputação é um ativo a ser acumulado pelos juízes e pelo Poder Judiciário (reputação individual e coletiva). A importância da reputação judicial suplanta a questão de as informações sobre as atividades judiciais não serem precisas e de haverem assimetrias informacionais, de modo que uma vez construída a reputação, boa ou má, esta servirá como um atalho mental (heurística) para reação às decisões judiciais<sup>134</sup>.

Segundo Mattos, que conduz à comunicação integrada:

---

131LANGFORD, Malcolm; GARAVITO, César Rodríguez; ROSSI, Julieta. **La lucha por los derechos sociales: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento**. Bogorá:Dejusticia, 2017.

132MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Compliance judicial: por que e como aferir a efetividade de decisões estruturais**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.141.

133MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Compliance judicial: por que e como aferir a efetividade de decisões estruturais**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

134GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. *Reputatio: a comparative theory*. Chigado: The University of Chicago Press, 2015.

Na sua relação com a opinião pública, o Judiciário precisa acumular um bom estoque de estima e confiança, e legitimizar sua atuação, visto que depende de uma ampla aceitação inclusive para a ampliação dos níveis de cumprimento de suas decisões [...] A primeira estratégia de relação com a opinião pública diz respeito à sua atuação pré-decisória, a construção de sua legitimidade antes da emissão de decisões específicas. Para isso, uma boa política institucional, um bom uso do poder de agenda, uma boa articulação com os demais atores políticos e uma atuação coerente são essenciais para prover o Judiciário de uma boa percepção geral de confiança. Também a boa relação com a sociedade civil e mídia são essenciais para a construção dessa rede, que vai ampliar a legitimidade difusa. Além disso, na sua atuação pós-decisória [...] o Judiciário deve se concentrar na recepção de sua decisão evitando reações contrárias e que vão de encontro com sua capacidade institucional. O momento pós-decisório é central na construção da legitimidade específica[...]<sup>135</sup>

Para a autora, a teoria da reputação guarda relação com as estratégias de comunicação com o público e a forma como enfrenta a opinião pública. Identifica três importantes variáveis que influenciam a implementação das decisões judiciais: a) as estratégias para interagir com a opinião pública; b) as estratégias para com os demais poderes; c) as estratégias decisórias, tanto quanto ao conteúdo das ordens judiciais como quanto à forma de emissão.

A modificação das configurações comunicativas, que são “os meios pelos quais poder, segmentação, regras, e pertencimento são produzidos”<sup>136</sup>, leva à possibilidade de modificação da perspectiva de poder ou do empoderamento. Vide a força atual dos movimentos sociais com o uso das redes sociais<sup>137</sup>.

Ao tratar da possibilidade de se obter resultados sociais significativos com os processos estruturais, apesar de depender da complexidade e do caso a caso, Vitorelli<sup>138</sup> destaca que há evidências da importância do apoio social (sociedade em geral e população diretamente atingida) em prol das medidas judiciais.

Faz um apanhado, dentre outras, das seguintes propostas:

l) A existência de atores externos, que oferecem incentivos positivos para induzir o cumprimento das decisões. Implementar a reforma pode ser financeiramente lucrativo para alguém e isso certamente significará um grande impulso [...] Assim, quanto mais profundas forem as mudanças propostas pela reforma, mais importante se torna que elas sejam apoiadas não apenas pelos sujeitos outros atores sociais. Organizações

135MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Compliance judicial**: por que e como aferir a efetividade de decisões estruturais. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 108-109.

136HEPP, Andreas; HASEBRINK, Uwe. Interação Humana e Configurações Comunicativas: transformações culturais e sociedades midiáticas. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul./dez. 2015, p. 86.

137HEPP, Andreas; HASEBRINK, Uwe. Interação Humana e Configurações Comunicativas: transformações culturais e sociedades midiáticas. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul./dez. 2015.

138VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. São Paulo, JusPodvm, 2023.

governamentais e não governamentais, a imprensa e a população em geral devem enxergar o benefício da mudança para que ela possa ocorrer e se sustentar no longo prazo;

II) A existência de atores externos que impõem custos para quem deixar de fazer a reforma. Esse é o outro lado dos incentivos, que também depende de apoio externo, sobretudo de natureza política. O Estatuto das Cidades, por exemplo, prevê uma série de medidas que podem ser adotadas para a reforma fundiária urbana. Um processo estrutural que se debruçasse sobre esse litígio teria que contar com a participação dos agentes públicos municipais para impor tais custos aos particulares ou às instituições resistentes [...] <sup>139</sup>

A teoria do agendamento, desenvolvida por Maxwell McCombs e Donald Shaw<sup>140</sup>, versa sobre o impacto da mídia sobre o pensamento do público. Embora a mídia não seja capaz, necessariamente, de dizer o que pensar, é extremamente eficiente em dizer sobre o que pensar. O que é enfatizado pela mídia, passa a ser importante para o público. Em sentido contrário, moldando a percepção do público, acontecimentos importantes, que deveriam ser observados ou discutidos pela sociedade, podem ser apagados.

Albuquerque<sup>141</sup> realizou uma pesquisa sobre o agendamento estratégico do STF, que passou de uma posição de ilustre desconhecido antes da Constituição de 1988 para se tornar uma instituição “pop”, com um poder judicial mais ampliado. A chamada *agenda-setting research*, ou agendamento, ao focar a atenção em determinados fatos e desviar de outros, constrói, de certa forma, a realidade da agenda pública. No agendamento de atributos, dependendo do encaminhamento da pauta, certas características dos fatos podem ser destacadas ou suprimidas.

Partindo do pressuposto de que a comunicação tem sido mediada, o conhecimento de fatos e a formação da opinião pública fica dependente do que é agendado pela mídia<sup>142</sup>, com sua respectiva priorização de temas e destaque de atributos.

139VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, pp. 576-574.

140MC COMBS, Maxwell. **A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

141ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.

142Inclusive pelas mídias sociais que são de grande relevo nos tempos atuais e produzem a autocomunicação de massa.

A busca por espaço no agendamento ou no mundo midiático é também uma busca por poder, uma disputa política<sup>143</sup>. Como a relação entre o Judiciário e a sociedade costuma ser mediada, é necessário investir em maior *expertise* na área de comunicação, pois o contexto político pode trazer tanto constrangimentos quanto oportunidades para melhorar a comunicação entre o Judiciário e a sociedade.

De acordo com Raffestin, “todas as redes que interessam à comunicação de massa e à comunicação interpessoal, obedecendo a uma estrutura formal, são instrumentos de poder, estreitamente controlados na maioria dos casos”<sup>144</sup>. Para Castells, “o poder da comunicação está no âmago da estrutura e dinâmica da sociedade”<sup>145</sup>.

O STF realizou importantes investimentos na área da comunicação ao longo dos anos, incluindo a ampliação da equipe, a criação de uma sala especial para os jornalistas setoristas, o envio de *releases* aos colunistas, a disponibilização de *clippings* em tempo real no *site* do tribunal, a cobertura das sessões por jornalistas do Tribunal, a TV Justiça e o fortalecimento da assessoria de imprensa. Esta assessoria atua como uma ponte entre a instituição/ministros e a mídia, bem como entre a instituição e a sociedade.

Na pesquisa realizada por Albuquerque, foi observado que o comportamento dos ministros era retraído diante da imprensa antes das alterações. No entanto, com o suporte de uma assessoria especializada, o cenário começou a mudar gradualmente<sup>146</sup>. A magistratura enfrenta dificuldades em se comunicar com a imprensa e necessita desse suporte para um engajamento adequado do Judiciário na mídia.

O STF não se manteve passivo à cobertura midiática e cada pico de cobertura de eventos políticos resultou em mudanças ou adaptações na forma de comunicação<sup>147</sup>. Essa compreensão pode ser aplicada aos tribunais ao lidarem com processos estruturais de grande complexidade ou de significativa repercussão

---

143ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.

144RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993, p.218.

145CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. Tradução: Vera Lúcia Mello Josceleyne. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. p. 21.

146ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.

147ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.

social, notadamente pela dificuldade de implementar decisões estruturais, situação que coloca em risco a reputação da instituição.

Em vez de se manterem passivos à mídia, a promoção da publicidade dos atos de forma estratégica, por meio do agendamento midiático, pode mobilizar<sup>148</sup> apoio popular, quiçá político e estimular o cumprimento das decisões judiciais. Investir na área de comunicação da instituição e assessorar os magistrados e magistradas que lidam com processos de alta complexidade e repercussão para que tenham maior *expertise* e suporte para tratar com o público e com a imprensa, depende de planejamento estratégico.

A comunicação organizacional integrada precisa ser estratégica para aproveitar as potencialidades da ambiência midiática e dinamizar o implemento das decisões judiciais.

Por fim, o diálogo com os demais poderes e com as outras instituições integrantes do sistema de justiça — que é uma variável importante da comunicação estratégica para a implementação das decisões judiciais em processos estruturais — será melhor abordado no subtópico subsequente.

### 2.3.2 *Diálogo institucional*

A palavra diálogo traz o sentido de reciprocidade, de respeito, de escuta anterior à resposta<sup>149</sup>, que qualifica a interação entre instituições. Para os fins desta pesquisa, o diálogo institucional será visto sob três facetas: do Judiciário com os outros Poderes; entre instituições (legitimados extraordinários); e dentro do próprio Poder Judiciário.

---

148 Não se pode confundir mobilização com passeatas, concentração de pessoas. Por mobilizar deve ser entendido como “convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados” (TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação**. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 11). Pode ser também descrita como um “ato de comunicação eficiente. Dessa forma, não se trata de uma mera emissão de ideia. A informação deve ser assimilada provocando alguma reação. É algo que deve ocorrer nas entranhas do pensamento de cada indivíduo que foi convocado pela informação” (BITTECOURT, Maíra. O Poder de Mobilização Social das Ferramentas de Comunicação Online: uma análise do processo de convocação para as manifestações. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul/dez, 2015, p. 194).

149 GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais Possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. RIL Brasília a. 59 n. 233 p. 117-133 jan./mar. 2022, p. 120.

Em relação ao diálogo com os outros Poderes, não necessariamente envolvendo demandas estruturais, um dos marcos ocorreu no Canadá, após a Carta de Direitos e Liberdades de 1982<sup>150</sup>, na discussão sobre a legitimidade democrática do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Naquela época, foi entendido que o controle constitucional deveria fazer parte de um diálogo entre juízes e legisladores. As decisões não deveriam ser vistas como um veto às decisões políticas, mas sim como um convite ao diálogo<sup>151</sup>, incluindo a possibilidade de ajustar ou evitar decisões por meio da criação de novas leis<sup>152</sup>.

Santos já chegou a afirmar que o Poder Judiciário seria o órgão mais debilitado “porque sempre careceram de cooperação dos outros órgãos de soberania para fazer executar as suas sentenças e porque sempre dispensaram a obtenção de meios eficazes de comunicação com o público<sup>153</sup>”, por terem feito, segundo o autor, opção por uma comunicação simbólica firmada no distanciamento, em sinais e em índices retóricos. Embora não se trate propriamente de uma debilidade, mas de divisão de funções e poderes, a citação nos remete à importância do diálogo entre as instituições.

O fenômeno da judicialização de políticas públicas não implica afastamento da matéria do debate público e das atribuições daqueles que foram eleitos democraticamente. Ao contrário, esse fenômeno pode fortalecer a

---

150CANADÁ. Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Disponível em:<[https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/pt\\_can\\_const.pdf](https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/pt_can_const.pdf)> Acesso em: 15 jul. 2023.

151No julgamento do RE 661.256 pelo Supremo Tribunal Federal, que tratou do instituto da desaposentação, constou entendimento semelhante: “Foram considerados e sopesados os conceitos de justiça comutativa e justiça distributiva, de equilíbrio financeiro e atuarial, assim como de justiça intergeracional [...] a decisão aqui lançada, sem abdicar do papel próprio dos tribunais, que é a tutela de direitos, fez questão de abrir um diálogo institucional e respeitar a separação de Poderes. A solução aqui alvitrada decorre da interpretação sistemática e teleológica da Constituição e da legislação, mas é certamente inovadora, na medida em que supre uma lacuna referente ao tratamento jurídico da desaposentação. Nessa linha, fixou-se um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o início de sua aplicação, facultando-se ao Legislativo e ao Executivo prover acerca da matéria, sanando a lacuna de maneira diversa, se assim entenderem” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 661.256**. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Recorrido: Valdemar Ronclagio. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de outubro 2016, pp 39-40. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13687555>> Acesso em: 15 jul. 2023).

152CLÈVE, Clémerson Merlin.; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 3, p. 183–206, set. 2015.

153SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 82-109, p. 101.

democracia se os magistrados e magistradas, quando atuarem em tais processos instarem o Estado, dialogarem com este, para que ouçam a sociedade civil<sup>154</sup>.

A litigância estrutural começou a ter mais atenção do mundo jurídico com a análise do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*<sup>155</sup> dos Estados Unidos, em que a respectiva Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade do uso da divisão racial na admissão de estudantes em escolas públicas norte-americanas, contrariando o tradicionalismo binário de que a sentença somente produzia efeitos entre as partes.

Contudo, apesar de se tratar de um precedente emblemático, por vezes romantizado, muitas foram as dificuldades enfrentadas para a implementação nas escolas.

Houve grande resistência e ferrenhas manifestações contrárias à decisão judicial, dentre estas, destaca-se o *Southern Manifesto* (manifesto do Sul) lavrado pelos setores conservadores da política norte-americana, que defendiam a resistência à dessegregação forçada, por entenderem ter havido abuso de poder por parte da Suprema Corte. Destaca-se, também, o discurso do Governador George C. Wallace do Alabama, que desafiou o povo a se posicionar contrário à alegada tirania do Judiciário e reafirmou que deveria haver segregação hoje, amanhã e para sempre. Chegou ao ponto de em 1963 bloquear a entrada da Universidade do Alabama, que somente foi desobstruída com o envio de tropas federais em maior quantidade do que a que estavam sob ordens do então governador<sup>156</sup>.

Essas reações, chamadas de *backlash*, ou no caso de Brown, *white backlash*<sup>157</sup>, ocorrem quando a aplicação de um determinado regime se contrapõe de forma brusca a uma normatização vigente ou a uma instituição que conta com significativa fidelidade de grupo ou da população.

---

154BEZERRA, André Augusto Salvador. O Judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law** [EJLL], [S. l.], v. 24, n. 1, p. 125–142, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/32546>. Acesso em: 1 ago. 2023.

155Em Brown I, a Suprema Corte dedicou-se a apreciar a questão da quebra da isonomia e em Brown II, dedicou-se à implementação das medidas.

156SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

157STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultural e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

Até 1963 e 1964, cerca de 1% das crianças negras estavam matriculadas em escolas com crianças brancas nos onze estados sulistas, o que significa que, mesmo quase uma década depois, nada havia sido alterado para 99 em cada 100 crianças negras nesses lugares<sup>158</sup>.

As medidas de dessegregação passaram efetivamente a serem implementadas com a união de esforços da Suprema Corte, Executivo e Legislativo. O diálogo institucional levou o Congresso a aprovar em 1964, com sanção pelo então presidente Lyndon Johnson, a *Civil Rights Act*<sup>159</sup>, que além de proibir a discriminação em locais públicos, teatros, hotéis, restaurantes, empregos, previa incentivos financeiros para a dessegregação das escolas.

As demandas estruturais conferem uma proeminência política ao Poder Judiciário, que pode colocá-lo em rota de colisão com os demais poderes e prejudicar os mais vulneráveis. Não é incomum que, à míngua de um diálogo institucional, os magistrados fixem astreintes para cumprimento das decisões judiciais e ainda assim o ente público se mantenha inerte, por entenderem os governantes que estão sendo desrespeitadas as suas prerrogativas enquanto gestores. Assim como no caso Brown, existem decisões judiciais que acabam não sendo cumpridas por décadas ou mais.

Verbic, ao tratar das dificuldades da execução das decisões judiciais no caso Mendonza na Argentina<sup>160</sup>, ressaltou dois tipos de dificuldade: a política, pela interferência nos outros poderes; e a procedimental, pela falta de regulação adequada dos processos estruturais. Reconhece que o principal desafio para diminuir a dificuldade política é a otimização do diálogo com os demais poderes, de

---

158ROSENBERG, Gerald N. Tilting at windmills: Brow II and the hopeless quest to resolve deepseated social conflict through litigation. **Law an Inequality**. v. 24, pp. 31-46, 2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=lawineq>. Acesso em: 13 set. 2023. Para Rosenberg, a eficácia da sentença dependeu da mobilização política e alteração legislativa (ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow hope**. 2. ed. Chicago: Chicago University Press, 2008). Em sentido contrário, com uma visão mais construtivista, com consideração dos efeitos indiretos e crítica à consideração exclusiva dos efeitos materiais e diretos, vide MCCANN, Michel W. **Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization**. Chicago: Chicago University Press, 1994.

159EUA. **Civil Rights Act**, 1964. Disponível em <https://www.archives.gov/milestone-documents/civil-rights-act> Acesso aos 14 jul. 2023.

160O caso trata da contaminação da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo por agentes químicos utilizados em sítios petroquímicos, atingindo uma área de 2.200 km<sup>2</sup> em que habitam cerca de 5 milhões de pessoas.

modo a permitir que as decisões sejam fruto de uma discussão prévia, com participação, transparência e consenso<sup>161</sup>.

Para o autor, se não for superada a ideia de que os juízes não participam de discussões políticas, dificilmente as sentenças estruturais terão resultados práticos, pois “exigem um diálogo claramente político entre os distintos poderes do Estado”<sup>162</sup>.

O diálogo institucional além de possibilitar a obtenção de cooperação institucional, valoriza o princípio da deferência<sup>163</sup> e o consequencialismo<sup>164</sup>, ao ampliar o campo de visão com perspectivas diversas para o enfrentamento do problema estrutural. Também expande o campo de reflexão, considerando as consequências práticas das decisões nos âmbitos econômico e social<sup>165</sup>.

Vale lembrar que ao interpretar as normas sobre gestão pública, deve o magistrado considerar, sem prejuízo dos direitos dos administrados, os obstáculos e

161 VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litigios de reforma estrutural em la Republica Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

162 VERBIC, Francisco. **Além do papel**: leituras críticas sobre processo coletivo. Londrina: Thoth, 2023, p. 146.

163 Diante de uma interpretação razoável de um texto normativo, o juiz mantém determinada atuação ou ato administrativo (CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. A deferência judicial redimida. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023).

164 Segundo Mendonça: “consequencialismo é característica de certa postura, interpretativa ou cognitiva, tendente a considerar as consequências de ato, teoria ou conceito. O consequencialismo jurídico é, por sua vez, postura interpretativa que considera, como elemento significativo da interpretação do Direito, as consequências de determinada opção interpretativa” (MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB [Lei nº 13.655/2018], p.43-61, nov. 2018, p.47).

165 Essas questões foram objeto de análise pelo STF (tema 698), notadamente em torno da possibilidade de o Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo para implementar políticas públicas, sem indicar as receitas orçamentárias correspondentes: “A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador [...] A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado [...]” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 a 30 de setembro de 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf> Acesso em: 03 out. 2023).

as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a que submetido<sup>166</sup>. Com o diálogo, torna-se factível minimizar o déficit de expertise na definição de políticas públicas e de prazos<sup>167</sup> realistas para implementação, o que favorece o avanço no cumprimento dos provimentos que se prolongam no tempo.

O Projeto de Lei nº 8.058/14<sup>168</sup> já referido, que pretende instituir processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário, previu um ensaio de diálogo institucional ao estipular que devem ser solicitadas no início da lide informações detalhadas sobre o planejamento da política pública e execução existente, os recursos financeiros previstos no orçamento, a previsão dos recursos necessários para a implementação, possibilidade de remanejamento de verbas e qual seria o cronograma necessário. Dentre os princípios que regeriam o controle das políticas públicas, elencou o da universalidade das políticas públicas e do equilíbrio orçamentário. Cada vez mais as Cortes necessitam construir alianças com os demais poderes, ou como mencionado no item anterior, apoio popular, para o equilíbrio institucional, prevenindo, inclusive, retaliações à independência do Poder Judiciário.

Em relação ao diálogo entre as demais instituições de justiça (legitimados extraordinários), por vezes há disputa de protagonismo institucional ou de favoritismo popular, cuja disputa de egos pode prejudicar a obtenção de uma tutela jurisdicional adequada.

Barros sugere a atuação coordenada dos legitimados extraordinários, tais como Ministério Público, Defensoria, entes públicos (Advocacia Pública) para uma atuação mais eficiente na busca da concretização dos direitos constitucionais, em vez de agirem de forma isolada, como se fossem ilhas<sup>169</sup>. Esse diálogo entre as

166BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Art. 22. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso aos 15 jul. 2023.

167DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

168BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.058, de 04 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014)> Acesso aos 7 jul. 2023. Vide outras informações contidas na nota nº 102.

169BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. São Paulo: D'Plácido, 2021.

instituições propicia a união de saberes e forças institucionais em prol de um mesmo objetivo.

Em uma pesquisa sobre o caso judicial que discutia a abertura de vagas em creches de São Paulo, foi observada a constituição de Grupo de Trabalho Interinstitucional de Educação Infantil, liderado pela ONG Ação Educativa, Defensoria Pública e Ministério Público, que se uniram para traçar estratégias para tomada de medidas processuais. O grupo obteve diversas vitórias, dentre estas, a primeira audiência pública na história do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para discutir o caso com a sociedade. A força política para alteração do estado de desconformidade com a lei foi muito mais forte, em razão de as instituições terem se articulado como se fossem uma única organização<sup>170</sup>.

Quanto ao diálogo dentro do próprio Poder Judiciário, tema pouco explorado, o mencionado Projeto de Lei nº 8.058/14<sup>171</sup> previu um capítulo específico sobre a relação entre magistrados.

De acordo com o projeto, os tribunais devem promover encontros periódicos com os juízes competentes para ações que tratem, direta ou indiretamente, sobre controle jurisdicional de políticas públicas para possível harmonização do entendimento. Com muito mais razão, portanto, devem ser promovidas reuniões com os juízes competentes para ações decorrentes do mesmo caso estrutural.

Nas demandas estruturais com frequência tramitam ações individuais<sup>172</sup> em paralelo com as ações coletivas. Às vezes, ações coletivas são distribuídas na Justiça Federal em paralelo com ações distribuídas na Justiça Estadual, ante a diferença das competências<sup>173</sup> e/ou por se tratar de um litígio multifocal. Todavia, se

170CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Dissertação [Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Constitucional], Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2014.

171BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.058, de 04 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014)> Acesso em: 7 jul. 2023. Vide outras informações contidas na nota nº 102.

172Que podem ser formalmente individuais e materialmente estruturantes.

173Vide acórdão do STJ CC nº 144.922 – MG, que definiu a competência da 12ª Vara Federal para as questões ambientais relacionados ao rompimento da barragem de Fundão, com ressalva das ações que envolvem aspectos estritamente humanos e econômicos, dano patrimonial e moral, preços abusivos, bem como abastecimento de água potável, que podem ser veiculadas em ações

não for pensado de maneira macro, especialmente quando se trata de ações individuais, o julgamento de uma lide em descompasso com a outra pode agravar o problema estrutural.

Havendo coincidência da temática ou mesma origem, ainda que de justiças diversas, quando não for possível a reunião das ações no mesmo juízo, extrai-se a importância da promoção do diálogo para evitar decisões conflitantes, que podem dar ensejo à resistência ao cumprimento, recursos, migração de distribuição com falseamento ou não de endereços e aumento de distribuição de ações individuais.

O diálogo entre juízos ou o diálogo entre cortes, em relações não hierárquicas, confere maior segurança jurídica e isonomia, pela possibilidade de uniformidade das decisões judiciais, respeitada as peculiaridades, conforme o caso. Permite, ainda, prevenir conflitos de competência que retardam sobremaneira a prestação jurisdicional.

O diálogo também viabiliza a realização de acordos de cooperação para compartilhamento de provas para maior agilidade processual, especialmente as periciais, adequação de competência, o que remete ao modelo cooperativo nacional previsto no Código de Processo Civil<sup>174</sup>, segundo o qual a todos os órgãos do Poder Judiciário, independente de instância, incumbem o dever de cooperação recíproca. Sem a comunicação entre os juízos será difícil tomar conhecimento das fases processuais para possível aproveitamento dos atos.

Um dos grandes trunfos do modelo cooperativo nacional é justamente a possibilidade de aperfeiçoamento do diálogo e da colaboração entre as instituições<sup>175</sup>, o que permite deixar de lado as vaidades que permeiam o Poder

---

individuais ou coletivas, no foro de residência dos autores ou do dano, permanecendo na Justiça Estadual (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 144.922**. Suscitante: Samarco Mineração S/A Suscitado: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadare – MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares – MG. Relatora: Min. Dival Malerbi [Desembargadora convocada do TRF3], 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 11 jul. 2023).

174BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)> Acesso em: 04 mar. 2023.

175LÂMEGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR, Fredie. **Grandes temas do novo CPC: cooperação judiciária nacional**. Bahia: Juspodivm, 2021.

Judiciário para melhor gerenciamento dos processos<sup>176</sup>, com adequação do foco no jurisdicionado e na garantia dos direitos fundamentais.

A complexidade dos processos estruturais, seja pela multiplicidade de soluções, pelo policentrismo, pela natureza da matéria discutida ou pela dificuldade de cumprimento das decisões, acarreta inúmeras manifestações, petições, produção de provas e documentos a serem analisados. O caminho da atuação estratégica passa pelo diálogo dentro do próprio Poder Judiciário e com os demais órgãos dos quais a decisão judicial dependa para ser implementada. Como afirma Andrade: “a espada da força e da imposição da Justiça é substituída pelos ombros e pelas mãos dadas em uma atuação colaborativa em prol objetivo comum<sup>177</sup>”.

### 2.3.3 O dilema do deficit de comunicação: a participação direta x representação processual

*Como a cidadania exige abertura para a participação nas discussões de relevo para a sociedade, não há como o processo judicial se eximir da sua responsabilidade, deixando de contribuir para a otimização da participação.*  
(Luiz Guilherme Marinoni<sup>178</sup>)

Os tópicos anteriores trataram sobre temas que envolviam a publicidade e a comunicação estratégica, bem como sobre a importância de um diálogo com os órgãos públicos, entre os órgãos da instituição da justiça e entre juízes e juízas. Quanto à publicidade, em especial, ressaltou-se a sua relevância para os cidadãos realizarem o controle social dos atos praticados, com possibilidade de influência e participação.

Nos processos estruturais, a participação processual necessita ser diferenciada, em razão da causalidade complexa e da complexidade subjetiva (multipolaridade/policentrismo).

176A respeito da necessidade de um melhor gerenciamento dos trabalhos judiciais: “caminhamos para um tempo em que a aura simbólica dos magistrados não se sustenta sem capacidade gerencial efetiva.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 82-109, p.105).

177ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais**: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade. Londrina: Thoth, 2023, pp. 99-100.

178MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 439-440.

Há quem entenda que a participação processual seja meramente instrumental, como já entendeu Carnelutti<sup>179</sup>, segundo o qual seria aquela um meio e não um fim; e há quem entenda ser a participação um reflexo da democracia, que legitima as decisões judiciais<sup>180</sup>. Para Marinoni, a participação teria tanto um caráter instrumental como essencial, no sentido de que além de um instrumento para a realização do direito material, por si só já seria a realização de um direito constitucional<sup>181</sup>.

Violin entende que além de uma garantia, “a participação dos afetados pela decisão política determina os limites e a matéria a partir da qual será construída a decisão”, de modo que, segundo o autor, existe “interesse público em que o contraditório seja exercido de forma robusta, seja na argumentação, seja na produção de provas”<sup>182</sup>.

Contudo, como bem apontado por Didier, Zanetti e Oliveira, a ampla participação pode se transformar em um obstáculo ao prosseguimento do feito, inviabilizando a tramitação processual pelo excesso de manifestações.

De acordo com o nível do policentrismo processual, pode ser necessário delimitar o centro ou o ponto “de atuação permitido a cada sujeito, com identificação das questões sobre as quais ele pode falar ou com restrição de sua atuação a determinado ato ou fase do procedimento”<sup>183</sup>. Sugerem a eleição de porta-vozes com atribuição específica para tratar de determinado interesse, de modo a substituir a proliferação de manifestações em um mesmo sentido, por uma manifestação concertada entre os interessados. Arenhart também menciona a possível inviabilidade prática da participação direta da comunidade envolvida, pelo tumulto processual que pode gerar<sup>184</sup>.

179CARNELUTTI, Francesco. **Lezioni di diritto processuale civile**. v. 2. Padova: Cedam, 1933.

180CABRAL, Antônio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança, validade *prima facie* dos atos processuais. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

181MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

182VIOLIN, Jordan. **Processo coletivo e protagonismo judiciário: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011, p. 110.

183DIDIER JR, Fredie; ZANETTI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p. 451. Em sentido semelhante: DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

184ARENHART, Sérgio. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

Para Vitorelli, a Constituição não garante necessariamente um direito à participação, mas o de representação adequada<sup>185</sup>. Considerar a participação como essencial e o contraditório como um princípio absoluto, de acordo com o autor, conflitaria com a noção instrumental do processo, dada a impossibilidade de aumentá-la de forma indefinida a qualquer cidadão. Ressalta que os instrumentos participativos demandam tempo, que se não for gerido adequadamente, prejudica a tutela dos direitos. A restrição da participação em algum nível pode ser fundamental para que o próprio direito material seja realizado.

Havendo, portanto, complexidade subjetiva elevada na lide, o caminho processual inevitável será a participação ceder espaço para a representação<sup>186</sup>.

Em relação à representação, é preciso distinguir a representação exercida pelo legitimado extraordinário, cuja legitimação decorre da lei para ajuizar ações de interesse coletivo e defender direito alheio em nome próprio, como o Ministério Público e a Defensoria Pública (dentre outros); e a do representante de determinado grupo ou coletividade, em sua acepção mais simples ou ordinária, não previamente definido em lei, que pode figurar como terceiro interessado ou como porta-voz dos demais interessados multitudinários, conforme sugerido por Didier, Zanetti e Oliveira para, qualificando o debate, dialogar e facilitar a participação mais direta possível.

Quanto ao legitimado extraordinário, não é preciso fazer parte necessariamente do grupo representado ou ter algum vínculo com o direito litigioso, embora exija a lei que determinados legitimados guardem pertinência temática. Já em relação ao representante ordinário, pressupõe-se, em geral, fazer parte do grupo titular do direito.

Uma representação, de fato, adequada, deveria implicar chamar os representados para entender as reais necessidades, construir oportunidades de participação, além de efetivamente atuar em favor dos interesses do grupo representado.

Segundo o princípio da atuação orbital do representante, a atuação deste é dirigida à promoção dos interesses daqueles que representa. Embora tenha certa

---

185VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

186ARENHART, Sérgio.; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

liberdade para definição dos métodos e percepção da vontade do grupo, seu modo de proceder não pode ser afastar da órbita representada<sup>187</sup>.

Didier e Zanetti defendem que a análise da representação adequada deve se dar em duas fases: 1) verificação da autorização legal; 2) controle *in concreto* da adequação da legitimidade<sup>188</sup>. Surge a necessidade, porém, da terceira fase: controle judicial no curso da lide, isto é, constante. Se a ausência de verificação da representação adequada é grave nos demais processos coletivos, conforme Arenhart, “é ainda mais grave quando se pensa em processos estruturais”<sup>189</sup>.

No diálogo com a população atingida ou a ser atingida, é necessário haver também atenção às opiniões dos grupos minoritários dentro do público representado, já que, em geral, o entendimento da maioria tende a predominar e há risco de alijar as minorias de uma das poucas oportunidades públicas em que a sua proteção não estaria atrelada ao aspecto quantitativo<sup>190</sup>.

Como a sociedade é plural, o ideal é que o representante estruture sua atuação processual para favorecer o dialogismo e o conhecimento das especificidades relevantes dos diversos grupos e subgrupos representados. A decisão que o representante toma ao ajuizar a ação e/ou formular pedidos, deveria ser “aquela a que todos os afetados teriam chegado se discutissem sob circunstâncias de respeito mútuo e igualdade de poder”<sup>191</sup>.

Em se tratando de um litígio que costuma produzir efeitos de forma irradiada, o direito é titularizado pela sociedade em cuja composição há atingidos de formas e graus diferentes, de modo que não se pode afirmar que haja “um ponto de vista da sociedade”, de que alguém possa, sozinho, se dizer portador”<sup>192</sup>. A

---

187VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

188DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4: Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm, 2007.

189ARENHART, Sérgio. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.p, 1076.

190VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

191YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.9. Brasília, set-dez, 2012, pp. 169-203, p. 189.

192VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvdm, 2023, p. 352.

prevalência apenas da vontade e vieses do autor coletivo, portanto, pode transformar a representação em mera ficção<sup>193</sup>.

O dilema que envolve a participação direta e a representação pode resultar em um déficit na comunicação entre os representados e o juízo nas ações coletivas. Os jurisdicionados podem optar por ajuizar ações individuais para poderem expressar seus pontos de vista, ou seja, para conseguirem se comunicar. Por tal razão, infere-se a necessidade de ser pensado em mecanismos eficientes para captação das vozes daqueles que possam ser atingidos pela decisão judicial, ainda que previamente ao ajuizamento da ação.

O déficit de comunicação também gera um quadro de desinformação jurídica<sup>194</sup>, que pode tornar os representados vulneráveis a toda sorte de *fake news* (*desinformation, misinformation e mal-information*<sup>195</sup>) e engodos de aproveitadores.

A participação no curso do processo não necessariamente aumenta a precisão das decisões judiciais, mas por aumentar o campo de visão do órgão julgador, tende a resultar em decisões mais consentâneas com a realidade vivenciada pela população atingida/a ser atingida<sup>196</sup>.

193ARENHART, Sérgio. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

194GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos. **A Comunicação Processual na Jurisdição Coletiva: Pontos Fundamentais e Proposta de Sistematização**. 2009. Dissertação [Mestrado em Direito Processual] – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

195Por *desinformation* (desinformação) compreende-se “a construção de uma inverdade de maneira proposital. Pode até conter fatos verdadeiros fora do contexto ou em meio a fatos falsos, mas já é concebida de forma incompleta, enganosa ou ambígua para gerar engano no destinatário da mensagem”. *Misinformation* (informação falsa) é a “informação com conteúdo falso, porém, sem a intenção de levar ao engodo, o que pode decorrer de imprecisões de fala, vícios interpretativos do emissor ou apuração jornalística equivocada. Portanto, não está presente o dolo de enganar”, embora possa causar tanto mal quanto. Por fim, *mal-information* (informação maliciosa), pode-se compreender as “notícias estribadas em fatos verídicos ou na realidade, porém utilizadas de forma maliciosa com o intuito de gerar dano a outrem, como no caso de divulgação de informações pessoais ou de informações confidenciais ou, ainda, no caso de inserção de uma fotografia verdadeira, sem maiores explicações, em uma notícia de contexto diverso para gerar ódio” (PEDROSA, Juliana Mendes. A liberdade de expressão e a democracia em tempos de fake news In: TERRA, Bibiana; RIBEIRO, Fernanda Lecina; GOULARTE, Roana Funke. **Coleção pensamento jurídico: direitos humanos**. V5. Cruz Alta: Ilustração, 2022, pp. 43-45).

196Como um contraponto, há entendimento de que a percepção da “justiça processual” para fins de conformidade com o resultado do litígio, em termos psicológicos, pode passar pela compreensão de que um processo justo (com participação de todos) produz resultado justo, assim como podem produzir os mesmos efeitos a percepção sobre a confiança inspirada no juiz ou na juíza, a sua neutralidade ou forma como trata as partes e não necessariamente por acreditarem que a participação é importante (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019). Na verdade, extrai-se que a forma como a comunicação se estabelece é que faz a diferença, o que nos remete ao subtópico

Considerando-a como um instrumento processual (posição ao qual se filia este trabalho), a participação direta é um “meio para alcançar um fim e só será valiosa até o limite no qual contribua com esse fim”<sup>197</sup>. Logo, deve ser garantida sempre que não prejudicar os próprios interessados.

Desse modo, para que não acarrete prejuízo à razoável duração do processo, conforme a complexidade do litígio, pode auxiliar: a) a participação direta de forma prévia ao ajuizamento da ação estrutural; b) no decorrer da lide, mediante reuniões extraprocessuais com o representante (como um *town meeting*), com informação ao juízo, possibilitando controle da manutenção da representatividade adequada; c) prestação de contas à população atingida das medidas tomadas pelo representante para o devido controle social.

O Banco Mundial, ao tratar sobre o padrão de desempenho em reassentamentos involuntários de pessoas, mencionou a importância da comunicação prévia com a população a ser atingida para administração das expectativas, entendimento este que é adequado aos legitimados extraordinários em casos de grande impacto social, como por exemplo, os de rompimento de barragens, recorte desta pesquisa:

Esse engajamento antecipado é muito importante quando o reassentamento é contemplado para permitir que as famílias, comunidades e outras partes interessadas afetadas entendam completamente as implicações desses impactos em suas vidas e para participar ativamente dos processos de planejamento associados ou tomar decisões a respeito da participação de representantes confiáveis para eles. Embora a criação de comitês de reassentamento possa dar suporte ao plano de reassentamento e aos esforços de comunicação, devem ser tomadas medidas para garantir que todas as pessoas possivelmente deslocadas sejam informadas e convidadas a participar do processo de tomada de decisão com relação ao reassentamento<sup>198</sup>

Cuidou, ainda, da participação qualificada pela informação adequada, isto é, da participação informada:

---

2.3.1 sobre a relevância da comunicação estratégica, legitimação social do Poder Judiciário e da construção da reputação judicial.

197VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 211.

198BANCO MUNDIAL; CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **Nota de Orientação 5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário**, de 1º de janeiro de 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-5-pt.pdf>. Acesso: 13 out. 2023, p. 12.

[...] a participação informada envolve a consulta organizada e iterativa, levando à incorporação pelo cliente nesse processo de tomada de decisão das opiniões das famílias e comunidades afetadas sobre questões que as afetem diretamente, como a identificação ou alternativas do projeto para minimizar a necessidade de reassentamento, marcos de planejamento do reassentamento proposto e medidas de mitigação (por exemplo, seleção do local alternativo para reassentamento, critério de elegibilidade, elaboração e layout de instalações sociais e moradias de reposição, momento da realocação e identificação de pessoas vulneráveis na Comunidade Afetada), o compartilhamento de benefícios e oportunidades de desenvolvimento, planos de ação para recuperação dos meios de subsistência e questões de implementação do reassentamento<sup>199</sup>.

A postura ativa em um processo estrutural incumbe não apenas ao magistrado e à magistrada que preside o processo, mas também aos representantes dos grupos ou da sociedade.

Schenkel elenca os deveres extraprocessuais do representante, que vão ao encontro das proposições anteriores, entre os quais:

- Identificar previamente os grupos interessados e o grupo representado;
- Notificar o grupo da existência do conflito;
- Consultar as considerações, opiniões e perspectivas dos representados;
- Prestar contas aos representados e, aos juízes e demais sujeitos processuais e sociais, devem ser proporcionados meios de fiscalização<sup>200</sup>.

Obviamente, a participação direta ou indireta demanda tempo, processual ou extraprocessual. Todavia, a busca incessante pela eficiência numérica pode ir de encontro com valores que são importantes para a sociedade. O tempo é relativo nos processos estruturais, embora não possa ser negligenciado. A chave está na gestão do processo de forma equilibrada, cuja habilidade necessita ser desenvolvida, para de um lado viabilizar fluidez processual e, de outro, primar pela participação direta, na medida do possível.

---

199BANCO MUNDIAL; CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. **Nota de Orientação 5: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário**, de 1º de janeiro de 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-5-pt.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023, p. 12.

200SCHENKEL, Carolina Trentini. **Deveres extraprocessuais do representante adequado: premissas para um processo coletivo democrático e representativo**. Dissertação [Mestrado em Direito] - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022, p. 112.

## 2.4 A inovação judicial aplicada à comunicação nos processos estruturais

A comunicação pública, apesar de exigir características universais, necessita segmentar-se para alcançar os mais diversos tipos de destinatários e objetivos<sup>201</sup>. Na atividade judicante, alguns litígios exigem adoção de estratégias diferenciadas que vão além das previstas nos códigos processuais, em razão da complexidade do direito discutido, como ocorre com os processos estruturais.

Como essas espécies de processos pressupõem a participação da sociedade para que seja ampliada a dimensão da cognição judicial, “de modo a permitir que o Judiciário tome contato com *todo o problema*, sob suas várias perspectivas”<sup>202</sup>, é preciso estreitar o relacionamento da população com o Poder Judiciário, criando-se uma relação mais virtuosa:

Há que se construir uma relação mais virtuosa entre a justiça e a comunicação social. É preciso desenvolver um programa de conhecimento recíproco, que permita impedir a perda de legitimidade tanto dos tribunais como da comunicação social [...] Numa sociedade infodemocrática, a administração da justiça será tanto mais legitimada pelos cidadãos quanto mais conhecida for por eles. Os tribunais e a comunicação social são essenciais para o aprofundamento da democracia, pelo que é fundamental estabelecer formas de coabitação no mesmo espaço social. Tal aproximação poderá fomentar programas de cunho pedagógico, debates sobre temas jurídicos importantes para a sociedade e diálogos entre os órgãos da justiça e os vários atores sociais<sup>203</sup>.

Satta, em um período pós 2ª Guerra, afirmou que as leis processuais são voltadas a “objetivar, despersonalizar o julgamento, de reduzir o juiz a um puro trâmite humano de uma verdade que está fora e sobre ele”<sup>204</sup>. Para o autor, à época, o processo seria um instrumento antirrevolucionário.

Abstraído o contexto e o período em que afirmado, apesar de as leis trazerem certa uniformidade e segurança jurídica nos julgamentos, ainda paira a

201DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania. In: NASSAR, Paulo Nassar; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

202ARENHART, Sérgio. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p.1051 (grifos do autor).

203SANTOS. Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2014, p.121.

204No original: “objetivar, de despersonalizar el Juicio, de reducir al Juez a mero trâmite humano de una verdad que está fuera y sobre él”.SATTA, Salvatore. **El misterio del proceso**. Lima: Instituto Pacífico, 2015, p. 23.

compreensão de que os magistrados e as magistradas seriam meros aplicadores de lei.

Clementino, que também cita Satta, afirma que “sob a estética de ordem e de conservação, a jurisdição assumiu uma espécie de ‘instinto ético’ de manutenção do *status quo*<sup>205</sup> e que esse instinto, por vezes, deixa em plano secundário o elemento humano.

O modelo legal-burocrático ou técnico-burocrático, baseado na imparcialidade e tecnicismo, teve grande valor no final do Século XIX, em razão do regime patrimonialista anteriormente vigente<sup>206</sup>, mas conduziu o Poder Judiciário, por vezes, à frieza e ao formalismo nas comunicações, rotinas e procedimentos.

Embora o regime seja o mais adequado em relação a outros modelos até então estabelecidos, acaba resultando no que Zaffaroni<sup>207</sup> denomina de “juízes assépticos”, decorrentes de uma burocratização subjetiva que, segundo o autor, os deteriora internamente, a ponto de substituir sua concepção de mundo por um sistema de racionalizações, que reprime a criatividade para inovar.

Santos<sup>208</sup>, ao discutir o papel dos tribunais como instância de informação e comunicação, faz duras críticas à profissionalização da comunicação nos tribunais. Embora essa profissionalização tenha potencializado os fluxos de informação, os agentes desse fluxo foram reduzidos aos profissionais, de modo que o público deixa de ser sujeito de informação e passa a ser objeto. Prossegue o autor:

À luz disto, não admira que os estudos, que começaram a surgir a partir de meados do séc. XX, sobre os tribunais enquanto sistemas de informação e de comunicação se refiram exclusivamente ao circuito interno, à informação e comunicação que circula no interior dos tribunais entre os diferentes sectores da instituição e entre os diferentes profissionais que nela actuam. [...]A elevada codificação linguística e semântica da informação em circulação fez com que ela se tornasse incomunicável para além do circuito institucional profissional. Foi assim que os tribunais e a actividade judicial se transformaram na mais esotérica das instituições e actividades estatais da modernidade<sup>209</sup>.

205 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021, p. 35 (Grifos do autor).

206 ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Estructuras judiciales**. Buenos Aires: Ediar, 1994.

207 ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Estructuras judiciales**. Buenos Aires: Ediar, 1994.

208 SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 82-109.

209 SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, pp. 82-109, pp. 83-84.

A hostilidade do tradicional ambiente judicial à inovação, justaposto com a ideia da estética de ordem e conservação, anteriormente mencionada, bem como do *status quo* - cujo viés leva as pessoas a preferir o estado atual das coisas, ou a opção padrão (*default*), por dispensar ação deliberada<sup>210</sup>, pode produzir efeitos ainda mais deletérios quando se trata de processos ou demandas estruturais.

Inovar implica postura de vanguarda, de inconformidade com o que está pré-determinado e na proposição de uma reconfiguração evolutiva. O jurisdicionado, como sujeito e não objeto do serviço público judicial a ser prestado, deve ser o ponto central do novo modelo organizacional, para o qual o aperfeiçoamento das formas de comunicação deve fazer parte.

O olhar inovador com foco na comunicabilidade revela sua importância ao viabilizar uma representação realística da sociedade pela magistratura. Os vieses cognitivos e heurísticas<sup>211</sup>, que podem influenciar as decisões, tais como o da representatividade e da disponibilidade<sup>212</sup>, associados ao perfil profissional da magistratura com pouca diversidade<sup>213</sup>, dificultam a percepção dos interesses daqueles que estão fora de suas perspectivas de vida<sup>214</sup>, sem abertura maior para comunicação.

Os processos estruturais podem, assim, ser considerados como um produto da inovação judicial, que não se confunde com a inovação tecnológica<sup>215</sup>,

---

210BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária: 2020**. Brasília-DF: Banco Central do Brasil. Brasília-DF: Banco Central do Brasil, 2020b. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2020.pdf)> Acesso em: 2 out. 2022.

211Atalhos mentais para encontrar respostas ou simplificar a tomada de decisões.

212Acerca da heurística da disponibilidade, na tomada de decisão costuma ser considerado o mais provável dos acontecimentos, que são mais fáceis de se recordar de ocorrências passadas, relacionados aos exemplos que vêm à mente. Na heurística da representatividade, as decisões são tomadas com base nas características mais óbvias de determinada situação, coisa ou pessoa, ignorando outros detalhes, como o tamanho da amostra, a tendência à regressão à situação média (KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos; Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. **Science**, v. 185, 1124-1131, 27 set. 1974; CABECINHAS, Rosa. Heurísticas e viesamentos cognitivos no processo de negociação de conflitos. **Cadernos do Noroeste**. v. 8. Braga: Universidade de Minho, 1995, pp. 99-119).

213Conforme o censo realizado no Poder Judiciário em 2023, o perfil da magistratura, de acordo com a quantidade de respondentes à pesquisa, corresponde a 82,7% da cor branca; 13,6% parda; 1,4% preta; 1,3% amarela; 0,3% vermelha; e 0,7% preferiu não informar. Quanto à orientação sexual, 94,6% heterossexual; 3,4% homossexual; 0,6% bissexual; 0,0% assexual; e 1,3% preferiu não informar (CNJ. Relatório: resultados parciais do censo do Poder Judiciário 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/relatorio-do-censo-de-2023.pdf>> Acesso em: 17 out. 2023).

214VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2020.

215A tecnologia é apenas um dos meios para a realização da inovação judicial.

pois pressupõem atos processuais disruptivos, flexíveis, dialógicos, ante a inadequação das normas processuais brasileiras, voltadas para o processo bipolarizado.

A inovação judicial leva à ressignificação das práticas tradicionais e ao rompimento do labirinto burocrático que, por vezes, desumaniza e coisifica o jurisdicionado. À semelhança do pensamento das empresas privadas, a inovação judicial prima pela melhor experiência possível, mesmo que a pretensão deduzida não seja acolhida<sup>216</sup> e é esse olhar, que a presente pesquisa busca trazer aos processos estruturais.

De acordo com a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário<sup>217</sup>, o fortalecimento da relação entre o Poder Judiciário e a sociedade deve se dar por meio de estratégias de comunicação, com destaque para a necessidade de procedimentos objetivos, ágeis e que utilizem linguagem de fácil compreensão.

Estabelece, ainda, que os órgãos do Poder Judiciário devem implantar estratégias flexíveis e aderentes às especificidades locais, regionais e próprias de cada segmento, de forma colaborativa, com utilização de ferramentas e soluções que proporcionem atendimento humanizado e personalizado aos usuários, observando a segmentação do atendimento por perfil, com o escopo de conhecer o usuário e buscar de soluções mais eficazes, sem perder o foco no valor agregado e na promoção da melhoria na experiência do usuário.

Nessa mesma linha foi instituída a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário<sup>218</sup>, reforçando a necessidade de aprimorar a prestação jurisdicional e de posicionar o jurisdicionado como peça central na execução do serviço público. Enumerou alguns princípios, por meios dos quais se percebe a importância do aprimoramento da comunicação. Merecem destaque:

---

216 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

217 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 2 nov. 2022.

218 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça **Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>> Acesso em: 2 nov. 2022.

- Cultura da inovação: para propiciar melhor atendimento do usuário;
- Foco no usuário: construir soluções de problemas a partir dos valores da inovação consistentes na concepção do(a) usuário(a) como eixo central da gestão, sempre que possível;
- Participação: para uma visão multidisciplinar;
- Colaboração: trabalho em rede de inovação para a coordenação de esforços, cocriação, criatividade, experimentação e compartilhamento de boas práticas;
- Desenvolvimento humano: desenvolvimento de habilidades para as novas competências para solução de problemas complexos, flexibilidade cognitiva, orientada a criatividade;
- Acessibilidade e inclusão;
- Transparência.

Considerada a comunicação sob as lentes da inovação judicial, ao rol deve ser acrescentado o princípio do tamborete ou da horizontalidade, que exige construir um lugar de fala e de escuta mais orgânico para o enriquecimento das decisões judiciais, o que remete à necessidade de uma relativização do formalismo arraigado nos espaços existentes, para que o simbolismo que deles emana não silencie aqueles que precisam ser ouvidos<sup>219</sup>, dado o impacto costumeiramente produzido àqueles que não estão acostumados a um ambiente formal e imponente.

Como desdobramento, o princípio da gestão democrática, que ressalta a necessidade de saber ouvir para agregar valor à prestação jurisdicional ou ao serviço judicial, a fim de que as estratégias administrativas e jurisdicionais em processos estruturais, conforme o recorte proposto, levem em conta os problemas sistêmicos e as consequências sociais das medidas<sup>220</sup>.

A colaboração mencionada nos princípios, envolve o “saber-ser” dos juízes, uma introjeção acerca da necessidade de um agir coletivo diante das complexidades dos fatos sociais. Da cocriação, em específico, pode-se fazer um paralelo com as construções coletivas das decisões estruturais, que pode orientar os juízes no “saber-fazer”<sup>221</sup>. Por falta de leis regulamentadoras de um procedimento

---

219 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

220 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

221 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

estrutural, alguns magistrados e magistradas ainda possuem dificuldade para contornar ou adaptar o processo convencional.

Nem todos possuem habilidade adequada para conduzir processos estruturais, pois são necessárias diversas audiências, reuniões e utilização de um formato que foge ao tradicional<sup>222</sup>. Não é natural ao Judiciário a técnica do *town meeting*<sup>223</sup> (exemplo de democracia direta e deliberativa), fomentando ou facilitando diálogo e discussões como se fosse uma assembleia municipal de construção coletiva de definições políticas. Segundo Vitorelli, “um processo judicial jamais será estrutural se o juiz não estiver disposto a tanto”<sup>224</sup>.

Por essas razões, apresenta-se adequada a colocação da necessidade de desenvolvimento de habilidades para solução de problemas complexos e flexibilidade cognitiva no princípio do desenvolvimento humano, da política da inovação, desenvolvida pelo CNJ. Os processos estruturais são justamente marcados pela necessidade de flexibilização, pois conforme os fatos vão sendo esclarecidos e os problemas descobertos, as soluções podem ser reformuladas e reconstruídas ao longo do processo<sup>225</sup>, especialmente com maior abertura do diálogo, que pode resultar em negócios jurídicos processuais.

As dinâmicas comunicacionais à luz de uma perspectiva dialógica e relacional é um desafio importante a ser encarado pelo Poder Judiciário. Uma nova postura comunicacional, com abordagem holística, precisa superar a mera atuação midiática e a atividade de informar para priorizar a interação, a interlocução e a compreensão do público-alvo, a fim de ser possível entrelaçar interesses e resgatar

<sup>222</sup>Na pesquisa sobre ações coletivas no Brasil realizada em 2018, 89,3% dos magistrados respondentes não consideraram plenamente adequada a formação da magistratura em temas relacionados aos direitos coletivos e processuais. Quando questionados sobre o conhecimento dos servidores com os quais trabalham, 97,8% dos juízes ouvidos entenderam que o conhecimento de seus funcionários não era adequado para o tratamento de tutela coletiva (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório analítico propositivo. Justiça pesquisa. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva.** CNJ, 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/290/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Direitos%20e%20Garantias%20Fundamentas%20-%20A%c3%a7%c3%b5es%20Coletivas%20no%20Brasil.pdf>> Acesso em: 4 mar. 2023).

<sup>223</sup>YEAZELL, Stephen C. *Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case*. v. 25. UCLA Law Review, 1977.

<sup>224</sup>VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, p. 570.

<sup>225</sup>BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais: flexibilidade e gestão**. pp. 155-178. ReJuB: Revista Judicial Brasileira / Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Ano 1, n. 1 (jul./dez. 2021). Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <[file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/12409-38411-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/12409-38411-1-PB%20(1).pdf)> Acesso em: 20 mai. 2023.

os reais propósitos do bem comum<sup>226</sup>, notadamente considerado o fato de os legitimados extraordinários não terem necessária relação com os direitos que buscam ser resguardados na demanda.

Para Kunsch, “a eficácia da comunicação nas organizações passa pela valorização das pessoas como indivíduos e cidadãos”<sup>227</sup>, de modo que trazendo esse pensamento para o recorte proposto na pesquisa, a eficácia da comunicação nos processos estruturais, sob o prisma da inovação judicial, passa pela valorização dos jurisdicionados como indivíduos e cidadãos. Considerada a prestação jurisdicional como um serviço público, o princípio da eficiência deve regê-la, o que justifica a busca pelo aperfeiçoamento dos serviços prestados de forma constante<sup>228</sup>.

A comunicação nos processos estruturais necessita ser compreendida sob essa nova ótica, com foco no jurisdicionado, para uma prestação jurisdicional mais justa e eficiente. A grande inovação judicial, portanto, é olhar para as pessoas.

---

226CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

227KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003, p. 161.

228CNJ; Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

### 3 METODOLOGIA

O caminho metodológico iniciou com a identificação de um problema prático jurídico controvertido – a dificuldade de comunicação nos processos estruturais – a partir de uma pesquisa literária prévia e observação da realidade. Embora os processos estruturais pressuponham um processo dialógico, encontram desafios no tradicionalismo jurídico e na complexidade processual, notadamente quando envolve demandas de alto impacto social, ambiental, financeiro e jurídico.

Conforme melhor explicitado em capítulo próprio, a dificuldade de comunicação em processos de grande complexidade pode prejudicar o deslinde do feito e o cumprimento das decisões judiciais pelo constante inconformismo das partes e atingidos, além de ter potencial para acarretar uma profusão de ações individuais, o que fez despertar a necessidade de maior aprofundamento na área, na busca de melhor eficiência jurisdicional.

Gross esclarece que para uma pesquisa jurídica sobre problemas jurídicos práticos controversos ser bem-sucedida, antes de formular a pergunta de pesquisa, é preciso realizar uma pesquisa prévia para identificação do problema controvertido, pois “a definição do problema de pesquisa a direciona para a seleção e organização das respostas possíveis ao problema e dos melhores argumentos de fundamentação de cada uma delas”<sup>229</sup>.

Com a identificação do problema de pesquisa, foi necessário reduzir o seu âmbito, perquirindo sobre como tem sido percebida e tratada a comunicação nas ações envolvendo um caso concreto.

Na primeira etapa do trabalho, na busca de subsídios para responder à pergunta de pesquisa, confirmar ou refutar as hipóteses e atingir os objetivos propostos, foi feita uma pesquisa bibliográfica e legislativa para verificação do estado da arte, isto é, o estado de conhecimento atual envolvendo a temática comunicação nos processos estruturais. O desafio de mapear e discutir a produção

---

<sup>229</sup>GROSS, Clarissa Piterman. Como responder cientificamente a uma questão jurídica controvertida? In: FFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da pesquisa em direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019, p. 114.

acadêmica envolvendo os diversos campos de conhecimento que gravitam em torno da pesquisa, possibilita investigar os seus variados aspectos e dimensões<sup>230</sup>.

Porém, não foram encontradas produções acadêmicas sobre comunicação nos processos estruturais de forma específica ou direta, nem legislações sancionadas, o que revela o potencial inovador da pesquisa. Assim, foram feitos levantamentos sobre a comunicação pública e sobre os processos estruturais para uma análise conjunta, a fim de verificar os pontos em que se entrelaçavam, de modo a servir como referencial teórico para a segunda etapa da pesquisa.

Inegável que a escolha metodológica é fundamental para o planejamento e execução da pesquisa realizada e, à semelhança da percepção de Angotti e Braga “as especificidades desta pesquisa fazem da metodologia não somente um caminho para atingir os fins, mas uma perspectiva de reflexão do próprio campo”<sup>231</sup>.

Considerando ser a pesquisadora deste trabalho juíza de direito, que presta atividade judicante em uma unidade cível, está também sujeita a proferir decisões em processos estruturais com grande impacto social, o que leva à reflexão crítica no campo de pesquisa sobre as práticas já utilizadas, erros cometidos e sobre como há muito a ser aprimorado na área da comunicação para maior eficiência jurisdicional, notadamente diante da aparente falta de percepção de sua importância na área jurídica.

Apesar de não se tratar de pesquisa autoetnográfica, não se pode deixar de considerar uma possível afetação, ante a possibilidade de aplicabilidade prática na atividade judicante dos resultados da pesquisa e lidar com a sensação ou com a resistência interna de que se preocupar com a comunicação nos processos estruturais pode implicar dar um passo para trás, em termos de celeridade processual, ainda que esse passo, mais adiante, resulte em vários para frente.

---

230 FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, no 79, Agosto/2002, pp. 257-272. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FfrdCtqfp/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 4 jun. 2023.

231 BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, IPEA, 2015, p. 18.

Importante mencionar, até para possível identificação de vieses<sup>232</sup>, que esta pesquisadora também integra o Centro de Inteligência do TJMG, na Comissão Temática de Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade – CELAC, que após o início da presente pesquisa passou a investigar os casos de Mariana e Brumadinho, por mera coincidência, para atendimento de demanda interna, o que também contribuiu para a troca de saberes.

Segundo Estanque, “o processo de construção do conhecimento contém sempre uma dimensão autobiográfica”<sup>233</sup>. Essa afetação, portanto, requer o cuidado de “estranhar o familiar, mais do que se familiarizar com o estranho”<sup>234</sup>, com uma disposição para desconstrução de conhecimentos anteriores “a partir daquilo que é experimentado em campo e que os acontecimentos ali vivenciados possibilitem a construção de novos significados a respeito de um mesmo fato”<sup>235</sup>.

Sobre o prisma de uma operadora do Direito, essa posição de investigação, de certo modo, privilegiada, conforme Bochenek<sup>236</sup>, traz “consciência da multiplicidade de pontos de vista que favorecem a objetivação da sua própria posição” e auxilia “a evitar um olhar ingênuo” que pode servir como “ponto de partida para a reflexividade esperada no ato de observar, participar e analisar o objeto”.

Assim, em virtude da complexidade do trabalho, que se depara com a inexistência de leis regulamentando o tema e de discussões acadêmicas específicas, mas que parte de um ponto de vista de certa familiaridade e afinidade com o campo de pesquisa, mostra-se relevante a diversidade das metodologias adotadas para abordagens das práticas sob diversos ângulos, alargando os campos de visão.

232Tendência mental, que pode levar a desvios de racionalidade.

233ESTANQUE, Elísio Guerreiro do. **Classe e Comunidade num contexto em mudança: práticas e subjetividades de uma classe em recomposição** – o caso do operariado do calçado de São João da Madeira. [Tese de doutorado] Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 1999, p. 102.

234CEREZETTI, Sheila Christina Neder; ALMEIDA, Cecília Barreto de; BARBOSA, Izabella Menezes Passos; GUIMARÃES, Livia Gil; RAMOS, Luciana de Oliveira; LESSA, Marília M. K. Rolemberg (coord.). **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de direito da USP: um currículo oculto**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação; Universidade de São Paulo (USP), 2019. p. 33.

235CEREZETTI, Sheila Christina Neder; ALMEIDA, Cecília Barreto de; BARBOSA, Izabella Menezes Passos; GUIMARÃES, Livia Gil; RAMOS, Luciana de Oliveira; LESSA, Marília M. K. Rolemberg (coord.). **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de direito da USP: um currículo oculto**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação; Universidade de São Paulo (USP), 2019. p. 32-33.

236BOCHENCK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros** – Série monografias do CEJ. Brasília: CJF, 2013, p.316.

Para Penalva, o interesse pelas relações que envolvem norma jurídica e sociedade, atrelada à compreensão do direito visto como um fato social, “compõem o pano de fundo desse deslocamento da atenção para além da normatividade vigente”<sup>237</sup> e está havendo um “rompimento com o paradigma positivista do direito e o fortalecimento de uma forma de crítica ao direito que se constrói pela aplicação dos métodos das ciências sociais na solução de problemas de pesquisa no direito”<sup>238</sup>, que no presente trabalho permitiu a centralização do jurisdicionado, com observância de suas percepções e circunstâncias.

Já na segunda etapa do trabalho, a pesquisa empírica de caráter exploratório ganhou relevo. Foi realizado o estudo do caso relativo ao rompimento da barragem de Fundão, ocorrido aos 05/11/2015 no Município de Mariana/MG. A pesquisa empírica, de acordo com Bochenek, tem exatamente “o objetivo de comprovar ou desaprovar as hipóteses”, que se verificadas podem se transformar em teorias<sup>239</sup>. Para compor esse estudo foram utilizadas pesquisas documentais, bibliográficas, entrevistas semiestruturadas e grupo focal.

Em um primeiro momento, foram pensadas para o estudo de caso os casos Pinheiro/Brasken de Maceió/AL<sup>240</sup>, Mariana<sup>241</sup> e Brumadinho/MG<sup>242</sup> e a chamada ACP do Carvão/SC<sup>243</sup>. Todos envolvem eventos minerários com grande impacto social e ambiental. Ante a escassez de tempo para realização da pesquisa, foi preciso reduzir o campo de pesquisa.

---

237PENALVA, Janaína. Empiria e Argumentação: pesquisa e intervenção social. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **O Papel da pesquisa na política legislativa**. Série Pensando Direito. v. 50. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 73.

238PENALVA, Janaína. Empiria e Argumentação: pesquisa e intervenção social. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **O Papel da pesquisa na política legislativa**. Série Pensando Direito. v. 50. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 73.

239BOCHENCK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros – Série monografias do CEJ. Brasília: CJF, 2013, p. 340.

240Caso em que houve afundamento de bairros de Maceió (Pinheiro, Bom Parto, Mutange, Bebedouro e parte do Farol), com necessidade de desocupação, deixando cerca de 60 mil pessoas desalojadas, possivelmente em razão da extração minerária de sal-gema. Os primeiros tremores do solo foram percebidos em 2018.

241Melhor esclarecido em capítulo próprio.

242O caso envolve o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho/MG em 2019, da mineradora Vale, causando a morte de 272 pessoas e derramando resíduos do minério e causando poluição ambiental na bacia do Rio Paraopeba.

243Caso relacionado à poluição ambiental na Bacia Carbonífera de Criciúma/SC, decorrente da extração de minério, deixando um passível ambiental de aproximadamente 5.084,65 hectares de áreas degradadas, cerca de 818 bocas de minas abandonadas e comprometimento de recursos hídricos superficiais de três bacias hidrográficas (bacias dos rios Araranguá, Urussanga e Tubarão).

Foi selecionado o caso relacionado ao rompimento da barragem de Mariana, por ser considerado o maior desastre ambiental do Brasil e um dos maiores do mundo. É bastante complexo, possui repercussão interestadual e envolve a Fundação Renova, organização sem fins lucrativos, responsável pela mobilização para reparação de danos, servindo como uma espécie de intermediária entre as empresas de exploração minerária e a população, cuja iniciativa, com certos fins dialógicos, necessita ser pesquisada para verificar a conveniência de replicação em casos semelhantes<sup>244</sup>.

O estudo de caso foi subdividido em duas seções. Uma de cunho mais descritivo da realidade apreendida e outra, analítico. Não houve submissão da pesquisa a um comitê de ética, por força do art. 2º, §2º da Resolução Enfam nº 12/21<sup>245</sup>, por não se enquadrar como pesquisa em seres humanos, já que voltada à investigação de processos, rotinas de trabalho e de gestão, em que o ser humano apenas contribui com sua vivência e conhecimentos pessoais. Os participantes, de qualquer forma, foram anonimizados, embora cientificados da possibilidade de identificação pela função pública exercida, no caso das entrevistas.

Na seção de caráter descritivo, foram investigadas algumas especificidades da tragédia ocorrida com o rompimento da barragem de Mariana, tais como números de vítima, extensão de danos, termos de ajustamento de condutas, a criação da Fundação Renova, números processuais, com o objetivo de levantar informações para a etapa seguinte e para o qual a análise documental se sobressaiu. Nessa seção foi priorizada a observância da realidade fática ao direito<sup>246</sup>.

Além da análise dos documentos produzidos pelas empresas envolvidas e/ou Fundação Renova na celebração de acordos, para os objetivos propostos

---

244 Voltando ao tema da afetação, da afinidade e de um certo ponto de vista privilegiado da pesquisa, a pesquisadora deste trabalho é juíza de direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e, por uma questão de honestidade intelectual, embora não trabalhasse nas áreas atingidas quando da ocorrência da tragédia ou com processos relativos ao estudo de caso, conhece parte da região e presenciou com enorme tristeza o pujante Rio Doce ser inundado por um mar de rejeitos de minérios, apesar de não ter sido esse conhecimento prévio determinante na escolha do caso.

245 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Resolução Enfam nº 21, de 12 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/159028/Res\\_12\\_2021\\_enfam.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/159028/Res_12_2021_enfam.pdf)> Acesso aos 11 jul, 2023.

246 PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Pesquisa Jurídica aplicada no mestrado profissional In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia de Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Saraiva, 2020.

também foram feitos requerimentos aos Tribunais de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como ao Tribunal Regional Federal da Região 6 solicitando informações dos processos relacionados aos casos. Embora a Justiça do Trabalho não esteja alheia às demandas estruturais e às consequências do caso sob estudo, não foram pesquisados processos da Justiça do Trabalho, limitando-se a pesquisa à justiça comum, ante a necessidade de delimitação do campo e escassez de tempo da pesquisa.

Para esta fase, ainda foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores processuais relevantes envolvendo o caso, que integram o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Poder Judiciário, das esferas estadual e federal, bem como do Consórcio Público de Defesa e Revitalização do Rio Doce – CORIDOCE, antigo Fórum Permanente dos Prefeitos da Bacia do Rio Doce, que abarca prefeitos de Minas Gerais e do Espírito Santo da região afetada. As entrevistas tiveram por escopo coletar as percepções ou representações e sugestões sobre a temática dos mais diversos ângulos<sup>247</sup>. Por não se tratar de pesquisa quantitativa, não foi buscado o ponto de saturação<sup>248</sup>.

As perguntas semiestruturadas foram elaboradas em três séries diversas, ante as peculiaridades da atividade dos(as) entrevistados(as): I) Ministério Público e Defensorias; II) CORIDOCE; III) Magistrados(as).

A percepção dos agentes sobre a comunicação no caso sob o estudo, permite compreender narrativas, crenças e pontos de vistas da perspectiva da área de atuação do entrevistado. O método não foi necessariamente um meio para checar fatos ou confirmar hipóteses, mas sobretudo para ouvir a versão do outro, ampliar o campo de visão, obter informações qualificadas e, se necessário, redirecionar a pesquisa.

---

247Integrantes da União, dos Estados e da Samarco não foram entrevistados, já que dirigiam (salvo os Estados) a Fundação Renova e o CIF, órgãos estes que foram objeto de estudo específico em item próprio da pesquisa. Ademais, firmaram o TTAC sem a participação dos demais, instituindo os referidos órgãos de controle interno e externo, dispondo, inclusive sobre comunicação, que também foi objeto de estudo específico em item próprio.

248Mário Engler observa certo risco de esvaziamento da utilidade da pesquisa empírica, sob o ponto de vista da utilidade prática para os operadores do Direito, se observado excessivo rigor metodológico, ressaltando que “a realização de um número reduzido de entrevistas com atores relevantes, para conhecer determinadas práticas de mercado, é melhor do que nenhum tipo de investigação sobre o assunto” (PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Pesquisa Jurídica aplicada no mestrado profissional In QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia de Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, 2020, nota nº 13, p. 579).

A modalidade utilizada foi a virtual, com o uso da plataforma Zoom, considerando a multiplicidade de municípios em que se situavam os(as) entrevistados(as). As entrevistas foram gravadas e arquivadas para eventual consulta ulterior. Foram colhidas as anuências dos(as) entrevistados(as) em um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Os nomes dos entrevistados foram suprimidos para minimizar o risco de represálias, embora tenham sido informados sobre a possibilidade de identificação em razão das atribuições exercidas.

Foi reunido, ainda, um grupo focal presencial na sede da Comissão dos Atingidos pela Barragem de Fundão (CABF) em Mariana/MG, epicentro do rompimento da barragem, com a intermediação realizada pelo Secretário do CORIDOCE. O TCLE foi lido em alta voz previamente à assinatura para o caso de haver pessoas com dificuldade de leitura e de compreensão do texto. Foi criado um ambiente em que os atingidos participantes<sup>249</sup> puderam se sentir seguros para expressar seus pontos de vista, notadamente tratando-se de um grupo homogêneo em termos socioeconômicos<sup>250</sup>.

Explicada a dinâmica dos trabalhos, os participantes foram identificados por números, que deveriam ser mencionados antes das falas, já que foram gravados apenas os áudios e não as imagens, medida que favorece controle/conferência das falas, sem prejudicar um clima mais descontraído e seguro. A gravação dos áudios foi realizada tanto pela pesquisadora como pela Comissão, utilizando-se três aparelhos celulares<sup>251</sup>.

Os debates foram semiestruturados a partir dos temas: impactos da tragédia; comunicação e diálogo; comunicação e diálogo com os órgãos envolvidos; meios de comunicação utilizados; sugestões para melhorias.

O grupo focal produz “dados qualitativos a partir do envolvimento de um pequeno número de pessoas reunidas em um grupo informal de discussão, focado

---

249Foram convidados dez atingidos, porém apenas cinco participaram desde o início e os demais chegaram próximo do fim dos trabalhos, razão pela qual não foram computados.

250GESPÚBLICA. **Pesquisa de satisfação: guia metodológico**. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão Pública, 2013. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia\\_de\\_pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_-\\_versao\\_1.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf)> Acesso em: 31 mai. 2023.

251Um da Comissão e dois da pesquisadora.

em temas particulares ou em um conjunto específico de questões”<sup>252</sup>. Objetiva inserir os participantes para que possam contribuir nas discussões com suas múltiplas visões.

O contato com os atingidos não pode ser descartado, uma vez que as falhas, os pontos de vulnerabilidades e os acertos na prestação dos serviços judiciais devem ter como uma de suas bases o entendimento sobre a avaliação dos usuários<sup>253</sup>. O presente trabalho tem como título o diálogo com o caso de Mariana, de forma que o diálogo com os atingidos necessitava ser incluso.

Ao pensar o direito em movimento, devem ser consideradas as conexões existentes entre teoria, método e prática para que possam ser construídas análises ricas e informadas, tanto no âmbito teórico, quanto empírico, o que exige múltiplas metodologias para propiciar perspectivas igualmente múltiplas, incluindo vocalidades para dar voz a pessoas que seriam silenciadas<sup>254</sup>.

Na Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro, realizada pelo CNJ no ano de 2023, é destacada a importância de a pesquisa não levar em conta apenas a satisfação do usuário, mas também traçar os pontos que merecem melhorias e as expectativas da sociedade para com o Judiciário<sup>255</sup>. Apesar deste trabalho não envolver uma pesquisa de satisfação propriamente dita, mesmo porque não possui caráter quantitativo, procura encontrar pontos que necessitam de melhorias, as expectativas dos participantes e sobretudo, o que merece replicação para aprimoramento da prestação jurisdicional.

Por fim, a última seção é de caráter analítico, colocando o caso sob a ótica da comunicabilidade. Foi realizada uma correlação crítica da primeira etapa do trabalho (teórica) com o caso concreto (fase exploratória do estudo de caso),

252BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Dar à luz na sombra:** condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, IPEA, 2015, p. 26.

253BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro.** Brasília: CNJ, 2023, p. 30. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

254ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial:** uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil. Orientadora: Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer. 2019. 375 f. Tese [Doutorado em Ciências Sociais] – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 99.

255BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

analisando as medidas de comunicação percebidas, utilizadas ou que poderiam ter sido utilizadas ou aperfeiçoadas, sem caráter exauriente, mas também com caráter propositivo. O trabalho de pesquisa procura “a identificação das chamadas melhores práticas, ou então o aprimoramento de uma prática já existente”<sup>256</sup>.

Com base nas informações prestadas pelos tribunais, anteriormente mencionadas, foi possível a realização de pesquisas diretamente nos autos judiciais de alguns processos-chave para identificar os mecanismos de comunicação utilizados, com o uso do sistema informatizado relacionado ao respectivo tribunal. A opção pela pesquisa apenas em processos-chaves, em especial, nas ações civis públicas, dá-se em razão de ter havido o ajuizamento de dezenas de milhares de processos decorrentes do caso sob estudo, de modo que inviabilizaria a pesquisa pelo curto espaço de tempo.

A empiria nesta pesquisa contribui para contextualização e enriquecimento das reflexões e proposições. Os achados não a esgotam<sup>257</sup> ou se caracterizam como um fim em si mesmo.

Foram utilizados, por fim, pesquisa de atos normativos, informações das atas de audiência e reuniões realizadas pelo Observatório Nacional sobre Questões Ambientais Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, dados dos bancos de boas práticas e pesquisa bibliográfica para análise comparativa, crítica e propositiva.

A comunicação e as teorias que envolvem os processos estruturais estão em constantes movimentos, adaptações, flexibilizações para adequação à evolução da sociedade, o que justifica o caminho metodológico diversificado utilizado.

---

256PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa empírica aplicada ao mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rebelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito [recurso eletrônico]. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 47.

257PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa empírica aplicada ao mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rebelo; FEFERBAUM, Marina. Metodologia da pesquisa em direito [recurso eletrônico]. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 47.

#### 4 ESPECIFICIDADES DO CASO DE MARIANA

*É como se tivesse acontecido um acidente nuclear, matando as pessoas lentamente de Mariana até a foz do Rio Doce<sup>258</sup>*

O rompimento da barragem de Fundão controlada pela Samarco Mineração S.A.<sup>259</sup>, ocorreu no dia 05/11/2015, no Município de Mariana/MG. Com o colapso da barragem, uma avalanche imediata de cerca de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos, com enorme força e velocidade, atingiu os córregos de Fundão e do Santarém, destruindo suas calhas e cursos naturais. Em seguida, milhões de metros cúbicos de rejeitos continuaram escoando de forma mais lenta, totalizando aproximadamente 60 milhões de metros cúbicos<sup>260261</sup>.

A onda de lama varreu o subdistrito de Bento Rodrigues, destruindo mais de 80% das edificações, desalojando os moradores, arrastando automóveis, animais, plantações e levando a óbito 19 pessoas. Ao atingir a calha do Rio Gualaxo do Norte, a onda percorreu por 55 km até o Rio do Carmo, atingindo algumas comunidades rurais, como de a Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama de Marina/MG e também os Municípios de Barra Longa<sup>262</sup> -

<sup>258</sup>Relato de uma moradora do Distrito de Regência, Município de Linhares/ES. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diligência a comunidades no Espírito Santo atingidas pelo rompimento da barragem de Mariana. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 3-5 out. 2019, p. 8 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios-de-atividades/relatorios-sobre-diligencias-realizadas/relatorio-2019-diligencia-a-municipios-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao-mariana/view>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

<sup>259</sup>Um empreendimento da Vale S.A.e a BHP Billiton.

<sup>260</sup>De acordo com cálculo apresentado pela Cáritas, esse volume de lama seria suficiente para encher 1.333.300 vagões de trem, que enfileirados equivaleria a um trem de 13.333,34 km, que corresponde à distância de 3,4 vezes de Lisboa a Rússia ou 3,2 vezes do Oiapoque ao Chuí (Museu Virtual Mariana: território atingido. Disponível em: <<http://www.territorioatingido.com.br/#/conteudostematicos/aguas/lama>> Acesso em: 29 jul. 2023). Já para Marcio Zonta e Charles Trocate, se os rejeitos fossem divididos por brasileiros, cada um receberia aproximadamente 450 quilos de rejeitos da mineração, que foram suportados pela população de alguns distritos e comunidades (**Antes fosse mais leve a carga**: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. A questão mineral no Brasil v. 2. Marabá/PA: Editorial Iguana, 2016).

<sup>261</sup>Um ano após a tragédia, houve denúncia de que os rejeitos continuavam vazando, o que teria acarretado 13 autos de infração pelo Ibama no período de 06/11/2015 a 01/11/2016 (CNDH, **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017).

<sup>262</sup>Segundo relatório do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, após a tragédia, houve aumento do consumo de álcool e drogas entre os jovens do município, pois as atividades de lazer deixaram de existir, tais como os campos de futebol, reuniões sociais e até mesmo a festa de carnaval (CNDH, **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e**

incluso o Distrito de Gesteira<sup>263</sup>, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. O material extravasado atingiu também a barragem de Santarém, que estava a jusante, destruindo parte de sua estrutura.

Entre a barragem de Fundão e a UHE Candonga (Usina Hidrelétrica Risoleta Neves), a onda dos rejeitos foi mais violenta, acarretando o transbordamento dos Rios Gualaxo do Norte e do Carmo, com destruição da cobertura vegetal que havia nas áreas ribeirinhas por arrastamento e remoção da camada superficial do solo. O soterramento da vegetação aquática e terrestre, provocados pela onda de lama, levou habitats naturais e animais à destruição.

Já no Rio do Carmo, a avalanche percorreu 22 km e alcançou o Rio Doce, que atende 228<sup>264</sup> municípios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, muitos dos quais tinham o rio como fonte de abastecimento de água<sup>265</sup>, de atividades de pesca, lavoura, turismo e lazer. No Rio Doce, os rejeitos foram devastando seu leito por cerca de 600 km até o Oceano Atlântico, quando aos 21/11/2015 chegou em sua foz, localizada no Município de Linhares/ES<sup>266</sup>. Além da poluição hídrica, trouxe mortandade animal, interrupção do abastecimento de água em diversos

---

**seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce.** Brasília: CNDH, 25 mai. 2017).

263O estado de abandono de Gesteira, após o soterramento, culminou na recente queda da torre de uma igreja centenária (Nossa Senhora da Conceição), que remanesce como o único prédio arquitetônico da comunidade, após com a tragédia até então (FGV. Gesteira: a produção do esquecimento. O diagnóstico. **Projeto Rio Doce**, s.d. Disponível em: <<https://projettoriadoce.fgv.br/gesteira#:~:text=A%20comunidade%20de%20Gesteira%2C%20localizada,rompimento%20da%20Barragem%20de%20Fund%C3%A3o.>> Acesso em: 10 ago. 2023)

264Segundo o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, o Rio Doce tem 879 km de extensão. Dos 228 municípios, 200 são mineiros e 28 capixabas, cuja população é estimada em 3,5 milhões de pessoas. Com rica biodiversidade, 98% da área insere-se no bioma da Mata Atlântica (considerado um dos mais ameaçados no mundo) e o restante no Cerrado (CBH-Doce. **A bacia** [s.d]. Disponível em: <<https://www.cbhdoce.org.br/institucional/a-bacia>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

265Aos 11/11/2015, quando a lama chegou no Município de Governador Valadares, cerca de 400 mil pessoas de pelos menos 11 municípios tiveram o abastecimento de água interrompido em Minas Gerais (FGV. O rompimento da barragem de fundão: um desastre que não acabou. O desastre. **Projeto Rio Doce**, s.d. Disponível em: <<https://projettoriadoce.fgv.br/o-desastre>>. Acesso em: 10 ago. 2023). Aos 19/11/2015, a lama chega no Município de Colatina/ES, cuja população de aproximadamente 96 mil habitantes, que também era abastecida pelo Rio Doce, ficou desguarnecida (DORNELAS, Rafaela Silva; LIMA, Laísa Barroso; ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta; AMARAL, João Paulo Pereira do; CASTRO, Julia Silva de; DIAS, Thaís Henriques. Ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016).

266Em 26/11/2023, os rejeitos já tinham avançado 20 km oceano a dentro, 35 km de extensão lateral sentido norte e 5 km sentido sul (FGV. O rompimento da barragem de fundão: um desastre que não acabou. O desastre. **Projeto Rio Doce**, s.d. Disponível em: <<https://projettoriadoce.fgv.br/o-desastre>> Acesso em: 10 ago. 2023).

municípios<sup>267</sup>, alagamentos de áreas mais planas, deixando no local sedimentos da mineração.

O rompimento da barragem acarretou assoreamento de rios, mudança de cursos, soterramento de nascentes, destruição de pontes e vias de acesso, pavimentação das margens e matas ciliares, morte de vegetação por afetação do solo – aproximadamente 1.176 hectares foram destruídos ao longo do Rio Doce, mortandade de peixes<sup>268</sup> e crustáceos, poluição de manguezais, o que obrigou muitos atingidos a trocar o único ofício que sabiam fazer. Cerca de 11 toneladas de peixes forma mortos e mais de duzentas espécies, da fauna e flora da bacia atingida, foram ameaçadas<sup>269</sup>.

---

267De acordo com o TTAC elaborado em 02/03/2016, foi considerado que as sedes dos seguintes Municípios tiveram o sistema de abastecimento de água inviabilizado temporariamente: Alpercata; Gov. Valadares; Tumiritinga; Galiléia; Resplendor; Itueta; Baixo Guandu; Colatina; Linhares. Além dos seguintes distritos: em Mariana – Camargos, Pedras e Paracatu de Baixo; em Barra Longa – Gesteira; Barreto; em Santana do Paraíso – Ipaba do Paraíso; em Belo Oriente – Cachoeira Escura; em Periquito – Pedra Corrida; em Fernandes Tourinho – Senhora da Penha; em Governador Valadares – São Vitor; em Tumiritinga – São Tomé do Rio Doce; em Aimorés – Santo Antônio do Rio Doce; em Baixo Guandu – Mascarenhas; em Marilândia – Boninsenha; em Unhares – Regência (FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta.** Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf> Acesso em: 14 ago. 2023).

268Para que não houvesse extinção total da fauna do Rio Doce por falta de oxigênio na água, foi realizada uma força tarefa no Espírito Santo, com o auxílio de diversos pescadores, denominada “Operação Arca de Noé” para retirada temporária de peixes vivos do Rio para lagoas com águas limpas, daqueles locais em que a lama estava prevista para chegar, já que por onde a lama tinha passado, os peixes, caramujos e todas as plantas aquáticas, que dariam base para o ciclo biológico tinham morrido (SENRA, Ricardo; KAWAGUTI, Luis. MG: “Arca de Noé” é chamada por WhatsApp para salvar peixes. Cidades. **Terra**, 13 nov. 2015. Disponível em <terra.com.br/noticias/brasil/cidades/pescadores-convocam-arca-de-noe-por-whatsapp-para-salvar-peixes-de-diluvio-de-lama,7d46ba2efee4922089d40ab1e2eed272et16w1im.html>. Acesso em: 11 ago. 2023).

269BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório de atividades.** Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, maio-julho, 2019.

Por tais razões é considerada a maior tragédia ambiental brasileira e uma das maiores do mundo<sup>270271</sup>, cujo “nível de impacto foi tão profundo e perverso ao longo de diversos estratos ecológicos que é impossível estimar um prazo de retorno da fauna ao local”<sup>272</sup>. Além dos óbitos, fulminou sonhos, memórias, ofícios, convívio comunitário pelo deslocamento forçado de famílias<sup>273</sup> (desterritorialização), o modo de vida, a solidariedade humana<sup>274</sup> e seguiu adoecendo a saúde física e mental dos atingidos, dentre estes povos e comunidades tradicionais, como ribeirinhos,

270ARAÚJO, Heriberto. Tsunami de lama tóxica, o maior desastre ambiental do Brasil. **El País**, Brasil, 31 dez. 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/30/politica/1451479172\\_309602.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/30/politica/1451479172_309602.html)> Acesso em: 21 mai. 2024; ALTINO, Lucas; AZEVEDO, Luis Felipe. Desastre ambiental em Brumadinho é o quarto maior da história mundial: veja a lista. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/01/25/desastre-ambiental-em-brumadinho-e-o-quarto-maior-da-historia-mundial-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em: 21 mai. 2024; CARVALHO, Délton Winter de. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil 2015: What We Have to Learn from Anthropogenic Disasters. **Natural Resources Journal**, Albuquerque, v. 59, n. 2, p. 281-300, summer 2019.

271Os dados compilados neste capítulo foram extraídos, principalmente, dos seguintes documentos: MPF. **Caso samarco** [s.d] Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>> Acesso em 28 jul. 2023; TEIXEIRA, Raquel. **Desastre: rompimento da barragem em Mariana completa 4 anos**. Rádio Senado. Notícias. Brasília: Senado, 18 nov. 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2019/11/08/rompimento-da-barragem-de-mariana-mg-completa-4-anos>>. Acesso em: 28 jul. 2023; CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diligência a comunidades no Espírito Santo atingidas pelo rompimento da barragem de Mariana**. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 3-5 out. 2019 <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios-de-atividades/relatorios-sobre-diligencias-realizadas/relatorio-2019-diligencia-a-municipios-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao-mariana/view>>. Acesso em: 28 jul. 2023; NERY, Samantha de Oliveira; ANDRADE, Claudia Nunes de Lima e; CASTRIOTA Leonardo Barci. Um museu de território para Bento Rodrigues. **Indisciplinar**. pp. 344-373 [s.d]. Disponível em:<<https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32876>> Acesso em: 29 jul. 2023.

272CNDH, **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017, p. 45.

273De acordo com dados coletados pela Cáritas, somente nas áreas atingidas do Município de Mariana, 85% da população tiveram que migrar para outra localidade deixando seus modos de vida e 15% permaneceram, porém são consideradas também deslocadas, pela descaracterização significativa da área. Foi apontado, ainda, o êxodo rural compulsório de 947 famílias para a sede do Município, o que agrava a vulnerabilidade das famílias, pela modificação abrupta do estilo de vida (Museu Virtual Mariana: território atingido. Disponível em: <<http://www.territorioatingido.com.br/#/conteudostematicos/casas/deslocamentoforcado>> Acesso em: 29 jul. 2023).

274Os moradores de Bento Gonçalves passaram a sofrer discriminação por parte da população de Mariana, em razão da crise financeira com a paralisação das atividades da Samarco. Como exemplo, segue o editorial do jornal Ponto Final de Mariana, de 04-09 de nov. de 2016: “Enfim, a lama não apenas inundou os lares, mas deixou marcas que ficarão para sempre, prova disso é que em pouco tempo os atos de solidariedade aos atingidos pelo desastre da barragem de Fundão deram lugar à discriminação, à rejeição de um povo, que passou a ser chamado de forma depreciativa ‘povo do Bento’ ou ‘os bentos’. Inúmeras piadas passaram a circular para menosprezá-los e, se não bastasse, até um abaixo-assinado para que as crianças de Bento Rodrigues não estudassem na escola do Bairro Rosário foi feito. Ou seja, além da morte de 19

remanescentes de quilombolas e indígenas (Krenak, Tupiniquim e Guarani), que se relacionam de forma especial com a natureza<sup>275</sup>.

De acordo com o painel dos grandes litigantes<sup>276</sup>, na categoria “polo passivo”, levado em conta os processos ainda pendentes no ano de 2023 no TJMG, a Vale S/A figura como quarta maior litigada, perdendo apenas para a Justiça Estadual, o Estado de Minas Gerais e o INSS. A Samarco Mineração S/A figura como a quinta maior litigada e a BHP Billiton Brasil como oitava. Se considerada a Justiça do Trabalho, no TRT 3 e no TRT 17, que abarca o território, respectivamente, do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo, a Vale S/A figura como a maior litigada em ambas as pesquisas<sup>277</sup>.

Apenas no âmbito do TJMG foram ajuizadas 98.818<sup>278</sup> ações, dentre individuais e coletivas, impactando os trabalhos de diversas comarcas, dentre as quais se destaca a comarca de Governador Valadares, que recebeu 69.917 processos. No TRF6 entre ACPs, ações penais e ações conexas, foram distribuídas mais de 400 ações<sup>279</sup>.

Ante a multiplicidade de ações e foros, o Superior Tribunal de Justiça, em conflito de competência positivo, estabeleceu que todas as ações relacionadas aos impactos ambientais sobre o ecossistema do Rio Doce como um todo, deveriam tramitar na 12ª Vara da Justiça Federal em Belo Horizonte (atual 4ª Vara Cível e Agrária). Nos demais juízos, deveriam permanecer as ações ajuizadas que envolvessem os aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia, como no caso de ressarcimento das vítimas e familiares, abastecimento de água potável, em

---

peças, a onda de lama também contribuiu para matar a esperança de muitos jovens que até para estudar encontraram dificuldades, sofrendo bullying” (CNDH, **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017, p. 36).

275BEZERRA, André Augusto Salvador. A compreensão do ecocídio a partir de saberes indígenas: por uma virada ontológica no Sistema de Justiça Criminal Internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminas – RBCCRIM**. v. 188, n.18, fev, 2022.

276CNJ. **Painel dos Grandes Litigantes**. CNJ, s.d. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>> Acesso em: 4 mar. 2023.

277No painel dos Grandes Litigantes, até o dia 04/03/2023, data do acesso e colheita dos dados informados, não consta o recém-criado TRF6, que corresponde à região do Estado de Minas Gerais, de modo que restou prejudica a posição dos litigados no âmbito da Justiça Federal, que concentra as ações coletivas ambientais relacionadas ao rompimento da barragem de Mariana.

278Dados públicos informados pelo TJMG até o dia 03/03/2023.

279Dados públicos informados pelo TRF6 até o dia 29/03/2023.

razão da necessidade de serem adotadas soluções locais e prejudicar o acesso ao Poder Judiciário pela distância<sup>280</sup>.

Continuam sendo ajuizadas ações contra as empresas, inclusive no estrangeiro<sup>281</sup>, o que reflete uma certa desesperança da população e sensação de insaciedade, por envolver danos irreparáveis e procrastinação.

Após esse resumo, para uma melhor compreensão do caso antes da análise crítica sob a ótica da comunicabilidade, serão apresentadas nos próximos itens algumas peculiaridades relativas à governança extrajudicial do caso, além de achados extraídos do contato direto com alguns dos atores processuais.

#### 4.1 Termos de ajustamento de conduta e de compromisso

Depois do rompimento da barragem de Fundão, diversos termos de compromisso e ajustamento de condutas extrajudiciais foram celebrados, influenciando significativamente a comunicação e os rumos do caso em estudo. As partes ainda buscam uma repactuação<sup>282</sup>, e enquanto isso não se concretiza, seguem os principais acordos extrajudiciais celebrados.

##### 4.1.1 Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar – TCSA

Dez dias após o rompimento da barragem de Fundão e um dia antes da chegada da lama de rejeitos no Estado do Espírito Santo<sup>283</sup>, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do

280BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 144.922**. Suscitante: Samarco Mineração S/A Suscitado: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadare – MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares – MG. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF3), 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

281Mais de 700.000 pessoas figuram como autoras em uma ação coletiva ajuizada na corte inglesa, conforme informações da Pogust Goodhead, disponíveis em: <<https://casoinglesmariana.com.br/>> Acesso em: 07 jun. 2024.

282Para mais informações vide <<https://portal.trf6.jus.br/mesa-de-repactuacao/>>.

283De acordo com o Prefeito de Baixo Guandu/ES, que fica na divisa do Estado de Minas Gerais com o Espírito Santo, margeando o Rio Doce, a lama chegou às 17:00 h do dia 16/11/2023, quando então foi suspenso abastecimento de água do Município pelo Rio Doce (BORGES, Juliana. Lama de barragem da Samarco chega a Baixo Guandu, ES. **G1**, 16 nov. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2015/11/lama-de-barragem-da-samarco-chega-baixo-guandu-es.html>> Acesso em: 17 ago. 2023).

Trabalho celebraram com a Samarco o TCSA<sup>284</sup>, buscando estabelecer ações preventivas para mitigação dos possíveis impactos socioambientais nos Municípios de Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares/ES.

Foi prevista a necessidade de apresentação de um plano emergencial para resgate imediato da fauna aquática<sup>285</sup> e tomada de medidas para garantir o abastecimento de água, como caminhões pipas, estações de tratamento para captação alternativa de água, reservatórios e construção de poços artesianos<sup>286</sup>.

Aos 04/12/2015 foi realizado um aditivo ao TCSA<sup>287</sup>, com o objetivo de tomada de medidas emergenciais para manutenção da renda e amparo daqueles que tinham a renda vinculada ao Rio Doce ou potencialmente atingida pelo dano socioambiental, com previsão de um plano de identificação e cadastramento, auxílio subsistência e entrega de cestas básicas.

Apesar de não haver participação direta dos atingidos e dos respectivos municípios na celebração dos termos, a urgência das medidas e o curto tempo em que celebrados justificaram a celebração apenas com o Ministério Público, que de

284MPES. **Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar**. Vitória/ES, 15 de novembro de 2015. Disponível em:

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/cc305cc3-baf7-4974-8926-cae4aaf66600.pdf> Acesso em: 16 ago. 2023.

285Antes da celebração do TCSA, já havia sido iniciado uma força tarefa no Espírito Santo, com o auxílio de diversos pescadores, denominada “Operação Arca de Noé” para retirada temporária de peixes vivos do Rio para lagoas com águas limpas (SENRA, Ricardo; KAWAGUTI, Luis. MG: ‘Arca de Noé’ é chamada por WhatsApp para salvar peixes. Cidades. **Terra**, 13 nov. 2015. Disponível em <terra.com.br/noticias/brasil/cidades/pescadores-convocam-arca-de-noe-por-whatsapp-para-salvar-peixes-de-diluvio-de-lama,7d46ba2efee4922089d40ab1e2eed272et16w1im.html>. Acesso em: 11 ago. 2023).

286Por exemplo, o Município de Colatina/ES, com uma população de cerca de 96 mil habitantes, era abastecido de forma exclusiva pelo Rio Doce. Nada obstante, Dornelas et al destacou possível descaso da Mineradora com o TCSA, pois com sete dias de fornecimento de água à população, obteve uma decisão judicial que autorizou a cessação da distribuição, que foi posteriormente reformada com a interposição de recurso pelo Ministério Público, retomando-se o abastecimento. Apesar do cumprimento da decisão judicial, a falta de logística adequada acarretou filas de espera por longas horas para a população conseguir pegar duas garrafas de água mineral, o que nem sempre é suficiente, pois a água também é necessária para ingerir, cozinhar alimentos e outros usos. Aos 24/01/2016 a Samarco novamente cessou o fornecimento de água, sob a justificativa de que a água do rio já estava potável. O MPF/ES e o MPT/ES tiveram que ajuizar uma ação judicial específica pugnando pela continuidade do fornecimento de água, pedido que foi acolhido. Houve diversos protestos nas ruas pela população (Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta. MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016).

287MPF. **Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar**. Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2015. Caso Samarco. Acordos. Disponível em<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/PrimeiroAditivoaoTermodeCompromissoSocioambiental\_auxliasubsistenciaatividadeslaborativascomprometidas.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

qualquer forma, abrangeu as esferas de atribuições estadual, federal e trabalhista, o que conferiu uma certa amplitude nas ações previstas, diversamente do TTAC, que será melhor analisado no item seguinte.

#### 4.1.2 Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC

Aos 02/03/2016 foi celebrado um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta<sup>288</sup> firmado pelos compromitentes União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Agência Nacional de Águas – ANA, o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, o Estado de Minas Gerais, o Instituto Estadual de Florestas – IEF, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas – IGAM, a Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, o Estado do Espírito Santo, o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo – IDAF, a Agência Estadual de Recursos Hídricos – AGERH; e pelas compromissárias Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil LTDA.

O TTAC foi celebrado no bojo da ação 0069758-61.2015.4.01.3400 (“ACP da União”, ajuizada pela União, Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo), que tramitava na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, em meio a um turbilhão de autos de infração, multas<sup>289</sup> e inúmeras ações judiciais.

Com 260 cláusulas estipuladas sobre variados temas, destaca-se para esta pesquisa:

- Previsão de programas para recuperação ambiental e socioeconômica da área de abrangência do desastre, que seriam elaborados, desenvolvidos e implementados por uma fundação a ser instituída pela Samarco e

288FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL-ASSINADO-PARA-ENCAMINHAMENTO-E-USO-GERAL.pdf> Acesso em: 14 ago. 2023.

289Até o dia 16/03/2016 constam ao menos 39 notificações e 05 autos de infração, cujo total em multas resulta em R\$ 250.000.000,00 (IBAMA. **Rompimento da Barragem de Fundão: Documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG**, 16 de março de 2023. [atualizado em 28/09/2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2020/rompimento-da-barragem-de-fundao-documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg> Acesso em: 18 ago. 2023).

acionistas, de natureza privada e sem fins lucrativos, que posteriormente foi denominada de Fundação Renova;

- Aspectos gerais da fundação e que seu patrimônio seria constituído de aportes pelas compromissárias<sup>290</sup>, considerando no valor dos aportes os depósitos/bloqueios judiciais<sup>291</sup>, inclusive o realizado na ACP 0043356-50.2015.8.13.0400 da 2ª Vara de Mariana/MG<sup>292</sup>;
- Princípios e eixos temáticos para elaboração e execução dos programas;
- Atendimento especializado aos povos indígenas Krenak e das terras indígenas de Comboios, Tupiniquim e Caieiras Velhas II, em programa a ser construído em conjunto com os indígenas e com a FUNAI;
- Constituição do Comitê Interfederativo e suas funções principais;
- Extinção de diversas ações judiciais e ações coletivas que foram listadas<sup>293</sup>, além das que seriam propostas relativas ao evento e que tivessem objeto abrangido pelo TTAC, mediante manifestação das instituições compromitentes<sup>294</sup>, com exceção da Ação Civil Pública 0043356-50.2015.8.13.0400, que tinha sido distribuída para a 2ª Vara Cível de Mariana/MG originalmente;
- Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social;

O acordo foi homologado aos 05/05/2016 em audiência de conciliação na Coordenadoria do Sistema de Conciliação do TRF 1, no âmbito do julgamento dos Agravos de Instrumento n. 0002453-41.2016.4.01.0000, 0002170-18.2016.4.01.0000 e 0002627-50.2016.4.01.0000.

290O acordo previu a alocação de 20 bilhões para reparação e parece inspirado, inclusive no valor, no fundo criado pela British Petroleum (BP) no caso do evento ambiental ocorrido no Golfo do México, com derramamento de petróleo em 2010.

291De acordo com o TTAC “serão considerados como parte do aporte anual 50% (cinquenta por cento) dos valores bloqueados ou depositados judicialmente, em numerário ou equivalente, de qualquer das instituidoras (SAMARCO, BHP ou VALE), em decorrência de decisões judiciais em ações coletivas que abranjam medidas ou ações objeto do presente Acordo”, de modo a extrair que cada vez que houver um bloqueio judicial, a renda da Fundação Renova que cuida dos programas socioambientais será reduzida.

292Importante observar que foi transacionado verba à disposição da Justiça Estadual de Minas Gerais, cujo bloqueio se deu atendendo a pedido do Ministério Público Estadual, que não participou da celebração do TTAC, sendo certo que a homologação do acordo se deu no âmbito da Justiça Federal.

293Ações que pactuaram extinguir, independente da anuência dos autores: a) 9 ações ajuizadas na Justiça Federal do Espírito Santo MPF, MPT, pelo Município de Colatina e pelo SANEAR (ressalvados um processo de embargos à execução ajuizado pela Samarco) contra as compromissárias e algumas contra as compromitentes. b) 8 ações ajuizadas na Justiça Estadual do Espírito Santo, pelo Estado, pelo Município de Linhares, pela Federação das Colônias dos Pescadores – FECOPES, pela Defensoria Pública Estadual e pelo MP Estadual contra as compromissárias. c) 5 ações na Justiça Federal de Minas Gerais ajuizadas pelo MPF, DPU, Instituto Abolicionista Animal, Associação de Defesa de Interesses Coletivos e Rosilene Maria Clemente de Sousa Ferreira (ação popular) contra as compromissárias e algumas também contra as compromitentes. d) 24 ações ajuizadas na Justiça Estadual de Minas Gerais pelo MP Estadual, Defensoria Pública, Município de Resplendor, Aimorés, Tumiritinga, Ituêta, Estado e órgãos estatais, Associação Resplendoreense Transportadores Tiradores de Areia – ARTIA, Núcleo de Assessoria Atingidas por Barragens – NACAB, Associação Náutica de Resplendor – ANAR, Associação dos Moradores de Galileia – AMGAL, Sociedade Humanitária Nacional – SOHUMANA, Associação Valadarensense de Defesa do Meio Ambiente – VDMA, Mauro Jorge de Paula Bomfim e outros (ação popular) contra as compromissárias.

294Observe-se que a incumbência de pedir a extinção no bojo dos processos era do poder público e não das mineradoras compromissárias.

Sem entrar no mérito se o extenso acordo tutelava de forma suficiente o meio ambiente e os atingidos, pois foge ao objeto deste trabalho, chama atenção o fato de o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Municípios e os atingidos não terem participado das negociações. Não houve, ainda, consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais<sup>295</sup>. Diversamente do TCSA que foi celebrado no calor dos fatos para tomada de medidas emergenciais, para o TTAC houve tempo hábil para ampliar a discussão.

O MPF oficiou em 19/01/2016 aos autores da Ação Civil Pública nº 69758-61.2015.4.01.3400, solicitando informações sobre os termos do acordo que pretendiam celebrar com a Samarco, notadamente sobre quais foram os estudos técnicos que deram embasamento para mensuração dos valores globais. Ainda assim, o TTAC foi celebrado sem a participação do Ministério Público<sup>296</sup>.

Para piorar, tanto os compromitentes como os compromissários do TTAC figuravam como réus em diversas ações ajuizadas, em razão da possível solidariedade em relação aos danos. Portanto, réus ou potenciais réus dos litígios entraram em composição para, inclusive, pedir a extinção de ações ajuizadas por terceiras pessoas alheias ao TTAC.

Não foi apresentada justificativa para um acordo dessa magnitude ter sido realizado sem um debate prévio para uma construção coletiva e colaborativa com aqueles que poderiam ser atingidos por seus efeitos. A ausência do espaço democrático intensifica as violações dos direitos das pessoas atingidas e fere o princípio do devido processo legal coletivo<sup>297</sup>.

O MPF apresentou reclamação no STJ contra a decisão de homologação do TTAC, que foi liminarmente suspensa, com destaque para os seguintes pontos que interessam ao recorte desta pesquisa e que versam sobre a ausência de diálogo prévio com os interessados:

Deveras, mesmo que não haja dúvidas a respeito da impossibilidade de o referido acordo limitar o acesso à Justiça dos indivíduos que se sentirem

<sup>295</sup>Conforme preconiza a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

<sup>296</sup>MPF. MPF questiona proposta de acordo judicial da União e estados com Samarco, Vale e BHP, 20 DE JANEIRO DE 2016. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-questiona-proposta-de-acordo-judicial-da-uniao-e-estados-com-samarco-vale-e-bhp>> Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>297</sup>DORNELAS, Rafaela Silva et al. In MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

prejudicados com o rompimento da barragem do Fundão, o fato é que ainda devem ser respaldadas outras demandas de natureza igualmente coletivas, as quais repercutem sobre a esfera de direitos de entes federativos e entidades civis que sequer tiveram a oportunidade de participar das tratativas para a autocomposição do litígio, a exemplo dos Municípios atingidos e associações representantes dos interesses envolvidos na causa. Nesse particular, trago as seguintes considerações do em. Desembargador Afrânio Vilela, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1.0000.16.031023-1/001: Até porque, basta verificar que os Municípios descritos no item V, não representados no ACORDO, são: Mariana, Barra Longa, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Sem-Preixe, Rio Casca, São Pedro dos Ferros, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, Raul Soares, Dionísio, Córrego Novo, Pingo D'água, Mariléia, Bom Jesus do Galho, Timóteo, Caratinga, Ipatinga, Santana do Paraíso, Ipaba, Belo Oriente, Bugre, Iapu, Naque, Periquito, Sobrália, Fernandes Tourinho, Alpercata, Governador Valares, Tumiritinga, Galiléia, Conselheiro Pena, Resplendor, Itueta, Aimorés, Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares. (...) Ora, os mais atingidos, e que não estão no ACORDO (Municípios e população), estão tendo seus direitos decididos por Terceiros, ao que parece, desautorizados para tanto. (...) Ora, o Ministério Público de Minas Gerais não foi ouvido, as partes não foram ouvidas. Ferido, portanto, o devido processo legal. Enfatize-se, por seu turno, que há cominações no sentido de que o Estado de Minas Gerais e o do Espírito Santo indicarão representantes dos municípios para integrar o citado comitê interfederativo. No entanto, repita-se, não há indicativo de que qualquer município atingido tenha participado das negociações em comento, não obstante as obrigações que foram atribuídas a esses entes da federação no âmbito da referida avença. Nesse mesmo passo, também não está demonstrada a inclusão de membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na formatação do ajuste em comento, o que indica a ausência de adequado debate para o desenlace convencionado do litígio, justamente entre aqueles atores locais mais próximos e, portanto, mais sensíveis aos efeitos da referida tragédia. Ademais, diante da extensão dos danos decorrentes do desastre ocorrido em Mariana/MG, seria rigorosamente recomendável o mais amplo debate para a solução negociada da controvérsia, por meio da realização de audiências públicas, com a participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada, da comunidade científica e dos representantes dos interesses locais envolvidos, a exemplo das autoridades municipais. Ademais, também não se deve olvidar os riscos de lesão aos interesses dos entes federativos e demais representantes dos direitos difusos e coletivos afligidos pelo malsinado "EVENTO", que ficaram à margem de todo esse processo de negociação, a despeito de estarem diretamente sujeitos às cominações traçadas no aludido acordo<sup>298</sup>.

A reclamação foi extinta aos 26/08/2020 pela perda do objeto, considerando que, após a liminar que suspendeu os efeitos da decisão homologatória, a referida decisão foi anulada pela 5ª Câmara do TRF1. O acordo já

---

298BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Reclamação nº 31.935** – MG. Decisão Monocrática. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Desembargadora Federal Coordenadora Geral do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada – TRF3), 30 de junho de 2016. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=62655501&tipo\\_documento=documento&num\\_registro=201601677297&data=20160701&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=62655501&tipo_documento=documento&num_registro=201601677297&data=20160701&formato=PDF)>. Acesso em: 19 ago. 2023.

tinha sofrido, ainda, diversas alterações que foram submetidas à homologação do juízo da 12ª Vara de Belo Horizonte/MG (TAP e TAC Governança), que serão analisadas nos próximos tópicos<sup>299</sup>.

#### 4.1.3 Termo de Ajustamento Preliminar – TAP

O MPF, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton Brasil Ltda firmaram aos 18/01/2017 um Termo de Ajustamento Preliminar<sup>300</sup>.

Apesar da suspensão dos efeitos da decisão que homologou o TTAC, o MPF firmou o Termo de Ajustamento Preliminar a partir do TTAC, definindo garantias, peritos, assessoria técnica, dentre outros pontos, com vistas a um futuro termo de ajustamento de conduta final, do qual se destacam os seguintes princípios pré-estipulados: priorização da autocomposição para resolução dos litígios; legitimação adequada por meio da participação das comunidades atingidas, inclusive na definição e desenvolvimento dos programas; e transparência.

Percebe-se a essa altura das tratativas uma preocupação especial com a legitimidade adequada para celebração dos acordos, com prestígio às comunidades atingidas, considerando a enxurrada de críticas em relação ao TTAC.

Constou de forma expressa a necessidade de realização de, pelo menos, onze audiências públicas até 15/04/2017 (cinco em Minas Gerais, três no Espírito Santo e uma para cada terra indígena – Krenak, Comboios e Caieiras Velhas), com observância da consulta prévia quanto a estes, respeitada as normas convencionais e legislação pertinente.

No dia 16/11/2017 foi celebrado um aditivo ao TAP<sup>301</sup>, estipulando a necessidade de disponibilização de assessorias técnicas aos atingidos e de

299BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Reclamação nº 31.935** – MG. Decisão Monocrática. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Desembargadora Federal Coordenadora Geral do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região. Relator: Min. Og Fernandes, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=114667185&registro\\_numero=201601677297&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20200908&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=114667185&registro_numero=201601677297&peticao_numero=&publicacao_data=20200908&formato=PDF)>. Acesso em: 19 ago. 2023.

300MPF. **Termo de Ajustamento Preliminar**. Belo Horizonte/MG, 18 de janeiro de 2017. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

301MPF. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)**. Belo Horizonte, 16/11/2017. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>> Acesso em: 09 set. 2023.

realização de um diagnóstico dos danos socioeconômicos. Foi definido que o Fundo Brasil de Direitos Humanos – Fundo Brasil ficaria incumbido de realizar a coordenação e contratações de assessorias técnicas às pessoas atingidas, dar suporte à realização de audiências públicas junto às comunidades atingidas e às consultas prévias. À Fundação Getúlio Vargas – FGV incumbiria a mensuração dos danos socioeconômicos, que dentre as premissas metodológicas seria a centralidade das pessoas atingidas, a independência técnica, a participação social e abordagem em direitos humanos<sup>302</sup>.

Os acordos foram homologados/comunicados no bojo da ACP 0023863.07.2016.4.01.3800 ajuizada pelo MPF.

#### 4.1.4 TAC Governança

O Termo de ajustamento de conduta, apelidado de TAC Governança<sup>303</sup>, foi firmado aos 25/06/2018 entre o MPF, MPMG, MPES, DPU, DPMG, DPES, União, IBAMA, ICMBio, ANA, AMN, FUNAI, Estado de Minas Gerais, IEF, IGAM, FEAM, Estado do Espírito Santo, IEMA, IDAF, AGERH, Samarco, Vale, BHP Billiton Brasil e Fundação Renova, para modificar os termos do TTAC e convalidá-lo no que não modificado.

Rege-se pelos princípios da(o):

- Efetiva participação das pessoas atingidas;
- Fortalecimento da atuação conjunta e articulada das esferas de governo na proteção dos direitos das pessoas atingidas;
- Transparência da difusão de informações acerca das ações de reparação integral;
- Restauração das condições de vida das pessoas atingidas;
- Realização de pesquisas e diagnósticos, considerando as diversidades regionais, para fins de cumprimento das obrigações estabelecidas no TTAC e desse acordo;
- Preferência pela contratação e utilização de mão de obra local e o estímulo à contratação de rede de fornecedores locais nas ações tomadas;

302A FGV criou uma página específica na *internet* denominada Projeto Rio Doce, reunindo dados e fatos, bem como descrevendo os trabalhos realizados, as matrizes de danos, as premissas metodológicas e três objetivos: “identificar e aferir valor ao que foi destruído, danificado ou perdido, com vistas à reparação integral a todos os que sofreram danos”; “amplificar a voz dos atingidos e atingidas”; e “gerar conhecimento para que as autoridades e a comunidade avancem na fiscalização e no controle da reparação integral de atingidos e atingidas por desastres”. Disponível em: <<https://projetorioce.fgv.br/o-projeto-rio-doce>> Acesso em: 23 ago. 2023.

303MPF. **Termo de ajustamento de conduta**. Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 24/08/2023.

- Acesso amplo e adequado à informação;
- Estabelecimento de canais de diálogo e de interlocução entre as pessoas atingidas, o poder público, as empresas, a Fundação e a sociedade;
- Execução de medidas de reparação integral adequadas à diversidade dos danos;
- Reconhecimento, na implementação dos programas, projetos e ações da especificidade das situações de mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e doentes crônicos, entre outros;
- Reconhecimento das especificidades e singularidades de cada povo indígena, quilombola e tradicional, quando da reparação integral dos danos;
- Transparência no processo de pesquisa e definição dos parâmetros de indenização das pessoas atingidas;
- Proteção dos direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, sobretudo no que tange à implementação e observância de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT;
- Reconhecimento dos princípios previstos no TAP, no aditivo e na cláusula 7 do TTAC, respeitadas as alterações desse acordo.

Embora novamente sem a participação dos municípios e ao menos sem a participação nominal de qualquer comissão ou associação ligada aos atingidos<sup>304</sup>, apesar das críticas até então ao TTAC, veio com o intuito anunciado de dar voz aos atingidos, introduzindo modificações nas estruturas da Fundação Renova e do CIF com o escopo de alterar o sistema de gestão e governança do TTAC para uma construção coletiva de soluções. Daí ser denominado TAC Governança.

Observa-se dos princípios alguns pontos atrelados ao aprimoramento da comunicação, tais como a efetiva participação dos atingidos na definição dos projetos/programas/ações, transparência, acesso amplo e adequado às informações, como consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

Três eixos principais foram objeto desse TAC: a) a governança do TTAC; b) os mecanismos de participação dos atingidos; c) o processo de negociação para repactuação dos programas já em curso pela Fundação Renova.

Em relação aos dois primeiros eixos, foi buscado maior participação dos atingidos nas instâncias decisórias e consultivas, com a criação de comissões locais, câmaras regionais, um fórum de observadores e o apoio de uma assessoria técnica.

---

<sup>304</sup>Segundo Vitorelli, o parecer avaliativo da minuta do TAC-Gov contou com reuniões com as comissões de atingidos para sugestões (VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022).

As comissões locais foram oficializadas e reconhecidas como interlocutoras legítimas para as questões ligadas à participação e governança no processo que visa à reparação integral, a serem formadas por pessoas atingidas residentes nos municípios atingidos ou, excepcionalmente, que tenham sofrido dano em atividades na área de abrangência das comissões, embora não residente. De início foram previstas dezenove comissões<sup>305</sup>.

A forma de composição, eleição ou definição dos integrantes, assim como o funcionamento das comissões, foi deixado para livre auto-organização, sem definição de critérios para aferir se houve representatividade adequada, o que trouxe algumas complicações a serem melhor tratadas no item 5.3. Ao menos constou do TAC que precisam garantir a representatividade de todos os grupos, a paridade de gênero (sempre que possível), respeitando os princípios de auto-organização identitária, porém, sem explicitá-los.

Constou definição, porém, dos deveres e a necessidade de as comissões serem assessoradas de forma técnica, de receberem apoio do poder público para, dentre outras funções, terem condições de formularem propostas, críticas, sugestões e de interagir com outras comissões no âmbito da respectiva câmara regional<sup>306</sup>.

Foram instituídas, ainda, seis câmaras regionais, compostas pelos atingidos, que se constituem em fóruns de discussão, de organização participativa e de interlocução para com a Fundação Renova. As câmaras, em comum acordo com a Renova, poderão propor modificações nos programas e projetos voltados à reparação dos danos, que instruídas com as respectivas notas técnicas são encaminhadas ao CIF.

---

305Foi estabelecido no TAC que em até 12 meses da homologação poderiam ser constituídas outras comissões, observado o número dos municípios como limite. Contudo, as comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais poderiam formar as suas próprias comissões locais.

306De acordo com a cláusula 15ª, são deveres das comissões locais: a) compartilhar todas as informações a que tiverem acesso com a população respectiva sobre as iniciativas e execução dos programas; b) informar o MP, a Defensoria, o Fórum de Observadores, as câmaras técnicas e o CIF sobre a realidade e problemas detectados; c) defender os interesses das pessoas atingidas perante atores locais, representantes do poder público, Fundação Renova e empresas; d) reunir-se periodicamente para deliberar sobre assuntos de seu interesse; e) encaminhar semestralmente ao MP, à Defensoria, às câmaras regionais e à Fundação, por meio das assessorias técnicas, relatório das atividades realizadas. MPF. **Termo de ajustamento de conduta.** Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 24 ago. 2023.

Deve ser destacado o critério “comum acordo” entre as câmaras dos atingidos e a Fundação Renova, formada em sua maioria por indicação das mineradoras<sup>307</sup>, para que se possa propor mudanças, que permite antever a dificuldade para implantar proposições pelas comissões.

Os acordantes instituíram também um fórum de observadores de caráter consultivo, como mais uma suposta instância voltada à participação e controle social, a quem compete o acompanhamento dos trabalhos, análise de resultados e avaliações realizadas pelos peritos do Ministério Público<sup>308</sup>, bem como os trabalhos da Fundação Renova, com possibilidade de fazer críticas e sugestões. A composição é feita por representantes da sociedade civil, de grupos acadêmicos, das pessoas atingidas e dos povos e comunidades tradicionais atingidos.

Os acordantes entenderam por finalizar a ACP da União e dos Estados contra as empresas (69758-61.2015.4.01.3400) e consignaram a necessidade de promover uma repactuação para o aprimoramento futuro dos programas já estabelecidos, que deve ter por base os programas do TTAC, os estudos técnicos, a participação dos atingidos e resultados das audiências públicas.

O acordo foi homologado aos 08/08/2018 pelo juízo da então 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Belo Horizonte, no bojo dos autos nº 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400.

O TAC constituiu um avanço aos termos até então celebrados. Todavia, novamente não houve participação direta dos Municípios e munícipes atingidos, que foram os maiores prejudicados, principalmente financeiramente.

Por fim, foram promovidas alterações na estrutura da Fundação Renova e do CIF, que serão melhores analisadas nos tópicos específicos.

---

307A composição será melhor analisada em tópico próprio.

308Órgão aparentemente de pouca utilidade já que dos 24 membros, 12 são indicados pelo Ministério Público para observar os trabalhos de seus próprios peritos, equivalendo a uma auditoria pericial interna, embora também serviriam para observar os trabalhos da Fundação. Os atingidos, nas vagas remanescentes até podem prestar auxílio aos peritos do Ministério Público com suas visões e saberes tradicionais, mas novamente cuida-se de mais uma instância, neste caso com finalidade eminentemente interna ao Ministério Público, meramente opinativa. É preciso cuidar para que os mecanismos de comunicação tenham finalidade prática, efetiva utilidade, pois participar por participar pode desestimular a participação quando necessária. O excesso de comunicação satura o meio e pode ser tão ineficiente quanto à ausência de comunicação.

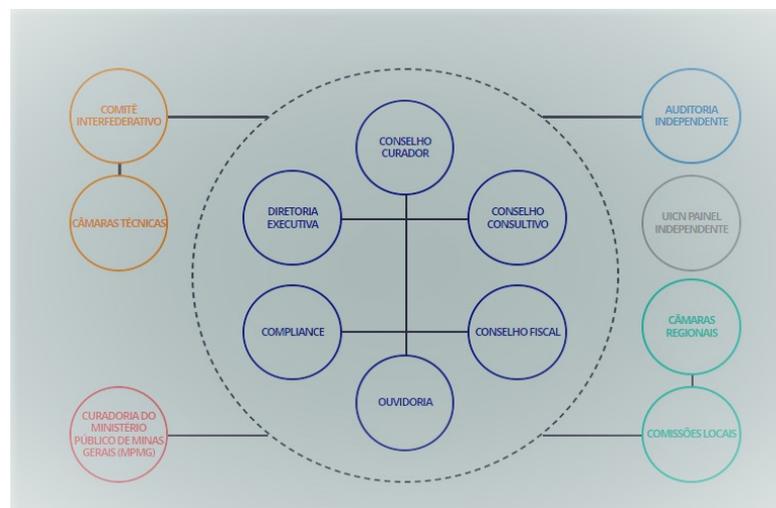
## 4.2 A Fundação Renova

A Fundação Renova<sup>309</sup> é uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e sem prazo determinado. Com a instituição prevista no TTAC, foi criada pela Samarco, Vale e BHP aos 30/06/2016, iniciando suas atividades em 02/08/2016<sup>310</sup>. O estatuto é datado de 10/06/2019<sup>311</sup>, cuja data é posterior ao TAC Governança, o que sugere sua influência na elaboração.

Indica o referido estatuto ser dotada de autonomia patrimonial, financeira, administrativa e operacional, apesar de as mantenedoras serem a Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Possui o objetivo declarado de administração dos recursos advindos das empresas instituidoras, bem como a gestão e execução das medidas socioeconômicas e ambientais previstas no TTAC e TAC Governança.

Na administração e organização conta com Conselho Curador, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo, Ouvidoria e *Compliance*.

Figura 2 – Governança da Fundação Renova



Fonte: Fundação Renova<sup>312</sup>

309Vide página eletrônica institucional da Fundação Renova: <<https://www.fundacaorenova.org/>>.

310FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato de atividades:** conheça a Fundação Renova em 6 perguntas. s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/conheca-a-fundacao-em-6-perguntas/>> Acesso em: 14 ago. 2023.

311FUNDAÇÃO RENOVA. **Estatuto da Fundação Renova**, de 10 de junho de 2019. Belo Horizonte: Fundação Renova. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto-Registrado-2019.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto-Registrado-2019.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2023.

312FUNDAÇÃO RENOVA. **Quem Somos: governança**, s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/quem-faz-parte/>> Acesso aos 27 set. 2023.

Ao Conselho Curador compete, dentre outras funções, eleger os membros da Diretoria Executiva; eleger o membro independente do Conselho Fiscal e seus suplentes; aprovar os projetos e ações a serem executados pela Fundação; inclusive o orçamento anual; aprovar as políticas e diretrizes aplicáveis aos programas e projetos a serem implementados; autorizar a contratação de auditoria externa independente para a Fundação; aprovar as políticas de *compliance*; aprovar a indicação de representantes da Fundação para órgãos externos do qual participe; eleger o gerente de *Compliance*, que será diretamente subordinado ao órgão; nomear e destituir o Ouvidor Geral da Fundação; aprovar o regimento interno.

É de fácil constatação a grande relevância do Conselho Curador para a Fundação Renova, seja para fins de definição dos projetos de reparação, políticas aplicáveis, orçamento, até das políticas de *compliance*. Ocorre que dos nove membros titulares, seis são indicados pelas mantenedoras, inclusos o Presidente e o Vice-presidente do Conselho Curador, que são escolhidos por deliberação do Conselho, dentre os membros indicados pela mantenedora principal. Portanto, além de possuírem a maioria absoluta do Conselho, detêm a presidência e a vice-presidência<sup>313</sup>.

A Diretoria Executiva é o órgão de administração da Fundação e de representação, composto por no mínimo dois membros e no máximo cinco, que são eleitos pelo referido Conselho Curador, cuja maioria, presidência e vice-presidência é ligado às mineradoras.

O Conselho Fiscal possui atribuição voltada para a análise financeira e a de risco, bem para fiscalizar a legalidade e a regularidade dos atos praticados pelos membros da Diretoria Executiva. Dos sete membros titulares, três são por indicação das mantenedoras, um pelo Conselho Fiscal (cuja maioria é das mantenedoras),

---

313De acordo com o art. 18 do Estatuto da Fundação Renova: “O Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação, será constituído por 9 (nove) membros efetivos e igual número de suplentes, sendo: (a) 2 (dois) membros efetivos e 2 (dois) membros suplentes indicados pela Articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos pelo Evento ou técnicos por eles escolhidos, conforme os termos do TAC; (b) 1 (um) membro efetivo e 1(um) membro suplente, indicados pelo Comitê Interfederativo constituído conforme os termos do Acordo (“Comitê Interfederativo”) e (c) 6 (seis) membros efetivos e 6 (seis) membros suplementes indicados pelas Mantenedoras, na proporção de dois para casa uma [...] Art. 19 – O Presidente e o Vice-presidente do Conselho Curador serão escolhidos por deliberação do próprio Conselho, dentre os membros indicados pela Mantenedora Principal [...]” (**Estatuto da Fundação Renova**, de 10 de junho de 2019. Belo Horizonte: Fundação Renova. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto-Registrado-2019.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2023).

uma pela União, um pelo Estado de Minas Gerais e outro pelo Estado do Espírito Santo. Portanto, mais um órgão cuja maioria é das mineradoras.

Por fim, o Conselho Consultivo é de fato um órgão plural, porém de caráter meramente opinativo. Dos seus dezenove membros, quatro são indicados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CBH-Doce; sete das pessoas atingidas ou por estas indicadas; dois representantes de organizações não - governamentais, sendo um indicado pelo Comitê Interfederativo - CIF e outro pelo Ministério Público<sup>314</sup>; três representantes de instituições acadêmicas, sendo um indicado pela Fundação, um pelo CIF e outro pelo Ministério Público<sup>315</sup>; dois representantes de entidades atuantes na área de direitos humanos, um indicado pelo Ministério Público<sup>316</sup> e outro pela Defensoria Pública<sup>317</sup>; e um representante de entidades que atuam na área econômica, de indicação da Fundação.

Foram constituídos dois órgãos de instâncias externas à Fundação, a saber, o CIF, um colegiado que será melhor analisado no tópico seguinte e o Painel Consultivo de Especialistas, instituído para mediar as divergências, oferecendo opiniões técnicas não vinculantes, entre o CIF e a Fundação Renova<sup>318</sup>. O painel é composto de três membros, um indicado pela Fundação, um pela CIF e o terceiro eleito pelos indicados. Em caso de divergência, o imbróglho pode ser submetido ao Judiciário, sem prejuízo de submissão direta, se verificada urgência.

Em razão do recorte desta pesquisa, é importante mencionar que desde o TTAC foi previsto um programa específico de “Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social”, segundo o qual a Fundação deveria criar canais permanentes de comunicação e interação com a sociedade, cujas ações deveriam incluir mesas de diálogo e negociação permanentes; construção e manutenção de um sítio eletrônico para divulgação das informações com plataforma interativa; criação e manutenção de espaços dialogais com as comunidades; implementação de ouvidorias; central 0800 de atendimento à população; constituição de uma equipe de comunicação e

314Englobando o Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais e Ministério Público do Espírito Santo.

315Idem à nota anterior.

316Idem à nota anterior.

317Englobando a Defensoria Pública da União, do Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo.

318FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf> Acesso em: 14 ago. 2023.

participação social multidisciplinar, com profissionais e estrutura adequada; canais de atendimento adequado aos grupos vulneráveis<sup>319</sup>.

Na elaboração e execução dos programas previstos no TTAC devem ser observados, dentre outros princípios, o da transparência e o do engajamento das comunidades nas discussões sobre as ações; reconhecimento do caráter público da difusão das informações relacionadas às ações desenvolvidas no âmbito dos programas do acordo; a interlocução e o diálogo entre a Fundação, o CIF e os impactos pelo desastre; promover a transparência e o acesso às informações pela sociedade no processo de execução das ações.

Apesar de toda a estrutura, com diversas instâncias formalmente democráticas ou de uma suposta democracia deliberativa com uma governança de *multi-stakeholders*<sup>320</sup> e previsão no regimento interno de um plano de comunicação, participação, diálogo e controle social, princípios da transparência e participação efetiva dos atingidos, extrai-se que os atingidos e os Municípios não possuem poder de voto ou de efetivo direcionamento das ações, dado ao desequilíbrio político e econômico da estrutura da fundação.

Espaços democráticos são aqueles nos quais se toma decisões com diálogos em linguagem clara, compreensível e com informações adequadas, que se ausentes comprometem efetivas autocomposições<sup>321</sup> pelo paternalismo corporativo,

319Foram previstas, ainda, a necessidade de elaboração de um manual de "perguntas e respostas", o qual deveria ser disponibilizado para os líderes comunitários; divulgação nas redes sociais sobre iniciativas da Fundação, esclarecimento de dúvidas e informações úteis; relacionamento adequado com a imprensa e disponibilização de *releases* aos veículos de comunicação; disponibilização de todos os relatórios de acompanhamentos dos programas socioeconômicos, sem necessidade de prévio cadastramento do interessado.

320Grupos de pessoas com interesse nas ações desenvolvidas.

321De acordo Dornelas e outros: "A ausência de espaços democráticos de tomadas de decisão compromete a efetividade dos instrumentos jurídicos que buscam a solução de litígios de forma consensual. Porém, nos referimos aqui a espaços autônomos de participação social, não geridos pelas empresas responsáveis pela tragédia ou pelo Estado, mas canais e espaços democráticos de comunicação, debate e deliberação por parte dos atingidos, os movimentos sociais e grupos parceiro. O filósofo Cornelius Castoriadis (1993) aborda a questão da autonomia e diz que só se pode dizer que um indivíduo ou grupo é de fato autônomo se tem a possibilidade real e não só formal de participar, junto a outros indivíduos ou grupos e em um plano de igualdade efetiva, na formação de leis ou nas decisões acerca delas, bem como na sua aplicação. É neste sentido que, para uma participação autônoma há a necessidade de ações continuadas e conscientes, implementadas pelos mais diversos grupos sociais, na construção de uma relação Estado-sociedade mais participativa e autônoma. Por um lado, contribuindo para a construção e consolidação de espaços às/aos atingidas/os nas mesas de planejamento e, por outro, da apropriação por parte destas/es dos espaços legais e institucionais que lhes são de direito" (DORNELAS, Rafaela Silva; LIMA, Laísa Barroso; ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta; AMARAL, João Paulo Pereira do; CASTRO, Julia Silva de; DIAS, Thaís Henriques. Ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. **Desastre no**

que confere uma certa autonomia aos “filhos”, convidando-os para o diálogo, enquanto o “pai” controla o resultado dentro de uma espécie de pseudonegociação<sup>322</sup>.

O modelo de governança criado para a Fundação Renova buscou a facilitação e não o entrave para alcançar os seus fins, de modo que considerado o recorte da presente pesquisa, será feita uma análise crítica desse modelo de entidade, sob a ótica da comunicabilidade, na quinta seção, notadamente para fomentar a discussão sobre ser esse um modelo a ser repetido em casos semelhantes.

### 4.3 O Comitê Interfederativo – CIF

O Comitê Interfederativo – CIF<sup>323</sup> foi previsto no TTAC<sup>324</sup> e ratificado pelo TAC Governança como uma espécie de instância externa de interlocução da Fundação Renova, de caráter independente, para acompanhar, monitorar, fiscalizar, orientar e validar os resultados das ações e medidas impostas, bem como auxiliá-la, inclusive na busca de informações sobre licenciamento ambiental para implantação

---

**Vale do Rio Doce:** antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016, p. 364).

322MAHER, Rajiv. Deliberando ou protelando por justiça? Dinâmicas de remediação corporativa e resistência às vítimas pelas lentes do parentalismo: o caso da Fundação Renova no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021, pp. 618-622.

323Vide páginas eletrônicas institucionais em que constam as atividades do CIF: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif>> e <<https://www.ibama.gov.br/cif>>. Acesso em: 29 set. 2023.

324Conforme o TTAC: “Claúsula 245: Nos termos deste Acordo e observado o escopo dos programas, ao Comitê Interfederativo caberá: I. orientar a Fundação acerca das prioridades a serem atendidas tanto na fase de elaboração quanto na de execução dos programas socioambientais e socioeconômicos; II. definir diretrizes para elaboração e execução dos programas socioambientais e socioeconômicos pela Fundação; III. Avaliar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a elaboração e a execução dos programas socioambientais e socioeconômicos, indicando a necessidade de correções nas ações desempenhadas pela Fundação; IV. acompanhar a execução do Acordo; V. auxiliar a Fundação na interlocução com autoridades públicas; VI. buscar o entendimento em caso de conflitos e inconsistências de demandas de diferentes agentes ou autoridades governamentais; VII. validar os planos, programas e projetos apresentados pela Fundação, sem prejuízo da necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente e da competência legalmente prevista dos órgãos licenciadores, bem como de outros órgãos públicos; e VIII. Receber os relatórios periódicos da Fundação” (FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2023).

dos programas de reparação. É uma espécie de local ou foro deliberativo, sem personalidade jurídica.

O Comitê é liderado pelo IBAMA, o que sugere ter sido pensado para facilitar a interlocução com os órgãos ambientais e não com os atingidos, tanto que apenas no TAC Governança a composição foi alterada para prever a participação da Defensoria Pública e de três atingidos<sup>325</sup>. Infere-se, ainda, o propósito da própria União, por meio de seus órgãos, de fiscalizar os trabalhos, já que pode ser também responsabilizada solidariamente pelo evento<sup>326</sup>. Nem o Ministério Público, nem a Defensoria Pública possuem direito a voto no CIF, apenas voz, embora a Defensoria possa indicar um técnico com direito a voto para efetivamente integrar o órgão.

Dentre as atribuições do CIF, destaca-se a de validar e aprovar medidas de reparação ou compensatórias equivalentes, em caso de não serem viáveis as soluções para as ações de reparação previstas no TTAC; indicar membro do conselho curador e conselho consultivo da Fundação Renova; validar o cadastro e a elegibilidade dos atingidos; definir as prioridades das áreas de recuperação; indicar os municípios destinatários de verbas e os respectivos valores como medida compensatória; analisar o cronograma de aportes financeiros; acompanhar a execução do acordo; aplicar multas a Samarco em caso de descumprimento do TTAC.

Para o desempenho de suas atribuições, o CIF conta com onze câmaras técnicas de caráter técnico-consultivo<sup>327</sup>, compostas por representantes da União, Estados, Municípios e respectivas entidades da Administração Indireta, Defensoria

325Conforme o TAC Governança: "Cláusula Trigésima Sexta. O Comitê Interfederativo ("CIF") passa a ter a seguinte composição, todos com direito a voz e voto: I – 02 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente; II – 02 (dois) outros representantes do Governo Federal; III – 02 (dois) representantes do Estado de Minas Gerais; IV – 02 (dois) representantes do Estado do Espírito Santo; V – 02 (dois) representantes dos municípios atingidos pelo rompimento da barragem do Fundão do Estado de Minas Gerais; VI – 01 (um) representante dos municípios atingidos pelo rompimento da Barragem do Fundão do Estado do Espírito Santo; VII – 03 (três) pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo; VIII – 01 (um) técnico indicado pela Defensoria Pública; IX – 01 (um) representante do CBH-Doce. Parágrafo primeiro. Será assegurada adicionalmente a presença, com direito a voz e sem direito a voto, de 02 (dois) integrantes do Ministério Público e 01 (um) da Defensoria Pública. Parágrafo segundo. A forma de participação e a representação das pessoas atingidas serão por elas definidas por meio da articulação das câmaras regionais, observadas as regras de funcionamento do CIF.MPF. **Termo de ajustamento de conduta.** Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso aos 24/08/2023.

326Tanto o IBAMA como a União são réus em algumas ACPs relacionadas ao caso, em especial, a do MPF (0023863-07.2016.4.01.3800).

Pública, Ministério Público e pelas pessoas atingidas, das quais, em razão do recorte da pesquisa, destaca-se a Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPDCS)

No âmbito dessa câmara foram formulados os seguintes conceitos, que interagem com o escopo desta pesquisa<sup>328</sup>:

Quadro 1: Conceitos definidos pelo CT-CPDCS

Comunicação	É entendida como comunicação comunitária, dialógica, sem ser considerada uma comunicação “vertical”, produzida e até certo ponto “imposta” através dos veículos de massa (TV, rádio, jornal, redes sociais institucionais). Sabe-se muito mais eficiente a Comunicação feita não por uma “voz” externa, mas por atores da própria comunidade, legitimamente reconhecidos como lideranças, que já tragam, em seus territórios, o viés da credibilidade. É preciso dar às comunidades o sentimento de pertença quanto aos programas dos quais elas são protagonistas. E isto só é possível quando as ações dos programas são definidas a partir do acolhimento e escuta destas comunidades; inicialmente, com o envolvimento das lideranças para mobilização da comunidade em audiências públicas com maior alcance populacional.
Participação Social	É compreendida como processo de interação entre governo e a sociedade civil. Constitui-se por mecanismo ou procedimento em que os indivíduos, em defesa de seus interesses, decidem emitir opiniões e realizar ações com relação a projetos, obras ou situações que os afetam ou podem afetar. São, portanto, as iniciativas de inclusão da sociedade na gestão das políticas públicas buscando atender um anseio da própria população por integrar processos de tomadas de decisão levando diretamente ao governo suas demandas. Iniciam por meio de um diálogo, estabelecem alianças, compartilham informação e interagem para desenhar, executar e avaliar políticas, projetos e programas de desenvolvimento. (OTCA/GEF/PNUMA/OEA, 2006, p.9). Como processo a participação comporta três elementos interdependentes: a. Controle social, entendido no sentido de controle da sociedade sobre as ações do Estado, no sentido de transparência de decisões e atos de agentes públicos, com a conseqüente responsabilização, seja no âmbito da elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações da gestão pública; b. Efetividade da participação, vista no sentido das conseqüências ou resultados nas políticas públicas e nos governos, ou seja, tanto no que diz respeito à capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir determinada política pública ou, pelo menos, o núcleo central desta.
Controle Social	É uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas públicas, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas, por meio da interação com o Estado na definição de prioridades e na elaboração das políticas públicas. O controle social engloba

327CIF. **Regimento único das câmaras técnicas do Comitê Interfederativo**, de 06 de maio de 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/regimento-interno/cif-regimento-unico-CT-2021.pdf> Acesso em: 29 set. 2023.

328CIF. Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPDCS) – CIF. **Nota Técnica nº. 03/2017/CTCPDCS/ CIF**, de 16 de outubro de 2017, pp. 4-5. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-10-16-CIF-CT-CPDCS-NT-03-2017.pdf> Acesso em: 29 set 2023.

	a participação da sociedade civil nos momentos da definição das políticas a serem implementadas, na fiscalização, no acompanhamento e na avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.
Diálogo Social	É um recurso estratégico de negociação dos interesses e significados estabelecidos, é a interação e construção de sentido entre duas ou mais partes. Diálogo Social pressupõe um processo de negociação de interesses e de legitimidade, necessário ao ajuste de interesses, expectativas e significados. É fundamental a criação de espaços e processos dialógicos, onde consensos e dissensos coexistem.
Mesa de Diálogo	É um mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais, tem prazo definido de funcionamento e acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Fonte: Nota Técnica nº. 03/2017/CTCPDCS/ CIF (2017)

Esses conceitos remetem à necessidade de comunicação comunitária e participação social, observada a territorialidade para facilitar o diálogo em razão das especificidades, por meio de mesas de diálogo, de forma transversal.

De acordo com o entendimento da CT-CDPCS, a comunicação não deve ser vista como apartada da participação, do diálogo e do controle social, pois sua funcionalidade reside “na medida em que proporciona a ampliação do acesso à informação para viabilizar exatamente a participação, o diálogo e o controle social por parte dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão”<sup>329</sup>.

Apesar da inferência a respeito da motivação para criação do CIF, cuida-se de um órgão que promove ou tenta promover a permeabilidade da Renova por outros órgãos e pelos atingidos. Cumpre sua função institucional de fiscalizar e orientar a Fundação Renova, porém, como se verá adiante, sem tanta efetividade<sup>330</sup>.

329CIF. Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPDCS) – CIF. **Nota Técnica nº. 03/2017/CTCPDCS/ CIF**, de 16 de outubro de 2017, p. 21. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/ acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-10-16-CIF-CT-CPDCS-NT-03-2017.pdf>. Acesso em: 29 set 2023.

330A DPES e a DPU, como integrantes do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD) ajuizaram ACP nº 001182136.2017.4.02.5004, distribuída na Justiça Federal de Linhares/ES, sinalizando um certa disfunção do CIF: “O ponto merece um parêntese sobre a natureza do CIF. Trata-se de um grupo, que – conforme Regimento Interno, aprovado na Portaria nº 18, de 07 de julho de 2016 – tem por objetivo orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução de medidas pactuadas no TTAC pela Fundação Renova (art. 1º, Regimento Interno, c/c cláusula 245 do TTAC). Não possui personalidade jurídica própria, mas congrega representantes dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e, assim, se converte na garantia que possui a sociedade civil de que o Poder Executivo exerce seu papel em assegurar que as empresas atinjam a plena reparação/compensação socioambiental e socioeconômica com pleno respeito ao ordenamento pátrio. O acionamento da referida instância política foi fundamental, inclusive, para se aferir se haveria abertura democrática para o recebimento de demandas dos atingidos. Ocorre que, após

#### 4.4 Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas foram realizadas de forma virtual, semiestruturadas, divididas em três séries, conforme as peculiaridades e especificidades da atuação: I) Ministério Público e Defensorias; II) CORIDOCE; III) Magistrados(as).

Este item da pesquisa não se destina a transcrevê-las integralmente, mas pontuar os destaques e as discussões mais relevantes, sem prejuízo da menção de excertos neste e em outros itens.

Em relação à primeira série, foram entrevistados o Promotor de Justiça da comarca de Mariana/MG<sup>331</sup>, a Promotora de Justiça Coordenadora do Grupo de Trabalho de Recuperação do Rio Doce (GTRD) do Espírito Santo<sup>332</sup> e o Procurador da República, Coordenador da Força-Tarefa Rio Doce<sup>333</sup>.

Já da Defensoria Pública, foram entrevistados um da Defensoria de Minas Gerais<sup>334</sup>, um do Espírito Santo<sup>335</sup> e um da União<sup>336</sup>, sendo o primeiro Coordenador do Núcleo Estratégico da Defensoria Pública de Proteção dos Vulneráveis em Situação de Crise e os demais, do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD).

As perguntas semiestruturadas trataram: a) da importância da comunicação em processos estruturais; b) das principais críticas à atuação institucional do Poder Judiciário relacionada à comunicação e ao dialogismo, dos pontos positivos, bem como das sugestões para aprimorar a comunicação em casos

---

três sessões ordinárias, acompanhadas por representantes do GIRD, a Nota Técnica não foi pautada para deliberação. Acionada pelas Defensorias Públicas, a mesa se manifestou no sentido de que não decidiria a questão e de que o tema deveria ser objeto de composição entre o GIRD e Fundação Renova. A matéria, todavia, não é daquelas passíveis de acordo, visto que estas instituições de assistência jurídica não poderiam assentir com intuito ilegal e abusivo. A discussão do tema a partir da nota técnica, bem como as sustentações orais de membros das Defensorias signatárias perante esse colegiado – dentre outras diligências, como pedidos de informações via ofício – demonstram a inequívoca ciência da questão por todos os entes federativos. Fica claro, por conseguinte, que, ao contrário da posição assumida ao assinar o TTAC, eles têm se eximido de interferir no intuito das rés de negociar com indivíduos em franca ausência de isonomia”. (DPES. Núcleo de Atuação em Desastres e Grandes Empreendimentos – NUDEGE. **Petição inicial da ACP 003803130.2017.4.02.5003**, de 27 de abril de 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2018/05/ACP-DPU-DPES-Termo-de-Quita%C3%A7%C3%A3o-Geral.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023).

331Entrevista realizada no dia 5/10/2023.

332Entrevista realizada no dia 30/10/2023.

333Entrevista realizada no dia 16/10/2023.

334Entrevista realizada no dia 29/05/2024.

335Entrevista realizada no dia 16/10/2023.

336Entrevista realizada no dia 10/10/2023.

futuros; c) da utilidade de encontrar um canal com as principais informações e decisões na página do Tribunal; d) se o(a) entrevistado(a) vislumbra o caso sob estudo como uma demanda estrutural; e) diálogo entre as instituições de justiça; f) sobre a representação adequada das comissões dos atingidos; g) da participação nos TACs, audiências públicas e utilidade; h) sobre *amicus curiae*; i) da Fundação Renova e do CIF.

Um primeiro achado, foi a visão de quem está a cerca de 600 km quilômetros do juízo em que foram centralizadas as ações civis públicas, após a decisão do STJ sobre o conflito de competência, que foi apresentada pelo integrante do GIRD/ES. A distância, segundo o entrevistado, prejudicou ainda mais a comunicação, considerando a diversidade, peculiaridades locais e amplitude da região atingida. De maneira bastante contundente, o entrevistado trata, de certa forma, das hipóteses desta pesquisa<sup>337</sup>:

O Poder Judiciário é o principal responsável pelo momento que a gente está no processo de reparação do Rio Doce [...] foi uma atuação bastante descompassada e a perspectiva de se criar um juízo universal, a partir do conflito de competência no STJ criando na 12ª Vara um acúmulo de ações coletivas, retirou o protagonismo do Espírito Santo pra tratar de diversos temas que são afetos ao estado do Espírito Santo, levando para uma jurisdição que está a mais de 650 km de distância, com uma dificuldade imensa de interlocução, de comunicação e de explicação do que se tratava esse processo [...] A comunicação nunca fez parte, a meu ver, da postura do Poder Judiciário nesse processo, inclusive, a meu ver, foi avessa à comunicação neste processo, na medida em que quando tentou fazer um processo dialógico com as comunidades, criou-se uma disrupção tão grande nos territórios, que esses processos chamados novel, sistema indenizatório simplificado, tiveram que correr em segredo de justiça e sem a participação das instituições de justiça. Então, comunicação, definitivamente, não é uma marca do processo, sob a perspectiva do Poder Judiciário.

Indagado sobre quais sugestões teria para o aprimoramento da comunicação no Poder Judiciário, leva à seguinte reflexão:

Primeiro, precisa entender para que serve a comunicação? Se a comunicação for apenas um processo de passar informação, todo mundo já fez neste processo, mas eu acho que comunicação deve ser enxergada muito maior do que isso. Qual o é o objetivo da comunicação? O objetivo da comunicação é privilegiar a participação social no processo? O objetivo da

---

337A primeira hipótese é a de que a comunicação não tem sido percebida como relevante nos processos estruturais, cujos reflexos atingem os casos envolvendo o rompimento da barragem de Fundão. A segunda, é a de que o Poder Judiciário ainda mantém a cultura da mera publicidade formal dos atos processuais e de determinações de alto impacto social, sem prévia discussão com os possíveis atingidos, deixando de centralizar o jurisdicionado.

comunicação é apenas criar ferramentas de controle social? O objetivo da comunicação é apenas comunicar de uma forma unilateral o que está acontecendo? Então uma primeira coisa pra mim é a clareza do objetivo da comunicação. Comunicação por comunicação acaba sendo uma arena de disputa desse significado, que é uma das grandes arenas hoje do processo, porque a Fundação Renova, por exemplo, fala que faz comunicação. Todo mundo fala que faz comunicação e as comunidades não se sentem comunicadas no processo. Então qual é o grande problema? Então, além da gente entender qual é o objetivo que queremos - e aí, a meu ver, o objetivo precisa ser a gente olhar para a figura dos direitos humanos instrumentais, como a questão pela tríade, acesso à justiça, acesso a informação e participação social – se a comunicação tiver envolvida na concretização dos direitos humanos instrumentais, ela pode se tornar mais efetiva e ela pode se tornar realmente uma ferramenta de afirmação da cidadania e do conhecimento da comunidade a respeito do processo de reparação. O processo de comunicação em uma ação estruturante, que não tenha como propósito a participação social ou, minimamente, o controle social do que está sendo feito, a meu ver é uma comunicação inepta [...] não vai atribuir ao processo mais legitimidade, ele continuará com sua legitimidade formal que advém da lei, mas não terá essa legitimidade social[...] não vai se comunicar com as comunidades e entender a complexidade que é a interação social e a mobilização social numa perspectiva extremamente plural como é o Rio Doce, onde cada disputa de liderança, cada construção de um território e de suas representatividades, gera um outro número de processos, um outro número de construções que as instituições de justiça precisam estar muito familiarizadas para não estimular a cisão de territórios, a geração de violência, a geração de ameaça, a fragmentação da rede social de interações e tudo isso foi o que aconteceu no Rio Doce, quando o Judiciário buscou, a partir do sistema indenizatório simplificado eleger as suas representações, criar um processo sob sigilo de justiça e aplicar de uma forma bastante unilateral, um processo indenizatório para tentar encerrar a reparação do Rio Doce, a gente vê que não deu certo [...] a minha sugestão [...] é entender qual é o objetivo da comunicação e valorizar muito a forma como essa comunicação precisa ser feita e quanto mais desburocratizada, mais humana a gente conseguir ser e entender que essa comunicação tem que ter como objetivo os direitos humanos instrumentais, eu acho que é um bom ponto de partida para pensar em processos de comunicação em desastres.

O integrante do DPU, além da linguagem de difícil acesso à população em geral, que prejudica a comunicação pelo Poder Judiciário, mencionou como sugestão para o aprimoramento da comunicação a questão da definição da competência, segundo o qual: “os procedimentos que o Judiciário adota para a definição de competência são muito lentos e são de difícil compreensão para população em geral”. Por consequência, “transmite para a população em geral a ideia de que isso não vai dar em nada”, que ninguém sabe quem é que decide e que nem o próprio Judiciário se entende. Sugere, para o aprimoramento da comunicação, a necessidade de ser pensada uma forma de melhorar esse sistema

de definição de competência para ser mais ágil<sup>338</sup> e de comunicar de forma mais clara para a população sobre aquilo que está acontecendo.

Segundo o entrevistado do MPF, com a instalação do TRF6, houve uma grande abertura para o diálogo, que passou a conduzir a mesa de repactuação anteriormente comandada pelo CNJ. Já na primeira instância, há uma certa rotatividade de magistrados, o que resulta em diferentes níveis de comunicação. Para o entrevistado, o grande problema do sistema judicial brasileiro como um todo, incluindo o Ministério Público e a Defensoria, é que:

Não tem a menor capacidade de enfrentar um problema dessa magnitude e por não ter essa capacidade, não enfrentou bem [...] no geral, foi um caso muito mal enfrentado por nós, por 'n' razões, em 'n' situações a gente não enfrentou bem o caso e a consequência disso são oito anos de um processo com pouquíssimos resultados. A culpa é do acordo malfeito lá atrás, do TTAC, das estruturas do TTAC, do CIF, da Fundação Renova, que não funcionaram, mas não tenho dúvida de que a culpa é também dos Ministérios Públicos, Defensorias e do Poder Judiciário.

Sobre o aprimoramento da comunicação, mencionou que a comunicação e as notícias a respeito do caso são muito truncadas, muitas vezes de maneira proposital e com *fake news*, em razão do interesse econômico envolvido. Para melhorar a comunicação, deve haver comunicação responsável, que não envolva tantos aplausos e promessas inatingíveis.

O entrevistado do MPMG apresentou como sugestão para o aprimoramento da comunicação no Poder Judiciário, a partir de pergunta específica, o repositório eletrônico atualizado no âmbito dos respectivos tribunais para que o público externo pudesse ter acesso às principais peças e decisões do processo e sugeriu, também, a necessidade de os magistrados terem uma reunião aberta com os atingidos, sem passar pelo filtro do MP, dos advogados, para ouvir diretamente deles as necessidades e as dificuldades enfrentadas.

O entrevistado da DPMG possui visão mais crítica em relação às instituições de justiça do que em relação ao próprio Poder Judiciário, segundo o qual este cumpre o seu papel longe dos holofotes, de maneira técnica. Destacou, porém, o que de certa forma vai ao encontro do MPMG, que ao Judiciário deve sempre ouvir para depois dar a decisão nos autos, de maneira técnica. Para o entrevistado,

---

<sup>338</sup>O que vai ao encontro da ideia da necessidade de haver diálogo dentro do próprio Poder Judiciário e entre os juízos, mencionada no item 2.3.2.

se a população quer falar, trazer subsídios e informações, ao Judiciário incumbe ouvir, ter uma postura ativa para ouvir e dialogar. Entende que o Judiciário dialogou na medida adequada.

Pontua que uma das grandes celeumas do caso girou em torno de quem seria considerado como atingido. Alguns setores teriam se apropriado do tema para reclamar constantemente, com o objetivo de manter aberta a estrutura de reparação, transformando isso em sua atividade principal.

A respeito do diálogo entre as instituições de justiça (Defensoria – MP), o entrevistado do MPF afirmou que houve alguns altos e baixos, conforme foram sendo modificados os membros e adquirindo melhor *expertise* para atuar em um caso de tamanha monta<sup>339</sup>. Em um primeiro momento, a atuação teria sido mais autônoma e, posteriormente, perceberam a importância da união das instituições em prol da coletividade, de modo que passaram a agir de forma conjunta, caminhando lado a lado na maioria dos casos. Segundo o entrevistado, é um desafio constante despir-se de vaidades e entender que não se decide tudo sozinho.

De acordo com a integrante do MPES, atualmente há ampla e ágil comunicação entre as instituições, que estão bastante coesas. A repactuação tem servido para aproximar mais as instituições, inclusive com os entes federados. Indagada sobre a participação dos municípios, esclareceu que participam da repactuação através do Fórum de Prefeitos<sup>340</sup>, porém somente das pautas que têm uma pertinência maior com municípios. Acrescenta perceber um esforço conjunto para melhorar a comunicação, a troca de informações e de obter um consenso para depois levar a proposta de repactuação às empresas.

O integrante da DPMG destacou que cada instituição tem suas atribuições e, muitas vezes, uma visão de mundo própria. A Defensoria, segundo o entrevistado, é mais voltada para a proteção dos direitos individuais. Embora reconheça que o consenso entre as instituições seja proveitoso em grande parte, optaram por uma atuação um pouco mais descolada, por exemplo, no caso de Brumadinho, buscando maior resolutividade na proteção dos direitos individuais.

---

339Daí a necessidade de as instituições de justiça, incluindo o Poder Judiciário, de elaborarem um protocolo de atuação em grandes tragédias.

340Atual CORIDOCE.

Acerca da comissão dos atingidos, tema delicado, o integrante do GIRD/ES trouxe achados particulares da experiência no caso concreto:

Uma preocupação que a gente sempre teve, foi sempre respeitar e entender as representações e lideranças de cada território. Muitas vezes uma comunidade não é representada apenas pelo seu presidente de associação, às vezes a comunidade tem lideranças históricas, tem ex-presidentes, tem colônias, tem sindicatos [...] processos de disputa em que a gente sempre privilegiava a transparência, a isonomia de tratamento e a disposição de dialogar com todas as representatividades de cada território. Quando você como instituição de justiça resolve dialogar com a comunidade A, você precisa estar ciente de que isso, intencionalmente ou não, pode significar a ruptura no diálogo com a comunidade B, com a comunidade C ou com determinadas lideranças. Se você não entende as estruturas sociais que caracterizam aquele lugar, por exemplo, o fato de eu dialogar com o sindicato de pescadores de Vitória, me fez perder comunicação com a colônia dos pescadores do mesmo território [...] por disputas, eles acharam que havia uma preferência da Defensoria por determinado seguimento, quando nunca houve e a gente sempre precisou desconstruir isso, conversar com a colônia para explicar que esse tipo de preferência não existe. Quando o Poder Judiciário decide dar legitimidade a comissões locais por advogados e advogadas particulares, representando municípios, munidos de uma, geralmente, de uma ata de reunião certificada em cartório com uma lista de presença, ele basicamente assume um lado e passa a criar uma ruptura total em todos os territórios atingidos porque aquelas comunidades que não se enxergavam pertencentes [...] a gente tem problemas em todos os territórios do Espírito Santo, vou dar um exemplo, Conceição da Barra tem mais de 30 comunidades quilombolas que lutam pelo seu reconhecimento, nenhuma faz parte da comissão de Conceição da Barra que tem advogado particular. Ninguém se preocupou em escutar essas pessoas e tem uma sentença agora que não abrangeu essas pessoas [...] hoje a gente luta para buscar uma pacificação nos territórios, por exemplo, fazendo diversas comissões locais [...] para a gente retomar uma ambiência de governança, um mínimo de procedimento de participação social no sistema interfederativo, mas isso está sendo muito complicado porque quando você empodera apenas determinado grupo você cria dissidências nos territórios, que podem levar, inclusive, a caso de cometimento de violência.

No geral, os entrevistados entenderam não ter havido controle da legitimidade das comissões<sup>341</sup>. Teceram críticas às comissões que firmaram acordos sobre indenização de danos pessoais em nome da comunidade que supostamente representavam. Quanto à comarca de Mariana/MG, pelo seu protagonismo nos fatos, os atingidos foram mais acompanhados de perto, de modo que o integrante do MPMG entrevistado afirmou que as comissões foram legitimamente eleitas pelas comunidades em assembleias, às quais assistiu.

---

<sup>341</sup>Vale mencionar que no TAC-Gov estava previsto a auto-organização das comissões, sem definição do modo como seria aferida a legitimidade.

Um achado importante desse contato direto com a comunidade foi a afirmação do MPMG de que ajuizou cerca de vinte e cinco ações coletivas voltadas à reparação dos atingidos. Houve instauração de inquérito civil e na apuração preliminar, assegurava a participação direta da comunidade, por meio de grandes assembleias ou pequenas reuniões, sem intermediários. Destacou, por exemplo, a primeira ação ajuizada em que os pedidos foram fruto dos anseios manifestados em assembleias e reuniões, inclusive, o pedido de adiantamento de indenização de R\$ 20.000,00 para cada família, proposto pelos próprios atingidos.

Extraiu-se das entrevistas que as assessorias técnicas independentes (ATI) exerceram um papel importante para identificação dos representantes e líderes das comunidades. Contudo, apesar da previsão das comissões no TAC Gov, no Espírito Santo, somente após cinco anos do rompimento é que começaram os trabalhos da ATI, o que dificultou a participação dos atingidos, desvirtuou o que tinha sido pensado em termos de comissão e fomentou conflito em campo.

Nenhum desses entrevistados identificou *amicus curiae*. Sobre as audiências públicas, em geral, entenderam válidas. Ressaltou o entrevistado do MPF, porém, que devem ser pontuais. O excesso prejudica, pois acaba se tornando palanque de pessoas com interesses diversos, tais como políticos ou para alteração de ânimos, o que seria contraproducente aos seus fins. Para o entrevistado, deve ser meio para diálogo e não para mera transmissão de informação. O integrante do GTRD/ES destacou o desafio na realização e a necessidade de regionalização, ante a grande quantidade de atingidos e extensão do território.

O modelo da Fundação Renova, pelos entrevistados, não deve ser repetido e não facilitou o diálogo com os atingidos e com as associações, tanto que foi prontamente repellido no rompimento da barragem de Brumadinho ocorrido em 2019. Destaco a menção do entrevistado da DPMG sobre o interesse orgânico da Fundação Renova ser a reparação, mas não o de sua estrutura, que é sem prazo definido, de modo que quanto mais tempo demorar a reparação, mais tempo perdura a estrutura, ou seja, os empregos que gera. A estrutura, portanto, não seria boa para reparar os danos.

Acerca do CIF, o integrante do DPU mencionou que o órgão veio como um meio de as instituições públicas, que não participaram do TTAC,

contrabalancearem o arranjo em torno da Renova e conter atos abusivos das empresas. O entrevistado do MPF teceu críticas ao Comitê por nada fazer para que suas decisões se tornem realidade e sequer as comunicar nos autos judiciais, que versam sobre o assunto objeto da decisão.

Para o integrante do GIRD/ES, a atuação foi enfraquecida e desestimulada, notadamente por não possuírem poderes sancionatórios e aptidão para que as medidas deliberadas fossem concretizadas, reforçada pelo fato de que Renova obteve a suspensão de diversas deliberações do Comitê no Judiciário, dando sinais de contenção do sistema de governança extrajudicial da reparação do Rio Doce. Para o entrevistado da DPMG, trata-se de um órgão interessante na teoria, mas com pouca eficiência prática.

Em relação ao repositório das principais informações a ser mantido e atualizado no âmbito dos tribunais envolvidos, conforme sugestão do item 5.1, todos entenderam se tratar de uma medida importante para ampliar a comunicação com as demais instituições de justiça e com os jurisdicionados<sup>342</sup>. Como o caso envolve processos densos, com muitos volumes, a centralização de informações resumidas favoreceria a todos, conforme se extraiu das entrevistas.

Para a maioria, o caso seria uma demanda estrutural<sup>343</sup>. Conforme o integrante do GTRD/ES, são muitas frentes nesse litígio (ambiental, modo de vida, saúde, trabalho etc), não sendo uma única decisão suficiente para estancar todo o problema<sup>344</sup>. Destaco trecho da entrevista do integrante do MPMG, que revela algumas peculiaridades:

---

342O integrante do MPF foi o que menos demonstrou necessidade do repositório judicial para a sua atuação, por já possuírem um repositório interessante, bem como uma equipe de trabalho que auxilia na obtenção das informações adequadas. A integrante do GTRD/ES, que atua ativamente na repactuação, afirmou que as instituições vêm solicitando ao próprio TRF6 que publique mais informações sobre a repactuação. Foi criado pelo TRF6 a página <<https://portal.trf6.jus.br/mesa-de-repactuacao/>>, com algumas informações sobre a repactuação, na qual foi localizada a notícia do dia 26/10/2023, com conteúdo que guarda relação com esta pesquisa: “Nesse mesmo dia, o grupo definiu o formato de transparência do Acordo, para que toda a população tenha acesso ao status de cada Programa assim que as ações forem iniciadas”(Acesso em: 31 out. 2023).

343Uma colocação foi feita pelo entrevistado do MPF no sentido de que, apesar de não visualizar o processo necessariamente como estrutural, entende que não é de solução simples e não pode ser vista como uma ação civil pública, já que contém diversos pedidos, de diversas áreas, que poderiam estar, por si só, em uma ação separada. Por exemplo, no Judiciário, apesar de ter sido centralizado o juízo para maior uniformidade das decisões judiciais, perde-se em relação à especificidade do conhecimento, *expertise*. Perde-se em visão específica do assunto, dada à multiplicidade, como saúde, comunidades tradicionais, ambiental.

344O que nos remete ao policentrismo e à necessidade de decisões em cascatas.

Em uma das petições nós colocamos expressamente sobre o caráter estrutural [...] mas isso não é levado em consideração, como se fosse uma mera alegação, não aparece isso nas decisões, expressamente [...], embora a gente tenha feito esse pedido de forma bastante expressa em algumas das petições [...] não foi acolhido de forma expressa. Então, por exemplo, na questão do reassentamento das comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu, a gente não pode simplesmente colocar uma obrigação “cumpra-se e reassente a comunidade”, a gente precisa colocar critérios, diretrizes, condições específicas para o cumprimento daquela obrigação. Nós pactuamos neste processo mais de setenta diretrizes, que deveriam ser cumpridas com prazos, com condições, no atendimento desse direito da moradia [...] um exemplo dessas diretrizes é que fosse respeitado, na medida do possível, as relações de vizinhança entre as pessoas [...] então primeiro teve um acordo judicial, que estabeleceu o direito de moradia, que seria exercido de acordo com alguns critérios. A gente estabeleceu três critérios: primeiro, o reassentamento coletivo; segundo, era o reassentamento familiar ou individual, a gente não queria obrigar a pessoa a ir para o reassentamento coletivo, pois se a pessoa quisesse comprar uma casa em outro lugar, em outro estado, era um direito dela, o importante é que tivesse o direito de moradia preservado; e o terceiro, é a reconstrução da sua própria moradia no local atingido [...] algumas pessoas preferiam isso [...] os vários processos possuem [...] caráter estrutural.

Segundo o integrante da DPMG, o caso de Mariana serviu como experimento para grandes teorias acadêmicas, como a dos processos estruturais. Ele acredita que se as ações e pedidos tivessem sido convertidos em obrigações de pagar, em vez de obrigações de fazer, o processo não teria se arrastado por tanto tempo. O entrevistado apontou que houve pedidos mal formulados, caminhos mal pensados e erros estruturais que contribuíram para o estado crítico atual. Segundo ele, o caso de Mariana está carregado de retórica e deveria ser “retornado ao simples”, pois se o *status quo* não pode ser restaurado, o melhor a fazer é indenizar, em vez de reestruturar ou criar novas estruturas.

Trouxe uma fala que merece reflexão sobre possível disfunção da comunicação:

Uma vez uma pessoa falou assim, olha, eu achei que minha vida não tinha mudado nada, mas veio tanta gente aqui falando que destruiu minha vida, que eu comecei a ver que eu tinha ficado triste mesmo. E aí me prometeu certos valores. Eu acreditei, agora eu quero e eu preciso. E como você responde para essa pessoa agora, nove anos depois do rompimento? Ela com aquela expectativa sedimentada na cabeça dela [...] então, essa parte de criação, essa liberdade criativa [...] estruturas, tudo isso, que foi para além do que a lei dizia. Eu acho que isso atrapalhou.

Quanto ao segundo grupo, as indagações tiveram menor grau técnico, pois os integrantes não necessariamente são operadores do Direito. Foram mais

enxutas, girando em torno da importância da comunicação para um caso como o sob estudo, além das perguntas sobre os temas “b”, “c”, “e”, “g”, “i” do grupo anterior.

O CORIDOCE<sup>345</sup>, antigo Fórum Permanente dos Prefeitos da Bacia do Rio Doce (MG/ES), integrado por municípios atingidos de Minas Gerais e do Espírito Santo, foi ouvido na pessoa de seu presidente, que indicou o secretário da instituição para participar conjuntamente da entrevista, por ter sido o prefeito do Município de Mariana de meados de 2015 a 2020 e, portanto, passou por boa parte da experiência pós-evento. A participação do ex-prefeito, de fato, enriqueceu a entrevista.

O primeiro achado, que tem bastante relevância para o objeto de pesquisa, foi perceber a satisfação de ter sido oportunizada a fala sobre o caso, enquanto categoria que representa os municípios atingidos. Deixaram claro que os municípios atingidos foram preteridos das negociações para a elaboração dos TACs, inclusive, do TAC Governança. Não participaram de audiências públicas realizadas pelo MP, pelas Defensorias e pelo Judiciário, que se preocuparam apenas com os atingidos (pessoas físicas). Apesar de compreenderem e apoiarem o justo pleito dos atingidos, reafirmaram que o interesse destes é individual e dos municípios, coletivo.

Para os entrevistados, não foi dado relevância ao ponto de vista dos municípios, que sofreram com duras perdas financeiras. Saliaram que não consideraram o tributo cessante/lucro cessante, já que a arrecadação teve uma queda abrupta, apesar de as despesas continuarem as mesmas e até aumentarem, trazendo enorme crise financeira. Com muita luta da categoria e sem apoio das demais, afirmaram terem conseguido assento na mesa de repactuação dos

---

345Entrevista realizada no dia 6/10/2023.

acordos<sup>346</sup> que estava sendo mediada pelo CNJ<sup>347</sup> e participar do CIF, notadamente, por meio da Câmara Técnica de Economia e Inovação<sup>348</sup>.

Houve falha na comunicação com os municípios desde a formação dos primeiros TACs e essa ruptura, segundo responderam, é de difícil recuperação, pois, frustrados, ajuizaram ação no Poder Judiciário da Inglaterra, onde seus pontos de vista puderam ser colocados, inclusive seus prejuízos financeiros. A esperança não estaria mais no Judiciário brasileiro e sim, no do estrangeiro, o que é bastante significativo de se ouvir por uma pesquisadora integrante daquele. Extrai-se a expectativa de que a ação ajuizada no estrangeiro, no mínimo, leve a um acordo no Brasil e citam que em razão da ação ajuizada no estrangeiro, a mesa de repactuação está evoluindo.

No último grupo, pretendeu-se ouvir três magistrados(as) de 1ª Instância com atuação no caso da Justiça Federal e das Justiças Estaduais de Minas Gerais<sup>349</sup> e do Espírito Santo<sup>350</sup>.

Além das perguntas semelhantes ao do grupo um, foram acrescentadas: j) sobre o aumento de fluxo de atendimento do público e de repórteres; k) sobre apoio técnico-profissional da assessoria de comunicação do Tribunal para lidar com os atingidos, partes e jornalistas; l) sobre o recebimento de algum treinamento específico sobre comunicação para lidar com o público, no caso sob análise; m) sobre inspeção judicial; n) sobre critérios utilizados para aferir a legitimidade das comissões e publicidade<sup>351</sup>; o) sobre o diálogo com outros juízes que atuavam com

---

346Da reunião que ocorreu no dia 13/07/2023 para discutir a repactuação dos acordos, infere-se a satisfação da participação, finalmente, do Município de Mariana. Na ocasião, um vereador do Município afirmou: “O Município de Mariana está sentado à mesa; está realmente participando dessa repactuação”. O Procurador-geral do Município de Mariana considerou que a participação na mesa significa que agora estão sendo atores da repactuação (TRF6. **Repactuação do TRF6 prossegue com reunião exclusiva para tratar de danos ao município de Mariana**, s.d. Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/repactuacao-do-trf6-prossegue-com-reuniao-exclusiva-para-tratar-de-danos-ao-municipio-de-mariana/>> Acesso em: 6 out. 2023). Já na reunião, anterior, de março de 2023, é possível observar que não consta terem tido os municípios assento na mesa (CNJ. **Com mediação do CNJ, poder público e setor privado avançam em direção a acordo histórico sobre a tragédia de Mariana (MG)**, 20/03/2023. Disponível em:<<https://www.cnj.jus.br/com-mediacao-do-cnj-poder-publico-e-setor-privado-avancam-em-direcao-a-acordo-historico-sobre-a-tragedia-de-mariana-mg/>> Acesso em: 6 out. 2023).

347Com a instalação do TRF6, o protagonismo da negociação passou para o próprio Tribunal.

348No documento contido no <<https://www.coridoce.mg.gov.br/download/apresentacao-forum-permanente-de-prefeitos/>>, são mencionadas algumas conquistas que afirma terem obtido. Acesso em: 6 out. 2023.

349Entrevista realizada em 17/11/2023 e 27/04/2024.

350Entrevista realizada em 24/04/2024.

ações decorrentes do mesmo caso; p) eventuais ferramentas tecnológicas para melhorar a comunicação; q) justiça restaurativa.

Um primeiro achado foi a recusa do convite<sup>352</sup> para realização da entrevista pelo integrante da Justiça Federal, ainda que oportunizado tomar conhecimento prévio das perguntas e responder somente aquelas que se sentisse mais à vontade ou que não se referissem a decisões judiciais, para ficar longe de esbarrar na LOMAN<sup>353</sup>. A recusa não deixa de ser um dado desta pesquisa, já que realizada com o intuito de aprimorar a comunicação no Poder Judiciário e reforça a tese da dificuldade do Poder Judiciário em lidar com a comunicação, até mesmo por receio, em razão dos dogmas, estigmas, pressões, falta de políticas judiciárias e cobranças que pairam sobre seus membros, mesmo que envolva uma pesquisa no âmbito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, realizada também por uma integrante do Poder Judiciário.

Em relação aos integrantes do TJMG, optou-se por entrevistar os que atuaram na comarca de Mariana. Inicialmente foi idealizada apenas uma entrevista. Como a primeira entrevistada não atuou diretamente nas ACPs ajuizadas, apenas nas ações individuais, para enriquecimento dos dados, ampliação do campo de visão, mostrou-se importante também ouvir quem atuou nas lides mais complexas.

Do TJES, foi escolhido o integrante da comarca de Linhares, por ser a cidade mais populosa atingida diretamente pelo rompimento da barragem e foi a comarca em que distribuídas ações de alta complexidade relativamente à proteção ambiental e à preservação das fontes de abastecimento de água da população, inclusive com construção de barragens temporárias.

Os três entrevistados foram unânimes em afirmar que o caso é estrutural. Eles também relataram que não receberam treinamento ou capacitação, e nem os servidores, para o atendimento de repórteres e da população atingida pelos tribunais que integram, apesar do aumento considerável de interessados na obtenção de informações e atendimento. As informações sobre o caso foram passadas pelas

---

351 Houve ligeira modificação da estrutura da pergunta “f” para que se pudesse conhecer eventual critério utilizado pelo juízo.

352 Entrevista recusada em 19/10/2023.

353 Lei Orgânica da Magistratura (LC 35/79), que contém uma série de restrições aos magistrados e magistradas.

assessorias de comunicação dos tribunais. Também não foi percebida ou criada nenhuma medida especial para facilitar o diálogo com os atingidos.

Uma das entrevistadas do TJMG, em cuja comarca houve grande procura de repórteres, mencionou o fato de os juízes serem mais contidos e não estarem preparados para conversar com a imprensa. Descreveu uma situação de caos comunicativo na época do evento, pois enviava cópia das decisões para a Assessoria de Comunicação – ASCOM do TJMG para publicação no portal eletrônico, porém os repórteres externos não compreendiam o inteiro teor ou os termos técnicos das decisões e ligavam para a ASCOM, que também não compreendia integralmente e ligava para o juízo para obter mais esclarecimentos. Os repórteres, muitas vezes, também ligavam diretamente para o fórum. Sugeriu como medida de aprimoramento em casos futuros, treinamento para aprenderem a se comunicar em casos de grande magnitude.

Os demais sugeriram a criação de um protocolo, um plano de atuação para casos semelhantes, que envolvesse comunicação, conforme destacou uma das entrevistadas.

Mencionaram, ainda, não ter havido comunicação com outros juízes competentes de Minas Gerais e do Espírito Santo, das justiças estaduais e federais, a respeito do caso para harmonização, a fim de evitar decisões conflitantes, salvo entre as duas atuantes de Mariana, já que se trata de comarca pequena. Nenhuma aproximação entre magistrados foi incentivada pelos tribunais, embora essa articulação fosse importante, conforme ressaltou uma das entrevistadas.

Dos entrevistados que realizaram inspeções judiciais, foi destacada a relevância para melhor entendimento sobre a realidade e aproximação com as partes. Para a entrevistada do TJMG: “estou apaziguando [...] a arte da comunicação é fundamental [...] Você não consegue lidar com um conflito desse tamanho sem dialogar com as pessoas, sem conversar, sem estar próximo”. Já o do TJES citou que a concessão da primeira tutela de urgência foi dada no local do conflito, em que estava previsto para a lama chegar ao Município.

Acerca das audiências públicas, um achado interessante foi a afirmação de terem sido convertidas as audiências das ACPs distribuídas em Mariana em audiências públicas para conferir maior transparência à população atingida e

conceder local de fala. Previamente às audiências, o Ministério Público reunia-se com a população para definição dos pontos de interesse e reivindicações a serem tratados na audiência, o que fazia reduzir a tensão e aumentar a objetividade.

O entrevistado do TJES também afirmou terem sido úteis, inclusive por meio delas foi possível – em uma ACP que objetivava captação de água de fonte alternativa – licitar, contratar e construir um novo aqueduto para coleta de água na lagoa e dezessete desapropriações para construir um gasoduto custeado pela Samarco.

A figura do *amicus curiae* somente foi percebida pelo integrante do TJES, a seu convite, para colher opiniões qualificadas antes de uma decisão importante, o que será melhor tratada em capítulo próprio.

Nenhum dos três entrevistados utilizou técnicas de justiça restaurativa, embora tenha sido tentado pela entrevistada do TJMG, que ressaltou a falta de profissionais ou treinamento adequado à época.

A respeito da Fundação Renova, para dois dos entrevistados que não tiveram maior contato, a visão foi positiva. Já a entrevistada que mais lidou com a Fundação, por causa das ACPs que buscavam tutelar direitos dos atingidos, possui uma visão diferente. Segundo experienciou, apesar de ter havido alguns pontos positivos, entendeu que não foi um modelo ideal para o caso, notadamente porque criada durante o que chamou de “o olho do furacão”. Ressaltou ter havido muita resistência dos assistidos à Fundação, cumulada com o fato de que foram contratadas pessoas não preparadas para lidar com esse tipo de conflito, o que acaba agravando a celeuma. Sobre o CIF, nenhum dos entrevistados teve contato e uma das pessoas entrevistadas nem tinha ouvido falar.

Por fim, a entrevistada que teve contato com os representantes de comissões dos atingidos, ressaltou que em Mariana a escolha foi bastante democrática, mediante eleições acompanhadas pelo Ministério Público, o que harmoniza com a entrevista do membro da instituição atuante na comarca, anteriormente mencionada. Afirmou não ter havido naquela comarca nenhum tipo de conflito em relação às pessoas eleitas como representantes.

## 4.5 Grupo focal

A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade, nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião — fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades — mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade.

Hannah Arendt<sup>354</sup>

O grupo focal foi reunido presencialmente na sede da Comissão dos Atingidos pela Barragem de Fundão (CABF), situada no Município de Mariana/MG, com cinco participantes durante todo o período dos trabalhos<sup>355</sup>. Dentre os participantes, quatro eram residentes do Distrito Bento Rodrigues ao tempo do colapso da barragem e uma das participantes era residente na zona urbana, mas sua mãe, idosa, residia no local do colapso e foi uma das primeiras a ser resgata pelo Corpo de Bombeiros, ao ser encontrada tentando nadar no meio da lama.

Os participantes foram bastante receptivos e demonstraram satisfação em ser ouvidos. Além de um esclarecimento inicial por participante sobre sua história no contexto do rompimento da barragem de Mariana, as perguntas orientadoras da conversa em grupo foram semiestruturadas em torno dos temas: comunicação e diálogo; comunicação e diálogo com os órgãos envolvidos (Fundação Renova, Cáritas, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário); meios de comunicação utilizados para obterem informações relevantes; sugestões para melhorias do Poder Judiciário no âmbito da comunicação.

354ARENDR, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 329.

355O grupo focal foi reunido no dia 20/05/2024, data sugerida pela comissão de atingidos. Dos dez participantes convidados, cinco estiveram presentes desde o início e outros, compareceram do meio ao final dos trabalhos, razão pela qual não foram computados. Importante mencionar, pois não deixa de ser um dado de uma pesquisa que envolve comunicação, que foi tentado contato para agendamento desse grupo focal por diversas formas com a Cáritas (ATI dos atingidos de Mariana). Nos números disponibilizados no site, não houve atendimento e foram enviados e-mails para Belo Horizonte (Cáritas MG), Brasília (Cáritas) e para o e-mail específico da assessoria de Mariana, mas nenhum dos e-mails foi respondido. Houve algumas tentativas, ainda, de contato com a Adai Brasil, que assessora algumas comunidades de atingidos do Espírito Santo, mas também foram frustradas. No telefone indicado no site, não houve atendimento e não é disponibilizado e-mail, mas um formulário que, mesmo preenchido e enviado, não teve retorno. Apesar da ideia inicial ter sido a realização de dois grupos focais (um em Minas Gerais e outro no Espírito Santo), foi possível apenas com atingidos de Mariana com intermediação do Secretário do CORIDOCE, por ter exercido o cargo de chefe do Poder Executivo de Mariana no período do rompimento da barragem e ser mais próximo da comunidade.

O grupo focal não teve como objetivo dados quantitativos e sim qualitativos, para captações de alguns pontos de vistas dos jurisdicionados.

À semelhança da sistemática utilizada no item anterior, serão mencionados os destaques, achados e discussões mais relevantes, com apenas alguns excertos neste e em outros itens.

Dos achados da pesquisa, destaque-se a afirmação dos participantes de não ter havido uma boa comunicação com a Defensoria Pública, a respeito desse caso. Esclareceram compreender que o Defensor local tinha muitas outras atribuições, mas que não sentiram a instituição lhe dando apoio no âmbito local, ainda que por meio de alguma força-tarefa. Nada obstante, afirmaram estarem as portas do MPMG sempre abertas, mesmo quando o processo estava na Justiça Federal.

Extrai-se a importância dada pelo grupo à comunicação estabelecida no âmbito local ou “cara a cara”, como literalmente afirmado por um dos participantes, pois oriundos da zona rural, tanto que não mencionada ou percebida pelos participantes a atuação da DPU, do MPF e da própria DPMG nos bastidores.

A comunicação com a Fundação Renova foi bastante criticada. Depreende-se dos participantes terem estabelecido uma comunicação e/ou um diálogo em um plano artificial e não real. Segundo afirmaram, os atingidos são ouvidos como se fosse para fins de *marketing* ou como uma atividade meramente protocolar, pois não percebem que as informações são absorvidas e/ou transformadas em medidas práticas. Segundo mencionado por um dos participantes, no diálogo com a Fundação: “é como se a gente estivesse jogando palavras ao vento”.

Os centros de informação, em suas concepções, são centros de propaganda. Para o grupo, o fruto do diálogo deve ser uma resposta concreta.

Já as críticas ao Poder Judiciário giraram em torno da falta de paridade de armas, conforme a seguinte fala:

A partir do momento que eles têm os meios de comunicação, eles têm os meios mais fáceis para chegar até mesmo ao Judiciário para conversar, para esclarecer, né? Para tentar convencer a Justiça... a gente não tem [...] a comunicação, ela tem sido muito falha. Por que a gente não tem o mesmo direito que as criminosas, têm? E esse diálogo, eu não posso falar que esse diálogo está sendo eficaz porque a partir do momento que você não dá o direito de fala para as duas partes, que esse direito de fala é só para uma, o diálogo não acontece.

De acordo com o grupo, a CABF era autorizada a participar das audiências, mas não havia um tempo de fala semelhante ao do Ministério Público e dos advogados da parte contrária, que inclusive compareciam em grande número e monopolizavam a audiência. Nas mesas de negociação, chegavam a comparecer oito ou nove advogados da parte contrária, conforme alegado. Houve críticas ainda pelo fato de a Renova, que não é parte, ter poder de fala para esclarecer pontos técnicos e a Cáritas (ATI), não ter fala na audiência para os mesmos fins. Foi citado por uma das participantes que a presença da CABF nas audiências se dava tão somente para “legitimar” o que era decidido, principalmente pelas empresas.

Todavia, foram mencionados alguns pontos positivos, tais como o fato de alguns magistrados terem comparecido a Bento Rodrigues e aos reassentamentos, por meio de inspeções judiciais. Segundo os integrantes, o comparecimento pessoal dos magistrados facilitou a resolução de algumas controvérsias, pois embora os atingidos não sejam pessoas técnicas, possuem conhecimento prático sobre as necessidades da comunidade, que permite demonstrar ao juízes, às juízas e às partes (formais), em que local, por exemplo, seria melhor a abertura de uma rua, colocar a estação de tratamento de esgoto do reassentamento etc.

A questão das alterações de competência das ACPs foi mencionada como prejudicial à comunicação pelos participantes, o que remete à fala do integrante do GIRD/ES no item anterior, no sentido de que a atuação do Poder Judiciário foi descompassada. De acordo com uma das participantes, quando estavam começando a iniciar um diálogo com o atual responsável pelo caso na Justiça Federal, para a qual foram remetidos os autos do reassentamento, no julgamento do conflito de competência, o processo retornou à Justiça Estadual<sup>356</sup>.

---

356Referiam-se ao Conflito de Competência nº 195.396 – MG no STJ, em que o juízo federal teria se dado por competente para as ações nº 0043356-50.2015.8.13.0400, 0041497-28.2017.8.13.0400 e 500285-45.2019.8.13.0400, que estavam tramitando no TJMG, na comarca de Mariana e versavam sobre aspectos humanos e econômicos da tragédia de Mariana, nas quais, além da reparação do direito à moradia, visavam ao ressarcimento patrimonial e moral dos atingidos. No dia 16/02/2024 foi decidido pela fixação da competência do juízo federal da 4ª Vara Cível e Agrária de Belo Horizonte. No dia 08/04/2024 foi reconsiderada a decisão e determinado o retorno para a comarca de Mariana (BRASIL. Superior tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 195.396 – MG**. Suscitante: Juízo Federal da 4ª Vara Cível e Agrária de Belo Horizonte – SJ/MG. Suscitado: Juízo de direito da 2ª Vara Criminal, Cível e Execuções Penais de Mariana – MG. Relator: Min. Afrânio Vilela, 8 de abril de 2024. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 8 jun. 2024).

nós fizemos uma reunião com ele aqui (na CABF), e depois a gente foi a Bento (Bento Rodrigues) e ele visitou uma casa do reassentamento. Ali estava começando a ter um diálogo, porque ele veio, ele nos ouviu, ele pisou na lama. Só que após isso, o processo veio para cá (retornou para a comarca de Mariana – TJMG). Aí, o diálogo que estava sendo construído, a sementinha que estava sendo plantada, foi podada.

Um achado importante foi a menção de que não buscaram informações sobre o caso no *site* do Poder Judiciário (embora, conforme item 5.1, lamentavelmente não encontrariam). Aparentemente nem pensaram nessa possibilidade, o que diz muito sobre o hiato existente entre a população e o Poder Judiciário. Tampouco buscaram informações na página eletrônica da Renova, alegando que as informações não eram confiáveis, assim como a do jornal “A voz da Comunidade”, os Informes, bem como o Centro de Informações e Atendimentos (CIA)<sup>357</sup> criados pela Fundação. Segundo os participantes, fazem mais marketing, do que prestam informações úteis aos atingidos.

A Cáritas e o Ministério Público (na pessoa do Promotor da comarca de Mariana) foram unanimidades, consideradas instituições com as quais mantinham diálogo e por meios das quais obtinham as informações mais relevantes sobre o caso. Foi mencionado, ainda, o Jornal “A Sirene”<sup>358</sup>, jornal dos atingidos, bem como as reuniões periódicas com os grupos de base de trabalho das comissões.

As sugestões sobre o aprimoramento da comunicação no Poder Judiciário, foram: serem mais humanos, colocando-se no lugar do outro; serem imparciais, citando que ninguém foi preso nos casos da Boate Kiss, Braskem, Brumadinho e Mariana, apesar de tantas provas técnicas e documentais; serem mais rígidos; fazerem as empresas cumprirem suas obrigações; fazerem justiça,

---

<sup>357</sup> Antes da realização do grupo focal, ainda no dia 20/05/2024, esta pesquisadora foi ao Centro de Informações e Atendimento (CIA) de Mariana/MG conhecer o local, que não havia pessoas para atendimento, embora próximo ao término do expediente. O local era limpo, esteticamente pouco acolhedor, continha: cadeiras vazias; um totem com o jornal/boletim “A voz da Comunidade”, nº 42, Informes do “Novo Bento Rodrigues” e de “Paracatu”, de maio de 2024; um *banner* sobre o Centro de Informações Técnicas – CIT; uma mesa com um computador. Foi informado pela atendente, que foi chamada pelo segurança, que ainda há bastante procura pelos atingidos no local, porém em um horário mais cedo. Indagada sobre quais temas os atingidos mais procuravam informações, informou que não poderia informar e que deveria obter informações junto à Renova, como se o local não fosse de atendimento da Renova. Indicou-me ainda o CIT, mas o atendimento ao público dava-se tão somente às quintas e sextas-feiras, de modo que não foi possível a visitação. Aparentemente, na parte interna, de onde saiu a atendente, havia salas para reuniões ou atendimentos mais personalizados, mas não foi possível verificar.

<sup>358</sup> O jornal, segundo um dos participantes, foi criado por causa de um projeto do Ministério Público.

“tomar as rédeas”, o que pode sugerir a percepção de ter havido terceirização tanto da comunicação, quanto das ações. Foi sugerido, ainda:

vir cá embaixo [...] ter um diálogo, perder alguns minutos de um tempo precioso, mas que esses minutos eles vão se reverberar em anos de ganho no conhecimento [...], perdendo segundos aqui, entendendo a situação da gente, o que a gente quer e que não é muito, diante do que as empresas têm, podem oferecer, eu acredito que seria um tempo insignificante no ganho que vai ter no futuro... então as coisas poderiam ter sido resolvidas há muito tempo.

Foi solicitado que os participantes resumissem a comunicação no caso em uma palavra. As palavras ditas foram: falha, circo, inexistente e injustiça (por duas vezes).

Da reunião foi extraído que para eles a comunicação está ligada à ação, à noção de justiça, o que de certa forma, sob uma perspectiva finalista, reforça a tese de que a participação no processo seria instrumental e não essencial, conforme tratado no item 2.3.3<sup>359</sup>.

Por fim, foi observada a importância das estratégias de comunicação serem pensadas a partir do perfil do público, que neste grupo eram de pessoas oriundas da zona rural, acostumadas a conversas “cara a cara” e a leituras com linguagem informal, como as contidas no jornal “A Sirene”.

#### 4.6 É uma demanda estrutural?

O rompimento da barragem de Mariana deu ensejo a milhares de ações coletivas e individuais, buscando a reparação de danos coletivos, individuais, recomposição do meio ambiente, realocação de pessoas, construção de bairros, reestruturação do sistema de fiscalização de barragens.

Considerando que o caso é central nesta pesquisa, que versa sobre a comunicação em *processos estruturais*, é relevante verificar se se qualifica como demanda estrutural e/ou guarda relação com os processos estruturais.

---

<sup>359</sup>Segundo Vitorelli, “é mais comum que se ouça tanto de leigos quanto de especialistas, que o maior defeito do processo civil é a demora e a inefetividade, não a falta de oportunidade de participação. Isso parece sugerir que o processo é encarado pelas pessoas precipuamente de uma perspectiva finalista, que demanda legitimação pelos resultados, não pelos meios” (VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 195-196.

Os processos estruturais podem ser analisados em sentido amplo, como aqueles, individuais ou coletivos, em que os objetos são um problema estrutural<sup>360</sup> e que visam à transformação de uma situação de desconformidade com um estado ideal de coisas; ou em sentido estrito, como uma espécie de processo coletivo no qual se busca reorganizar estruturas burocráticas, públicas ou privadas, cujos modos de atuação acarretam violações a direitos fundamentais ou socialmente relevantes<sup>361</sup>. Neste caso, é o funcionamento (ou disfunção) da estrutura que causa a demanda estrutural, de modo que a solução passa pela reestruturação<sup>362</sup>.

Observada a classificação acima, em uma perspectiva mais ampla, a demanda estrutural pode ser identificada como aquela que envolve uma desconformidade estruturada com um estado ideal de coisas, em que uma instituição atua aquém dos preceitos constitucionais de forma reiterada, aproximando-se do conceito de problema estrutural de Didier, Zaneti e Oliveira<sup>363</sup>. De forma mais estrita, podem ser compreendidas como litígios coletivos em que as lesões atingem grupos e subgrupos da sociedade de forma e intensidades diversas, resultantes de uma estrutura burocrática com penetração social<sup>364</sup>.

Para Puga, o que distingue um litígio estrutural dos demais é a causalidade estrutural ou causalidade social, que é uma causa fonte que acarreta a violação em escala de direitos, tais como uma regra jurídica, política ou prática institucional (pública ou privada), uma condição ou situação social<sup>365</sup>.

---

360Vide nota 77.

361Distinção observada em PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. 24, n.1, ano 17. Rio de Janeiro, jan.- abr. 2023.

362VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

363Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

364VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

365De acordo com a autora: “En los litigios que distinguimos como estructurales, los jueces suelen reconocer como causa fuente de la violación de derechos a, por ejemplo, una regla jurídica, una política institucional compuesta de múltiples prácticas, y/o a una condición o situación social. De acuerdo a los términos de la teoría tradicional, el vínculo causal en estos casos se presenta a veces de manera mediata y hasta remota, difusa, multifacética e incluso múltiple. Es más, no siempre los antecedentes causales son subjetivamente atribuibles a un productor/causante, y puede ocurrir que quien sufre las consecuencias causales haya también contribuido en su producción. He aquí el carácter predominantemente complejo de la causalidad estructural.” (PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**. Año 1, n.2, nov. 2014, pp. 41-82, p. 58).

O fracionamento de uma demanda estrutural em diversas ações individuais não descaracteriza por si só o caso como estrutural, embora possa trazer menor eficiência à resolução do problema como um todo, pela dificuldade de receber um tratamento correspondente a de um processo estrutural<sup>366</sup>.

Nem sempre uma demanda estrutural é tratada em um processo estrutural e, excepcionalmente, uma demanda não estrutural pode, em razão da sua complexidade ou dos negócios jurídicos processuais celebrados, receber tratamento de processo estrutural.

Acerca do caso sob estudo, baseado em uma compreensão mais estrita, Vitorelli entende que não se trata de uma demanda estrutural<sup>367</sup>. Observa-se, porém, que a maioria dos entrevistados<sup>368</sup> atuaram no caso sob a perspectiva de se tratar de uma demanda estrutural.

À guisa de exemplo, o MPF ajuizou a ACP n° 0023863-07.2016.4.01.3800 em cuja petição inicial se destacam os seguintes pedidos que, dentre outros, guardam relação com as demandas estruturais:

- elaboração de planos de recuperação, mitigação, indenização e compensação socioambiental e socioeconômica;
- determinação de que as empresas réis adotem medidas eficazes e capazes de garantir a estabilidade e a segurança das estruturas remanescentes utilizadas pela SAMARCO S.A. em Mariana, MG, devendo, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar: a) comprovação da adoção de medidas que assegurem a estabilidade da Barragem Germano, da Barragem Santarém e das demais estruturas remanescentes à Fundão (Diques 2, Sela, Tulipa e Selinha); b) plano de ações emergenciais a serem adotadas em caso de rompimento das estruturas mencionadas no item anterior, com estudo e mapa de cenários georrefenciados para toda área potencialmente afetada, que não deve ser inferior à Bacia Hidrográfica do Rio Doce e espaços estuarinos correspondentes; c) atualização sistematizada do Plano de Ações Emergenciais existente com base em novo estudo "Dam Break" da Barragem Germano, da Barragem Santarém e das demais estruturas remanescentes de Fundão (Diques 2, Sela, Tulipa e Selinha); d) melhoramento das vias indicadas para deslocamento da população potencialmente atingida em caso de novo rompimento, inclusive mediante pavimentação da rota de fuga prevista para a população de Barra Longa, que liga este município ao de Ponte Nova/MG;
- determinação para que o IBAMA e a SEMAD apresentem, no prazo de 10 dias, relatórios sobre a eficiência das estruturas emergenciais de contenção de sedimentos já em operação pela SAMARCO;

---

366Vide características no item 2.3.

367Apesar de ter feito essa afirmação, o caso é citado, no bojo de sua obra sobre processo estrutural, como exemplo em diversas situações (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023).

368Vide item 4.4.

- criação de Unidades de Conservação: Determine à União, aos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, ao ICMBio, ao IEF/MG e o IEMA/ES, solidariamente, no prazo de 6 (seis) meses, que: a) definam novos espaços especialmente protegidos, visando à criação de unidades de conservação no Estado de Minas Gerais e no Estado do Espírito Santo, devendo indicar a esse Juízo, inclusive mediante apresentação de quadro demonstrativo de custos de implementação, os impactos fundiários e medidas legais e administrativas necessários para, conforme o caso, afetar, desafetar ou desapropriar espaços territoriais das futuras unidades de conservação. Entre as novas unidades de conservação a serem criadas devem constar, ao menos, (i) no Estado de Minas Gerais, unidade destinada a proteger os vales dos rios Gualaxo do Norte e Carmo, na região localizada entre a barragem de Fundão e o reservatório de Candonga, situado no município de Santa Cruz do Escalvado e, (ii) no Estado do Espírito Santo, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Foz do Rio Doce; b) definir, de modo articulado – a partir da relação das unidades de conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, a ser encaminhada a esse Juízo pela União, Estado de Minas Gerais e Estado do Espírito Santo –, programa de melhoria da qualidade e condições das unidades de conservação existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, especificando a parcela de recursos de compensação a ser destinada a cada uma das unidades, nos termos do disposto no artigo 33 do Decreto n. 4.340, de 22/08/2002;
- determinação aos réus que, em caráter solidário: a) implementem e desenvolvam programa específico de saúde, com a participação dos indígenas, voltado ao acompanhamento e melhoria das condições de nutrição das crianças, adultos e idosos das etnias Krenak, Tupiniquim e Guarani, diante dos impactos do rompimento da barragem Fundão sobre suas fontes nutricionais; b) promovam a contratação de equipe multidisciplinar, aprovada pela respectiva etnia indígena, que se dedique, em projeto de natureza amplamente participativa, a propor e **implementar medidas estruturais** e culturalmente adequadas, capazes de garantir e resgatar o acesso sustentável e autogestionado do povo indígena respectivo à sua alimentação tradicional<sup>369</sup>;

É possível observar pedidos invocando a necessidade de elaboração de planos de recuperação, de readequação de procedimentos de atuação em caso de rompimento das barragens remanescentes, bem como de implementação de medidas estruturais.

---

<sup>369</sup>Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco> Acesso em: 20 abr. 2024 (grifei).

Nunes e Cota<sup>370</sup> situaram o caso, expressamente, como um litígio tipicamente estrutural, destacando tratar-se de conflito de grandes proporções, policêntrico, com uma causalidade complexa ou multicausalidade, além das violações de direitos de natureza e extensão variadas (efeitos irradiados), cujas características moldam o perfil do processo. Martins, ressalta o caráter estrutural do caso ao mencionar a relação entre os ciclos econômicos da atividade minerária e os rompimentos das barragens<sup>371</sup>.

Certamente se a análise recair apenas sobre as ações de reparação de danos, notadamente as individuais, as demandas não se enquadrarão como estruturais. Contudo, é preciso olhar para o conjunto das ações e sobretudo para a causalidade estrutural mencionada por Puga.

A raiz dos danos causados é um problema estrutural, resultante de reiterada inobservância pelas mineradoras dos princípios da prevenção, da precaução, da responsabilidade ambiental, da participação e, principalmente, da deficiência estatal na fiscalização das mineradoras, que reclamam uma reforma estrutural para que não ocorram novos casos.

Pode-se dizer que a tragédia da Samarco “foi uma violência estrutural – conceito adotado [...] para dar visibilidade a uma forma de sofrimento causado por estruturas sociais pelo descaso, corrupção e ausência do Estado na fiscalização”. [...] Frisa-se que, para reverter esse quadro, são necessárias mudanças estruturais que possibilitem um Estado e formas de organização social mais democráticas e eficazes na defesa dos direitos fundamentais, ao trabalho, à saúde, ou ainda ao ambiente equilibrado<sup>372</sup>.

No relatório realizado pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH a respeito desse caso, foi recomendada para a reparação da violação dos direitos humanos havida: a) a restituição (*restituto in integrum*), consistente em

370NUNES, Leonardo Silva; COTA, Samuel Paiva. O caso de Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual em vigor. In SOARES, Carlos Henrique; NUNES, Leonardo Silva; ÁVILA, Luiz Augusto de Lima. **Direitos em tempos de crise: soluções processuais adequadas para a tutela de direitos coletivos e individuais**. São Paulo: Dialética, 2020. Vide, ainda, COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Ouro Preto Escola de Direito, Turismo e Museologia Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

371MARTINS, Fernanda Rezende. **Desafios na reparação dos atingidos pela barragem do fundão**: o gerenciamento do caso pelo Brasil e as possibilidades emergentes no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Dialética, 2022.

372LACAZ, Francisco Antonio de Castro; PORTO, Marcelo Firpo de Sousa; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 42, p. e9, 2017, pp. 9 e 10.

tomada de medida para que as vítimas restabeleçam a dignidade; b) indenização; c) reabilitação; d) satisfação, atrelada à cessação das violações; e) garantias de não repetição, que dependem de medidas para prevenir que os fatos voltem a acontecer<sup>373</sup>. Este último item, em específico, denota a necessidade de efeitos prospectivos da demanda, voltados à modificação do modo de atuação da mineração e dos órgãos de fiscalização.

Nesse relatório é mencionada expressamente a necessidade de “implementar medidas estruturais e culturalmente adequadas capazes de garantir e resgatar o acesso sustentável e autogestionado das comunidades tradicionais à sua alimentação tradicional”<sup>374</sup>, o que vai ao encontro de um dos pedidos do MPF na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800.

Dentro do contexto do rompimento da barragem em Mariana e também em Brumadinho, foi ajuizada a ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800 pelo MPF em face da União e da ANM para, dentre outras medidas, apresentarem um plano de reestruturação da atividade de fiscalização de barragens, contemplando medidas estruturais de planejamento a curto, médio e longo prazo, tendo também como precedente a Resolução ANM nº 4, de 15 de fevereiro de 2019<sup>375</sup>, que estabelece medidas regulatórias cautelares para assegurar a estabilidade de barragens de mineração.

Essa ACP resultou em um acordo com a União e AMN<sup>376</sup>, celebrado com preservação das características estruturais que inspiraram os pedidos da inicial. Apesar da visão estrita de Vitorelli em relação ao caso sob estudo, cita o referido acordo como um acordo estrutural<sup>377</sup>.

373CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017.

374CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017, p. 53.

375Na referida resolução consta expressamente como antecedente histórico o rompimento da barragem em Mariana, dentre outros. BRASIL. Ministério de Minas e Energia. ANM. **Resolução nº 4, de 15 de fevereiro de 2019**. Estabelece medidas regulatórias cautelares objetivando assegurar a estabilidade de barragens de mineração, notadamente aquelas construídas ou alteadas pelo método denominado “a montante” ou por método declarado como desconhecido. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm\_mpf.pdf> Acesso em: 22 abr. 2024.

376Vide inteiro teor em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm\_mpf.pdf> Acesso em: 22 abr. 2024

377VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

Dentro desse contexto, foi aprovada a Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020 que altera a Política Nacional de Segurança de Barragens. No âmbito de Minas Gerais, foi aprovada a Lei estadual a Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019, conhecida como “Lei Mar de Lama Nunca Mais”, que institui a política estadual de segurança de barragens e a de nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021, que institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab.

O MPMG, o Governo de Minas, por meio da Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) e o MPF, com interveniência da ANM, firmaram aos 24/02/2022 um Termo de Compromisso com mineradoras para descaracterização de 41 barragens de mineração que não atenderam ao prazo definido pela Lei Estadual 23.291/19<sup>378</sup>.

Verifica-se, assim, que o caso como um todo é de alta complexidade, policêntrico, de efeitos irradiados e que também exige efeitos prospectivos, dentre estes a reestruturação das atividades de mineração remanescentes da Samarco e do próprio setor de fiscalização de barragens de mineração, apesar de fatiado em inúmeras ações coletivas e individuais, em momentos diferentes. Diante dessas características, enquadra-se como demanda estrutural<sup>379</sup>.

Ainda que adotada visão mais estrita, infere-se a necessidade de o caso receber tratamento de processo estrutural – o que vem recebendo, de certo modo. Assim, há pertinência do caso com os processos estruturais.

---

378MPMG. Ministério Público e Governo de Minas firmam Termo de Compromisso com mineradoras para garantir descaracterização de barragens. **Notícias/Meio Ambiente**, 24/02/2022. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-e-governo-de-minas-firmam-termo-de-compromisso-com-mineradoras-para-garantir-descaracterizacao-de-barragens.shtml>> Acesso em: 22 abr. 2024.

379Observe-se que o caso conhecido como a ACP do Carvão, acerca da poluição da Bacia Carbonífera de Criciúma foi tratado como um caso estrutural (ARENHART, Sérgio. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.)

## 5 ANÁLISE CRÍTICA DO CASO SOB A ÓTICA DA COMUNICABILIDADE

A complexidade do caso sob estudo, tanto em relação ao direito como para instrumentalização processual, acabou submergindo os órgãos julgadores em diversos petições e documentos extensos, que à época dos processos físicos resultaram em inúmeros volumes processuais, cujas análises demandaram muitas horas de trabalho, em geral, sem dedicação exclusiva. No emaranhado das atividades jurisdicionais, que envolve também cumprir metas, apresentar relatórios, de fato, não é fácil parar e refletir sobre como tornar o processo mais permeável ao diálogo.

A dialogicidade ou linguagem dialógica prima pelo desenvolvimento do conhecimento através da interação, figurando a linguagem como a mediadora entre o sujeito e o objeto<sup>380</sup>, o que no processo estrutural seria o conhecimento da realidade fática por meio de um contraditório substancial ou ampliado, como um *town meeting*<sup>381</sup>, no qual os moradores de determinada localidade debatem sobre os rumos do governo local.

Diante dos desafios típicos de quem atua em processos estruturais é que se torna mais clara a necessidade de a comunicação organizacional ser integrada no âmbito do tribunal em que se situa o órgão julgador de primeira instância, seja para que o peso não recaia apenas sobre este, seja para que o alcance da comunicação propicie um processo estrutural mais eficiente.

Todavia, do trabalho de pesquisa até então desenvolvido, extrai-se que a comunicação nos processos estruturais não vem sendo tratada com o enfoque devido, apesar da relevância para as estratégias processuais.

Observe-se que o verdadeiro papel da comunicação organizacional é, conforme Kunsch<sup>382</sup>:

- Estabelecer confiança;

380BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. 9. ed., São Paulo: Hucitec, 1999.

381Vide YEAZELL, Stephen C. *Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case*. v. 25. UCLA Law Review, 1977; SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal in: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

382KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003, p. 162.

- Possibilitar a cocriação, por meio da participação do público receptor; contribuir para um clima favorável e propício no ambiente de trabalho;
- Fazer as conexões com todas as modalidades comunicacionais;
- Envolver as pessoas para buscar um comprometimento consciente;
- Celebrar e fazer as correções e os ajustes necessários;
- Comunicar sempre as ações e os programas que serão levados a efeito.

As teorias da comunicação pública e da comunicação integrada organizacional sobre os processos comunicacionais, podem e devem ser trazidas de forma estratégica aos processos estruturais. Adverte Braga, porém, que teorias são transitórias, de modo que devem ser tensionadas diante do caso concreto<sup>383</sup>.

Os processos estruturais, de fato, são artesanais e há a necessidade de uma espécie de customização de teorias e de atos processuais, a serem geridos e adaptados sob medida, conforme as especificidades do caso, com vista a uma construção coletiva para superação dos obstáculos processuais, a partir da superação do déficit de comunicação.

Essa nova postura ainda não faz parte da cultura jurisdicional e organizacional do Poder Judiciário, mas deve ser buscada para um tratamento mais adequado possível dessas espécies de litígios. Conforme a Min. Nancy Andrighi:

Se é verdade que ainda não há, entre nós, a cultura e nem tampouco o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não é menos verdade que não pode e não deve o Poder Judiciário, em razão disso, negar a tutela jurisdicional minimamente adequada, resolvendo questões dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, de modo liminar ou antecipado, sem instrução ou participação, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas à resolução, ou ao menos à minimização, dos danos<sup>384</sup>

Para um resultado justo, viável, a passividade deve ser deixada de lado. Os magistrados e magistradas, nos processos estruturais, precisam ser mais ativos, “com responsabilidade não só sobre uma avaliação crível dos fatos, mas também

383Fala do Prof. José Luiz Braga no **Grupo de Estudos**: Direito, Poder Judiciário e Comunicação, da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes. Notas de aula, 13 nov. 2023.

384BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.854.847-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município do Ceará. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020.. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020)>. Acesso em: 20 mai. 2022.

pela organização e formatação do processo”<sup>385</sup>. Em razão da mudança constante dos quadros factuais e das perspectivas dos envolvidos, há necessidade do uso de instrumentos disruptivos, adequados ao caso concreto e estratégias de comunicação bem traçadas, com apoio da organização que integram.

Partindo dessas premissas, será feita uma análise crítica do caso do rompimento da barragem em Mariana sob a ótica da comunicabilidade, envolto a inúmeros desafios e sem precedentes nacionais semelhantes, dada à multiplicidade e extensão dos danos, interesses e interessados, para que em casos futuros sirva como reflexão sobre o que pode ser aproveitado, descartado, aprimorado ou inovado na prática jurídica e institucional.

Sem pretensão exauriente, serão elencados alguns mecanismos de comunicação ou gestos comunicacionais passíveis de utilização em processos estruturais, fazendo um paralelo com o caso sob enfoque, com aproveitamento da base teórica e colheita de dados.

### **5.1 Comunicação integrada: a busca por estratégias especiais**

Um caso de grandes proporções, como o sob análise, gera uma enorme demanda por informações pela imprensa, por operadores do Direito, por órgãos e agentes públicos/políticos, por atingidos e pela população em geral. O Poder Judiciário necessita, portanto, de um plano de comunicação para gerenciamento de crise.

De acordo com Rosa, um plano de gerenciamento preventivo em situação de crise deve compreender: avaliação das crises mais prováveis (mapeamento), o comando (previsão de ocupação de cargos), a doutrina (forma como a organização deve se comportar), base de dados (discursos, contatos a serem utilizados), portavoz, dentre outros<sup>386</sup>. Inexistente plano preventivo, uma vez instalada a crise, é preciso que de imediato sejam reunidos os setores internos envolvidos para estabelecimento de um plano estratégico de pronta aplicação.

---

385SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020, p. 63.

386ROSA, Mário. **A era do escândalo: lições, relatos e bastidores de quem viveu as grandes crises de imagem**. 3 ed. São Paulo: Geração Editorial, 2004.

Um gabinete de crise, segundo Faria, teria que seguir um receituário básico que envolve agir rápido, unificar o discurso, estipular os porta-vozes, simplificar fluxos<sup>387</sup>, o que no nosso recorte, incluiria também os fluxos processuais, como por exemplo, sem prejuízo do juízo natural, anunciar a designação de cooperadores e/ou autorizar o uso do núcleo 4.0/5.0<sup>388</sup>.

Como mencionado em capítulo próprio, a comunicação aplicável aos processos estruturais, notadamente de alto impacto, deve ser integrada para abranger a comunicação interna, a institucional e a jurisdicional.

Na busca de identificação de adoção de estratégias especiais de comunicação organizacional para o caso de Mariana ou a partir de, foi realizada pesquisa no âmbito dos tribunais envolvidos por atos normativos desde o rompimento da barragem<sup>389</sup> para observação cronológica de eventual ação especial ou de mudança de postura institucional ou de formulação normativa estratégica.

Em relação ao TJMG, na página principal (<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>), no ícone “atos normativos”, foi pesquisado pelo argumento “comunicação”, “ASCOM” e “DIRCOM”<sup>390</sup> a partir do rompimento da barragem de Mariana (5/11/2015), porém, não foi localizado ato normativo relacionado diretamente ao caso sob estudo. Foram localizados atos normativos que indicam a necessidade de um planejamento estratégico envolvendo a comunicação ou que instituíram melhoria na área:

Quadro 2: Atos normativos do TJMG

Resolução nº 823, de 29 de junho de 2016.	Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais <sup>391</sup> .	<a href="http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08232016.pdf">http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08232016.pdf</a>
---	---	---

387FARIA, Armando Medeiros de. A comunicação entre o previsível e o improvável. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019.

388São unidades judiciárias criadas com especialidade em determinada matéria e com competência sobre toda a área territorial do respectivo tribunal, que devem conter uma equipe de servidores e, ao menos, três juízes(as), sendo um(a) coordenador(a), para fins de cooperação judiciária à distância, em processos que tramitam de forma virtual. Vide Resolução CNJ nº 385, de 06 de abril de 2021 (Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>>. Acesso em: 10 out. 2023).

389A busca pelos atos normativos foi feita de 05 de novembro de 2015 até 8 de maio de 2023.

390Respectivamente, assessoria de comunicação e diretoria de comunicação.

391Da resolução destacam-se os seguintes dispositivos relacionados à necessidade melhoria da comunicação institucional: “Art. 4º O Mapa Estratégico é composto pelos seguintes macrodesafios: [...] X – Instituição da governança judiciária: trata-se da formulação, da implantação e do monitoramento das estratégias institucionais. Visa à eficiência operacional, à transparência institucional, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do TJMG e à adoção de melhores práticas de comunicação da estratégia, de gestão documental, da

Portaria Conjunta nº 634/PR, de 15 de maio de 2017.	Dispõe sobre o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETIC, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG <sup>392</sup> .	<a href="http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc06342017.pdf">http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc06342017.pdf</a>
Portaria nº 4726/PR, de 14 de novembro de 2020.	Institui o “Fale com o TJMG” como canal oficial de comunicação e interlocução com o Tribunal de Justiça de Minas Gerais.	<a href="http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47262020.pdf">http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po47262020.pdf</a>
Resolução nº 952/PR, de 27 de novembro de 2020.	Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégicos, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais para os anos de 2021 a 2026 <sup>393</sup> .	<a href="http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re09522020.PDF">http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re09522020.PDF</a>
Portaria Conjunta nº 1337/PR, de 23 de fevereiro de 2022.	Regulamenta o Laboratório de Inovação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, denominado de Unidade Avançada de Inovação em Laboratório do Tribunal – UAI-Lab <sup>394</sup> .	<a href="http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc13372022.pdf">http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc13372022.pdf</a>

Fonte: elaborado pela autora (2023)

Na missão, valores e visão declinados pelo TJMG<sup>395</sup>, destaco a visão de “ser reconhecido junto à coletividade pela excelência de sua atuação” e, em relação aos valores, a acessibilidade, a cooperação, a modernização e a transparência.

informação, de processos de trabalho e de projetos; XI – Melhoria da infraestrutura e governança de Tecnologia da Informação e da Comunicação – TIC: refere-se ao uso racional dos instrumentos de TIC, alinhado às políticas de TIC definidas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Visa conferir confiabilidade, integralidade e disponibilidade das informações, dos serviços e sistemas essenciais da justiça, por meio do incremento e modernização dos mecanismos tecnológicos, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos, assim como a otimização de recursos humanos, orçamentários e tecnológicos”.

392Destacam-se os seguintes dispositivos “Art. 3º Ficam aprovados os seguintes componentes do PETIC: I – Missão: prover soluções tecnológicas efetivas para que o TJMG cumpra sua função institucional; II – Visão: ser reconhecido, junto à Instituição, pela qualidade de seus serviços e soluções de TIC; III – Atributos de valores para a sociedade: a) Acessibilidade; b) Imparcialidade; c) Isonomia; d) Cooperação; e) Valorização das pessoas; f) Modernização; g) Descentralização; h) Cultura da paz; i) Responsabilidade social; j) Transparência; k) Ética.”

393Destacam-se os seguintes dispositivos: “Art. 4º O Mapa Estratégico é composto pelos seguintes macrodesafios: [...] II – Ampliação da relação institucional do Judiciário com a sociedade: adotar estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do TJMG como instituição garantidora de direitos. Abrange a atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas voltadas à solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil; [...] XII – Fortalecimento da Estratégia de Tecnologias da Informação e Comunicação – TIC e de Proteção de Dados: fortalecer as estratégias digitais do TJMG e a melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica, garantindo proteção aos dados organizacionais com integridade, confiabilidade, confidencialidade, integração, disponibilidade das informações, disponibilização dos serviços digitais ao cidadão e dos sistemas essenciais da justiça, promovendo a satisfação dos usuários por meio de inovações tecnológicas, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos e da gestão de privacidade e uso dos dados pessoais”.

394Da portaria, destaco o seguinte trecho: “Art. 5º São atribuições do UAI-Lab: [...] Parágrafo único. O UAI-Lab poderá, com o apoio da DIRCOM: [...] II – manter e administrar canais de comunicação inovadores entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e a sociedade (Parágrafo acrescentado pela Portaria Conjunta da Presidência nº 1389/2022). Art. 6º Qualquer cidadão poderá submeter ao UAI-Lab iniciativas de inovação, que serão primeiramente organizadas, classificadas e estudadas pela unidade”.

395Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/planejamento-estrategico/missao-visao-e-valores-do-tjmg.htm#!#>> Acesso em: 19 mai. 2023.

Apesar de o TJMG ter sido destaque na pesquisa sobre a Gestão de Comunicação, por figurar ao lado do Superior Tribunal de Justiça como de maior equipe de profissionais<sup>396</sup>, o presente capítulo busca identificar se houve alguma estratégia especial de comunicação ou de integração da comunicação voltada ao caso do rompimento das barragens de Mariana, no âmbito institucional.

Já no TJES, na página principal (<http://www.tjes.jus.br/>), através do menu relacionado a “publicações”, consta a possibilidade de pesquisa de atos normativos e resoluções, porém não foram localizados meios de buscar por argumentos, pois agrupados ano a ano. Assim, analisados todos os atos normativos e resoluções a partir da data de rompimento da barragem, não foram localizados atos relacionados ao caso de Mariana ou à comunicação<sup>397</sup>.

No item do menu “institucional”, seguindo para “setores”, “Secretaria de Tecnologia da Informação”, “Governança TIC”, “Comitê de Governança de TIC”, “publicações”, é possível localizar algumas publicações do Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC<sup>398</sup>, do qual destaco o ato de instituição do Comitê. No menu “transparência” da página principal, seguindo para o “planejamento estratégico”, é possível localizar a resolução que dispõe sobre o tema<sup>399</sup>. Embora não guardem relação com o caso de Mariana, são atos que indicam a necessidade de melhoria na área de comunicação institucional:

Quadro 3: Atos normativos do TJES

Ato Normativo nº 4, de 14 de janeiro de 2016.	Institui o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo.	<a href="https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/index.php?option=com_ediario&amp;view=content&amp;id=351086">https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/index.php?option=com_ediario&amp;view=content&amp;id=351086</a>
---	--	---

396BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão da comunicação nos tribunais**. Série CNJ Acadêmico, 1 Julho, 2010. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2023.

397Pesquisa realizada em 8/05/2023.

398A busca não é intuitiva no portal do TJES e somente foi possível localizar esse caminho, através do buscador do Google, pesquisando pelos argumentos “comunicação” e “TJES”. Por meio dos resultados foi possível localizar o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação. Lançado o nome do Comitê e do TJES no buscador do Google, finalmente foi possível localizar atos normativos que alteraram o Ato Normativo nº 04/16, cujo texto integral não foi localizado no menu relacionado a atos normativos, tampouco nas publicações do CGTIC. Lançada busca pelo Ato Normativo nº 04/16 no buscador da Google, foi possível localizar o texto integral, relacionado ao menu do Diário Oficial (ediário). Pesquisa realizada em 8/05/2023.

399A busca também não foi intuitiva, pois a resolução não estava agrupada com os outros atos normativos. Para localização do caminho também foi utilizado o buscador do Google com o argumento “planejamento estratégico” e “TJES”. Pesquisa realizada em 8/05/2023.

Resolução nº 12, de julho de 2021 <sup>400</sup> .	Aprova a Estratégia do Poder Judiciário do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo.	<a href="https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&amp;id=1163393">https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/?view=content&amp;id=1163393</a>
--	--	---

Fonte: elaborado pela autora (2023)

Na missão, valores e visão declinados pelo TJES<sup>401</sup>, destaco na missão a menção à “solução adequada dos conflitos apresentados à justiça Capixaba de forma acessível” e, em relação à visão, “ser uma instituição que promove a justiça para todos com credibilidade e gestão de excelência”.

No TRF 1<sup>402</sup> (<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/pagina-inicial.htm>), a partir do rompimento da barragem em Mariana, não foram encontrados atos normativos relacionados à área de comunicação e o caso sob análise, tampouco que promovessem melhorias na área, utilizando os argumentos “comunicação” e “ASCOM”. Na página principal não foi localizado menu ou ícone que levasse à busca por atos normativos. Contudo, se utilizado o buscador da Google por atos normativos e TRF1, a pesquisa conduzia ao caminho “legislação” e “atos normativos” a partir da página principal, embora mecanicamente não tenha sido localizado o item “legislação”<sup>403</sup>.

Na missão, valores e visão declinados pelo TRF 1<sup>404</sup>, destaco na missão a menção a “garantir à sociedade uma prestação jurisdicional acessível”, nos valores “consolidar-se perante a sociedade como uma justiça efetiva e transparente” e nos valores, a transparência, a qualidade e a inovação.

No TRF 6<sup>405</sup>, a partir da página principal (<https://portal.trf6.jus.br/>), no menu publicações, o pesquisador é levado para a pesquisa de atos normativos. Pesquisado pelos argumentos “comunicação” e “ASCOM” foram localizados os

400Destacam-se os seguintes dispositivos sobre a comunicação institucional: ANEXO II – CATÁLOGO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E AS INICIATIVAS ESTRATÉGICAS ASSOCIADAS [...] MACRODESAFIO CNJ 02: Fortalecimento da relação institucional do Poder Judiciário com a sociedade [...] S.02.02 – APRIMORAR O RELACIONAMENTO COM OS JURISDICIONADOS, OPERADORES DO DIREITO E A SOCIEDADE. S.02.02.001 – Promover a comunicação aproximativa entre as pessoas e públicos do Poder Judiciário. S.02.02.002 – Modernizar e Alinhar as ações de Comunicação do Poder Judiciário.

401Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/institucional/missao-e-visao/>> Acesso em: 19 mai. 2023.

402Até 19/08/2022 era o tribunal competente para julgar ações relativas a Minas Gerais.

403Pesquisa realizada no dia 19/05/2023.

404Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-estrategica/missao-visao-de-futuro-e-valores/>> Acesso aos 19 mai. 2023.

405Instalado em 19/08/2022 com competência para ações distribuídas em Minas Gerais.

seguintes atos normativos que, embora não guardem relação com o evento de Mariana, indicam a necessidade de melhoria na área de comunicação:

Quadro 4: Atos normativos do TRF6

Portaria SJMG-DIREF nº 5719635, de 08 de março de 2018.	Aprova o Manual de Atribuições das Unidades Administrativas da sede da Seção Judiciária de Minas Gerais <sup>406</sup> .	<a href="https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/172360/1/Portaria%20%205719635%20-%20Aprova%20o%20Manual%20de%20Atribui%C3%A7%C3%B5es%20das%20unidades%20administrativas%20da%20Sede%20da%20SJMG.pdf">https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/172360/1/Portaria%20%205719635%20-%20Aprova%20o%20Manual%20de%20Atribui%C3%A7%C3%B5es%20das%20unidades%20administrativas%20da%20Sede%20da%20SJMG.pdf</a>
Portaria SJMG-DIREF nº 52/2021	Institui o Laboratório de Inovação da Seção Judiciária de Minas Gerais – IluMinas/SJMG <sup>407 408</sup>	<a href="https://trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/253325/1/SEI_TRF1%20-%2012149030%20-%20Portaria%20SJMG-Diref%20-%20Institui%C3%A7%C3%A3o%20do%20IluMinas.pdf">https://trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/253325/1/SEI_TRF1%20-%2012149030%20-%20Portaria%20SJMG-Diref%20-%20Institui%C3%A7%C3%A3o%20do%20IluMinas.pdf</a>
Portaria Presi nº 43, de 15 de setembro de 2022.	Institui o Comitê de Governança da Tecnologia da Informação da Justiça Federal da 6ª Região – CGTI	<a href="https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/305342/1/SEI_TRF6%20-%200039787%20-%20Portaria%20Presi%2043.pdf">https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/305342/1/SEI_TRF6%20-%200039787%20-%20Portaria%20Presi%2043.pdf</a>
Portaria Presi nº 135, de 22 de dezembro de 2022.	Institui o Comitê Permanente de Avaliação e Acompanhamento do Portal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e da Seção Judiciária de Minas Gerais <sup>409</sup> .	<a href="https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/313196/1/Presi%20135.pdf">https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/313196/1/Presi%20135.pdf</a>

Fonte: elaborado pela autora (2023)

406No manual contido como anexo do ato normativo, na parte que trata sobre comunicação social, consta dentre outras finalidades, a de “facilitar e intermediar o acesso à informação de interesse público acerca de julgamentos das unidades judiciárias e atividades institucionais, a partir de orientações fornecidas pelas fontes internas de notícia” e dentre as atribuições a de “manter permanente intercâmbio com as áreas de comunicação social do Tribunal”, bem como a de “participar do treinamento do pessoal da Seção de Comunicação Social, orientando sobre o trato com o público externo”, o que nos remete à necessidade de uma comunicação integrada.

407A respeito da melhoria da comunicação, destaco os seguintes artigos: “Art. 1º Instituir o Laboratório de Inovação da Seção Judiciária de Minas Gerais – IluMinas/SJMG, com a missão de proporcionar um ambiente para que o Poder Judiciário Federal possa criar soluções transformadoras e colaborativas, fomentando a inovação, de forma dialogada, horizontal e multidisciplinar, permitindo que os serviços judiciários possam responder com mais eficiência às demandas dos jurisdicionados, gerando valor público [...] Art. 3º São valores do Laboratório de Inovação da Seção Judiciária de Minas Gerais – IluMinas/SJMG: [...] I – a inovação; II – a colaboração; III – a cocriação; IV – a empatia; V – a horizontalidade; VI – a multidisciplinaridade; VII – o foco no jurisdicionado e; VIII – a geração de valor público”.

408A estrutura do Laboratório de Inovação foi transferido para o TRF6, por meio da Portaria Presi nº 112, de 21 de novembro de 2022, oportunidade em que revogada a Portaria Diref 52/2021.

409De acordo com o art. 1º da Portaria, o comitê, denominado COPAP, tem por finalidade propor melhorias de forma contínua nas páginas eletrônicas do Tribunal e da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Na missão, valores e visão declinados pelo TRF 6<sup>410</sup>, destaque na missão a menção sobre “garantir à sociedade uma prestação jurisdicional acessível”, na visão, “consolidar-se perante a sociedade como uma justiça efetiva, transparente” e nos valores, a transparência, a qualidade, a inovação e a cooperação.

O Conselho da Justiça Federal – CJF, em agosto do mesmo ano do rompimento da barragem, aprovou o Plano de Comunicação do Planejamento Estratégico da Justiça Federal<sup>411</sup> para o período de 2015 a 2020, cujo público-alvo inicial são magistrados e servidores vinculados à Justiça Federal/CJF, com o escopo de engajá-los ao planejamento estratégico; e secundário, a comunidade jurídica e a imprensa especializada para fins de prestação de contas e de promover a imagem da Justiça Federal.

A análise cronológica dos atos normativos dos referidos órgãos não permite concluir ter sido criada ou utilizada alguma estratégia de comunicação institucional ou integrada para o caso sob análise, apesar de os atos normativos, as missões, visões e valores declinados, indicarem a necessidade de melhoria da comunicação no âmbito dos tribunais envolvidos.

Conforme mencionado no capítulo sobre comunicação institucional, cabe aos tribunais manter serviços de comunicação social para oferecer suporte técnico-profissional aos magistrados e magistradas, especialmente em casos de grande repercussão na mídia ou nas redes sociais<sup>412</sup>, devido à alta demanda por entrevistas, informações, além de episódios de discurso de ódio e ameaças.

Extraí-se, portanto, a necessidade de os tribunais desenvolverem plano de comunicação integrada ou protocolo para gerenciamento de crise em casos de grande repercussão, a ser acionado tão logo ocorram. Segundo Kunsch, a filosofia da comunicação integrada orienta os melhores caminhos para cumprir a missão, os valores e a visão da organização, pois permite a análise macro e estratégica<sup>413</sup> das ações comunicativas.

410Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/institucional/gestao-estrategica/missao-visao-de-futuro-e-valores/>> Acesso em: 19 mai. 2023.

411BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução n. 357, de 12 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano de Comunicação do Planejamento Estratégico da Justiça Federal para o período 2015-2020. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 90, 17/08/2015.

412BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 305, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário. Disponível em: < <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3124>>. Acesso em: 01 mar 2023.

413KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4. ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003.

Ainda no contexto da comunicação integrada, em casos de grande impacto social como o sob estudo, identifica-se a necessidade de criar um ícone ou *link* na página principal do portal eletrônico do tribunal correspondente, estabelecendo um repositório eletrônico específico. Isso permitirá que as partes, juízes, advogados, atingidos, juristas, população em geral e imprensa, possam ter acesso não apenas a notícias, mas também a informações úteis, atos normativos, comissões de moradores<sup>414</sup>, eixos temáticos, data de reuniões e de audiências coletivas, inteiro teor de acordos coletivos homologados, *link* para acesso aos processos eletrônicos, decisões importantes, canais para entrar em contato com a assessoria de comunicação e ouvidoria<sup>415</sup>.

A linguagem acessível aos diversos públicos envolvidos é a mais adequada ao repositório eletrônico. Não menos importante, deve ser mantido atualizado para não gerar desinformação, sem prejuízo de observar a Lei Geral de Proteção de Dados.

Essa inferência vai ao encontro do entendimento do CNJ<sup>416</sup>, que reconhece que o fortalecimento da relação do Judiciário com a sociedade se dará através de estratégias na área de comunicação, com mecanismos objetivos, ágeis, de fácil compreensão e com uso de linguagem adequada a esses fins.

Na página principal do portal eletrônico do TJMG (<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>)<sup>417</sup>, porém, não foi identificado nenhum *link* ou ícone, por meio do qual os interessados pudessem encontrar conteúdo reunido

---

414A fim de evitar comissões sem legitimidade real perante a sociedade representada.

415Na entrevista realizada no dia 16/10/2023 com o integrante do Comitê Interdefensorial do Espírito Santo, a respeito do repositório com informações nas páginas eletrônicas dos tribunais, foram feitas as seguintes ponderações pelo entrevistado: “O desafio é a contextualização da informação, a facilitação dessa informação, para não parecer algo muito aquém da realidade das comunidades atingidas. Hoje o operador do direito tem dificuldade de compreender o que o processo do Rio Doce significa, qual é a natureza dos eixos prioritários, por que tem algumas coisas que são execuções, algumas coisas são ação de conhecimento, em que momento esse processo está, por que a repactuação está no TRF e antes era no CNJ. São coisas que sempre nos perguntam [...] mas acaba que não teve essa base de dados concentrada [...] acaba gerando esse tipo de desinformação”. Ressaltou, ainda, que se o repositório não se mantiver atualizado, organizado por eixos temáticos, ficaria confuso e descontextualizado do processo, em razão do volume e diversidade dos eixos, tais como o de qualidade da água e de saúde.

416BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 370 de 28/01/2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>. Acesso em: 2 nov. 2022.

417Pesquisa realizada no dia 08/05/2023.

sobre o caso. Foram localizadas apenas notícias publicadas pela assessoria de comunicação<sup>418</sup>.

Ao passo que em relação ao rompimento da barragem em Brumadinho ocorrida em 25/01/2019, ao menos consta no menu da página principal denominado de “comunicação”, um *link* intitulado “Rompimento de Barragem – Brumadinho”. Dentro do menu “comunicação”, há a opção “notícias”, no qual consta o *link* intitulado “caso Brumadinho”. Tanto na primeira opção como na segunda, o usuário é levado a uma mesma página denominada “Caso Brumadinho: ações do TJMG” na qual estão reunidas notícias publicadas, relacionadas a esse caso em específico<sup>419</sup>.

Na página principal do TRF6 (<https://portal.trf6.jus.br/>) também não foi localizado nenhum *link* ou ícone de fácil acesso aos interessados para informações sobre o caso. Na página principal, se utilizado o menu notícias e realizada uma busca ativa, página por página, é possível encontrar notícias vinculadas ao caso<sup>420</sup> em meio a outras de temas diversos. De forma semelhante é o portal do TJES (<http://www.tjes.jus.br/>), seja pela busca página por página no menu notícias ou por argumentos pontuais, tais como “Samarco”, no ícone geral “pesquisar”<sup>421</sup>.

Posteriormente, foi criado um ícone na página principal do portal eletrônico do TRF6 denominada “Mesa de Repactuação TRF6”<sup>422</sup>, no qual constam notícias sobre as reuniões que buscam a repactuação dos termos de ajustamento até então celebrados, mas sem muitas informações, embora conste o objetivo de

418Exemplos das notícias publicadas: CNJ faz mediação da repactuação de acordo sobre tragédia de Mariana: Presidente do TJMG participou de encontro que busca reparação de danos causados pelo rompimento de barragem. **TJMG**, 29 set. 2021. Disponível em <[https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnj-media-repactuacao-de-acordo-sobre-tragedia-de-mariana.htm#.Y\\_4cs3bMLIU](https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnj-media-repactuacao-de-acordo-sobre-tragedia-de-mariana.htm#.Y_4cs3bMLIU)>.

Acesso em: 28 fev. 2023. Atingidos por tragédia de Mariana celebram acordo com Samarco: Acordo foi firmado a partir de audiência de conciliação realizada nesta semana pela 2ª Vara da Comarca de Mariana. **TJMG**, 16 set 2016. Disponível em <[https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/atingidos-por-tragedia-de-mariana-celebram-acordo-com-samarco.htm#.Y\\_4r03bMLIU](https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/atingidos-por-tragedia-de-mariana-celebram-acordo-com-samarco.htm#.Y_4r03bMLIU)>. Acesso em: 28 fev. 2023.

419Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho>> Acesso em: 08 mai. 2023.

420Tais como: “Caso Samarco: Justiça Federal homologa ‘Novel Infraestrutura’”. **TRF6**, 20 abr. 2023. Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/caso-samarco-justica-federal-homologa-novel-infraestrutura/>>. Acesso em: 08 mai. 2023.

421Tais como: “Juiz determina suspensão de CNH e apreensão de passaporte dos diretores da Samarco”. TJES, 03 set. 2018. Disponível em: <<http://www.tjes.jus.br/juiz-determina-suspensao-de-cnh-e-apreensao-de-passaporte-de-todos-os-diretores-da-samarco-e-aplica-r-10-milhoes-em-multas/>> Acesso em: 08 mai. 2023.

422Extraí-se ter sido criado no dia 28/09/2023 e vai ao encontro do mencionado na entrevista com os integrantes do CORIDOCE, sobre as negociações estarem avançando, na medida em que se aproxima o julgamento na corte inglesa (TRF6. Mesa de repactuação. Disponível em<<https://portal.trf6.jus.br/mesa-de-repactuacao/>>. Acesso em: 10 out. 2023).

“oferecer também acolhimento, sobretudo aos atingidos, direta ou indiretamente, pelo desastre, informando a toda a sociedade os diálogos em torno das diversas questões relacionadas às reparações e indenizações”<sup>423</sup>

O TRF1 já não tem mais competência em relação a Minas Gerais no âmbito da Justiça Federal sobre o caso de Mariana, de modo que não foi encontrado ícone relacionado, tampouco notícias pelo sistema de busca no portal eletrônico (<https://portal.trf1.jus.br/portalf1/pagina-inicial.htm>)<sup>424</sup>.

A Fundação Renova<sup>425</sup> possui uma página na *internet* contendo diversas informações reunidas sobre o caso, tais como termos de ajustamento, critérios de elegibilidade dos planos, estágio das indenizações. Contudo não supre a necessidade de o próprio Poder Judiciário prestar informações ao seu público externo e interno, ou de pelo menos fazer remissão a informações adequadas, quando realizada pesquisa em sua página eletrônica, notadamente considerando a resistência dos atingidos em relação à Fundação.

Entendimento semelhante se aplica à página do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão<sup>426</sup>, que contém algumas informações sobre o caso, embora não tão completas como da forma anteriormente sinalizada. Apesar de vinculado ao CNJ e ao CNMP, não há compartilhamento de *link* de acesso nas páginas eletrônicas dos tribunais que estão vinculados ao caso, de modo que a localização das informações pode não ser intuitiva ao público interno ou externo.

---

423 Sobre a repactuação, importante mencionar que os atingidos fizeram manifestação pelo fato de não poderem participar também dessa mesa de negociação. Afirmam que desde 2015, as decisões vem sendo tomadas a portas fechadas. Levantaram o lema de que “se não tem participação popular, não é repactuação”, situação que é pouco agravada pelo fato de que além de não participarem, não possuem informações adequadas dos termos em que se desenvolve a repactuação (ADAI. **Atingidos e Atingidas do ES e MG realizam caminhada em Vitória e clamam por participação na repactuação**. Notícias, 10 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.adaibrasil.org.br/site/noticia/atingidos-e-atingidas-do-es-e-mg-realizam-caminhada-em-vit%C3%B3ria-e-clamam-por-participa%C3%A7%C3%A3o-na>> Acesso em: 30 out. 2023).

424 Pesquisa realizada no dia 19/05/2023.

425 Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/>> Acesso aos 19 mai. 2023.

426 Disponível em: <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>>. Acesso em: 19 mai. 2023. Recentemente, a página foi modificada e não consta mais informações sobre o caso, salvo as que podem ser extraídas de três relatórios de atividades do órgão. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoedireitos-humanos/observatorio-ocgr/documentos-e-relatorios/>> Acesso em: 09 jun. 2024.

Interessante observar que o MPF possui um ícone denominado “grandes casos” (<https://www.mpf.mp.br/>)<sup>427</sup> na página eletrônica principal, através do qual é possível localizar com bastante facilidade o “Caso Samarco”. Ao acioná-lo, é possível tomar conhecimento do histórico do caso, ações ajuizadas, algumas decisões judiciais, pareceres, relatórios e recursos aviados, do qual se extrai que não seria difícil ao Poder Judiciário, no mínimo, fazer semelhante, apesar de o ideal ser a criação de um repositório mais completo.

A omissão do Poder Judiciário em informar e abrir canais de diálogo com os atingidos não deve ser suprida por outros órgãos, mas corrigida internamente para que se aproxime do seu público.

Além de promover a transparência, acessibilidade e credibilidade institucional, o repositório eletrônico tem o potencial de reduzir a necessidade de a imprensa buscar informações diretamente nas comarcas, como observado nas entrevistas realizadas, aliviando a carga sobre servidores e magistrados locais. Adicionalmente, auxilia os magistrados e magistradas que lidam com casos complexos, que abrangem múltiplas comarcas, que sem um meio fácil de acessar as principais decisões de outros juízos, podem desconhecê-las, resultando em pronunciamentos conflitantes<sup>428</sup>.

No caso Mendoza na Argentina (M-1569/04, Mendoza, Beatriz y Otros x Estado Nacional y Otros), que versa sobre a contaminação da bacia hidrográfica Matanza-Riachuelo, que cobre uma área de 2.200 km<sup>2</sup> em que habitam cerca de 5 milhões de pessoas, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina*<sup>429</sup> mantém um Centro de Informação Judicial no qual constam todas as informações sobre o processo de maneira concentrada, tais como audiências, peças processuais, decisões, fases, incidentes processuais, com fotos/vídeos para acompanhamento da população.

A Corte estabeleceu uma série de medidas para que o Estado produza e difunda informações, promovendo uma melhor a comunicação e incentivando o acompanhamento e a participação popular no referido caso. Dentre essas medidas, destaca-se a determinação para que a *Autoridade de Cuenca Matanza Riachuelo* –

---

427Pesquisa realizada no dia 28/07/2023.

428Conforme visto nas entrevistas, não houve comunicação entre juízes e juízas que estavam a frente das ações decorrentes do caso, tampouco esse diálogo foi institucionalmente incentivado.

429Disponível em: <<https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html#showfotos>> Acesso em: 8 mai. 2023.

ACUMAR adote um sistema de informações públicas, apresentando dados atualizados e detalhados sobre ações, avanços e obrigações de maneira clara e acessível ao público em geral. Esse sistema pode ser acessado no *site*: “<http://www.acumar.gob.ar>”, bem como na página do facebook <<https://pt-br.facebook.com/acumar.riachuelo/>><sup>430</sup> ou no instragram, @acumar.riachuelo, de cuja página destaco a postagem com o título *transparencia, información pública y participación social* em que afirma contar com mecanismos de transparência ativa e passiva, cumprindo a lei de acesso à informação pública<sup>431</sup>.

No Brasil, temos o exemplo do TRF1 no caso da construção do Anel Rodoviário, com a criação de um *link*, a partir da página principal e do ícone “processual”, que dá acesso a decisões judiciais, notícias, critérios e regras para os acordos<sup>432</sup>.

No TRF4, de forma mais contida, a partir da página principal e do ícone “conciliação”, “demandas estruturais”, é possível ter informações sobre casos de processos estruturais, com resumos do histórico, das soluções adotadas e do estágio atual, sem cópia das decisões<sup>433</sup>. No mesmo portal, na página principal, consta um ícone chamativo e ilustrado, denominado “Monitoramento de demandas: assunto complementar 1208 – ‘Evento Climático – RS – 2024’”, alusivo à tragédia climática que acarretou uma grave inundação no Estado do Rio Grande do Sul em 2024, desalojando milhares de pessoas, que contém algumas informações administrativas para a devida classificação, monitoramento das ações e promoção de estratégias<sup>434</sup>.

Esses exemplos devem ser aproveitados e aprimorados com linguagem acessível, novas tecnologias e com outras informações, conforme sinalizado

430Acesso em: 08 mai. 2023.

431No original: “Además contamos con mecanismos de transparencia activa y passiva, ya que cumplimos con la ley de acceso a la información pública” (RIACHUELO, Acumar. **Transparencia, información pública y participación social**. Buenos Aires, 12 jul. 2021. Facebook: Acumar. Disponível em <<https://www.instagram.com/p/CRPRcGcscJc/>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

432De acordo com o DPU entrevistado nesta pesquisa, embora até entendesse que poderia ter uma linguagem mais simplificada, esse *link* de acesso foi bastante útil e era recomendado aos jurisdicionados para acompanharem as novidades sobre o processo. Vide *link* de acesso disponível em:<<https://portal.trf1.jus.br/sjmg/processual/anel-rodoviario/anel-rodoviario.htm>>. Acesso em: 10 out. 2023.

433Vide *link* de acesso em: <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=4585](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=4585)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

434Vide *link* de acesso em: <[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=28221](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=28221)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

anteriormente, englobando a comunicação institucional, a comunicação interna e a jurisdicional, de modo a fazerem parte do protocolo a ser seguido em casos de grande impacto social.

## 5.2 Comunicação entre as instituições judiciais

O CNJ realizou um diagnóstico sobre os desafios para o julgamento e execução de demandas complexas<sup>435</sup>, e a solidão institucional dos juízes e juízas foi mencionada como um desafio prioritário.

Na verdade, embora ainda pouco conhecida pela sociedade, não é novidade para quem está ou esteve na judicatura. A responsabilidade para decidir isoladamente a sorte de pessoas; as pressões políticas; a exposição midiática de um caso de alto impacto; a clausura dos gabinetes; as restrições para expor sua opinião em público – o tal do “só falar nos autos” - e para o próprio contato social; as cobranças por produtividade, apesar dos processos de alta complexidade e ao mesmo tempo, a cobrança por qualidade; são situações que atravessam o dia a dia dos magistrados e magistradas.

Não é incomum que em casos com potencial de gerar grande impacto na sociedade, na política ou na segurança pessoal, subscrevem as petições mais de um representante do Ministério Público para não serem pessoalizados, o que não ocorre na magistratura. O peso da decisão judicial é individual e o isolamento institucional acabou se tornando cultural.

A solidão institucional é agigantada em processos estruturais de alta complexidade ou que deveriam receber tratamento estrutural, cujos efeitos tornam-se ainda mais deletérios, pois transcendem o aspecto pessoal do julgador ou da julgadora e atinge a efetividade do Poder Judiciário para resolução dos litígios.

---

435Foram elencados como desafios que impactam o julgamento e a execução das demandas complexas: estruturação das varas, realização de perícia, impacto de liminares, competência para julgamento, adequação da petição inicial, solidão institucional do magistrado(a), suporte para execução da sentença, impacto de ações predatórias, estabelecimento de política institucional, flexibilidade procedimental, pressão política, realização das inspeções judiciais, capacitação contextual, escuta das partes mais vulneráveis e prioridade para a análise Processual. BRASIL. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas complexas: desafios**. Brasília: CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/demandas-complexas/desafios/>> Acesso em: 27 fev. 2024.

Não bastasse a dificuldade costumeira de se comunicar com a sociedade, os juízes e juízas competentes para determinado caso não se comunicam, tampouco os tribunais. Essa situação traz enorme risco à segurança jurídica pelo potencial de serem proferidas decisões contraditórias por juízos diversos, que aumentam a litigiosidade. Esse isolamento impacta também na definição da competência para o julgamento, outro desafio para ações de grande complexidade, já que a falta de diálogo, leva a conflitos de competência que podem ser muito morosos, notadamente se entre tribunais diversos, ante a necessidade de submissão ao STJ.

No caso do rompimento da barragem de Mariana, percebe-se grandes falhas na comunicação e na interlocução dentro do próprio Poder Judiciário.

Ações civis públicas foram ajuizadas em diversas localidades, tais como em Mariana, Belo Horizonte, Governador Valadares, tanto na justiça estadual como federal. Decisões foram proferidas pelos respectivos juízos isoladamente, gerando discussões e distorções sobre quem seria o competente, das quais se extrai que faltou diálogo entre os tribunais ou entre os juízos para uma definição mais harmônica e célere.

No julgamento do Conflito de Competência nº 144.922 – MG, foi definido que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais (atual 4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte)<sup>436</sup> seria o juízo competente para conhecer e julgar as demandas relacionadas aos impactos ambientais. As ações sobre aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia, como indenizações ou abastecimento de água potável, por exigirem soluções peculiares ou locais, seriam ajuizadas no foro de residência dos autores ou do dano, na justiça estadual, para não prejudicar o acesso à justiça.

Diante da grande quantidade de ações individuais que discutiam indenizações pela falta de água no Município de Governador Valadares, onde foram distribuídas cerca de 70.000 ações, e visando evitar distorções nos valores das

---

436BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 144.922**. Suscitante: Samarco Mineração S/A Suscitado: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadare – MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares – MG. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF3), 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

indenizações, nos critérios de legitimidade ativa, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais admitiu e julgou o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), tema 41<sup>437</sup>. Esse IRDR definiu parâmetros para o reconhecimento do direito à indenização pelo chamado “dano-água” e estipulou valores em caso de dano presumido. Além disso, a Turma de Uniformização de Jurisprudência do Sistema de Juizados Especiais do Estado do Espírito Santo também estabeleceu critérios e valores para a indenização pelo dano<sup>438</sup>.

Desses julgamentos já se extrai falta de harmonia em relação ao valor da indenização, já que fixados em montantes diversos para situações semelhantes, decorrentes do mesmo evento danoso.

Por outro lado, destaca-se a homologação pelo juízo federal de um “Sistema Indenizatório Simplificado” (Novo Sistema Indenizatório – NOVEL)<sup>439</sup>. No respectivo plano de implementação, foram definidas condições para que os atingidos interessados pudessem aderir à matriz de danos e receber as indenizações por danos sofridos<sup>440</sup>. A matriz de danos foi fixada judicialmente<sup>441</sup>. Os acordos individuais foram homologados e pagos no juízo federal<sup>442</sup>, que também poderia incluir o dano-água. Como já seria de imaginar, os valores fixados também foram

437MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2.Seção Cível). **IRDR nº 41 – 1.0273.16.000131-2/001, 1126962-87.2018.8.13.0000 (1)**. Suscitante: Samarco Mineração S/A – Suscitados: Rosângela Maria da Silva, Vânio Rodrigues de Sousa. Relator: Des. Amauri Pinto Ferreira, 4 de dezembro de 2019. Disponível em:<[https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=562794E49268E869335E27D304480ABC.juri\\_node?](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=562794E49268E869335E27D304480ABC.juri_node?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0273.16.000131-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar)

numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0273.16.000131-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar> Acesso em: 27 mar. 2024. Contra o IRDR pende julgamento de no STJ, de modo que até 09/06/2024 ainda não tinha transitado em julgado.

438ESPÍRITO SANTO. Colégio Recursal dos Juizados Especiais (Turma de Uniformização). **IRDR nº 040/2016. ref. Recurso Inominado. nº 0017173-74.2015.8.08.0014** – Suscitantes: Magistrados componentes da Turma Recursal – Região Norte. Relator: Des. Ney Batista Coutinho, 10 de março de 2017. Disponível em:<[https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/index.php?option=com\\_ediario&view=content&id=484460](https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/index.php?option=com_ediario&view=content&id=484460)> Acesso em 27 mar. 2024.

439BRASIL. Tribunal Regional da 6ª Região (4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte). **Cumprimento de sentença nº 1000398-10.2020.4.01.3800** (Ref. 1024354-89.2019.4.01.3800) e **Cumprimento de sentença nº 1000415-46.2020.4.01.3800** (eixo prioritário 7). Parte autora: União Federal e outras. Parte ré: Samarco Mineração S/A, BH Billiton Brasil S/A, Vale S/A. PJe – Processo Judicial Eletrônico.

440 *leading case* que deu origem ao acordo foi formado por uma “comissão de atingidos de Baixo Guandu/ES”, que foi denominada de apócrifa e será melhor tratada no próximo item.

441BRASIL. Tribunal Regional da 6ª Região (4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte). **Cumprimento de sentença nº 1000415-46.2020.4.01.3800** (eixo prioritário 7). Parte autora: União Federal e outras. Parte ré: Samarco Mineração S/A, BH Billiton Brasil S/A, Vale S/A. PJe – Processo Judicial Eletrônico.

442FUNDAÇÃO RENOVA. **Ressarcimento e indenização dos impactados**, fevereiro de 2024. Disponível em:<<https://www.fundacaorenova.org/programa/ressarcimento-e-indenizacao-dos-impactados/>> Acesso em: 27 mar. 2024.

diferentes daqueles estipulados pelo TJMG e TJES, que segundo o STJ é que teriam competência para julgamento e análise das indenizações individuais.

A falha na comunicação entre os juízos levou a resultados discrepantes, pois como já dito, para situações semelhantes, decorrentes de mesmo dano, houve fixação de valores diversos.

No Conflito de Competência nº 195.396 – MG no STJ, o juízo federal declarou-se competente, por conexão, para análise das ações nº 0043356-50.2015.8.13.0400, 0041497-28.2017.8.13.0400 e 500285-45.2019.8.13.0400, que estavam tramitando na comarca de Mariana (TJMG) e versavam sobre aspectos humanos e econômicos da tragédia de Mariana, nas quais, além dos reassentamentos, visavam ao ressarcimento patrimonial e moral dos atingidos. No dia 16/02/2024 foi decidido pela fixação da competência do juízo federal da 4ª Vara Cível e Agrária de Belo Horizonte. No dia 08/04/2024 foi reconsiderada a decisão e determinado o retorno para a comarca de Mariana<sup>443</sup>.

Os jurisdicionados, enquanto isso, ficam sem saber se procuram o juízo federal, os juízes da justiça mineira, capixaba ou a Fundação Renova, sem contar a possibilidade de litispendência ou de *bis in idem* nos recebimentos de indenização, já que de sistemas e juízos diversos.

Durante o grupo focal foi demonstrado descontentamento com a indefinição e descontinuidade dos juízos. No caso do Conflito de Competência nº 195.396 mencionado, afirmaram que conseguiram marcar uma reunião na Justiça Federal com o magistrado que tinha solicitado os processos de reassentamento. Apesar da reunião, não esclarecia as dúvidas da comissão dos atingidos, alegando que não poderia adiantar as decisões judiciais. Houve modificação de juízes na unidade federal e conseguiram conversar com o próximo magistrado:

Agora a gente conseguiu [...] trazer ele no território, nós fizemos uma reunião com ele aqui (na CABF) e depois a gente foi a Bento (Bento Rodrigues) e ele visitou uma casa do reassentamento. Ali estava começando a ter um diálogo, porque ele veio, ele nos ouviu, ele pisou na lama. Só que após isso, o processo veio para cá (retornou para a comarca

---

443BRASIL. Superior tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 195.396 – MG**. Suscitante: Juízo Federal da 4ª Vara Cível e Agrária de Belo Horizonte – SJ/MG. Suscitado: Juízo de direito da 2ª Vara Criminal, Cível e Execuções Penais de Mariana – MG. Relator: Min. Afrânio Vilela, 8 de abril de 2024. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

de Mariana – TJMG). Aí, o diálogo que estava sendo construído, a sementinha que estava sendo plantada, foi podada.

As alterações de competência também foram objeto de crítica na entrevista com o integrante da DPES, segundo o qual:

O Poder Judiciário é o principal responsável pelo momento que a gente está no processo de reparação do Rio Doce [...] foi uma atuação bastante descompassada e a perspectiva de se criar um juízo universal, a partir do conflito de competência no STJ criando na 12ª Vara um acúmulo de ações coletivas, retirou o protagonismo do Espírito Santo pra tratar de diversos temas que são afetos ao estado do Espírito Santo, levando para uma jurisdição que está a mais de 650 km de distância, com uma dificuldade imensa de interlocução, de comunicação e de explicação do que se tratava esse processo.

Em casos de grande repercussão e com múltiplos juízos competentes é imprescindível o aprimoramento da comunicação para evitar esse tipo de situação, que somente enfraquece o Poder Judiciário como um todo e prejudica o jurisdicionado. Os juízos e os tribunais precisam estreitar os laços e conversar entre si, deixando de agir como se ilhas fossem.

Embora não seja objeto deste item, é pertinente observar que em relação à comunicação entre o Ministério Público e a Defensoria, houve união de forças e de saberes, apesar de estratégias institucionais diversas. Houve peticionamento conjunto em diversas ações, emissão de recomendações, celebração conjunta de TACs e a criação do GIRD.

O diálogo institucional foi objeto de menção honrosa na 15ª Edição do Prêmio Innovare com a prática “Eu quero ser ouvido! Atuação integrada da Defensoria Pública e do Ministério Público Federal no Espírito Santo garante direitos aos atingidos pelo desastre ambiental na Bacia do Rio Doce”<sup>444</sup>, de modo que somaram esforços institucionais para elaboração de estratégias conjuntas, compartilhamento de informações, privilegiando o contato direto com as comunidades atingidas de uma maneira menos formal e burocrática.

Foi criado pelas instituições, inclusive, grupos de mensagens por WhatsApp, em que compartilhavam decisões judiciais, informações sobre eventos e, por vezes, resolviam controvérsias<sup>445</sup>. Nem isso foi feito no Judiciário.

<sup>444</sup>Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br/pratica/eu-querer-ser-ouvido!-atuacao-integrada-da-defensoria-publica-e-do-ministerio-publico-federal-no-espírito-santo-garante-direitos-aos-atingidos-pelo-desastre-ambiental-na-bacia-do-rio-doce/3326>>. Acesso em: 16 out. 2023.

<sup>445</sup>VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

Não se pode deixar de mencionar brevemente, que em relação à comunicação entre a União, Estados e Municípios, extrai-se da pesquisa realizada ter sido satisfatória em relação aos dois primeiros, já que participaram de todas as negociações e ações. Todavia, quanto aos Municípios, o diálogo foi praticamente inexistente no início, tendo sido alijados de participação nos TACs e audiências públicas. Percebeu-se maior diálogo com os municípios após o ajuizamento da *class action* na corte inglesa.

Em geral, as instituições envolvidas com a lide conseguiram se comunicar e até mesmo unir forças para otimização e eficiência das ações que pretendiam praticar. Lamentavelmente, o mesmo não ocorreu com o Poder Judiciário. A falta de comunicação entre as instituições provocou graves ruídos<sup>446</sup>, gerando distorções, insegurança jurídica e ainda mais litigiosidade. Diante das mesmas circunstâncias, foram tomadas decisões diferentes.

No já mencionado PL nº 8.058/2014 constou um importante capítulo dedicado à relação entre magistrados, segundo o qual os tribunais devem promover encontros periódicos com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem ao controle jurisdicional de políticas públicas, para conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria. Recomenda também que os tribunais fomentem reuniões regionais periódicas para o mesmo fim<sup>447</sup>.

Além da harmonização dos entendimentos preconizados no projeto de lei, essa comunicação entre juízos viabiliza a cooperação judiciária, tais como compartilhamento de provas, prática de atos concertados, estabelecimento de um juízo consultor e até mesmo gestão da transição de juízes, em caso de modificação de remoção e promoção.

---

446Neste contexto, deve ser entendimento ruído não como interferências, fatores ou variabilidades causais que dificultam a transmissão e/ou compreensão da informação, mencionadas na nota 14), mas no sentido de “variabilidade indesejada de julgamentos” (KAHNEMAM, Daniel; SIBONY, Oliver; SUSTEIN, Cass R. **Ruído**: uma falha no julgamento humano. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021, p. 349).

447BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.058, de 4 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014)> Acesso em: 3 jun. 2024. Vide outras informações na nota 102.

A modificação da cultura de isolamento institucional dos juízes e juízes para melhora da comunicação é premente. Independe de alteração legislativa, medidas simples podem ser implementadas desde logo pelos tribunais e/ou regulamentada pelo CNJ.

### 5.3 Representação adequada

Após a compreensão da importância do diálogo entre as instituições judiciais, entender o contexto do jurisdicionado nos processos estruturais e, notadamente, compreender sua representatividade em determinado núcleo social é necessário para uma comunicação eficaz, conectada e inclusiva, que viabilize a cocriação de soluções, conformidade e efetividade das decisões judiciais. Além de prevenir fraudes e abusos com os mais vulneráveis.

O caso sob estudo possui as típicas características de complexidade e de efeitos irradiados dos processos estruturais, o que reforça a necessidade de haver uma representação adequada dos grupos e subgrupos atingidos para que a tutela jurisdicional possa alcançá-los adequadamente, de acordo com as respectivas peculiaridades<sup>448</sup>.

Conforme especificado em item próprio, o TAC Governança buscou maior participação dos atingidos nas instâncias decisórias e consultivas, com a criação de comissões locais e câmaras regionais.

As comissões locais foram oficializadas no referido termo de ajustamento e reconhecidas como interlocutoras legítimas em questões ligadas à participação e governança para a reparação dos danos, integradas por pessoas residentes nos municípios atingidos ou, excepcionalmente, que tenham sofrido dano em atividades na área de abrangência das comissões, embora não residente.

Apesar de oficializadas, a instituição, eleição e definição dos integrantes, assim como o funcionamento das comissões, foram deixados para livre auto-organização, sem especificação dos meios que pudessem aferir se determinada

---

448A respeito desse caso, observou Vitorelli: “Os subgrupos sociais atingidos pela tragédia divergiram frontalmente acerca do modo como a tutela jurisdicional para o caso deveria ser buscada, rompendo com a ideia, tradicionalmente defendida, de que os direitos coletivos são indivisíveis e de que a satisfação de um significa, automaticamente, a satisfação de todos, como tradicionalmente pensava a doutrina brasileira do processo coletivo” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, p. 48).

comissão resultava em uma representatividade adequada de determinada localidade. Essa lacuna pode ter dado ensejo à violação dos direitos dos atingidos.

O MPF observou que em um acordo celebrado na Justiça Federal nos autos 1016742-66.2020.4.01.3800<sup>449</sup>, da antiga 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Minas Gerais, que deveria ser em favor de atingidos do Baixo Gandú/ES, além da tramitação sob sigilo, a comissão de moradores que o celebrou teria se formado com nove moradores que se registraram como entidade ou representantes em cartório, sem ter havido nenhuma assembleia ou processo público organizado aceitável que lhes conferissem legitimidade, de modo que o restante dos atingidos não tiveram oportunidade de tomar conhecimento, fiscalizarem e ou de se manifestarem a respeito do acordo ou sobre os integrantes da comissão, enquanto acobertado pelo sigilo processual.

O sigilo atropela o senso dos processos estruturais e a previsão das comissões do TAC-Gov, segundo o qual todas as reuniões das comissões locais devem ser abertas à participação de qualquer pessoa atingida e divulgada de forma antecipada com tempo hábil<sup>450</sup>. Ademais, a formação de comissões locais deveria ser acompanhado pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, o que não foi o caso.

Essa prática, todavia, alastrou-se. Houve formação de diversas comissões chamadas de apócrifas<sup>451</sup>, com pseudolegitimação extraordinária para atuar em juízo de forma sigilosa, representada por advogados. Sobre os riscos da prática:

A intervenção da comunidade envolvida é fundamental para que a solução obtida realmente espelhe os anseios sociais. Não é raro que alguns acordos, embora concluem o processo, o fazem desagradando exatamente o público que deveria ser beneficiado. Em tais situações, evidencia-se que a

449Vide recurso de agravo de instrumento nº 1034788-57.2020.4.01.0000 interposto pelo MPF. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/agravo-de-instrumento\_baixo-guandu.pdf> Acesso em: 5 mai. 2024. Vide, ainda, RODRIGUES, Léo. Tragédia de Mariana: Justiça mantém indenização contestada pelo MPF: MPF considera que houve irregularidades no processo. **Agência Brasil**, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-02/tragedia-de-mariana-justica-mantem-indenizacao-contestada-pelo-mpf>. Acesso em: 28 fev.2022.

450MPF. **Termo de ajustamento de conduta**. Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso aos 24/08/2023.

451COUZEMENCO, Fernanda. MPF denuncia no Tribunal Federal atuação de comissão apócrifa de atingidos no ES Recurso em ação civil pública expõe atos esdrúxulos e pede a continuidade do pagamento de indenizações. **Século Diário**, 26/10/2020. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/mpf-denuncia-no-tribunal-federal-atuacao-de-comissao-apocrifa-de-atingidos-no-es>. Acesso em: 09 set. 2023.

participação do “legitimado extraordinário” da ação coletiva deixou de representar a coletividade, para representar algum interesse outro, desvirtuando o âmago da autorização legal para sua intervenção desse tipo de causa. Além disso, a participação social permite o controle – pelo público que será impactado pela decisão – sobre o conteúdo, as razões e as possibilidades de solução acordada. Sabendo os motivos que levaram a certo acordo, é possível que a sociedade tenha maior compreensão sobre os limites existentes (em relação a outras possíveis soluções) e sobre a utilidade determinada cláusula ou de determinada prestação. Também é possível, com isso, que esses grupos exerçam seu legítimo interesse de opor-se aos termos do acordo, demonstrando sua insatisfação com a atuação do legitimado extraordinário, do poder público ou do Poder Judiciário. Enfim, essa intervenção é essencial para a legitimidade e para o controle da solução consensual<sup>452</sup>.

É importante não confundir representação dos atingidos por meio de comissões para fins de debates com representação judicial e legitimação extraordinária, principalmente de forma sigilosa, para não transformar a lógica da comunicação nos processos estruturais idêntica à dos processos tradicionais. Observe-se que o TAC-GOV não previu a atuação de comissões de atingidos nos processos judiciais, mas para atuação no âmbito do CIF/Fundação Renova.

O que se buscou com as comissões de moradores foi a comunicação ou interlocução mais direta possível para a qualificação do debate, ante a dificuldade de comunicação direta com cada um dos milhares de atingidos. Não há se falar em representação dos representantes dos moradores (representação da representação)<sup>453</sup>, sob risco de serem criadas camadas não previstas em lei entre os legitimados ativos e os atingidos, já que o objetivo é trazer os titulares do direito para o centro decisório e não levá-los ainda mais às margens do litígio<sup>454</sup>.

A representação judicial dos atingidos vinha sendo feita pelos legitimados extraordinários (Ministério Público e Defensoria) no âmbito das ações civis públicas, até mesmo para priorizar a coletivização à pulverização de ações individuais, que provocam o enforcamento das varas judiciais nas localidades atingidas, dada a multiplicidade de atingidos.

---

452ARENHART, Sérgio. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, pp. 160-161.

453Seria salutar, todavia, a representação judicial de determinado grupo de moradores para fins de atuação como *amicus curiae* nos autos coletivos, mas não para transacionar direitos pessoais em nome de pessoas de determinada comunidade, que não lhe conferiram referidos poderes.

454VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

A inadequação da representação dos atingidos ou a falta de representação adequada pode acarretar quebra de confiança, rompimento das relações na comunidade, brigas e até violência, conforme se extrai da entrevista com o integrante da DPES, no item 4.4. O que era para pacificar, pode trazer ainda mais conflito para o seio da população atingida.

A representação adequada pressupõe legitimidade democrática, isto é, precisa realmente partir de uma escolha da comunidade. Pressupõe, ainda, transparência e, sobretudo, efetiva representação dos interesses do coletivo representado, respeitando as peculiaridades locais, inclusive das minorias e comunidades tradicionais.

Em sentido contrário foi observado, no entanto, na comarca de Mariana em âmbito estadual. Conforme entrevista realizada com o membro do Ministério Público da comarca, a definição dos integrantes da comissão foi feita em assembleia, com votação dos moradores atingidos, assistida pelo referido promotor.

Na petição inicial da ACP nº 0043356-50.2015.8.13.0400<sup>455</sup>, à guisa de exemplo, o MPMG da comarca de Mariana consignou expressamente que a ação ajuizada contou diretamente com a participação dos atingidos, especialmente para delimitação dos pedidos, pois desde o início os atingidos vinham sendo ouvidos pelo órgão ministerial.

Em razão da maior capilaridade do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais, em relação ao ramo federal, foi possível maior controle da representatividade adequada, ante uma proximidade física em relação aos atingidos<sup>456</sup>.

Denota-se, portanto, a necessidade de serem revistas as práticas de comunicação nos processos estruturais que geram grande impacto social, como a mencionada no item 5.1 para criação de um repositório eletrônico, acessível por um ícone na página do tribunal respectivo, por meio do qual as partes, juízes, advogados, atingidos, população em geral e imprensa, possam ter acesso, dentre outras informações às das comissões de moradores, data de reuniões e de

---

455MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Mariana). **Ação civil pública nº 0043356-50.2015.8.13.0400** (0400.15.004335-6). Autor: Ministério Público. Réus: BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S/A, Vale S/A Disponível em Pje – Processo Judicial Eletrônico. Acesso em: 09 mar. 2024.

456Cuida-se de mera inferência da amostra. Contudo, demanda pesquisa futura mais abrangente.

audiências coletivas, inteiro teor de acordos coletivos homologados, *link* para acesso aos processos eletrônicos e decisões importantes, para facilitar o controle social.

A definição nos TACs e, sobretudo, nas decisões judiciais, dos requisitos mínimos para aferição da legitimidade ou da representação adequada das comissões, é também um instrumento que pode evitar as distorções ou disfunções verificadas no caso sob estudo.

#### **5.4 Amicus Curiae**

Considerada a importância de uma representação adequada dos grupos afetados ou potencialmente afetados, conforme mencionado no item anterior, um dos mecanismos que pode promover um diálogo mais amplo no processo estrutural é o *amicus curiae*, que pode ser pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada.

Trata-se de instrumento tipificado no Código de Processo Civil<sup>457</sup> para casos de relevância da matéria, especificidade do tema objeto da demanda ou de repercussão social da controvérsia. Quando bem utilizado, pode qualificar o debate, trazendo informações ou dados que subsidiem as decisões judiciais e melhorem a comunicação com coletivos, tais como ocorre com a admissão de associação de bairro ou de municípios, sindicato, escola, movimentos sociais, conforme o assunto que versar o litígio estrutural.

Apesar de ter sido enquadrado como uma espécie de intervenção de terceiros, não se confunde com o assistente (simples ou litisconsorcial), cujos interesses podem ser afetados pela decisão judicial. Eventuais benefícios de sua atuação ao autor ou réu, é mera consequência e não fundamento, pois supostamente é “portador de interesses institucionais dispersos na sociedade, de forma a ultrapassar interesses unicamente particulares”<sup>458</sup>.

---

457De acordo com o art. 138 do CPC: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

458PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book, p. 114.

Cuida-se de um “amigo da Corte” e não necessariamente das partes, exercendo as funções de: auxiliar técnico; agente de legitimação democrática; *amicus litigante*, ao corroborar um posicionamento de uma das partes<sup>459</sup>. O interesse supostamente transindividual dessa figura processual permite despertar a atenção do julgador e da julgadora em situações, circunstâncias ou peculiaridades que poderiam passar despercebidas.

Essa figura jurídica poderá ser parcial ou imparcial. Porém, quando a representatividade jurídica, exigida por lei, disser respeito diretamente ao grupo de interesse lesado, apesar de qualificar o debate, não se pode afirmar que haverá imparcialidade.

A imparcialidade dá-se nos casos em que a representatividade adequada não estiver vinculada às partes, como os especialistas temáticos de uma universidade ou até mesmo a figura do juiz consultor, prevista na Resolução CNJ nº 350, de 27 de outubro de 2020<sup>460</sup>, que seria um especialista, em razão do direito material, do direito processual ou até mesmo do processo em que convidado a atuar.

A figura do juiz consultor, quando sua *expertise* for derivada da atuação no próprio processo, pode ser bastante útil e enquadrado com um mecanismo de cooperação judicial. Não é incomum que no curso de um longo processo haja rotatividade de julgadores por remoção, promoção, aposentadoria, nomeação para cargo em comissão, conforme ocorreu no processo sob estudo, tanto no âmbito federal como estadual. Isso pode dar ensejo à titularidade da unidade judicial por quem não tenha conhecimento das técnicas dos processos estruturais ou vocação necessária para lidar com esse tipo de causa, notadamente se já estiver em curso. Assim, é possível que seja convidado o juiz ou juíza anterior que lidou com os autos para auxiliar na transição da direção processual como consultor<sup>461</sup>.

---

459PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book, pp. 114-115.

460CNJ. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>>. Acesso em: 09 jun. 2024.

461Vide a prática premiada na 16ª Edição do Prêmio Innovare com o título “**Passando o Martelo Adiante**: Sucessão de Juízes em Litígios de Alta Complexidade e Gestão de Transição – Fortaleza/CE”. Disponível em: <[https://www.google.com/search?q=como+referenciar+o+premio+inovare&oq=como+referenciar+o+premio+inovare&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKKGKAB0gEINDcxMWowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=como+referenciar+o+premio+inovare&oq=como+referenciar+o+premio+inovare&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKKGKAB0gEINDcxMWowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)>. Acesso em: 10 jun. 2024.

Essa figura jurídica pode ser acionada de forma espontânea ou provocada, neste caso, quando o órgão julgador sentir a necessidade de ser informado por um especialista.

Durante as entrevistas realizadas, os atores não mencionaram o uso desse instrumento dialógico, exceto na comarca de Linhares/ES, na ACP nº 0017045-06.2015.8.08.0030 ajuizada na véspera da chegada da lama ao município. Para subsidiar a decisão na audiência de justificação designada para a manhã do dia seguinte (20/11/2015), segundo a entrevista, o magistrado consultou dois técnicos na condição de *amicus curie* (imparciais), a saber, o Dr. Luiz Fernando de Souza, Biólogo, Doutor em Ciências Biológicas: Bioquímica e o Prof. Daniel Rigo, Mestre, Doutor, Departamento Engenharia Ambiental /CT /UFES. A espécie, portanto, foi a provocada.

As comissões de atingidos (notadamente dos povos e comunidades tradicionais), o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, o CORIDOCE, associação de pescadores, dentre outros, poderiam qualificar o debate processual com suas perspectivas, capilaridade e conhecimento específico, em especial, nas ações que versam sobre a reparação dos danos ambientais. Todavia, sequer as comissões dos atingidos atuaram sob essa forma jurídica nos processos, o que poderia minimizar uma das queixas da CABF no grupo focal, que era o tempo de fala em audiência. As comissões, ONGs, sindicatos, associações, acabaram qualificando o debate de forma extrajudicial e não necessariamente judicial.

Já nos autos dos processos nº 23863-07.2015.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400, no âmbito da Justiça Federal, foi indeferido o ingresso das instituições Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPISA), Centro de Direitos, Humanos e Empresas (HOMA), Grupo de Pesquisa e Extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (POEMAS) e Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais (ORGANON) como *amicus curiae*, sob o fundamento de não ter sido vislumbrado representação adequada dos grupos atingidos, bem como porque o ingresso de grupos doutrinários e de pesquisa não trariam benefício ao deslinde processual e sim morosidade, pois o processo se tornaria um cenário para debates acadêmicos e de confronto epistemológicos. Ao

passo que o pedido da Defensoria Pública da União para ingressar como litisconsorte ativa ulterior, foi acolhido como *amicus curiae*<sup>462</sup>.

Até mesmo por falta de apoio institucional, tudo aquilo que aparenta causar atraso processual, é de pronto repellido, ainda que em um processo estrutural, um passo para trás (em termos de celeridade processual) possa resultar em três passos para a frente, pela diminuição da resistência com a legitimação das decisões judiciais.

Sem adentrar no mérito se essas instituições, especificamente, poderiam ou não qualificar o debate, certo é que os integrantes do Poder Judiciário não estão acostumados a uma construção coletiva das decisões judiciais e possuem, ainda, estrutura insuficiente para analisar tantas petições em um processo de alta complexidade, sem prejuízo das demais atribuições e de todas as metas a que submetidos.

A abertura de comunicação em um processo estrutural, assim, depende não apenas do conhecimento das técnicas adequadas, mas sobretudo de apoio institucional.

## 5.5 Grupo de apoio técnico

No item anterior foi tratado do *amicus curiae*, que colabora com o juízo ampliando o diálogo processual. Neste, o objetivo é ir além, apresentando uma medida que amplia o diálogo, mas também busca o consenso e a redução da resistência processual.

O diálogo e a busca do consenso, apesar das diversas alterações legislativas, ainda é uma cultura pouco desenvolvida<sup>463</sup> no dia a dia processual forense. Nos processos estruturais, contudo, é uma necessidade cada vez mais premente, notadamente em razão da multipolaridade e complexidade, que pode dar ensejo a incontáveis interposições de recursos, tornando o processo extremamente moroso.

---

462MPF. **Recurso de Agravo de Instrumento interinstitucional**, de 09 de dezembro de 2018. Disponível em: <[www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/recursos/agravo-amici-curiae-ft-rio-doce.pdf](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/recursos/agravo-amici-curiae-ft-rio-doce.pdf)> Acesso em: 16 out. 2023.

463VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

Uma medida que pode unir o diálogo e o consenso entre os interessados na busca por soluções e estratégias para situações complexas é a formação de um grupo de assessoramento/apoio técnico do juízo composto por técnicos indicados pelos próprios interessados. O grupo ficaria incumbido de apresentar ao juízo propostas para sanar problemas estruturais especificados, sem hierarquia entre os integrantes.

Como são as próprias partes que, juntas, buscam soluções ao problema apresentado, participam efetivamente da construção das decisões judiciais, a tendência é reduzir a interposição de recursos.

A ação civil pública nº 93.8000533-4 da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Santa Catarina, conhecida como ACP do Carvão (autos de execução nº 2000.72.04.002543-9), é um caso emblemático que versou sobre a poluição ambiental decorrente da mineração na Bacia Carbonífera de Criciúma no Estado da Santa Catarina<sup>464</sup>.

O passivo ambiental decorrente da mineração do carvão consistiu em aproximadamente 5.084,65 hectares de áreas degradadas, cerca de 818 bocas de mina que ficaram abandonadas e no comprometimento de recursos hídricos superficiais de três bacias hidrográficas (Araranguá, Urussanga e Tubarão).

De relevo para o recorte deste item, deve ser destacada as técnicas de comunicação para envolver as partes, os atingidos e a população em geral, de modo a propiciar monitoramento por todos e a construção de soluções processuais dialogadas. Foi determinado judicialmente a criação de um grupo multipartite com representantes técnicos de todas as partes, bem como de agentes externos com interesse legítimo, tais como órgãos ambientais (cerca de 19 instituições) para discutir as estratégias e as propostas para a recuperação ambiental.

---

464BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região (4ª Vara Federal de Criciúma – SSJ Santa Catarina). Cumprimento de sentença nº **2000.72.04.002543-9** (ACP originária: 93.8000533-4). Exequente: Ministério Público Federal. Executados: Companhia Carbonífera Urussanga e outros. E-proc. Sobre o caso, vide ainda: ARENHART, Sérgio. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021; e SILVA, Marcelo Cardozo. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**. n. 7, ano Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 2017. Disponível em <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli\\_revista\\_escola\\_magistratura\\_trf4n7.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2021.

Esse instrumento de gestão processual foi denominado de Grupo Técnico de Assessoramento do Juízo (GTA)<sup>465</sup>, cujas propostas devem ser tomadas por consenso em reuniões periódicas. Obtendo-se consenso, submetem ao juízo para homologação.

Como consequência desse aprimoramento na comunicação entre as partes, além da redução de interposição de recursos, o próprio setor carbonífero passou a colaborar com o juízo, encampar decisões judiciais e desfrutar de maior transparência. Para o magistrado que atuou no caso, a constituição do GTA foi a “base sobre a qual se desenvolveu uma grande aproximação das partes para o diálogo, que passou a ser cada vez mais frequente em todos os aspectos da demanda”, segundo o qual houve “soluções consensuais em praticamente todos os grandes assuntos submetidos a debates”<sup>466</sup>.

Sistemática semelhante foi adotada na ACP da despoluição da Lagoa da Conceição, também em Santa Catarina 5012843-56.2021.4.04.7200/SC, distribuída à 6ª Vara Federal de Florianópolis, porém denominada de Câmara Judicial de Proteção da Lagoa da Conceição (CJ-PLC), com o escopo de assessoramento do

---

465De forma mais especificada: “Partindo do princípio de que é possível o consenso entre as partes e de que a plena recuperação do passivo ambiental decorrente da exploração de carvão na região será alcançada com maior rapidez e efetividade na medida em que as partes forem capazes de unir esforços técnicos, instituiu-se um Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença, composto por representantes técnicos das partes. Este Grupo Técnico tem a missão de, respeitadas as divergências, maximizar os entendimentos no nível técnico e, em consequência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo. Referido Grupo tem as seguintes atribuições: a) integrar os dados de indicadores ambientais coletados pelo SIECESC, pela CPRM e pelas empresas carboníferas; b) elaborar relatórios técnicos periódicos, destinados ao Juízo e sujeitos a ampla divulgação, avaliando a evolução dos indicadores ambientais; c) propor ações tendentes à plena recuperação ambiental, nos termos previstos na sentença; d) propor sequência de prioridades na execução de ações de recuperação; e) propor alterações nos indicadores ambientais, e plano de monitoramento, quando entende-las necessárias; f) responder aos questionamentos do Juízo” (GTA. **Primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais** — ACP Nº 2000.72.04.002543-9/SC, Criciúma/SC, ago. 2007. Disponível em: <[https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl\\_satc\\_edu\\_br/\\_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007%2FRelat%C3%B3rio1%20Senten%C3%A7a%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007](https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl_satc_edu_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007%2FRelat%C3%B3rio1%20Senten%C3%A7a%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007)>. Acesso EM: 09 mar. 2024, p. 6).

466SILVA, Marcelo Cardozo. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região**. n. 7, ano Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 2017. Disponível em <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli\\_revista\\_escola\\_magistratura\\_trf4n7.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf)> acesso em 07 jul. 2021, p. 90.

juízo para tomada de medidas estruturais e monitoramento da implementação das decisões<sup>467</sup>.

Na Ação Civil Pública nº 0007611-66.2016.8.14.00051<sup>468</sup>, que envolve o desabastecimento de água no Município de Altamira/PA após a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, foi criado um Grupo de Trabalho e Acompanhamento (GTA) com integrantes do Ministério Público, Norte Energisa, Município de Altamira e da sociedade civil organizada. Esse grupo, no entanto, atua mais como um grupo de trabalho e acompanhamento, e não necessariamente como um órgão técnico, com o objetivo de monitorar o sistema de captação e distribuição de água aos reservatórios de abastecimento do município. A abertura desse diálogo e de partilha de estudos, produziu um acordo entre as partes, homologado posteriormente em audiência, com ajustes necessários e calendarização dos próximos passos, especialmente para formar um novo GTA de monitoramento das medidas a serem implantadas<sup>469</sup>.

Observa-se que esse mecanismo de assessoramento dialógico vem sendo utilizado cada vez mais pelos juízos que lidam com processos estruturais.

No caso do rompimento da barragem de Fundão, contudo, foi utilizado o assessoramento técnico de forma diversa. Em relação ao assessoramento do juízo, nos autos nº 1024354-89.2016.4.01.3800<sup>470</sup>, além das perícias realizadas, reconhecendo a dificuldade que havia para o diálogo e a interação com os atingidos, apontando dentre outros fundamentos, os 700 km de extensão territorial, multiplicidade de atores com interesses contrapostos, comunidades tradicionais, foi

---

467BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região (6ª Vara Federal de Florianópolis – SSJ Santa Catarina). **Ação civil pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200** (Originário: 50047934120214047200). Autor: Associação Pachamama. Réu: Agência de regulação de Serviços Público de Santa Catarina. Eproc. Acesso em: 6 mar. 2024.

468PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (3ª Vara Cível e Empresarial de Altamira). **Ação Civil Pública 0007611-66.2016.8.14.0005**. Parte autora: Município de Altamira. Parte ré: Norte Energia S/A. Pje – Processo Judicial Eletrônico. Acesso em: 9 mar. 2024.

469Sobre o caso, vide ainda: ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade**. Londrina: Thoth, 2023.

470VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023.

nomeado dois *special masters*<sup>471</sup>, denominando-os como uma espécie de força tarefa pericial<sup>472</sup> para atuação e interlocução permanente no campo.

Essa hipótese, porém, não equivale ao assessoramento técnico do GTA, pois este é composto por técnicos e integrantes dos próprios interessados, que permite a construção de solução pelos próprios litigantes para diminuir a resistência ao processo e interposição de recursos. A figura aproximou-se a do *amicus curiae* provocado, que foi analisado no item anterior, embora, neste caso, diferencie-se por ter sido remunerado.

Possivelmente não foi criado um GTA no caso de Mariana, em razão da criação da Fundação Renova e do Comitê Interfederativo, que em tese, é composto por integrantes de todos os interessados. Todavia, no GTA as soluções são criadas de forma horizontal, em consenso e não da forma vertical como observado na atuação da Fundação Renova, que é hierarquizada e encabeçada pelas mineradoras. No GTA, inclusive, as soluções são apresentadas ao juízo para homologação.

No caso sob estudo foi criado, ainda, um assessoramento técnico para auxiliar diretamente os atingidos.

A assessoria técnica independente (ATI) dos atingidos, custeada pelo causador do dano, surgiu como um dos pedidos formulados pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) ao ajuizar a Ação Civil Pública nº 0043356-50.2015.8.13.0400 (0400.15.004335-6)<sup>473</sup>, distribuída para a 2ª Vara da Comarca de Mariana. O objetivo era que, após a indicação pela Comissão de Atingidos, fosse

471Para Vitorelli, “o *special master* é um estudioso com grande expertise em ações coletivas – geralmente um ex-juiz ou professor universitário –, ou na área do conhecimento especificamente relacionada ao caso [...] Pode ser nomeado para facilitar a obtenção de um acordo, em papel análogo ao de um mediador, para revisá-lo, depois de pronto, ou na fase de execução, para auxiliar o juiz com as providências e decisões necessárias para implementá-lo. Pode também supervisionar a produção de provas, presidir audiências e fazer relatórios ou recomendações ao juízo, acerca das matérias submetidas a sua apreciação” (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023, p. 216).

472Essa terminologia, inclusive foi utilizada em decisão judicial posterior para destituição de um dos nomeados, pela falta de adequação da função exercida ao conceito do instituto de perícia (tal como previsto no CPC), além de outras questões ligadas à falta de histórico acadêmico e profissional do até então nomeado (BRASIL. Justiça Federal da 6ª Região. **Autos nº 1024354-89.2016.4.01.3800**. Id Num. 1422338347. Pje – Processo Judicial Eletrônico). Observe-se que em um GTA, o que não era o caso, a participação não se enquadra no conceito de perícia previsto no CPC, mas em uma figura *sui generis*.

473MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Mariana). **Ação civil pública nº 0043356-50.2015.8.13.0400** (0400.15.004335-6). Autor: Ministério Público. Réus: BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S/A, Vale S/A. Disponível em Pje – Processo Judicial Eletrônico. Acesso em: 09 mar. 2024.

nomeada uma equipe multidisciplinar para fornecer assessoramento técnico aos atingidos. Essa equipe apoiaria na análise dos documentos necessários para a elaboração dos planos, levantamentos, metodologias, bem como na informação e organização dos atingidos e nas reuniões da Comissão.

Após muitas tratativas, foi formalizado um acordo aos 16/09/2016 na Ação Incidental nº 0034734-45.2016.8.13.0400 (0400.16.003473-4)<sup>474</sup>, a partir do qual foi nomeada a Cáritas Brasileira Regional (Cáritas) como ATI, com o objetivo de oferecer aos atingidos de Mariana suporte técnico, participação informada e qualificada, contribuindo para que a resolução do conflito se dê de modo justo e adequado.

Em virtude da decisão judicial, a ATI passou a constar no TAP<sup>475</sup>, no TAC-GOV<sup>476</sup> e também na mencionada Lei estadual nº 23.795/2021<sup>477</sup>, que previu expressamente, dentre outros direitos dos atingidos por barragem, o direito à assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos, custeada pelo empreendedor, com o objetivo de serem orientados no processo de busca à reparação integral<sup>478</sup>. Os demais territórios passaram a escolher também outras equipes de assessoria, tais como a ADAI e AEDAS<sup>479</sup>.

A ATI propicia o contato direto com os atingidos e o conhecimento das peculiaridades de cada um, que é dificultado em casos de grandes proporções, além

---

474MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Mariana). **Ação incidental nº 0034734-45.2016.8.13.0400** (0400.16.003473-4). Autor: Ministério Público. Réus: BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S/A, Vale S/A. Pje – Processo Judicial Eletrônico.

475MPF. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)**. Belo Horizonte, 16/11/2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf> Acesso em: 09 set. 2023.

476MPF. **Termo de ajustamento de conduta**. Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 24 ago. 2023.

477MINAS GERAIS. **Lei nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021**. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab – e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20dos,Art> Acesso em: 9 mar. 2024.

478A ATI nessas hipóteses é mais coerente do que a utilizada no Caso Pinheiro ou Braskem, em que foi previsto expressamente que a causadora do dano é quem contrataria (diretamente) as equipes multidisciplinares para auxiliar os atingidos, deixando de ser, portanto, independente (BRASKEM et al. **Termo de acordo que celebram as partes**. Maceió/AL, 30 de dezembro de 2019. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Anexo-VI-Termo-de-Acordo-Braskem\_compressed.pdf> Acesso em: 28 mai. 2024).

479Para mais informações, vide <https://caritas.org.br/>, <https://adaibrasil.org.br> e <https://aedasmg.org/>.

de possibilitar a sistematização das informações colhidas para que, de forma organizada, possam ser levadas ao Ministério Público e ao juízo. Cria-se, ainda, uma relação de confiança com os atingidos, diversa do que ocorre com peritos judiciais, já que estes, tecnicamente, auxiliam o juízo respondendo perguntas das partes e a ATI auxilia diretamente os atingidos.

Conforme depoimento:

A promotoria não tinha a capacidade de fazer todos os trabalhos relativos à reparação. Então, ela precisaria de uma assessoria técnica que ouvisse os atingidos de uma maneira mais profunda e soubesse a necessidade de cada um, de forma individualizada. Assim, veio o cadastro, que foi uma conquista dos atingidos. Depois, foi levado tudo para a audiência. O próprio Judiciário viu que a reparação dos atingidos ficaria prejudicada se tivéssemos apenas um lado, mesmo porque a justiça trabalha com parâmetros comparativos para ser exercida. Nada mais justo do que uma assessoria técnica dos atingidos para contrapor tudo aquilo que a assessoria das empresas vem tentando legitimar (Mauro Marcos da Silva. Bento Rodrigues, Mariana/MG)<sup>480</sup>.

O assessoramento técnico dos atingidos auxilia na participação processual de uma forma mais organizada, favorece o acesso dos mais vulneráveis à justiça e o contraditório. É fundamental para corrigir a assimetria técnica e a informacional, inclusive para que os titulares do direito compreendam os termos técnicos e para colocar em termos técnicos, as demandas dos titulares dos direitos<sup>481</sup>.

Do grupo focal extrai-se a grande importância dada pelos atingidos à ATI e enorme preocupação de perdê-la antes que os danos sejam integralmente ressarcidos, segundo suas falas, “a Cáritas é o lado técnico dos atingidos, de confiança dos atingidos”. Reclamaram da impossibilidade de a Cáritas se manifestar em audiência, por não ser parte. Contudo, o entendimento do item anterior, também se aplica a este. As ATIs não são representantes do grupo e nem possuem legitimidade para agir desse modo nos processos coletivos.

Assim, tomadas as cautelas devidas para não criar mais camadas na representação, em casos de grandes proporções como o sob estudo, a combinação

---

480CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL MINAS GERAIS. **O direito das comunidades atingidas pela mineração à assessoria técnica independente**. Belo Horizonte: Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais, 2022, p. 115.

481VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

dos mecanismos ATI com GTA pode tornar os processos muito mais dialógicos, justos e eficientes.

## 5.6 Audiências Públicas

A audiência pública é um instrumento que viabiliza a comunicação direta com atingidos por determinado problema estrutural sem intermediários ou filtros de advogados e de legitimados extraordinários, permitindo a escuta de todos, conforme a quantidade, ou de alguns representantes integrantes de grupo e subgrupos, na presença dos demais<sup>482</sup>.

Auxilia na delimitação do problema estrutural, ouvindo diretamente as consequências advindas, as contingências e os entraves para a cessação do estado de desconformidade. Nessas ocasiões, os participantes podem contribuir para a formação do provimento jurisdicional, aumentando a probabilidade de cumprimento. Medidas coercitivas, como astreintes e sequestros de valores, muitas vezes se mostram ineficazes e podem tornar os agentes renitentes, procrastinando a reestruturação desejada.

Segundo Bueno, a audiência pública é um instrumento de democratização das decisões judiciais<sup>483</sup> ou, como afirma Bochenek, “um espaço para uma participação democrática no processo decisório”<sup>484</sup>, o que remete ao conceito de *town meeting* citado por Yeazell<sup>485</sup>, forma de governo local em que moradores participam de uma assembleia para determinar a governança da cidade. Esse

---

482Embora não regulamentada no Código de Processo Civil, há uma certa regulamentação no Regimento Interno do STF e do STJ, bem como no âmbito do CNMP (Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012) e do CNJ (Portaria nº 213, de 29 de novembro de 2013); existe previsão na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 que, respectivamente, versam sobre processo administrativo no âmbito federal e das agências reguladoras.

483BUENO. Cássio Scarpidella. **Novo código de processo civil anotado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

484BOCHENEK, Antônio; HORIE, Helen Yumi. Proliferação de demandas individuais de vícios construtivos de habitação e soluções estruturais: estudo de caso dos processos da Justiça Federal de ponta Grossa – PR. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021, p. 390.

485YEAZELL, Stephen C. **Intervention and the idea of litigation**: a commentary on the Los Angeles School Case. v. 25. UCLA Law Review, 1977.

modelo exige uma postura mais ativa do magistrado e da magistrada para fomentar diálogos por meio de mecanismos chamados de eventos públicos.

O despacho convocatório da audiência pública necessita ser amplamente divulgado, com delimitação do objeto do debate. Os convites devem ser enviados a pessoas e entidades que guardem relação com a matéria, assim como deve haver publicização dos meios para habilitação dos interessados à exposição de argumentos, garantida a participação de pessoas ou de entidades que defendam diferentes opiniões relativas à matéria objeto da audiência, isto é, a pluralidade.

A definição da quantidade de expositores e o tempo de cada é relevante, assim como a transparência em relação aos pedidos de habilitação indeferidos, para o controle social da observância da pluralidade. Para não prejudicar a permeabilidade do diálogo pela população mais simples, a linguagem e o formalismo jurídico costumeiro precisam ser suavizados.

No caso conhecido como ACP do Carvão, que lida com a despoluição da bacia carbonífera de Criciúma, o Juiz Federal Marcelo Cardozo da Silva<sup>486</sup>, que atuou em grande parte do cumprimento de sentença e realizou diversas audiências em seu âmbito, ressaltou que as audiências públicas foram bastante positivas para que a sociedade tivesse conhecimento sobre o que estava acontecendo e para ocupar um espaço importante na mídia, o que harmoniza com o item 2.3.1 sobre a comunicação estratégica, agendamento e a midiatização. Salientou, ainda, que muitos questionamentos feitos pela população contribuíram para que pudesse melhorar a efetividade processual.

No caso das vagas de creche do Município de São Paulo<sup>487</sup>, paradigmático em questões de judicialização de políticas públicas, destaca-se o Movimento Creche para Todos, organizado pela sociedade civil, que esteve a frente da judicialização do tema. Após ter sido derrotado em primeira instância e dialogado

---

486SILVA, Marcelo Cardozo. **Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão**. Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região. n. 7, ano Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2017, p. 73-113. Disponível em <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli\\_revista\\_escola\\_magistratura\\_trf4n7.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2021.

487Sobre o tema, vide: CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Dissertação [Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Constitucional], Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2014 e BEZERRA, André Augusto Salvador. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law** [EJLL], [S. l.], v. 24, n. 1, p. 125–142, 2023.

com os desembargadores que julgariam o recurso de apelação, o julgamento foi convertido em diligência para realização da primeira audiência pública da história do TJSP, aberta a todos, na qual contou com a participação de várias pessoas, dentre estas, indicadas pelo próprio movimento, a fim de que o problema estrutural pudesse ser analisado sob seus diversos aspectos. A audiência tornou o recurso do julgamento da apelação dialógico.

Dessa prática participativa decorreu a criação do Comitê de Monitoramento do Plano de Ampliação da Rede de Educação Infantil pelo TJSP para monitoramento do cumprimento das decisões judiciais de ampliação do número de vagas, com realização de reuniões bimestrais.

Observa-se que as audiências públicas, conforme a complexidade e peculiaridades do caso, podem ser combinadas ou substituídas por reuniões abertas a determinado grupo, como por exemplo, na busca de soluções concertadas ou negócios processuais para alguns dos eixos ou nichos de determinados casos, como uma reunião com os moradores de determinado bairro ou reunião de empresas poluidoras com profissionais técnicos nomeados pelo juízo ou com os secretários de determinado município para resolver questões específicas.

No estudo do caso do rompimento da barragem da Samarco em Mariana, no âmbito extrajudicial, foram realizadas diversas audiências públicas e reuniões para orientar o ajuizamento das ações civis públicas e para a celebração dos TACs.

À guisa de exemplo, o MPF/ES realizou logo após o rompimento, em Regência, distrito de Linhares/ES, uma reunião com cerca de 200 pessoas, tais como indígenas, pescadores, ribeirinhos, para tratar sobre o Termo de Compromisso Socioambiental (TCSA), a quantidade de água que seria fornecida diariamente aos moradores e sobre um plano de comunicação social adequado para que houvesse mais transparência à sociedade. Foi tratado, ainda, sobre a necessidade de constituição de uma comissão para diálogo permanente com as comunidades e redirecionar ao Ministério Público as reclamações e necessidades<sup>488</sup>.

O integrante do MPMG, que atuou no Município de Mariana, ressaltou na entrevista (item 4.4) como as audiências públicas e reuniões extrajudiciais foram

---

488MPF. **MPF/ES realiza reunião com moradores de Linhares afetados pela lama de rejeitos da Samarco**. Procuradoria da República do Espírito Santo, 16/12/2015. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/mpf-es-realiza-reuniao-com-moradores-de-linhares-afetados-pela-lama-de-rejeitos-da-samarco>> Acesso em: 17 de jul. 2023.

relevantes para a apuração preliminar e compreender os anseios da comunidade diretamente, sem intermediários, para orientar a atuação institucional. Na primeira ação civil pública que ajuizou na comarca de Mariana, afirmou que vários pedidos foram fruto dos anseios manifestados em assembleias e reuniões, tais como o do adiantamento de indenização de R\$ 20.000,00 para cada família. A assessoria técnica independente (item 5.5), assegurada judicialmente, também foi pleito dos atingidos formulado de forma insistente nas audiências públicas.

Na comarca de Mariana, segundo a entrevista realizada com a magistrada que atuou nas ACPs (item 4.4), optou-se por transformar todas as audiências em audiências públicas, realizando-as no salão improvisado do júri para que qualquer interessado pudesse assistir. Ressaltou que a medida trouxe mais transparência e que os atingidos respeitavam o ato, bem como tinham a palavra concedida, em alguns momentos, pela presidenta. Esclareceu que, por vezes, antes das audiências, eram realizadas audiências ou reuniões extrajudiciais com os atingidos pelo Ministério Público, para definição de pontos de interesse, reivindicações, reduzindo possíveis tensões durante a audiência judicial e trazendo mais objetividade.

Em casos de grande extensão de danos como o sob estudo, a realização de audiências públicas é um grande desafio e necessita ser regionalizada, como ressaltado pelo integrante do GTRD/ES na entrevista (item 4.4), dada a estimativa de ter havido mais de dois milhões de atingidos.

O Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão<sup>489</sup>, para auxiliar nesse desafio, realizou algumas reuniões com as instituições de justiça envolvidas no caso e com o MAB, na busca de soluções.

Das entrevistas realizadas, no entanto, extraiu-se que o excesso de audiências públicas pode prejudicar, pois acaba se tornando palanque de pessoas com o mais diversos interesses, notadamente políticos.

Ronchi aponta pesquisas no sentido de que as audiências públicas, ao menos no âmbito do STF, não atingiram o objetivo de democratizar a jurisdição ou

---

489BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório de atividades**. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, maio-julho, 2019.

de captar informações para serem utilizadas nos julgamentos; que os ministros, salvo o relator, raramente comparecem ao ato; que não há dialogismo ou interação entre os participantes ou entre estes e os ministros; que não há transparência em relação às admissões para participação e àqueles que tiverem o pedido indeferido; que serve de vitrine profissional ou palco para os que participam; que acaba sendo um ato discricionário, com déficit democrático, seletivo e estratégico, com risco de “entender que a convocação de audiências públicas, por si só, constituiria uma possibilidade de justificar sua decisão posterior sob a alegação de que não foi violado o princípio democrático”<sup>490</sup>.

Para Guimarães, a audiência pública acaba sendo uma ferramenta de lobby no Poder Judiciário<sup>491</sup>. Também tece críticas à forma como vem sendo realizada no STF, com destaque para a observância de não haver transparência e objetividade nos critérios utilizados para selecionar os habilitados a expor argumentos, que haveria impossibilidade de realizar um controle institucional em relação ao uso do conteúdo, da igualdade de acesso e da possibilidade de participação.

De acordo com a referida autora, a ausência de critérios para selecionar os participantes pode sugerir que o conteúdo será utilizado pelos ministros como um instrumento de autolegitimação, o que se assemelha ao viés da confirmação<sup>492</sup>, de modo ser necessário observar a maior pluralidade de ideias possíveis, cuidando dos grupos e subgrupos de posicionamentos diversos.

De fato, há risco de disfunção, o que demanda atenção especial do juízo para verificar se as audiências vão ser úteis para ampliar o diálogo, pois existem outros mecanismos de comunicação que podem ser tão eficientes quanto. Se a sociedade civil é chamada a opinar, não pode ser ignorada. O mínimo que se espera é que seus argumentos sejam considerados na decisão.

Embora para esta pesquisa, ao contrário de Ronchi, ao menos no âmbito da primeira instância, não tenha havido desencantamento pelas audiências públicas, não podem se transformar em “atitudes teatrais de *accountability*” onde é criado um

---

490RONCHI, Renzzo Giacomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 121.

491GUIMARÃES, Lívia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, 2020, p. 236-271.

492Ocorre quando a pessoa busca informações que confirmem seu próprio entendimento ou crença.

espaço e o público é convidado a fazer parte apenas para camuflar ações estratégicas<sup>493</sup> e não para democratizar a jurisdição constitucional ou de comunicação com o jurisdicionado.

A participação social relaciona-se com diálogo<sup>494</sup>. Apesar da relevância da comunicação estratégica ao Poder Judiciário citada no item 2.3.1, as audiências públicas devem permanecer ligada a sua proposta dialógica.

No próximo item será tratado de uma outra proposta de comunicação direta com os envolvidos, com possibilidade de conhecer a realidade dos fatos.

## 5.7 Inspeção Judicial

A inspeção judicial, que não se confunde com investigação judicial, é um meio de prova para esclarecer, melhor verificar, vistoriar e interpretar fatos que interessem à decisão da causa.

Mais do que uma das espécies do capítulo “das provas” do CPC, em casos de alta complexidade, é um modo de aproximar a juíza ou juiz da realidade, de abrir mais espaços para comunicação e colher provas com maior amplitude. A visualização dos fatos passa a ser direta, sem os filtros e vieses das partes. Conforme o caso, pode ser conveniente delimitar os participantes e convocar especialistas.

A inspeção judicial figura em um diagnóstico realizado pelo CNJ como um dos desafios que impactam o julgamento e a execução de demandas complexas<sup>495</sup>, a ponto de ter sido lançado um guia prático para sua realização, destacando seu significativo papel para a aproximação dos envolvidos no processo, o incremento no diálogo e comunicação processuais, nas soluções consensuais, bem como para um processo justo, com uma sentença que não seja utópica, mas exequível. Presta-se, ainda, à legitimação social e credibilidade da decisão:

---

493RONCHI, Renzzo Giacomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 120.

494BEZERRA, André Augusto Salvador. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law** [EJLL], [S. l.], v. 24, n. 1, p. 125–142, 2023.

495BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas complexas: desafios**. Brasília: CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/demandas-complexas/desafios/>> Acesso aos 27 fev. 2024.

A inspeção judicial com a presença de todos(as) os(as) envolvidos(as) proporciona um ambiente de diálogo construtivo, no qual as partes têm a oportunidade de expressar suas preocupações, identificar interesses comuns e explorar soluções possíveis, o que pode contribuir para a redução da tensão e hostilidade, tornando a busca por uma resolução satisfatória mais viável, além de promover a pacificação social e aumentar a confiança e a credibilidade no sistema de justiça<sup>496</sup>.

Observa-se, assim, que a inspeção judicial passou a vista não apenas como um meio de prova, mas sobretudo como um instrumento de dialogismo.

No 2º Webinário sobre Inspeções Judiciais: Desafios e Benefícios, realizado pelo CNJ, a Juíza Jaiza Fraxe, da Seção Judiciária do Amazonas, ressaltou os benefícios observados nos processos em que atuou. Mencionou, como exemplos, um caso de suposta invasão da FUNAI por indígenas e um caso de exploração de minério em uma região com tribos indígenas. De acordo com magistrada, a inspeção judicial proporcionou uma interação que permitiu aos atores do processo se colocarem no lugar dos atingidos e terem maior contato com a dor dos vulneráveis, o que favoreceu a busca por solução mais amigável e justa<sup>497</sup>.

Vale reforçar que o aumento da confiança em um julgamento justo, é combustível para a legitimação social do Poder Judiciário, implemento das decisões judiciais, bem como para a pacificação social.

Na carta do Rio Doce, elaborada em Vitória/ES por participantes do Seminário Balanço de 2 anos do rompimento da barragem de Fundão/MG, dentre outras proposições, constou expressamente um pedido de inspeção judicial:

17. que o Juiz responsável pela 12ª Vara Federal de Belo Horizonte visite as comunidades atingidas, em seus diversos territórios, em Minas Gerais e no Espírito Santo, para que, ao conhecer a pluralidade das situações que vivencia, possa fundamentar seu juízo nos processos em curso de modo mais próximo à realidade<sup>498</sup>.

496BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas complexas: guia prático das inspeções judiciais**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/10/guia-pratico-das-inspecoes-judiciais.pdf> Acesso aos 27 fev. 2024. p. 7.

497FRAXE, Jaiza. Fala durante o **2º Webinário sobre Inspeções Judiciais: desafios e benefícios**, CNJ, 15 jun. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NIOYZHdnUPE&t=1838s> Acesso aos 28 fev. 2024.

498DPES. Núcleo de Atuação em Desastres e Grandes Empreendimentos – NUDEGE. **Carta do Rio Doce**. Vitória, 07 de novembro de 2017. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2018/05/CARTA-DO-RIO-DOCE.pdf>. Acesso em: 16 out 2023.

Uma das maiores críticas do integrante do GIRD durante as entrevistas (item 4.4) foi justamente a criação de uma espécie de juízo universal na Justiça Federal em Belo Horizonte/MG, que acabou criando uma imensa dificuldade de interlocução, de comunicação e de conhecimento da realidade vivenciada pelas comunidades mais longínquas, especialmente no Estado do Espírito Santo, que poderia ser amenizada com a inspeção judicial. É possível vislumbrar a dificuldade que seria realizá-la, considerando a extensão territorial dos danos sob análise de um único juízo.

Extraí-se da entrevista com o integrante do TJES da Vara da Fazenda e Meio Ambiente de Linhares/ES, que a realização de inspeção judicial foi crucial para tomada de decisão sobre a manutenção<sup>499</sup>, naquele momento, das barragens construídas em sede de tutela de urgência para proteção da Lagoas Juparanã<sup>500</sup>,

<sup>499</sup>Consta da ata: “Verificou-se na inspeção judicial que em cumprimento a ordem judicial, a Samarco procedeu uma escavação de parte da barragem para servir de vertedouro, a fim de evitar o alagamento dos Ribeirinhos. No entanto, a Defesa Civil e o Secretário Municipal de Meio Ambiente informaram que em todo o histórico de período de chuvas no município as casas dos ribeirinhos já foram algumas vezes atingidas e os moradores são relocados para abrigos provisórios, pela Defesa Civil e Município como ocorrera novamente se houver necessidade. TODOS – Engenheiros do Município, Defesa Civil e Engenheiros da Samarco – afirmam que a existência ou não da barragem não serve para alterar a medida de alcance das águas do Rio Doce e, portanto, ela não adiciona nenhum risco aos ribeirinhos, que já estão em situação vulnerável às cheias independente da barragem. Esclarecido que a preocupação inicial relacionada a construção da barragem à época do desastre ambiental, foi manter a potabilidade da água do Rio Pequeno que abastece o município de Linhares, todos informaram que a medida mais segura (mas não intransponível) é a mesma da menor altura do asfalto marginal. Outra preocupação era o extravasamento das águas do Rio Pequeno, para que não coloquem em risco a estrutura da barragem. Nesse ponto consentiram na necessidade de fazer o vertedouro, bem como na segurança do local que já vem sendo feito, para ao mesmo tempo verter a água do Rio Pequeno mas segurar a do Rio Doce. Em resumo, se decidiu consensualmente por todos os envolvidos na inspeção judicial que: 1) a atual escavação realizada pela Samarco será reconstruída com o reforço da barragem, a fim de manter o nível inicial executado da barragem, sendo terminada a obra do vertedouro no local que vem sendo feita, a partir da cota máxima possível, levando em consideração a cheia do Rio Doce, e a margem de segurança da cheia da lagoa Juparanã que poderia comprometer a estrutura, procurando desta forma permitir a drenagem do excesso de água proveniente da mesma, sem comprometer a estabilidade da barragem e a potabilidade do Rio Pequeno. 2) Durante os próximos 30 dias a Samarco continuar tomando as medidas necessárias para manutenção da estrutura, comunicando-as a cada 05 dias ao juízo e ao perito do juízo, e desenvolverá ensaios e estudos para apresentar projeto de execução definitiva da estabilização da barragem e sua drenagem, com a viabilidade de seu aumento (altura). HOMOLOGO O PRESENTE ACORDO e considero encerrada a inspeção judicial” (ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo [Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente de Linhares. **Ação civil pública nº 0017045-06.2015.8.08.0030**. Parte autora: Município de Linhares. Parte ré: Samarco Mineração S/A. Disponível em: <[https://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta\\_12\\_instancias/consulta\\_proces.cfm](https://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta_12_instancias/consulta_proces.cfm)> Acesso em: 24 abr. 2024).

<sup>500</sup>A Lagoa Juparanã é a maior do Brasil em volume d’água, conforme informações da Prefeitura de Linhares (LINHARES. **Pontos turísticos**. Cidade. Disponível em: <<https://linhares.es.gov.br/pontos-turisticos/>> Acesso em: 24 abr. 2024).

Lagoa Nova e afluentes do Rio Doce, por serem importantes para o abastecimento de água da região. À época, foi celebrado um acordo entre as partes literalmente em cima da barragem.

Na comarca de Mariana, conforme entrevista realizada, foram feitas algumas inspeções judiciais, que viabilizaram a aproximação do julgador com os fatos e com os atingidos, inclusive para apaziguamento dos ânimos. Essa percepção foi confirmada pelo grupo focal, que demonstrou grande satisfação quando os magistrados visitaram os locais em litígio. Apontaram que as inspeções judiciais propiciaram rápidas soluções de algumas discussões processuais. Sugerem: “vir cá embaixo [...] ter um diálogo, perder alguns minutos de um tempo precioso, mas que esses minutos eles vão se reverberar em anos de ganho no conhecimento”.

Cuida-se, assim, de um excelente instrumento de aprimoramento da comunicação, de busca de soluções consensuais em processos estruturais e que poderia ter contribuído fortemente no caso sob estudo, se tivesse sido mais utilizado.

## **5.8 Conciliação, mediação e justiça restaurativa**

Os processos estruturais, como já mencionado anteriormente, devem ser geridos sob um modelo de participação e decisões dialogadas, o que vai ao encontro do Código de Processo Civil que enuncia em seus primeiros artigos a necessidade de cooperação por todos para que seja possível obter uma decisão de mérito justa, efetiva e em tempo razoável.

Decisões dialogadas ou consensuais, não apenas reduzem a litigiosidade, mas também diminuem custos e o tempo processual. Conforme Bochenek, “as próprias partes, com seus esforços criativos, têm o potencial de desenvolver o remédio ideal para suas reivindicações”<sup>501</sup>, o qual pode se adequar melhor ao caso concreto do que uma solução judicial imposta com base no livre convencimento pessoal, ainda que motivado<sup>502</sup>.

---

501BOCHENEK, Antônio; HORIE, Helen Yumi. Proliferação de demandas individuais de vícios construtivos de habitação e soluções estruturais: estudo de caso dos processos da Justiça Federal de ponta Grossa – PR. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021, p. 388.

O protagonismo exigido do juiz ou da juíza reside na promoção da construção participativa das decisões judiciais, dos diálogos e dos debates, não necessariamente na simples aplicação vertical da lei<sup>503</sup>, pois “quanto mais simples a definição do mérito, menos problemática a reforma estrutural”<sup>504</sup>, o que pode angariar maior apoio social, político e midiático ao abrir espaço para uma certa autonomia baseada em uma visão contextualizada e menos objetiva, desde que respeitado o consentimento legítimo das partes envolvidas.

A abordagem dialógica é um contraponto àquela velha noção de última palavra<sup>505</sup>, “desloca o sentido da contradição entre os diferentes para o diálogo entre as diferenças”, o que permite a geração do novo não por força de movimentos de superação da contradição, mas “pela interação contínua, complementar e recursiva entre os componentes de um sistema, podendo ser, ao mesmo tempo, antagônica e convergente”<sup>506</sup>.

A conciliação e a mediação são métodos alternativos de abordagem dialógica de solução de conflitos tradicionais<sup>507</sup>, que encontram um espaço especial nos processos estruturais, dada as suas características.

Na conciliação, o conciliador ou conciliadora atua de forma mais ativa sugerindo soluções. Já na mediação, o mediador ou mediadora busca restabelecer o diálogo entre as partes para que estas possam encontrar ou propor soluções.

---

502Parra Arenhart, Gustavo Osna e Marco Felix Jobim: “não deve haver dúvida de que a melhor forma de solução de um problema estrutural – tanto no âmbito público, quanto no domínio privado – é a resposta acordada entre os diversos interessados no problema. Partindo da premissa de que os interessados conhecem as suas dificuldades e seus potenciais, é certo que a solução consensual tende a produzir resultados mais viáveis e concretos do que uma solução imposta pelo Poder Judiciário” (ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 189).

503Conforme Ferraz, em relação ao mérito, deve haver menos protagonismos e mais conexões (FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, Luiz Alberto, JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019).

504VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese [doutorado]. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019, pp. 87 e 88.

505TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. **Oxford University Press and New York University School of Law**, v. 3, n. 4, pp. 617–64, 2005.

506LIMA, Valéria Vernaschi; RIBEIRO, Eliana Claudia de Otero. Abordagem dialógica de competência: pressupostos e percurso metodológico para a construção de perfis na área da Saúde. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 26, p. e210737, 2022, p. 5 e 6.

507Há previsão em diversos diplomas legislativos, tais como no Código de Processo Civil, Lei 13.140/15, Lei 12.153/09, Lei 10.259/01, Lei 9.099/95.

Embora não seja uma regra, a conciliação é mais indicada quando não há vínculo entre as partes. A mediação, quando há prévio vínculo, seja familiar ou jurídico. Em casos complexos, pode ser necessário designar vários encontros para que seja realizado um acordo, pautados pela confidencialidade, oralidade, busca do consenso, informalidade, autonomia de vontade das partes. Deve-se ficar atento às hipossuficiências dos envolvidos para que haja isonomia, razoabilidade na negociação e respeito à dignidade. Conforme exige a lei, é preciso ser imparcial na condução da sessão<sup>508</sup>.

A justiça restaurativa, por sua vez, sem tipificação no código processual civil, não é propriamente uma forma de resolver conflitos, mas de transformá-los, de restaurá-los, de forma participativa, por meio do diálogo.

Vista na esfera criminal como uma forma de abordagem alternativa de comportamentos criminosos, que leva à reflexão de que estes não apenas violam a legislação, mas prejudicam seres humanos e a própria comunidade<sup>509</sup>, vem ganhando aplicação em outras áreas na busca de transformar também outras espécies de conflitos, de restaurar a convivência social, com uma escuta e um olhar diferenciado, sob as lentes das complexidades das relações humanas<sup>510</sup>.

O CNJ<sup>511</sup>, atento às recomendações da ONU sobre a temática e por entender que o acesso à Justiça implica também o acesso a soluções de conflitos

---

508Vide art. 2º da Lei 13.140/15.

509Conforme a ONU: “Os programas de justiça restaurativa têm como fundamento a crença de que as pessoas envolvidas ou afetadas pelo crime devem ter participação ativa na reparação do dano, amenizando o sofrimento que o crime causou e, sempre que possível, tomando providências para prevenir a recorrência do dano. Essa abordagem também é vista como um meio de promover a tolerância e a inclusão, descobrir a verdade, encorajar a expressão pacífica e a resolução de conflitos, construir o respeito pela diversidade e promover práticas comunitárias responsáveis” (UNODC. **Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa**. 2 ed. Série Manuais de Justiça. ONU, Viena, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues\_Handbook\_on\_Restorative\_Justice\_Programmes\_-\_Final.pdf> Acesso em: 8 abr. 2024).

510Para Gomes: “a Justiça Restaurativa, porém, não apenas olha, ela escuta. Escuta todos aqueles envolvidos na relação conflituosa. Escuta membros da comunidade impactada pelo conflito. Escuta valores, anelos, necessidades. A escuta é ativa, decorre de uma ação refletida e atenta, que se contrapõe ao simples ato de ouvir, totalmente mecânico. A escuta ativa dá espaço para uma expressão autêntica, para a contação de histórias e oportuniza uma fala sem receio de interrupções e sem medo de julgamentos (GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **O auto das andorinhas**: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. ENFAM, 2023, p. 61.

511BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 225, de 31 maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289> Acesso em: 8 abr. 2024.

efetivas, dispôs sobre a política nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, compreendendo-a como um feixe de princípios, métodos, técnicas, ordenado e sistêmico, que busca a conscientização dos envolvidos sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais que foram motivadores do conflito e/ou violência.

As práticas devem ser desenvolvidas por facilitadores ou facilitadoras restaurativas e ter por objetivo satisfazer as necessidades dos envolvidos, a responsabilização dos que contribuíram para o evento danoso, bem como empoderar a comunidade, com destaque para reparar o dano ocasionado e recompor as relações sociais.

No caso da ocupação do chamado Loteamento Andorinhas em Ponta Grossa/PR<sup>512</sup>, envolvendo 121 pessoas, em razão da complexidade do caso e da compreensão de que a crise habitacional no Brasil é um problema estrutural, a juíza titular da unidade judicial em que tramitaram as ações, entendeu que a lide não poderia ser tratada de forma fragmentada ou com o uso das fórmulas processuais típicas. Assim, na busca de construção de consensos, estabelecimento de diálogos e de cooperação, utilizou a abordagem restaurativa e estrutural.

Com o auxílio de facilitadores especializados, nomeados como *special masters*, uso de estratégias dialógicas e inclusivas, o resultado foi bastante frutífero, tendo havido construção de soluções mais efetivas e sustentáveis para a regularização fundiária daqueles ocupantes e o acesso a uma moradia digna.

Em situações complexas, notadamente envolvendo múltiplas pessoas em estado de vulnerabilidade, independente da técnica adotada, deve pautar-se o conciliador, mediador ou facilitador pela multiparcialidade, que exige um encaminhamento mais pluralista que supere a mera neutralidade prevista em lei para assumir a parcialidade não de uma das partes, mas de todas as partes, com o escopo de equalizar as vozes, sentimentos e necessidades de todos os envolvidos.

Essa abordagem traz a ideia de alteridade para que possa produzir as mudanças necessárias para resolução do problema estrutural, sem a qual o mesmo caso pode retornar à análise judicial em pouco tempo.

---

512GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **O auto das andorinhas: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários**. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. ENFAM, 2023.

A celebração de acordos não é uma unanimidade e é bastante criticada, por exemplo, por Fiss<sup>513</sup>, segundo o qual muitas vezes há desequilíbrio de poder ou disparidade de recursos entre as partes; por diversas vezes o acordo é obtido mediante coação, como uma rendição; há falta de bases ou dados adequados para eventual exigência do cumprimento do acordo ou supervisão judicial; e há casos de falta de consentimento legítimo dos atingidos ao representante do grupo.

Rajiv também trata do ceticismo da democracia deliberativa, que incentiva a participação e o diálogo, ao abordar justamente o caso do rompimento da barragem em Mariana, em razão do desequilíbrio do poder econômico. Considera que grandes empresas encenam diálogos e tentativas de acordo como ferramenta maquiavélica para adiar a necessidade de reparação dos danos e resistir às vítimas, como no caso da criação da Fundação Renova para esses propósitos. Segundo o autor, “a obsessão em alcançar consenso por meio da deliberação obscurece os processos de dominação e não permite espaços de diferença e coexistência”<sup>514</sup>. Conclui que esse tipo de deliberação “democrática” não é adequada em casos envolvendo inúmeras vítimas que pugnam por reparação de grandes corporações.

Para o CNJ<sup>515</sup>, porém, é preciso consolidar os mecanismos consensuais de solução de litígios como política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento.

Embora a celebração de acordos seja incentivada no Poder Judiciário, deve importar a qualidade e não a quantidade, sobretudo, a exequibilidade, sustentabilidade e voluntariedade informada dos acordos. A assimetria de poder e a tentativa de procrastinação do feito devem ser observadas, já que incumbe ao magistrado e magistrada, velar pela duração razoável do processo e prevenir/reprimir os atos meramente protelatórios e contrários à dignidade da justiça.

---

513FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

514MAHER, Rajiv. Deliberando ou protelando por justiça? Dinâmicas de remediação corporativa e resistência às vítimas pelas lentes do parentalismo: o caso da Fundação Renova no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021, 618-622. p. 609. Sobre a temática, vide aida: BANERJEE, Subhabrata Bobby. Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. **Human Relations**, 71, v. 6, 218, p. 796-821.

515BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 125, de 9 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

O estímulo à realização de acordos deve ir além do fornecimento de mera estrutura física ou de profissionais (conciliadores, mediadores), notadamente em casos complexos e policêntricos como a do rompimento da barragem. Há necessidade de uma verdadeira postura conciliatória do tribunal envolvido, que depende da comunicação integrada para haver articulação de estratégias e ações institucionais, nas quais inclui capacitação contemporânea para lidar com negociação de alta complexidade, lide multitudinárias e negociação com grandes corporações para tratamento adequado das partes, o que claramente depende do desenvolvimento de habilidades específicas.

Em pesquisa realizada sobre a capacitação e o estímulo à autocomposição, comparando os casos de Brumadinho e Mariana<sup>516</sup>, foi observado que houve resposta institucional ágil em relação ao caso de Brumadinho<sup>517</sup>, mas não em relação ao caso de Mariana. Não foram localizados cursos específicos e contemporâneos às equipes jurisdicionais no âmbito do TJMG, TJES e TRF vinculados ao caso de Mariana, dados estes que foram confirmados durante as entrevistas no item 4.4.

A partir do caso de Brumadinho – em 2019, o CNJ em parceria com TJMG e com o CNMP promoveu um curso de capacitação em negociação em causas complexas, cujo público-alvo foram juízes e juízas da justiça estadual mineira das comarcas relacionadas com os casos de Mariana e Brumadinho, membros da Justiça Federal e do Ministério Público. Ficou claro que embora também atendesse o caso de Mariana, estava mais voltado ao de Brumadinho, pois o primeiro dia foi destinado à teoria e estudos de casos e o segundo, teve a programação voltada especificamente ao de Brumadinho<sup>518</sup>. É de se observar que o curso foi ministrado cerca de dois meses após o rompimento em Brumadinho e quase cinco anos após o de Mariana.

---

516BOCHENEK, Antônio César. PEDROSA, Juliana Mendes. Capacitação e estímulo à autocomposição: uma análise sob a ótica da atuação institucional do Tribunal de Justiça de Minas Gerais nas tragédias de Mariana e Brumadinho. **Revista CNJ**, v.7, n.2, jul./dez. 2023, p 38-63.

517Aos 25/01/2019 houve rompimento de nova barragem de mineração, também envolvendo a mineradora Vale S.A, porém na cidade de Brumadinho/MG, deixando cerca de 270 óbitos.

518MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. CNJ e TJMG oferecem curso a profissionais do direito: capacitação para a negociação visa à resolução de causas complexas. **Notícias do TJMG**, 15 mar. 2019b. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnje-tjmg-oferecem-curso-a-profissionais-do-direito.htm#.ZADDO3bMLIV>. Acesso em: 2 mar. 2023.

Foi observada na pesquisa, ainda, de ter havido capacitação específica de conciliadores da comarca de Brumadinho<sup>519</sup>, apesar de o caso de Mariana ter dado ensejo a milhares de processos a mais. Não há dúvidas de que o Poder Judiciário, com um todo, não estava preparado para o caso de Mariana, mas tentou modificar a postura quando da ocorrência do caso de Brumadinho.

O desenvolvimento de habilidades para negociação em ações de alta complexidade exigem pronta, atualizada e específica capacitação, dada a necessidade de conhecimento de termos técnicos, conforme as peculiaridades do caso concreto, como ocorreu no caso do rompimento da barragem em Brumadinho.

No caso de Mariana, os atingidos foram submetidos, em geral, a negociar com a Fundação Renova no âmbito extrajudicial<sup>520</sup>, apesar da enorme hipervulnerabilidade de alguns grupos, sujeitos a todo tipo de pressão e tentativas de fraude. Pela falta de uma abordagem dialógica nas negociações, uso da lente de alteridade, de maior transparência, agilidade e de critérios mais adequados, os acordos não resolveram o litígio e a sensação de insuficiência persistiu, de modo que continuam a buscar no âmbito nacional e internacional por uma indenização que entendem mais justa.

Com retorno às insurgências de Fiss<sup>521</sup>, em relação ao consentimento legítimo dos atingidos ao representante do grupo que, segundo o autor é de difícil aferição nas ações coletivas, no caso sob estudo ocorreram situações em que foi possível observar inconsistências nesse quesito. A começar pelo TTAC<sup>522</sup>, este termo de ajustamento foi homologado judicialmente, embora tenha incluído direitos dos atingidos e dos municípios, que não participaram do acordo. Estipularam funções de órgãos que não estavam presentes e chegaram ao ponto de comporem a extinção de ações ajuizadas ou que ainda poderiam ser propostas por outras partes, que também não fizeram parte do acordo.

Cite-se, ainda, o “Sistema Indenizatório Simplificado” (Novo Sistema Indenizatório – NOVEL), iniciado a partir da formação de comissões, dentre estas a

---

519TJMG. Ejef capacita conciliadores em Brumadinho: atividades preparam comarca para possível aumento de demanda processual. **Notícias do TJMG**, Belo Horizonte, 19 fev. 2019a. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/ejef-capacita-conciliadores-em-brumadinho.htm#ZADkLXbMLIW>. Acesso em: 2 mar. 2023.

520 A atuação da Fundação Renova será melhor analisada no item 5.11.

521FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

522Vide item 4.1.2 deste trabalho.

de Baixo Guandu, formada por nove atingidos que se autodenominaram representantes por meio de registro em cartório e começaram a tratar das indenizações em nome dos atingidos daquele Município. Essas tratativas ocorreram sob sigilo processual, apesar do TAC-Gov estipular que as comissões locais de atingidos deveriam ser resultantes de construção coletiva, acompanhado pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, entidade que foi contratada para essa finalidade. Essa situação gerou uma série de questionamentos acerca da legitimidade e das contradições em relação a outros acordos já realizados.

Vê-se assim que a conciliação, a mediação e a justiça restaurativa são mecanismos de abordagem dialógica que podem produzir bons frutos na construção de soluções horizontalizadas, se bem utilizados ou podem trazer ainda mais litigiosidade, quando não há adequada preparação para abordar casos de alta complexidade.

## 5.9 Audiências de calendarização

Os itens anteriores versaram sobre alguns dos mecanismos de comunicação mais utilizados em processos estruturais, como audiência pública, audiência de conciliação, o *amicus curiae* e outros menos utilizados, como a inspeção judicial.

A audiência de calendarização, como a inspeção judicial, ainda é pouco explorada, com o agravante de ser aquela uma alteração legislativa advinda com o Código de Processo Civil de 2015<sup>523</sup>, a partir do qual foi institucionalizada a possibilidade de o juiz e as partes fixarem um calendário, em comum acordo, para o cumprimento ou prática de atos processuais, medida que pode ser bastante útil para implementação de decisões/sentenças estruturais.

---

<sup>523</sup>Conforme o Código de Processo Civil: “art. 191. De comum acordo, o juiz e as partes podem fixar calendário para a prática dos atos processuais, quando for o caso. § 1º O calendário vincula as partes e o juiz, e os prazos nele previstos somente serão modificados em casos excepcionais, devidamente justificados. § 2º Dispensa-se a intimação das partes para a prática de ato processual ou a realização de audiência cujas datas tiverem sido designadas no calendário” (BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso aos 04 mar. 2023).

Havendo complexidade da causa, de direito ou fática, à semelhança do instituto do saneamento compartilhado<sup>524</sup>, deve o juiz ou juíza designar audiência para esse fim, com objetivo de formação de negócios jurídicos processuais quanto aos prazos de cumprimento, medidas colaborativas dos envolvidos e maior efetividade processual, o que vai ao encontro de uma característica marcante do processo estrutural, que é a flexibilidade. As medidas estruturantes, ainda que objeto de uma sentença transitada em julgado, são “maleáveis, flexíveis, cambiantes e demandam uma constante releitura da situação”<sup>525</sup>.

Ao tratar do diálogo institucional no item 2.3.2, foi mencionado que em razão de as demandas estruturais conferirem uma certa proeminência política ao Poder Judiciário, não é incomum que, na ausência de diálogo com os demais poderes, sejam estabelecidas astreintes para garantir o cumprimento das decisões judiciais. Mesmo assim, é possível que o governante permaneça inerte, deixando de promover as reformas estruturais necessárias para garantir os direitos tutelados e, como resultado, algumas decisões judiciais podem acabar sendo descumpridas por anos.

As multas impostas pelo descumprimento não costumam ser muito eficazes, já que após diversas interposições de recursos e longo tempo de questionamento, acabam sendo objeto de precatório, cujas consequências costumam recair sobre o ente federativo quando o gestor renitente não estiver mais

---

524Segundo o Código de Processo Civil: “art. 357 [...] § 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações”(BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso aos 04 mar. 2023). Andrade trata, em específico, do saneamento compartilhado, como “uma técnica processual que cria um ambiente argumentativo de trabalho e possibilita que as partes colaborem com o juiz para identificarem conjuntamente as alegações de fato essenciais pra as provas necessárias ao julgamento do mérito”, isto é, trata-se de mais um forma de abertura para o diálogo, porém, neste caso, no curso da lide, de modo que o “processo passa a ter um caminhar organizado a várias mãos, construído oralmente em audiência especialmente designada para esse fim” (ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade**. Londrina: Thoth, 2023, pp. 145 e 150). Embora também se trate de um mecanismo de comunicação bastante interessante para ser utilizado em processos estruturais, optou-se por não criar um tópico específico neste trabalho, por não guardar tanta relação com o estudo de caso proposto, que gravita, praticamente, em torno dos cumprimentos de sentença, relacionados às homologações dos TACs.

525FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapada fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021, p. 198.

atuando, de modo que o “problema” passa a ser de outra pessoa e o ente passa a contar com menos recursos financeiros para dar cumprimento à decisão.

O descumprimento das decisões judiciais pode ser fruto de disputas de egos, por entenderem os governantes que suas prerrogativas estão sendo desrespeitadas enquanto gestor; por desorganização dos órgãos internos (falta de comunicação adequada); dificuldade orçamentária; ou prazos irrazoáveis fixados judicialmente.

Para Garavito, as sentenças dialógicas produzem mais efeitos dos que as monológicas, pois aquelas se preocupam com obstáculos práticos importantes para a execução dos julgados, a saber, a “resistência política e a capacidade institucional”,<sup>526</sup> ao passo que as monológicas, acabam por despertar maior resistência.

As sentenças monológicas, conforme o autor, são aquelas com ordens específicas, que impõem medidas detalhadas, ao passo que as dialógicas são mais amplas, traçam apenas as principais linhas dos procedimentos a serem tomados<sup>527</sup>, com menor engessamento das ações dos demais poderes, deixando aos órgãos responsáveis a elaboração dos planos e a implantação das políticas públicas.

É rotineiro, em razão das constantes movimentações de juízes, que um juiz ou juíza passe atuar no processo apenas na fase de cumprimento de sentença e já se depare com um estado de resistência à ordem judicial de espécie monológica. A audiência de calendarização, portanto, é a oportunidade ideal para converter um procedimento que até então pudesse ser monológico em dialógico, a partir, ao menos, da fase de cumprimento de sentença.

Deparando-se com uma situação de sistemática resistência do poder público, resta entender os motivos do descumprimento, as dificuldades e a realidade do ente federativo, especialmente em caso de municípios pequenos que, por vezes, sequer possuem corpo próprio de procuradores para assessoramento jurídico do

---

526GARAVITO, César Rodríguez. *El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales*. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**. v. 14. Universidad Torcuato di Tella - Escuela de Derecho, dez. 2013, p. 25.

527Arenhart menciona os provimentos em cascata. Após uma decisão mais ampla, praticamente principiologicamente, seguirão outras decisões para solução de problemas pontuais, como uma espécie de cadeia de decisões, seja para especificação de determinadas práticas seja para sanar questões surgidas no curso da implementação da decisão principal (ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. **Revista de Processo**, v.225, p.389-410 – Nov/2013).

chefe do Poder Executivo. Oportuniza-se, assim, a construção dialógica de um calendário efetivamente exequível.

A deferência que se transparece com esta espécie de audiência, abrindo o processo ao diálogo com as autoridades dos demais poderes, leva à redução da resistência às ordens judiciais.

A Lei de Introdução do Direito Brasileiro (LINDB<sup>528</sup>), faz um pedido de empatia<sup>529</sup> com o gestor público, na medida em que menciona sobre a necessidade de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor público, bem como as exigências a seu cargo, quando houver interpretação de normas de gestão pública, sendo certo que a audiência de calendarização pode auxiliar sobremaneira no alcance desse propósito.

Pelas entrevistas realizadas (4.4) e a leitura de parte dos processos, não foi possível perceber o uso dessa técnica processual, observando que se aplica tanto em relação ao implemento de sentença como de decisões interlocutórias. Assim como em relação ao poder público, como em relação a grandes corporações empresariais.

No caso sob estudo, o uso da audiência de calendarização poderia ser da grande valia para calendarizar a reconstrução de Bento Rodrigues ou de outras comunidades, a partir do primeiro atraso no planejamento, pois na audiência oportuniza-se calendarizar etapa por etapa, com audiências intercaladas para prestação de contas. Com o acompanhamento mais próximo do juízo, fixação de prazos exequíveis a partir das dificuldades narradas no diálogo estabelecido ou verificadas em uma inspeção judicial, a tendência é as decisões judiciais passarem a ser cumpridas a contento.

É possível modificar os rumos de um processo estrutural que enfrenta resistência às decisões judiciais, com medidas simples de comunicação que tornem o processo dialógico, ainda que na fase de cumprimento de sentença, como o uso das audiências de calendarização.

---

528BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)> Acesso em: 04 mar. 2023.

529JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

## 5.10 Instrumentos de inovação

No item anterior foi tratado sobre as audiências de calendarização, a sua importância para trazer o dialogismo ao processo estrutural e para compreender os obstáculos práticos para o cumprimento das decisões judiciais. A medida volta-se principalmente para outras autoridades públicas e grandes empresas. Neste capítulo, será tratado de instrumentos que permitem acessar as mais variadas camadas sociais.

Em 1909, Colley já dizia que quatro fatores tornavam um mecanismo de comunicação mais eficiente: “significado ou grau de ideias e sentimentos que expressam; duração ou domínio do tempo; rapidez ou domínio do espaço; e difusão ou acesso a todas as camadas sociais”<sup>530</sup>

Cerca de 3 em cada 10 brasileiros possuem muita dificuldade para fazer uso da leitura e da escrita, tais como reconhecer informações em um cartaz ou folheto, bem como das operações matemáticas em situações da vida cotidiana<sup>531</sup>. Independente disso, 86% utilizam WhatsApp e 72% Facebook<sup>532</sup>, o que os tornam mais vulneráveis a informações falsas ou fora do contexto. Linguagem adequada e textos mais compreensíveis auxiliam na inclusão social e no exercício da cidadania<sup>533</sup>.

Ainda que seja desejável a adoção de novas tecnologias ou *legal design* (*sites, chats, WhatsApp, ouvidorias, balcão virtual, totens de atendimento, consultas*

---

530 COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14 ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984, pp. 171-172.

531 MONTENEGRO, Instituto Paulo. **Inaf Brasil 2018**: resultados preliminares. Disponível em <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018\\_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares\\_v08Ago2018.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf)>. Acesso em: 17 jul 2021.

532 FAJARDO, Vanessa. **Como o analfabetismo influencia a relação com as redes sociais no Brasil**. BBC, In: G1, 12/11/2018. Seção Educação. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/11/12/como-o-analfabetismo-funcional-influencia-a-relacao-com-as-redes-sociais-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 17 jul 2020.

533 FISCHER, Heloísa. **Clareza em textos do e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com clareza, 2018.

de opiniões virtuais, *visual law*<sup>534</sup>), é preciso que estejam atreladas a uma visão sistêmica e integrada, a fim de que os usuários se sintam acolhidos.

Instrumentos de inovação devem ser compreendidos, para fins desta pesquisa, como aqueles que fogem ao tradicionalismo jurisdicional e que centralizem o jurisdicionado na busca da solução do conflito, conforme tratado no item 2.4. A inovação judicial não se confunde com tecnologia, pois esta é apenas um dos meios para a realização daquela.

Nada obstante, na Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro realizada no ano de 2023<sup>535</sup>, 58,7% dos advogados entrevistados indicaram como meio preferencial de comunicação processual a videoconferência. Embora ainda existam excluídos digitais, por haver localidades sem acesso à rede mundial de computadores e pessoas com dificuldades para utilizar novas tecnologias, a distância física das pessoas até os prédios em que prestados os serviços judiciários também é um fato que obstaculiza o acesso à justiça<sup>536</sup> e o dialogismo.

Os acessos remotos, em geral, facilitam a interação com o Judiciário, mas não são voltadas para todos os públicos ou camadas sociais. Logo, a comunicação deve ser adequada ao perfil do público que se destina a mensagem, considerando as desigualdades sociais em que inserida determinada demanda estrutural.

Ao dispor sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial(IA)<sup>537</sup> no Poder Judiciário, o CNJ reafirmou que a IA deve ter por objetivo promover o bem-estar dos jurisdicionados e a prestação equitativa

534Conforme o CNJ: “Sempre que possível, dever-se-á utilizar recursos de visual law que tornem a linguagem de todos os documentos, dados estatísticos em ambiente digital, análise de dados e dos fluxos de trabalho mais claros, usuais e acessíveis” (CNJ, **Resolução nº 347, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em:<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3518>> Acesso em: 16 mar. 2024).

535BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em:<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

536BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em:<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>> Acesso em: 31 mai. 2023.

537BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332 de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 20 jan. 2024.

da jurisdição, bem como visar ao descobrimento de métodos e práticas que viabilizem esses objetivos, harmonizando com o entendimento de que o foco da inovação deve ser o jurisdicionado.

Ante as desigualdades sociais, orienta que as equipes que vão atuar na pesquisa, desenvolvimento e implantação das novas tecnologias com IA, devem ser compostas com a maior diversidade possível em termos de gênero, raça, etnia, cor, orientação sexual, pessoas com deficiência, gerações, justamente para que possam ser atendidos os mais diversos públicos.

Conforme Santos, “as novas tecnologias de comunicação e de informação são uma enorme oportunidade e um enorme risco. Uma não é possível sem o outro, mas é possível maximizar as oportunidades e minimizar os riscos”<sup>538</sup>. Para o autor, os projetos de inovação devem ter por escopo tornar os tribunais mais acessíveis aos cidadãos.

Em relação à linguagem, o CNJ lançou o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples<sup>539</sup> para que possam ser adotadas ações, iniciativas e projetos, para desenvolvimento nos segmentos da Justiça e em todos os graus de jurisdição, objetivando que a linguagem seja simples, direta e compreensível na comunicação com a sociedade, que inclui em seus eixos a formação inicial e continuada de magistrados e magistradas, servidores e servidoras; desenvolvimento de plataformas com interfaces intuitivas e informações claras; e capacitação específica para comunicações orais.

A linguagem deve ser empática e inclusiva, repensada sob a perspectiva do destinatário final, com estratégias de comunicação mais eficientes para que a mensagem seja compreendida.

Nessa mesma linha, o TJMG apresentou o Sistema de Orientação e Facilitação de Informações e Acessibilidade (SOFIA)<sup>540</sup>, que tem por objetivo esclarecer aos usuários o conteúdo de decisões e movimentações processuais, para

538SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun 2005, p. 82-109, p. 89.

539BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples**. Brasília: CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>> Acesso em: 15 mar. 2024. O Pacto foi lançado em 04/12/2023, no 17º Encontro Nacional do Poder Judiciário.

540TJMG. **TJMG apresenta SOFIA**: sistema de inteligência artificial em linguagem simples, 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-apresenta-sofia-sistema-de-inteligencia-artificial-em-linguagem-simples.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2024.

uma compreensão mais didática e acessível, esclarecendo o teor de movimentações processuais e expressões. Com a leitura de um QR Code, presente nos documentos processuais (mandados, decisões e sentenças), o usuário é direcionado a uma plataforma, que apresentará um resumo do documento em uma linguagem mais simplificada, sugerindo perguntas para outras dúvidas que possam advir da resposta.

Um outro instrumento de inovação, que permite uma abordagem dialógica e pode ser bastante útil aos processos estruturais, são os laboratórios de inovação, “ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas”<sup>541</sup>, que permitem abordagens diversas do problema colocado.

Na ACP 0811930-91.2016.4.05.8100 do TRF5, que buscava equacionar o problema das listas de espera dos procedimentos cirúrgicos eletivos no Estado do Ceará, o juízo contou com a colaboração do Laboratório de Inovação e Dados do Estado do Ceará – Íris para auxiliar na solução de impasses, cujos profissionais tinham domínio de metodologias e ferramentas de *design thinking*. O Laboratório dividiu os participantes em grupos e eixos temáticos para criação de propostas concretas. Incumbia-lhe, ainda, estabelecer a periodicidade das reuniões, metodologias de trabalho, facilitar a interação entre os grupos e exercer a fiscalização para a redação dos relatórios finais<sup>542</sup>.

Certamente existem outros projetos tão interessantes quanto em outros tribunais, mas, para este capítulo, basta percebermos que não é tão difícil desenvolver soluções inovadoras que centralizem o jurisdicionado em processos estruturais e litígios de alta complexidade para que, aliados a outros mecanismos de comunicação, seja possível estabelecer um sistema mais integrado que potencialize a eficiência do Poder Judiciário.

Poderia ser relevante, por exemplo, uma consulta ou uma pesquisa a ser respondida por moradores de determinada região atingida pela decisão judicial,

---

541SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020, p. 18.

542BORGES, Fabrício de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera no sistema único de saúde (SUS)**: soluções práticas a atividades jurisdicional. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. ENFAM, 2023. Vide ainda: MARTINS, Leonardo Resende. **Legal design e processos estruturais**: aplicações práticas na atividade jurisdicional e seus resultados no tratamento da litigiosidade complexa. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. ENFAM, 2022.

mediante votação dentro do processo judicial eletrônico, como uma espécie de cidadania participativa<sup>543</sup>. No caso sob estudo, considerando que houve cadastramento prévio dos moradores atingidos pelo rompimento da barragem, os cadastrados poderiam em determinadas questões opinar em enquetes eletrônicas realizadas no bojo do processo, o que minimizaria situações, tais como as das chamadas comissões apócrifas, mencionadas no item 5.3, que se diziam representantes de moradores de determinada região para fins de acordo.

A consulta pública é conceituada pela lei que versa sobre as agências reguladoras<sup>544</sup> como um instrumento de apoio à tomada de decisão, que viabiliza o envio de críticas, sugestões e contribuições de interessados sobre determinada proposta. Além da referida lei, encontra previsão na LINDB<sup>545</sup>, que a menciona como possibilidade de preceder a edição de atos normativos por autoridade administrativa por qualquer órgão ou poder, antes de editar atos normativos; bem como na lei que trata do processo administrativo<sup>546</sup>. Cuida-se de um instrumento de interação que poderia, conforme as circunstâncias, auxiliar o juízo em processos estruturais, tornando-o mais permeável à sociedade.

As incursões da Fundação Renova na comunicação advém do TTAC, em cujo mote consta a necessidade de acesso à informação ampla, transparente, pública, em linguagem acessível, adequada e compreensiva, criação de canais de comunicação e interação, com vista a uma participação social esclarecida<sup>547</sup>.

Sob essas lentes foi analisada a pesquisa realizada pela própria Renova sobre as percepções dos atingidos acerca de seu Portal da Transparência. Boa

543 Em aula ministrada sobre IA aplicada ao Processo Judicial Eletrônico, Wilson Almeida Benevides mencionou uma possibilidade semelhante, na pós-graduação sobre **Direito de Uso e Proteção de Dados**, Puc Minas. Notas de aula, 08 fev. 2022.

544 BRASIL. **Lei 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm)> Acesso em: 19 mar. 2024.

545 BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2023.

546 BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)> Acesso em: 19 mar. 2024.

547 FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2023.

parte daqueles que participaram fizeram críticas sobre as informações divulgadas, que não condiziam com a realidade, além de serem desconstruídas, incompletas e/ou insuficientes.

Para a Câmara Técnica de Participação e Diálogo do CIF, os resultados da referida pesquisa apontaram, ainda, a necessidade de um portal mais responsivo e navegável, principalmente por meio de aparelhos celulares. Deveria predominar informações específicas para o município do pesquisado e foi apontado como prejudicial à compreensão: a exposição de planilhas, o uso de linguagem não acessível, termos técnicos e siglas. Para os participantes, as informações não se destinavam a eles (atingidos), mas a jornalistas, pesquisadores, estudantes, investidores e acionistas das mineradoras<sup>548</sup>.

Não basta o uso da tecnologia ou colocar à disposição um portal na *internet*, precisa haver caminhos fáceis e intuitivos que levem a informações confiáveis e úteis de interesse de determinado grupo ou pessoa, bem como que seja adequado à realidade dos usuários que, em geral, acessam as informações por meio de aparelhos celulares e nem sempre possuem boas redes de conexão. Do contrário, haverá desestímulo ao acesso, conforme se extrai do grupo focal.

Segundo o grupo focal reunido (item 5.5), não procuram informações na página eletrônica da Fundação Renova, por entenderem que são incompletas e voltadas a fazer marketing para terceiros.

Já no âmbito do Poder Judiciário, de acordo com as entrevistas, grupo focal e materiais pesquisados, não foi observada nenhuma medida de inovação que tenha facilitado a comunicação com o jurisdicionado, resultados estes que reforçam a necessidade de modificação da postura na área da comunicação para centralizá-lo nos processos estruturais.

A cada dia surgem novos instrumentos de inovação e muitas ideias podem ser aproveitadas aos processos estruturais. Ainda há tempo para mudança de postura no caso sob análise para superar os desafios e avançar em uma abordagem mais dialógica.

---

548CIF. **Nota Técnica nº 26/2021/CT-PDCS/CIF**, de setembro de 2021. Programa Comunicação Nacional e Internacional (PG 36) - Portal da Transparência. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2021/cif-ct-cpdcs-nt-2021-26.pdf> Acesso em: 27 mai. 2024.

### 5.11 Claim Resolution Facility

Do rompimento da barragem de Fundão surgiram inúmeras ações civis públicas, ações criminais e dezenas de milhares de ações individuais em diversas comarcas de Minas Gerais e do Espírito Santo.

A complexidade fática e jurídica de casos com esse perfil leva à necessidade de serem adotadas soluções diversificadas na busca da pacificação social, justa reparação dos danos, no menor tempo possível, o que deve passar por certo grau de descentralização do Poder Judiciário<sup>549</sup> para não prejudicar os jurisdicionados alheios ao caso, que também possuem demandas judiciais e necessitam de prestação jurisdicional.

As *claims resolution facilities*<sup>550</sup>, em linhas gerais, são entidades ou infraestruturas específicas criadas para promover conciliação, implementar decisões judiciais e acordos, fazer triagem de pessoas, em casos de conflitos coletivos, isto é, objetivam desafogar o Poder Judiciário e facilitar a resolução dos conflitos, trazendo maior celeridade processual, em razão da *expertise*. Podem ser criadas por ato normativo, decisão judicial, negócio jurídico-processual ou ajustamento extrajudicial.

Embora até pareça uma novidade jurídica, salvo nas ações falimentares, em razão da costumeira centralização brasileira do cumprimento das decisões judiciais coletivas no Poder Judiciário e no Ministério Público, a prática vem sendo utilizada há cerca de duas décadas nos Estados Unidos, especialmente em danos massificados para filtragem e categorização das vítimas, conferência do preenchimento dos requisitos, alocação de recursos e estabelecimento de cronogramas de pagamento<sup>551</sup>.

A respeito das características essenciais, como recebem diretamente as demandas e realizam até mesmo juízos cognitivos de questões fáticas e jurídicas, para que tenham atuação efetiva, devem ter independência e imparcialidade das

---

549A descentralização de atos processuais é há bastante tempo realizada em casos de falência, recuperação judicial, incluindo a antiga concordata.

550Em uma tradução livre, significa facilidades de resolução de sinistros ou de reivindicações.

551CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**. vol. 287. ano 44. p. 445-483. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2019.

entidades causadoras dos danos, acompanhada pelos órgãos públicos e eventualmente pelo Poder Judiciário<sup>552</sup>.

A Fundação Renova foi criada supostamente com esses fins<sup>553</sup>. Como a Samarco, a Vale e a BHP são consideradas as causadoras dos danos, foram as responsáveis pelo custeio da instalação e funcionamento.

Todavia, não obstante a enorme estrutura, com múltiplos órgãos internos e externos<sup>554</sup> analisados no item 4.2, não tem tido a eficiência e a celeridade almejada, assemelhando-se a uma espécie de “elefante branco”<sup>555</sup>. A falha percebe-se desde o início, pois as empresas não apenas custeiam a Fundação, mas também exercem o comando, isto é, são os próprios réus que a dirigem<sup>556</sup>. Apesar das negociações após a celebração do TTAC, esse enorme entrave foi mantido no TAC-Gov, embora tenha tentado equalizar as forças inflando o CIF.

Obviamente, algumas indenizações já foram pagas, valores repassados para aplicação em saneamento e educação, algumas medidas de reparação

552CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**. vol. 287. ano 44. p. 445-483. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2019.

553A criação de uma fundação contribui para desvincular as empresas causadoras da tragédia e das críticas e, portanto, para a continuidade no mercado. Em uma pesquisa desenvolvida sobre o comportamento da Samarco, Vale e Fundação Renova no Facebook, foi realizada uma análise das postagens dessas empresas de 2015 a 2017 com objetivo de verificar as narrativas ao longo do tempo e quais as preocupações transmitidas. No início do rompimento, as empresas estavam mais ligadas à temática, com mensagens sinalizadoras de que estavam fazendo o que deveria ser feito e que estavam trabalhando para a reparação do dano, porém com a criação da página da Fundação Renova, a comunicação teria sido voltada para a desvinculação das empresas responsáveis pelo caso. Foi verificado, ainda, um apagamento da BHP (BARONE, Ricardo Aiolfi. **Desastre da Samarco no Rio Doce: análise longitudinal do comportamento das páginas da Samarco, Vale e Fundação Renova no Facebook**. Dissertação [mestrado] - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidades, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2019).

554A Fundação Renova possui mais de 7.700 mil pessoas trabalhando, entre funcionários e parceiros (FUNDAÇÃO RENOVA. A reparação avança e os resultados acontecem. s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>>. Acesso em: 13 out. 2023).

555Popularmente, elefante branco seria algo grandioso, com aparência rara, mas que traz enormes problemas ou prejuízos com a manutenção, que são desproporcionais à utilidade prática.

556Há um exemplo histórico de como a transferência ao próprio réu de quase a totalidade das medidas de cumprimento, inclusive de fiscalização em casos de alta conflituosidade pode ser malsucedido, a saber, o caso da segregação racial das escolas americanas. De acordo com uma pesquisa realizada por Parker, que foi bastante crítica sobre o papel dos tribunais na influência da modificação das políticas educacionais, o excesso de deferência aos réus, custou anos de paralisação processual e de cumprimento aquém dos esperado. Dois juízes do Alabama, após quase 30 anos, agiram na contramão e conduziram o processo de forma mais dialógica, indagando das autoridades educacionais os entraves que necessitavam de solução para a implementação da decisão judicial. Diante do diagnóstico e com uma supervisão, foi possível conduzir acordos, envolver os interessados e os réus, obtendo melhores soluções (PARKER, Wendy. **The decline of judicial decision-making: school desegregation and District Court Judges**. North Carolina Law Review, may, 2003. n. 4. v. 81, pp. 1623-1658).

ambiental já foram tomadas, houve alguns reassentamentos, mas de forma bastante morosa, o que contraria o propósito da entidade que é conferir celeridade. Passados quase uma década da tragédia, há muito ainda para ser feito<sup>557</sup>, pois o nível de conflituosidade continua elevado<sup>558</sup>.

Sob a ótica da comunicabilidade, a Renova possui planos específicos de comunicação<sup>559</sup>, sítio eletrônico próprio (www.fundacaorenova.org), redes sociais (Facebook, Instagram, You Tube e LinkedIn), telefone 0800, ouvidoria, Centros de Informação e Atendimento e, mais recentemente, Centros de Informações Técnicas (CIT). O foco, contudo, deveria ser o acolhimento/atendimento, a informação adequada e a reparação integral dos atingidos, em vez da manutenção da reputação das mantenedoras, de modo que é preciso cuidado e constante fiscalização para não se transformar em mecanismos de mera propaganda e *marketing*.

O Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD), no âmbito do CIF, emitiu uma nota técnica em 2017, relatando que inúmeras comunidades do Espírito Santo e de Minas Gerais desconheciam ou não conseguiam compreender os critérios de elegibilidade para inserção nos programas de pagamento da Fundação e obtenção do auxílio emergencial, por falta de clareza, transparência e simetria de informações<sup>560</sup>. Foi solicitado o aprimoramento dos canais de comunicação<sup>561</sup>, sob

557 Como exemplo de ineficiência para alocação de recursos, de março de 2016 a fevereiro de 2020, a Renova teria aplicado apenas 7,84 bilhões em reparação aos atingidos (menos de 2 bilhões ao ano), o que significa não ter aplicado sequer metade dos 20 bilhões propostos no TTAC no referido quadriênio e não conseguiria neste ritmo terminar no presente século o montante de 155 bilhões pretendidos na ACP do MPF (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. São Paulo, JusPodvm, 2023). Conforme a entrevista realizada com os atores processuais, a Fundação Renova, enquanto fundação deve ser velada pelo Ministério Público (art. 66 do Código Civil). Contudo, desde a instituição, não obtiveram aprovação de suas contas nem pelo MPMG, nem pelo MPES.

558 Vide Relatório de Atividades da Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana (ALMG. Comissão Extraordinária de Acompanhamento do Acordo de Mariana. **Relatório 2023**. Relatório 2023. Belo Horizonte-MG: ALMG, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/972/567/1972567.pdf> Acesso em: 30 jan. 2024).

559 FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de comunicação, participação, diálogo e controle social: relatório trimestral de atividades ouvidoria, 2019**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2019/10/08relatoriotrimstralcifpg063tri2019.pdf> Acesso em: 10 mai. 2024.

560 GIRD. **Nota técnica nº 01, de 15 de julho de 2017**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-07-15-CIF-CT-CPDCS-NT-01-2017.pdf> Acesso em: 13 out. 2023.

561 De acordo com a Nota técnica, que contém recomendações de aplicação relevante para qualquer caso semelhante: “Os atingidos, atualmente, têm severas dificuldades em conseguir resposta formal, clara e transparente sobre o seu cadastro e suas requisições. A principal informação em questão é o juízo de valor feito a seu favor ou desfavor. Ou seja, o atingido não tem acesso ao

alegação de haver gravíssimo déficit informacional e desgaste com as empresas terceirizadas que atuavam no local, tratando-se de medida essencial para que pudesse ser construída uma relação de confiança entre a Renova e os atingidos.

O Ministério Público e a Defensoria Pública em 2018, em conjunto, expediram uma recomendação por causa das constantes reclamações que continuavam recebendo sobre a violação dos direitos humanos das pessoas atingidas, notadamente quanto à dificuldade de informação e sobre a atuação unilateral e discricionária na execução dos programas. A recomendação, dentre

---

conteúdo motivador da decisão que ensejou a sua não inclusão em um programa socioeconômico e, não possuindo resposta formal em mãos para buscar os seus direitos [...] A ausência de informações claras e transparentes acerca da execução dos programas socioeconômicos tem desfeito a malha social de diversas comunidades, provocado instabilidade e o aumento dos conflitos sociais [...]. Art. 1º – A Fundação Renova deverá aprimorar os canais de atendimento aos indivíduos que solicitaram a sua inserção nos programas socioeconômicos, devendo abranger: I – Atendimento presencial – mediante a instalação de escritórios e/ou postos avançados da Fundação Renova nas comunidades atingidas – de acordo com critérios objetivos, fundamentados e divulgados em local de fácil acesso na página da Fundação Renova, relacionados à densidade populacional, à vulnerabilidade social e à dificuldade de locomoção. Nesses locais a Fundação deverá dispor de pessoas com treinamento adequado a fornecer aos interessados, com urbanidade e atenção, os seguintes serviços: (i) consulta ao andamento de pedidos do indivíduo abertos perante a Fundação, com fornecimento do extrato impresso ou por e-mail; (ii) esclarecimento de dúvidas sobre procedimentos próprios ou de interesse coletivo da comunidade em que vive, com fornecimento por escrito da resposta; (iii) formalização de petições do interessado perante a Fundação Renova – mediante o fornecimento de numeração única de acompanhamento e chave de acesso digital ao sistema eletrônico de consulta (*login* e senha); e (iv) recebimento de documentação complementar a procedimentos em trâmite. II – Atendimento por telefone – com atenção à qualidade e ao aprimoramento constante do serviço, mediante pesquisa de satisfação e oitiva aos reclames dos usuários, com atenção especial aos direitos fundamentais do atingido, com disponibilização de protocolo e fornecimento por escrito da chave de acesso do sistema *online* de consulta ao andamento (mediante *login* e senha), a serem fornecidos por SMS, e-mail, correios ou outro mecanismo que assegure ao interessado a ciência da informação. III – Atendimento pela internet – com a criação de sistema virtual de consulta, que poderá ser acessado pelo interessado mediante a inserção de chave de acesso individual (*login* e senha) , por meio do qual poderá o interessado consultar: (i) o andamento de seus requerimentos; (ii) a integralidade da decisão tomada a seu respeito; as decisões a respeito de pleitos coletivos da comunidade em que reside; e (iii) os prazos para análise dos requerimentos formulados. Ademais, o mecanismo deverá permitir que o interessado: (1) envie documentos faltantes solicitados pela Fundação Renova dentro de prazo razoável não inferior a 10 (dez) dias a partir da comunicação de sua necessidade; (ii) recorra da decisão tomada pela Fundação Renova a seu respeito em prazo razoável não inferior a 10 (dez) dias a partir da ciência; e (iii) imprima as “telas” do sistema que lhe interessarem. IV – Atendimento pelo correio – todas as informações essenciais à solicitação feita pelo interessado [...] Art. 3º – A Fundação Renova deverá disponibilizar às instituições públicas canal de acesso específico e qualificado às informações, de modo a possibilitar a consulta rápida ao *status* do atingido, aos documentos elaborados, ao histórico de atendimentos e reclamações, bem como aos demais detalhamentos afetos a cada programa do TTAC, especialmente sobre todo e qualquer juízo de valor que negou o acesso aos programas socioeconômicos [...]” (GIRD. **Nota técnica nº 01, de 15 de julho de 2017**. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-07-15-CIF-CT-CPDCS-NT-01-2017.pdf>> Acesso em: 13 out. 2023).

outros pontos, abrangia o direito à informação e o uso de linguagem clara, didática e acessível<sup>562</sup>.

Em meados de 2018 foram inaugurados os Centros de Informações Técnicas nos municípios de Mariana e de Governador Valadares pela Renova, com o escopo de levar informações mais claras e precisas<sup>563</sup>.

Todavia, em 2019, a Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social do CIF (CT-CPDCS) observou que, em relação ao uso das redes sociais, que serviriam como um reforço aos canais de relacionamento instituídos, a Fundação afirmava que tinha por objetivo comunicar sobre as ações conduzidas, ampliar o alcance das informações, abrir espaço para discussão e construção coletiva de ideias, mas também contrapor boatos e *fake news*. Contudo, foi verificada baixa comunicação ativa<sup>564</sup>, postura passiva/reactiva, seguindo uma lógica de comunicação institucional/reputacional, com oferecimento de respostas padronizadas que se constituíam em mais um fator de desgaste para com os atingidos. Foi entendido que, dentre outras medidas, deveria haver a supressão do escopo de contrapor boatos e *fake news*, pois acobertava ações meramente defensivas e marketeiras<sup>565566</sup>.

562MPF et al. **Recomendação Conjunta nº 10, de 26 de março de 2018**. Belo Horizonte e Linhares, 2018. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova> Acesso em: 09 set. 2023.

563FUNDAÇÃO RENOVA. **Centros de informação técnica levam conhecimento às cidades atingidas**, 21/06/2018. Disponível em:<https://www.fundacaorenova.org/noticia/centros-de-informacao-tecnica-levam-conhecimento-as-cidades-atingidas/>. Acesso em: 13 out. 2023.

564Quanto ao sistema de comunicação a ser seguido, a Câmara Técnica sugeriu o conceito *omnichannel*, que seria um sistema integrado de canais *online* e *offline* para que a experiência do usuário seja uniforme e de maneira contínua. Assim, o usuário é quem deve escolher qual canal utilizar para se relacionar com a entidade, que lhe deve propiciar uma experiência única, independente do canal escolhido, para que não ocorra a desconsideração, por exemplo, das demandas *online*, nas quais costuma não haver fornecimento de protocolo e é solicitado que o usuário utilize outro meio mais burocrático.

565CIF. **Nota Técnica nº 18/2019/CTPDCS/CIF**. Programa 036 — Programa de Comunicação Nacional e Internacional, de 20 de setembro de 2019. Disponível em:<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2020/cif-ct-cpdcs-nt-2020-18.pdf> Acesso em: 13 out. 2023.

566Foi ajuizada a ACP nº 1023835-46.2021.4.01.3800 pelo Ministério Público e Defensoria questionando um suposto desvio de finalidade da Fundação Renova no âmbito da publicidade. Segundo os dados, a Renova já havia gasto R\$ 28,1 milhões em publicidade até 2021, em detrimento de investimentos em diversos programas, que seriam a única razão para a sua instituição como fundação. Os R\$ 17,4 milhões gastos em campanhas publicitárias em 2020, por exemplo, seriam superiores ao valor aplicado em 13 dos 42 programas previstos. Em outubro de 2023, foi concedida a tutela de urgência para suspensão das propagandas da Renova, com destaque na decisão judicial para o fato de não precisar de *slogan* ou campanhas de *marketing* para promoção de suas ações, já que sua função é apenas dar cumprimento aos programas de

Ainda no âmbito do CT-CPDCS foi apurado que nas reuniões e assembleias com os atingidos, muitas vezes, a Fundação não comparecia com representantes com poder decisório e em algumas, não comparecia sob a alegação de que seus representantes eram hostilizados. Houve relatos de ameaça de fechamento de escritórios da Fundação em determinados municípios, por causa de manifestações populares em rodovias. Havia, ainda, dissonância entre o que era comunicado pela Fundação e o que estava efetivamente ocorrendo<sup>567</sup>. Postergava soluções afirmando que dependia de aprovação do CIF, apegando-se à burocracia da sua inchada estrutura<sup>568</sup>.

Conforme a Carta do Rio Doce, elaborada após o seminário Balanço de 2 anos do Rompimento da Barragem de Fundão, o modelo de governança da Renova pauta-se em uma hipotética agenda consensualista, em um pseudodiálogo, que desconsidera as diferenças de concepções de mundo e manipula decisões<sup>569</sup>.

Maher destaca a característica das corporações de culpar a construção democrática de soluções ou as próprias vítimas pela morosidade. Observa uma espécie de coerção tanto interna quanto externa da Fundação nos supostos diálogos com a sociedade, que esgota aqueles com quem pretendiam se comunicar:

A análise do caso também revela como as corporações justificam atrasos ao predizer que a democracia deliberativa e a busca pela construção de consenso constituem um processo lento, muitas vezes burocrático, mas legítimo, que não permite decisões e soluções rápidas por um único ator. Essa é uma resposta particularmente insensível, na medida em que lida com queixas relacionadas a atos corporativos de irresponsabilidade para os

---

repactuação estabelecidos e possui atividade transitória (MPF. **Caso Samarco**: Justiça determina suspensão de toda a propaganda da Fundação Renova, de 10 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-samarco-justica-determina-suspensao-de-toda-a-propaganda-da-fundacao-renova>> Acesso em: 30 out. 2023).

567O que remete à Aline Castro, sobre não ser rara falha na comunicação de haver contradição entre o que é falado e o que é percebido na prática (Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019).

568CIF. Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPUCS) Nota Técnica nº 08/2018/CTCPDCS/CIF. Registro de denúncias e reclamações que membros da Câmara Técnica de Comunicação. Participação, Dialogo e Controle Social receberam em visitas aos territórios, 04 de outubro de 2018. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2018/cif-ct-cpdc-nt-2018-08.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

569DPES. Núcleo de Atuação em Desastres e Grandes Empreendimentos – NUDEGE. **Carta do Rio Doce**. Vitória, 07 de novembro de 2017. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2018/05/CARTA-DO-RIO-DOCE.pdf>>. Acesso em: 16 out 2023.

quais a fundação foi criada. Essencialmente, organizações parentais, como a Renova, podem se proteger da culpa desviando a responsabilidade para as próprias vítimas e enfatizando que a responsabilidade é compartilhada entre todas as partes interessadas [...] O caso da Renova é exemplo de diálogo que não foi isento de coerção interna ou externa (mascarado por dinâmicas de influência por encenação, protelação e esgotamento dos stakeholders) nem capaz de lançar ações coletivas por meio do consenso<sup>570</sup>.

A demora na resolução dos problemas ou, no mínimo, em sanar as dúvidas, causa cansaço, desesperança, quebra de confiança. Esses fatores interferem no estabelecimento de uma comunicação eficiente e acentuam o nível de conflituosidade. Com este nível elevado, até mesmo os atingidos que receberam indenizações ficam com a sensação de insuficiência, de modo que não há satisfação<sup>571</sup> e continuam buscando reparação dos danos judicialmente, inclusive no âmbito internacional. As ações judiciais continuam a ser ajuizadas.

Acentua Duarte, que para a comunicação ser viabilizada, exige-se informação, “mas também credibilidade dos interlocutores, meios e instrumentos adequados, valorização do conhecimento dos sujeitos, facilidade de acesso”, além da necessária “pedagogia voltada para quem possui mais dificuldade”<sup>572</sup>.

Conforme fala do grupo focal acerca do diálogo dos atingidos com a Fundação Renova, até existe diálogo, “mas, não é efetivado através das ações, porque o diálogo para se concretizar por inteiro, precisa que o que for dialogado seja colocado em ação, em prática”.

O diálogo deve ser transparente e tempestivo, pois uma vez rompido o relacionamento ou que se instala a desconfiança, aumenta sobremaneira a dificuldade de colocar fim ao litígio ou de se obter um consenso justo e informado<sup>573</sup>.

570 MAHER, Rajiv. Deliberando ou protelando por justiça? Dinâmicas de remediação corporativa e resistência às vítimas pelas lentes do parentalismo: o caso da Fundação Renova no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021, 618-622.

571 À semelhança de quando vamos comer e estamos com muita fome. A saciedade demora a ser percebida pela mente.

572 DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007, p. 64.

573 Segundo relato de Milton Manuel de Sena, integrante da comissão dos atingidos e editor-chefe do jornal A Sirene, que retrata o sofrimento e a realidade dos impactados: “Acho que a Renova usa de palavras e termos jurídicos muito difíceis de o pessoal entender. Isso dificulta o diálogo. Na verdade, tudo o que conseguimos foi através do judicial e não do diálogo, porque não há confiança nessa relação. Os atingidos não reconhecem a Fundação Renova, não aceitam a fundação para a negociação. O causador de tudo foi a Samarco. Então é ela que deveria assumir todo o processo, na visão de alguns. Eu entendo que poderia ter sido feita sim a fundação, mas com participação e o aval dos atingidos. Para nós, a fundação não tem representatividade, embora ela seja reconhecida juridicamente. Na época de sua criação, disseram que o trâmite seria mais fácil. Mas não é assim que acontece. Eles estão lidando com gente da roça, com

Por exemplo, em 2019, no âmbito da fiscalização do Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (CT-CPDCS), verificou-se que 92% das reclamações finalizadas ultrapassaram o prazo de 20 dias para resposta e perto de 60% do total aguardaram mais de 90 dias<sup>574</sup>, o que não é aceitável.

De acordo com Castells<sup>575</sup>, com o rompimento da comunicação, surge uma espécie de alienação em que se considera o outro (trazendo para este caso: a Fundação Renova) como estranho, até o ponto de ser tida como uma ameaça e ocorra fragmentação social. Gomes reforça que a construção de estratégias coletivas “depende do desenvolvimento do senso de pertencimento, do respeito e do acolhimento entre os participantes”<sup>576</sup>, o que não foi observado no caso sob estudo.

O Banco Mundial, em uma nota para casos de reassentamentos involuntários, que se assemelha ao sob análise, orienta que aquele que está promovendo o reassentamento e pagamento de indenizações deve:

fazer esforços para resolver as reclamações no nível da comunidade sem impedir o acesso a quaisquer recursos judiciais ou administrativos que possam estar disponíveis. O cliente deve garantir que os funcionários designados sejam treinados e estejam disponíveis para receber reclamações e coordenar esforços para reparar essas reclamações por meio de canais adequados, levando em consideração quaisquer métodos usuais e tradicionais de resolução de controvérsias dentro das Comunidades Afetadas. As famílias e comunidades afetadas devem ser informadas, como parte do esforço de consulta, sobre o processo de registro de reclamações, deverão ter acesso a esse mecanismo de reclamação e conhecer as possibilidades de recursos legais disponíveis<sup>577</sup>.

Defende que o atendimento célere das reclamações com o uso de um mecanismo eficaz e transparente é fundamental para a implementação do projeto de

---

peças que dão muito valor à honestidade e à palavra” (FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato de Atividades**: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/sobre-o-relato/>> Acesso em: 20 mar. 2023, p. 16).

574 RAMBOLL. **Monitoramento do Programa 06**: comunicação, participação, diálogo e controle social. São Paulo: Ramboll, 2019. Disponível em <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg06\\_folder\\_nov2019.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg06_folder_nov2019.pdf)> Acesso em: 29 set. 2023.

575 CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

576 GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **O auto das andorinhas**: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários. Dissertação [mestrado em Direito e Poder Judiciário]. Escola Nacional de Formação de Magistrados – ENFAM, 2022, p. 114.

577 BANCO MUNDIAL. Corporação Financeira Internacional. **Nota de Orientação 5**: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário, de 1º de janeiro de 2012. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfefindmkaj/https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-5-pt.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023, p. 13.

forma satisfatória e dentro do cronograma previsto, inclusive, se possível, deve antecipar-se às reclamações, pois “a comunicação antecipada ajuda a administrar as expectativas do público com relação ao impacto de um projeto e seus benefícios esperados”<sup>578</sup> e favorece o engajamento comunitário.

Percebe-se nas orientações uma comunicação integrada, que alia esforços para maior agilidade, mecanismos técnicos eficazes e capacitação adequada da equipe para saber acolher, informar e buscar soluções.

O CIF vem tentando trazer maior participação dos atingidos e dos municípios, mas ainda em meio à engrenagem burocrática prevista nos TACs firmados e com pouca eficiência. Segundo as entrevistas realizadas (item 4.4), apesar das diversas deliberações, deixam de comunicar ao Poder Judiciário os descumprimentos de acordos e não tomam medidas mais rígidas para a devida implementação, além de o órgão não ser dotado de poder coercitivo para fazer a Renova cumprir suas deliberações, que as questiona judicialmente<sup>579</sup>, desestimulando seus próprios integrantes. Uma das pessoas entrevistadas, inclusive, não tinha sequer conhecimento da existência do CIF, o que indica a falta de contato com o Judiciário.

Esse sistema inchado e moroso de governança, que trouxe a necessidade de órgãos externos como o CIF para a fiscalização, dá-se pelo fato de que a Samarco, a Vale e a BHP não se limitaram a custear a instalação e funcionamento da Fundação. Com tantos interesses privados imbricados numa demanda coletiva, cabe a reflexão trazida por Maher sobre o interesse das organizações em reter o poder para manipular os envolvidos, encenar uma

---

578BANCO MUNDIAL. Corporação Financeira Internacional. **Nota de Orientação 5:** Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário, de 1º de janeiro de 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-5-pt.pdf>. Acesso em: 13 out. 2023, p. 12.

579Em sede dos autos nº 1024354-89.2019.4.01.3800, da 4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte, foi proferida a seguinte decisão: “a discussão acerca do mérito administrativo de deliberações do CIF não cabe à Fundação. Em síntese, a fundação apenas pode questionar objetivamente o descumprimento de algum direito que lhe seja outorgado pelo TTAC ou caso seja compelida a realizar ato manifestamente ilegal. A mera discordância quanto à oportunidade e conveniência dos programas e ações de reparação não a autoriza a se valer da via judicial, por ausência de interesse de agir, do ponto de vista jurídico. Não pode a fundação ir contra a finalidade para qual foi constituída, sob pena de desvio de finalidade, abuso de direito e sujeição à responsabilização daí decorrente, inclusive se houver a apuração especificada de fatos ocorridos na sua administração” (BRASIL. Tribunal Regional da 6ª Região (4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte). **Ação civil pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800**, ID Num. 1422338347, 28/09/2023. Parte autora: União Federal e outras. Parte ré: Samarco Mineração S/A, BH Billiton Brasil S/A, Vale S/A. PJe – Processo Judicial Eletrônico).

participação efetiva “que engendra a capacidade de explorar o tempo como um recurso de paralisar as dinâmicas de remediação corporativa e resistir às vítimas”<sup>580</sup>.

Interessante observar, ainda, que das entrevistas realizadas<sup>581</sup> se extrai que, ao contrário de um entendimento geral, o poder público poderia aplicar melhor os recursos em obras de grande porte do que as empresas privadas, dada a *expertise* específica em obras públicas e melhor conhecimento dos usuários.

No evento ocorrido em Brumadinho/MG, quatro anos depois, com outro grave rompimento de barragem de mineração envolvendo a Vale, os recursos destinados a obras de reparação estão sendo repassados pela ré aos municípios, em vez de realizar as obras, o que tem deixado os dirigentes dos municípios e os munícipes mais satisfeitos, com serviços melhores prestadas, mais baratos e céleres.

As *claims resolution facilities*, como o próprio nome antecipa, vieram para facilitar a resolução dos conflitos, aprimorar o diálogo e aproximar os atingidos das decisões judiciais, em demandas massificadas e complexas, ante a dificuldade de ser mantida uma completa centralização no Poder Judiciário. Contudo, para evitar o enviesamento, necessitam ser efetivamente independentes, imparciais, preferencialmente nomeadas pelo juízo, acompanhadas pelo Ministério Público, Defensoria e outros órgãos públicos relacionados à temática (tais como IBAMA), sem a necessidade de criação de um órgão interno ou externo para a participação dos órgãos públicos. O controle judicial deve se dar somente quando necessário, conferindo uma certa autonomia<sup>582</sup>.

Como já salientado ao longo do texto, a comunicação no processo estrutural deve ser pensado de forma integrada, pois cada rede de comunicação, seja de massa ou interpessoal, é um instrumento de poder<sup>583</sup>, que necessita ser moldado e/ou adequado ao interesse público, sob pena de enredar os

---

580MAHER, Rajiv. Deliberando ou protelando por justiça? Dinâmicas de remediação corporativa e resistência às vítimas pelas lentes do parentalismo: o caso da Fundação Renova no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2021, 618-622. p. 609.

581Em especial, das entrevistas com os representantes do CORIDOCE, com o titular da Força Tarefa Rio Doce do MPF e da DPMG.

582Sobre a autonomia e protagonismo nos litígios estruturais, vide FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHEL, Luiz Alberto, JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019, p. 516.

583RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

jurisdicionados ou atingidos em uma rede informacional ou desinformacional vinculado apenas às estratégias organizacionais dos causadores dos males.

Portanto, extrai-se que o modelo da *claim resolution facility* criada em específico para o caso de Mariana, no qual é gerido pelas próprias rés e são estas que realizam, sem muita *expertise*, todas as obras de reparação, não deve ser repetido para casos assemelhados futuros.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs um olhar da comunicação para os processos estruturais, com o objetivo de demonstrar a necessidade de aprimoramento nesse entrelaçamento. Foi feita uma divisão entre parte teórica e empírica, com estudo do caso do rompimento da barragem de mineração da Samarco no Município de Mariana/MG, em 2015.

Não teve por escopo traçar um plano de comunicação específico, mas jogar luzes sobre a temática nos processos estruturais, que reclamam participação social e dialogismo diferenciados.

Na parte teórica, foi observado que a comunicação pública é favorecida pela visão integrada e sistêmica, com reflexos desde o ambiente de trabalho, treinamento de equipes, até formas de linguagem.

Com um recorte da comunicação pública voltada às ações estruturais, que exigem a adoção de técnicas diferenciadas, foi verificado que o composto da comunicação integrada aplicado à comunicação organizacional por Kunsch pode ser adaptado ao Poder Judiciário, para que a integração da comunicação interna, institucional e jurisdicional favoreça o dialogismo, participação, cocriação das decisões, controle social e eficiência dos processos estruturais.

À míngua de produções acadêmicas que tratem especificamente da comunicação em processos estruturais, foram traçadas algumas características dos referidos processos que se entrelaçam com a comunicação pública. Foram trazidas à tona a publicidade, a transparência, a comunicação estratégica, a midiatização, o agendamento e o diálogo institucional, que são relevantes até mesmo para formação da reputação judicial, legitimação social das decisões estruturais e implemento.

Apesar do dilema entre a participação direta dos atingidos e a representação processual, foi extraído que o melhor caminho passa pela gestão do processo de forma equilibrada, para de um lado viabilizar fluidez processual e, de outro, a participação direta, na medida do possível, notadamente sob as lentes da inovação judicial, que prima pela centralização do jurisdicionado.

Na parte empírica, inicialmente foi feito um panorama do caso, através de análise documental (autos judiciais, dados dos tribunais, relatórios, notícias, notas

técnicas, termos de ajustamento), apresentando as especificidades do evento e as peculiaridades relativas à governança extrajudicial, além de achados extraídos do contato direto com alguns atores processuais, mediante entrevistas semiestruturadas e reunião sob a forma de grupo focal.

Posteriormente, foi feita uma análise crítica do caso sob a ótica da comunicabilidade, dada à multiplicidade e extensão dos danos, interesses e interessados, para que em casos futuros pudesse servir como reflexão sobre o que pode ser aproveitado, descartado ou aprimorado.

A partir dos dados pesquisados sobre o caso, foram elencados alguns mecanismos de comunicação ou gestos comunicacionais que foram utilizados e aqueles que seriam passíveis de utilização, sem pretensão exauriente.

Quanto à pergunta de pesquisa<sup>584</sup>, a comunicação em relação ao Poder Judiciário foi percebida como falha, já que em geral se limitou à comunicação ordinária, formal e burocrática dos processos bipolarizados, com pequenos gestos de comunicabilidade diferenciados, tais como algumas inspeções judiciais e atos controversos, como a conciliação com grupo de pessoas que se diziam representantes de uma comunidade, sob segredo de justiça.

Não houve comunicação entre as instituições judiciais: a) entre juízes e juízas de primeira instância, competentes para as ações decorrentes do mesmo evento, que foram pulverizadas em diversas localidades; b) entre os tribunais envolvidos. A inexistência de diálogo trouxe consequências negativas, como decisões contraditórias, conflitos de competência e morosidade processual.

Não foi percebida, ainda, comunicação integrada ou estratégica, medida de inovação, apoio institucional dos tribunais e capacitação da primeira instância, contemporânea ao fatos, para lidar com o caso, em especial, atendimento ao público, aos repórteres ou para soluções alternativas de resoluções de conflitos de grande porte. Foi verificado apenas um pequeno início de comunicação estratégica na divulgação das tratativas de repactuação, que necessita ser aprimorado.

Foi pouco explorada a figura do *amicus curiae* no caso, que poderia trazer mais dialogismo e não foi percebida a realização de audiências de calendarização para implementação das decisões judiciais.

---

<sup>584</sup>Como tem sido percebida e tratada a comunicação nos processos que decorrem do rompimento da barragem de Mariana?

A hipótese de que o Poder Judiciário ainda mantém a cultura da mera publicidade formal dos atos processuais e de determinações de alto impacto social, sem prévia discussão com os possíveis atingidos, deixando de centralizar o jurisdicionado, portanto, foi confirmada.

Foram feitos alguns registros de comunicação promissores por parte do Ministério Público em relação aos atingidos, de prévia discussão com estes antes do ajuizamento das ações e de formular pedidos judiciais. Também houve um diálogo importante com a Defensoria Pública que, unindo forças, formularam diversos pedidos, realizaram acordos e emitiram notas técnicas em conjunto.

Embora a comunicação não tenha sido percebida como relevante nos processos estruturais, tanto que não foram localizadas produções acadêmicas específicas, no caso sob estudo, surpreendentemente, a comunicação foi uma pauta significativa nos termos de ajustamento de conduta e de compromisso, no CIF, na Fundação Renova e nas audiências públicas extrajudiciais.

A Fundação Renova possui plano específico de comunicação e utiliza métodos diversificados. Contudo, foi bastante criticada sob alegação de que as informações dadas não eram úteis, confiáveis, completas e que se destinavam a mero *marketing*, o que serviu de desestímulo para utilização dos instrumentos disponibilizados pelos atingidos. Foi verificada baixa comunicação ativa, postura passiva/reativa, preocupação com a própria reputação, uso de respostas morosas e padronizadas. Apesar dos múltiplos mecanismos utilizados, os atingidos não se sentiram comunicados, ante a quebra da relação de confiança e falta de adequação ao público que devia se destinar.

O modelo de *claim resolution facility* criado especificamente para o caso de Mariana foi muito criticado por sua pouca eficiência. Além de ter sido projetado para facilitar a comunicação, também deveria agilizar a reparação dos danos. Falhou em ambos os objetivos, prejudicando sua credibilidade, que é essencial para estabelecer um diálogo. Com base nos dados analisados, entrevistas e grupo focal, conclui-se que esse modelo, gerido pelas próprias empresas responsáveis pelo dano, não deve ser repetido em casos semelhantes no futuro.

A instituição da assessoria técnica independente aos assistidos, por outro lado, é exemplo de mecanismo de comunicação, fruto de pedido formulado nas

audiências públicas, que deve ser replicado para outros casos, pois auxilia na participação informada e organizada, na compreensão e no fazer-se compreender, favorecendo o acesso à justiça da população atingida, pela correção da assimetria técnica e informacional.

Logo, a hipótese de que a comunicação não era vista como relevante nos processos estruturais, cujos reflexos atingem os processos envolvendo o rompimento da barragem em Mariana, foi parcialmente confirmada. Embora a comunicação tenha sido uma pauta importante no caso do rompimento da barragem em Mariana, a falta de estudos sobre o assunto nos processos estruturais resultou em abordagens que ainda precisam ser desenvolvidas e melhoradas.

### **6.1 Agindo da mesma forma, não há como alcançar resultados diferentes: proposições**

Ao final deste trabalho, após o tensionamento do referencial teórico construído, dos dados colhidos, das percepções obtidas, correlações com outros casos estruturais e com caso de Mariana, propõe-se, de forma sintetizada, algumas medidas de práticas institucionais e jurídicas ou conclusões propositivas de ideias que foram trabalhadas ao longo do texto, para aprimorar a comunicação nos processos estruturais e, por conseguinte, a prestação jurisdicional.

Em relação às práticas institucionais, a primeira que necessita ser desenvolvida pelos tribunais é um plano ou protocolo de comunicação integrada (interna, institucional e jurisdicional) para gerenciamento de crise, a ser implementado tão logo ocorra um caso de grande impacto social. O referido plano deve abranger agendamento midiático estratégico no curso da lide e, necessariamente, um método para diálogo institucional:

- a) entre juízos competentes de primeira instância;
- b) entre os tribunais competentes;
- c) com os demais órgãos das instituições de justiça e entes públicos.

Propõe-se, ainda, o desenvolvimento de habilidades, mediante a capacitação dos magistrados e magistradas, servidores e servidoras para lidar com o público, com repórteres e com métodos alternativos de negociação e resolução de

conflitos, em casos de grande impacto social e envolvendo grandes corporações. A capacitação ou atualização da capacitação deve ser contemporânea à apresentação do caso.

No mesmo cenário, propõe-se a criação de um repositório eletrônico acessível por um ícone ou de um *link* na página principal do portal do tribunal correspondente, por meio do qual as partes, juízes, advogados, atingidos, juristas, população em geral e imprensa, possam ter acesso não apenas a notícias, mas também a informações úteis como atos normativos, comissões de moradores, eixos temáticos, data de reuniões e de audiências coletivas, inteiro teor de acordos coletivos homologados, *link* para acessar processos eletrônicos ou a decisões importantes, além de um canal de ouvidoria e contatos com a assessoria de comunicação e juízes competentes, observada a necessária atualização das informações e da Lei Geral de Proteção de Dados.

Quanto às práticas jurídicas, o dilema entre a participação direta e representação continua a gerar discussões, especialmente quando há muitas pessoas afetadas pelo evento, como no caso analisado, pois impacta o nível de dialogismo no processo.

Para evitar grave prejuízo à fluidez processual causado pelo excesso de intervenções e pela inviabilidade da participação direta tradicional no processo, propõe-se priorizar a participação direta de forma extrajudicial, com fiscalização pelo juízo, da seguinte maneira:

a) participação direta antes do ajuizamento da ação estrutural, por meio de reuniões ou audiências públicas extrajudiciais com o legitimado extraordinário, se necessário, os atingidos serão divididos em grupos e subgrupos.

b) durante o processo, realização de reuniões extrajudiciais com o legitimado extraordinário, com comunicação ao juízo, possibilitando o controle concreto da manutenção da representatividade adequada de forma constante.

c) prestação de contas à população atingida sobre as medidas tomadas nos autos judiciais, permitindo o devido controle social.

Sobre a representação adequada, foi mencionado no texto que Didier e Zanetti defendem que a análise da representação adequada deve se dar em duas fases: verificação da autorização legal; controle em concreto da adequação da

legitimidade, quando ajuizada a ação<sup>585</sup>. Propõe-se, assim, o acréscimo da terceira fase, a saber, o controle judicial constante, no curso da lide.

Ainda sobre esse tema, as comissões dos atingidos no caso analisado foram reconhecidas como interlocutoras legítimas em questões relacionadas à participação e governança para a reparação do dano. No entanto, foram identificadas algumas distorções, como as chamadas “comissões apócrifas”, mencionadas no item 5.3. Em situações similares, propõe-se estabelecer, nos termos de ajustamento de conduta, nas decisões judiciais ou na legislação, os requisitos mínimos para definir a legitimidade das comissões que representam a população afetada, em vez de deixar completamente livre a auto-organização.

Propõe-se, por fim, o desenvolvimento de instrumentos tecnológicos que possibilitem consultas públicas eletrônicas ou pesquisas respondidas pelos moradores de uma região afetada pela decisão judicial, o que poderia ser feito por meio de votação dentro do processo judicial eletrônico, promovendo a participação cidadã, especialmente quando as pessoas já estiverem cadastradas previamente pelas assessorias técnicas.

É um desafio lidar com os processos estruturais. Não há uma fórmula mágica. Depende do trabalho criativo, artesanal do magistrado e da magistrada para construir soluções dialogadas, caso a caso, com apoio institucional para uma comunicação integrada.

Há muito o que ser aprimorado e pesquisado na área e espera-se que este trabalho possa contribuir como um pontapé inicial.

---

585DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4: Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm, 2007.

## REFERÊNCIAS

- ADAI. **Atingidos e Atingidas do ES e MG realizam caminhada em Vitória e clamam por participação na repactuação**. Notícias, 10 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.adaibrasil.org.br/site/noticia/atingidos-e-atingidas-do-es-e-mg-realizam-caminhada-em-vit%C3%B3ria-e-clamam-por-participa%C3%A7%C3%A3o-na>> Acesso em: 30 out. 2023.
- ALBUQUERQUE, Grazielle. **Da lei aos desejos: o agendamento estratégico do STF**. São Paulo: Amanuense, 2023.
- ALTINO, Lucas; AZEVEDO, Luis Felipe. Desastre ambiental em Brumadinho é o quarto maior da história mundial: veja a lista. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/01/25/desastre-ambiental-em-brumadinho-e-o-quarto-maior-da-historia-mundial-veja-a-lista.ghtml>. Acesso em: 21 mai. 2024.
- AMB; FGV; IPESPE. **Estudo da imagem do judiciário brasileiro**, dez. 2019. Disponível em: <[https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo\\_da\\_imagem\\_do\\_judiciario\\_brasileiro.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudo_da_imagem_do_judiciario_brasileiro.pdf)> Acesso em: 17 mai. 2022.
- ANDRADE, Agenor de. **A atuação judicial nos processos estruturais: análise da técnica do saneamento compartilhado como instrumento de efetividade**. Londrina: Thoth, 2023.
- ANGOTTI, Bruna. **Da solidão do ato à exposição judicial: uma abordagem antropológico-jurídica do infanticídio no Brasil**. Orientadora: Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer. 2019. 375 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- ANTOUN, Henrique. Democracia, multidão e guerra no ciberespaço. In: PARENTE, Andr. **Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação** – Porto Alegre: Sulina, 2013.
- ARAÚJO, Heriberto. Tsunami de lama tóxica, o maior desastre ambiental do Brasil. **El País**, Brasil, 31 dez. 2015. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/30/politica/1451479172\\_309602.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/30/politica/1451479172_309602.html)> Acesso em: 21 mai. 2024.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, v.225, p.389-410 – Nov/2013.

ARENHART, Sérgio. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir caso da ACP do Carvão. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sérgio. Processo Multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**: problemas fundamentais do método sociológico na ciência da linguagem. 9.ed., São Paulo: Hucitec, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária**: 2020. Brasília-DF: Banco Central do Brasil. Brasília-DF: Banco Central do Brasil, 2020. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb\\_2020.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/relatorioeconomiabancaria/reb_2020.pdf)> Acesso em: 2 out. 2022.

BANCO MUNDIAL. Corporação Financeira Internacional. **Nota de Orientação 5**: Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário, de 1º de janeiro de 2012. Disponível em:<<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-ps-guidance-note-5-pt.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

BANERJEE, Subhabrata Bobby. Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. **Human Relations**, 71, v. 6, 218, pp. 796-821.

BARBOSA, Ingrid de Almeida. **Avaliação dos elementos de comunicação percebidos por médicos e enfermeiros e enfermeiros no cuidado por telessaúde**. Dissertação [mestrado em Ciências]. Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

BARONE, Ricardo Aiolfi. **Desastre da Samarco no Rio Doce**: análise longitudinal do comportamento das páginas da Samarco, Vale e Fundação Renova no Facebook. Dissertação [mestrado em Comunicação e Territorialidades] - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Territorialidades, Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2019.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. São Paulo: D'Plácido, 2021.

BENEVIDES, Wilson Almeida. **Pós graduação em direito de uso e proteção de dados**, Puc Minas. Notas de aula, 08 fev. 2022.

BEZERRA, André Augusto Salvador. A compreensão do ecocídio a partir de saberes indígenas: por uma virada ontológica no Sistema de Justiça Criminal Internacional. **Revista Brasileira de Ciências Criminas** (RBCCRIM). v. 188, n.18, fev, 2022.

BEZERRA, André Augusto Salvador. O judiciário rompendo silenciamentos: participação social examinada a partir de prática judicial na demanda por vagas de creche. **Espaço Jurídico Journal of Law** (EJL), [S. l.], v. 24, n. 1, p. 125–142, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/32546>>. Acesso em: 1 ago. 2023.

BITTECOURT, Maíra. O Poder de Mobilização Social das Ferramentas de Comunicação Online: uma análise do processo de convocação para as manifestações. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul/dez, 2015.

BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília: CJF, 2013.

BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais**: flexibilidade e gestão. pp. 155-178. **ReJuB: Revista Judicial Brasileira / Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**. Ano 1, n. 1 (jul./dez. 2021). Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Tribunal/Downloads/12409-38411-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BOCHENEK, Antônio César; HORIE, Helen Yumi. Proliferação de demandas individuais de vícios construtivos de habitação e soluções estruturais: estudo de caso dos processos da Justiça Federal de ponta Grossa – PR. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Enfam, 2021.

BOCHENEK, Antônio César. PEDROSA, Juliana Mendes. Capacitação e estímulo à autocomposição: uma análise sob a ótica da atuação institucional do Tribunal de Justiça de Minas Gerais nas tragédias de Mariana e Brumadinho. **Revista CNJ**, v.7, n.2, jul./dez. 2023, p 38-63.

BORGES, Fabrício de Lima. **Litígios estruturais e filas de espera no sistema único de saúde (SUS)**: soluções práticas a atividades jurisdicional. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. Brasília: ENFAM, 2023.

BORGES, Juliana. Lama de barragem da Samarco chega a Baixo Guandu, ES. **G1**, 16 nov. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2015/11/lama-de-barragem-da-samarco-chega-baixo-guandu-es.html>> Acesso em: 17 ago. 2023.

BORGES, Ronaldo Souza. **Gestão de ações coletivas**. Unidade I. Belo Horizonte: EJEFTJMG, 2023.

BRAGA, José Luiz. Mediatização como processo interacional de referência. **Animus** – Revista Interamericana de Comunicação Midiática, Santa Maria, v. V, n. 2, pp. 9-35, jul-dez. 2006.

BRAGA, José Luiz Braga. **Grupo de Estudos Direito, Poder Judiciário e Comunicação**, da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes. Notas de aula, 13 nov. 2023.

BRANDÃO, Elizabetg Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 8.058, de 04 de novembro de 2014**. Institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918&filename=PL%208058/2014)>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.441, de 2 de setembro de 2020**. Disciplina o procedimento da Nova Lei de Ação Civil Pública. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2261966>> Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1.641, de 29 de abril de 2021**. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL%201641/2021](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2001406&filename=PL%201641/2021)> Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diligência a comunidades no Espírito Santo atingidas pelo rompimento da barragem de Mariana**. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Brasília: Câmara dos Deputados, 3-5 out. 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/relatorios-de-atividades/relatorios-sobre-diligencias-realizadas/relatorio-2019-diligencia-a-municipios-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao-mariana/view>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Comitê Interfederativo. Grupo Interdefensorial do Rio doce (GIRD). **Nota técnica nº 01, de 15 de julho de 2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-07-15-CIF-CT-CPDCS-NT-01-2017.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Resolução nº 357, de 12 de agosto de 2015**. Dispõe sobre a aprovação do Plano de Comunicação do Planejamento Estratégico da Justiça Federal para o período 2015-20208. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 90, 17/08/2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 85, de 08 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/98>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Gestão da comunicação nos tribunais**. Série CNJ Acadêmico, 1 Julho, 2010. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 fev 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 9 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 225, de 31 maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 213, de 29 de novembro de 2013**. Regulamenta as audiências públicas no Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1911>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório analítico propositivo**. Justiça pesquisa. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. CNJ, 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/290/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Direitos%20e%20Garantias%20Fundamentas%20-%20A%c3%a7%c3%b5es%20Coletivas%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Relatório de atividades**. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, maio-julho, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 305, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3124>>. Acesso em: 01 mar 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 339, de 8 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Comitê Executivo Nacional dos Núcleos de Ações Coletivas – NAC, dos Núcleos de Ações Coletivas – NACs e dos

cadastros de ações coletivas [...] Disponível em:  
<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3454>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 347, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em:<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3518>>. Acesso em: 16 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Disponível em:<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). Disponível em:  
<<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 385, de 06 de abril de 2021**. Dispõe sobre a criação dos “Núcleos de Justiça 4.0” e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>>. Acesso em: 2 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em:  
<<https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf>>. Acesso em: 1 mar 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Com mediação do CNJ, poder público e setor privado avançam em direção a acordo histórico sobre a tragédia de Mariana (MG)**, 20 de março de 2023. Disponível em:<<https://www.cnj.jus.br/com-mediacao-do-cnj-poder-publico-e-setor-privado-avancam-em-direcao-a-acordo-historico-sobre-a-tragedia-de-mariana-mg/>>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Pesquisa sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em:<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas complexas**: guia prático das inspeções judiciais. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em:  
<<chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp->

content/uploads/2023/10/guia-pratico-das-inspecoes-judiciais.pdf>. Acesso aos 27 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório**: resultados parciais do censo do Poder Judiciário 2023. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/relatorio-do-censo-de-2023.pdf>> Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas complexas**: desafios. Brasília: CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/demandas-complexas/desafios/>>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes**. CNJ, s.d. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>> Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples**. Brasília: CNJ, s/d. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>> Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. IBAMA. **Rompimento da Barragem de Fundão**: Documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG, 16 de março de 2023 [atualizado em 28/09/2022]. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2020/rompimento-da-barragem-de-fundao-documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg>> Acesso aos 18 ago. 2023.

BRASIL. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.

Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível

em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm)>.

Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. **Lei 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras.

Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020**. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) [...]. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14066.htm)>. Acesso em: 20 mar 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Dar à luz na sombra**: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. Brasília: Ministério da Justiça, IPEA, 2015.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional de Mineração (ANM).

**Resolução nº 4, de 15 de fevereiro de 2019**. Estabelece medidas regulatórias cautelares objetivando assegurar a estabilidade de barragens de mineração,

notadamente aquelas construídas ou alteadas pelo método denominado "a montante" ou por método declarado como desconhecido. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm\\_mpf.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm_mpf.pdf)> Acesso em: 22 abr. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF) **Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar**. Belo Horizonte/MG, 4 de dezembro de 2015. Caso Samarco. Acordos. Disponível em:

<[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/PrimeiroAditivoaoTermodeCompromissoSocioambiental\\_auxliasubsistenciaatividadeslaborativascomprometidas.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/PrimeiroAditivoaoTermodeCompromissoSocioambiental_auxliasubsistenciaatividadeslaborativascomprometidas.pdf)>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria da República do Espírito Santo. **MPF/ES realiza reunião com moradores de Linhares afetados pela lama de rejeitos da Samarco**, 16 de dezembro de 2015. Disponível em:<<https://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/mpf-es-realiza-reuniao->

com-moradores-de-linhares-afetados-pela-lama-de-rejeitos-da-samarco>. Acesso em: 17 de jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **MPF questiona proposta de acordo judicial da União e estados com Samarco, Vale e BHP**, 20 de janeiro de 2016. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-questiona-proposta-de-acordo-judicial-da-uniao-e-estados-com-samarco-vale-e-bhp>> Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Termo de Ajustamento Preliminar**. Belo Horizonte/MG, 18 de janeiro de 2017. Disponível em:<<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)**. Belo Horizonte, 16 de novembro de 2017. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF); Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES); Ministério Público do Trabalho; Defensoria Pública da União (DPU); Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG); Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES). **Recomendação Conjunta nº 10, de 26 de março de 2018**. Belo Horizonte e Linhares, 2018. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Termo de ajustamento de conduta**. Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018. Disponível em:<<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 24/08/2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG); Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES); Ministério Público do Trabalho; Defensoria Pública da União (DPU); Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG); Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES). **Recurso de Agravo de Instrumento interinstitucional**, de 09 de dezembro de 2018. Disponível em: <[www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/recursos/agravo-amici-curiae-ft-rio-doce.pdf](http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/recursos/agravo-amici-curiae-ft-rio-doce.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Caso Samarco**: Justiça determina suspensão de toda a propaganda da Fundação Renova, de 10 de outubro de 2023.

Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-samarco-justica-determina-suspensao-de-toda-a-propaganda-da-fundacao-renova>> Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Caso samarco** [s.d] Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>> Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (SECOM). **Instrução Normativa nº 5, de 06 de junho de 2011**. Dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <<https://diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=217374>> Acesso em: 22 mai. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Ato do Presidente nº 3, de 4 de março de 2024**. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/04/Publicacao-Ato-do-Presidente-do-Senado-3-de-2024-Comissao-de-Juristas-para-elaboracao-de-anteprojeto-de-Lei-do-Processo-Estrutural.pdf>>. Acesso em: 3 de jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Reclamação nº 31.935** – MG. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Desembargadora Federal Coordenadora Geral do Sistema de Conciliação da Justiça Federal da 1ª Região. Relator: Min. Og Fernandes, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=5&documento\\_sequencial=114667185&registro\\_numero=201601677297&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20200908&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=114667185&registro_numero=201601677297&peticao_numero=&publicacao_data=20200908&formato=PDF)>. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 144.922**. Suscitante: Samarco Mineração S/A Suscitado: Juízo de Direito da 7ª Vara Cível de Governador Valadare – MG e Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares – MG. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF3), 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). **Recurso Especial nº 1.854.847-CE**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Ceará. Recorrido: Município do Ceará. Relatora: Min. Nancy Andrighi, 2 de junho de 2020. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201901607463&dt\\_publicacao=04/06/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901607463&dt_publicacao=04/06/2020)>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Resolução Enfam nº 21, de 12 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/159028/Res\\_12\\_2021\\_enfam.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/159028/Res_12_2021_enfam.pdf)>. Acesso em: 11 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Regimento interno**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/Regimento/issue/view/1/showToc>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Conflito de Competência nº 195.396 – MG**. Suscitante: Juízo Federal da 4ª Vara Cível e Agrária de Belo Horizonte – SJ/MG. Suscitado: Juízo de direito da 2ª Vara Criminal, Cível e Execuções Penais de Mariana – MG. Relator: Min. Afrânio Vilela, 8 de abril de 2024. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 661.256**. Recorrente: Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Recorrido: Valdemar Ronclagio. Relator: Min. Roberto Barroso, 27 de outubro 2016, pp 39-40. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13687555>> Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento interno**. Brasília, 2023. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário nº 684.612**. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Recorrido: Ministério Público do Rio de Janeiro. Relator: Min. Roberto Barroso, 23 a 30 de setembro de 2023. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359836904&ext=.pdf>> Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região (4ª Vara Federal de Criciúma – SSJ Santa Catarina). Cumprimento de sentença nº **2000.72.04.002543-9** (ACP originária: 93.8000533-4). Exequente: Ministério Público Federal. Executados: Companhia Carbonífera Urussanga e outros. E-proc.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 4ª Região (6ª Vara Federal de Florianópolis – SSJ Santa Catarina). **Ação civil pública nº 5012843-56.2021.4.04.7200** (Originário: 50047934120214047200). Autor: Associação Pachamama. Réu: Agência de regulação de Serviços Público de Santa Catarina. E-proc.

BRASIL. Tribunal Regional da 6ª Região (4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte). **Ação civil pública nº 1024354-89.2019.4.01.3800**. Parte autora:

União Federal e outras. Parte ré: Samarco Mineração S/A, BH Billiton Brasil S/A, Vale S/A. PJe – Processo Judicial Eletrônico.

BRASIL. Tribunal Regional da 6ª Região (4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte). **Cumprimento de sentença nº 1000415-46.2020.4.01.3800** (eixo prioritário 7). Parte autora: União Federal e outras. Parte ré: Samarco Mineração S/A, BH Billiton Brasil S/A, Vale S/A. PJe – Processo Judicial Eletrônico.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Anel Rodoviário**, TRF1, s.d. Disponível em: <<https://portal.trf1.jus.br/sjmg/processual/anel-rodoviario/anel-rodoviario.htm>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. **Caso Samarco**: Justiça Federal homologa 'Novel Infraestrutura'. Trf6, 20 abril de 2023. Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/caso-samarco-justica-federal-homologa-novel-infraestrutura/>>. Acesso em: 8 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. **Mesa de repactuação**, s.d. Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/mesa-de-repactuacao/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. **Repactuação do TRF6 prossegue com reunião exclusiva para tratar de danos ao município de Mariana**, s.d. Disponível em: <<https://portal.trf6.jus.br/repactuacao-do-trf6-prossegue-com-reuniao-exclusiva-para-tratar-de-danos-ao-municipio-de-mariana/>>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASKEM. **Termo de acordo que celebram as partes**. Maceió/AL, 30 de dezembro de 2019. Disponível em <[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Anexo-VI-Termo-de-Acordo-Braskem\\_compressed.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Anexo-VI-Termo-de-Acordo-Braskem_compressed.pdf)> Acesso em: 28 mai. 2024.

BUENO. Cássio Scarpidella. **Novo código de processo civil anotado**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CABECINHAS, Rosa. Heurísticas e viesamentos cognitivos no processo de negociação de conflitos. **Cadernos do Noroeste**. v. 8. Braga: Universidade de Minho, 1995, pp. 99-119.

CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança, validade prima facie dos atos processuais. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. **Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos**: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. Revista de Processo. vol. 287. ano 44. p. 445-483. São Paulo: Ed. RT, janeiro 2019.

CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CÂMARA, Gabriela de Moura Pereira; MAIA, Laís Jacabe et al. O direito perdido na lama: desafios à atuação da assessoria técnica independente em Mariana-MG. In: ALEIXO, Letícia; WIGDE, Arcangelo. **Direito das comunidades atingidas pela mineração à assessoria técnica independente**. Belo Horizonte-MG: Cáritas Brasileira Regional, 2022.

CANADÁ. **Carta Canadense de Direitos e Liberdades**. Disponível em: <[https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/pt\\_can\\_const.pdf](https://www.oas.org/ext/Portals/33/Files/Member-States/pt_can_const.pdf)> Acesso em: 15 jul. 2023.

CARDOSO, Henrique Ribeiro; SANTOS, Mateus Levi Fontes. A deferência judicial redimida. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 139-172, jan./abr. 2023.

CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL MINAS GERAIS. **O direito das comunidades atingidas pela mineração à assessoria técnica independente**. Belo Horizonte: Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais, 2022.

CÁRITAS BRASILEIRA REGIONAL MINAS GERAIS. **Museu Virtual Mariana**: território atingido. Disponível em: <<http://www.territorioatingido.com.br/#/>> Acesso em: 29 jul. 2023.

CARNELUTTI, Francesco. **Lezioni di diritto processuale civile**. v. 2. Padova: Cedam, 1933.

CARVALHO, Délton Winter de. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil 2015: What We Have to Learn from Anthropogenic Disasters. **Natural Resources Journal**, Albuquerque, v. 59, n. 2, p. 281-300, summer 2019.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 22.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2020.

CASTRO, Aline. Comunicação Pública como cultura organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

CELS. **Riachuelo: 9 años del fallo de la corte**, 07 de julho de 2017. Habitación, vivienda y desc. Disponível em <<https://www.cels.org.ar/web/2017/07/riachuelo-9-anos-del-fallo-de-la-corte/>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

CEREZETTI, Sheila Christina Neder; ALMEIDA, Cecília Barreto de; BARBOSA, Izabella Menezes Passos; GUIMARÃES, Livia Gil; RAMOS, Luciana de Oliveira;

LESSA, Marília M. K. Rolemberg (coord.). **Interações de gênero nas salas de aula da Faculdade de direito da USP**: um currículo oculto. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação; Universidade de São Paulo (USP), 2019.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da Inovação Judicial In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Inovação judicial**: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Enfam, 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 2, n. 3, pp. 183–206, set. 2015.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO DOCE. **A bacia** [s.d]. Disponível em: <<https://www.cbhdoce.org.br/institucional/a-bacia>>. Acesso em: 29 jul. 2023.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Nota Técnica nº 03/2017/CTCPDCS/CIF**, de 16 de outubro de 2017. Câmara Técnica de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social – escopo de atuação. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2017/2017-10-16-CIF-CT-CPDCS-NT-03-2017.pdf>> Acesso em: 29 set 2023.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF) **Nota Técnica nº 08/2018/CTCPDCS/CIF**. Registro de denúncias e reclamações que membros da Câmara Técnica de Comunicação. Participação, dialogo e controle Social receberam em visitas aos territórios, 4 de outubro de 2018. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2018/cif-ct-cpdcs-nt-2018-08.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Nota Técnica nº 18/2019/CTPDCS/CIF**. Programa 036 — Programa de Comunicação Nacional e Internacional, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2020/cif-ct-cpdcs-nt-2020-18.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Regimento único das câmaras técnicas do Comitê Interfederativo**, de 06 de maio de 2021. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/regimento-interno/cif-regimento-unico-CT-2021.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2023.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). **Nota Técnica nº 26/2021/CT-PDCS/CIF**, de setembro de 2021. Programa Comunicação Nacional e Internacional (PG 36) - Portal da Transparência. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-PDCS/2021/2021-09-01-CIF-CT-PDCS-NT-26-2021.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2023.

br/aceso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-CPDCS/2021/cif-ct-cpdcs-nt-2021-26.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2024.

COMMAILLE, Jacques. **L'exercice de la fonction de justice comme enjeu de pouvoir entre Justice et médias**. In: Droit et société, n°26, 1994. Justice et médias. pp. 11-18. Disponível em: <[https://www.persee.fr/docAsPDF/dreso\\_0769-3362\\_1994\\_num\\_26\\_1\\_1250.pdf](https://www.persee.fr/docAsPDF/dreso_0769-3362_1994_num_26_1_1250.pdf)> Acesso em: 13 set. 2023.

COMUNICAÇÃO. In: **Mini Aurélio século XXI**: o minidicionário da língua portuguesa. 4.ed. 2 imp. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2001.

COOLEY, Charles H. O significado da comunicação para a vida social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; IANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

CORRÊA, Luiza Andrade. **A judicialização da política pública de educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Dissertação [Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Constitucional], Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2014.

COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido e da Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais. Dissertação [mestrado em Direito]. Universidade Federal de Ouro Preto Escola de Direito, Turismo e Museologia Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.

COUZEMENCO, Fernanda. MPF denuncia no Tribunal Federal atuação de comissão apócrifa de atingidos no ES Recurso em ação civil pública expõe atos esdrúxulos e pede a continuidade do pagamento de indenizações. **Século Diário**, 26 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/mpf-denuncia-no-tribunal-federal-atuacao-de-comissao-apocrifade-atingidos-no-es>>. Acesso em: 9 set. 2023.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v.4: Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm, 2007.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicado ao processo civil brasileiro In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

DORNELAS, Rafaela Silva; LIMA, Laísa Barroso; ZANOTELLI, Ana Gabriela Camatta; AMARAL, João Paulo Pereira do; CASTRO, Julia Silva de; DIAS, Thaís Henriques. Ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública**: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007.

DUARTE, Jorge; DUARTE, Marcia Yukiko. Serviço Público, comunicação e cidadania In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública**: por uma prática mais republicana. São Paulo: Aberje, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES). Núcleo de Atuação em Desastres e Grandes Empreendimentos – NUDEGE. **Petição inicial da Ação Civil Pública nº 003803130.2017.4.02.5003**, de 27 de abril de 2017.

Disponível em:

<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensoria.es.de f.br/site/wp-content/uploads/2018/05/ACP-DPU-DPES-Termo-de-Quita %C3%A7%C3%A3o-Geral.pdf>. Acesso em: 16 out. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES). Núcleo de Atuação em Desastres e Grandes Empreendimentos – NUDEGE. **Carta do Rio Doce**. Vitória, 07 de novembro de 2017. Disponível em:

<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.defensoria.es.de f.br/site/wp-content/uploads/2018/05/CARTA-DO-RIO-DOCE.pdf>. Acesso em: 16 out 2023.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). **Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar**. Vitória/ES, 15 de novembro de 2015. Disponível em:

<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpes.mp.br/ Arquivos/Anexos/cc305cc3-baf7-4974-8926-cae4aaf66600.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Colégio Recursal dos Juizados Especiais (Turma de Uniformização). **IRDR nº 040/2016. ref. Recurso Inominado. nº 0017173-74.2015.8.08.0014** – Suscitantes: Magistrados componentes da Turma Recursal – Região Norte. Relator: Des. Ney Batista Coutinho, 10 de março de 2017. Disponível em:<https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/index.php?option=com\_ediario&view=content&id=484460> Acesso em 27 mar. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo [Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente de Linhares. **Ação civil pública nº 0017045-06.2015.8.08.0030**. Parte autora: Município de Linhares. Parte ré: Samarco Mineração S/A. Disponível em: <https://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/consulta\_12\_instancias/consulta\_proces.cfm> Acesso em: 24 abr. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES). Juiz determina suspensão de CNH e apreensão de passaporte dos diretores da Samarco. **TJES**, 03 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/juiz-

determina-suspensao-de-cnh-e-apreensao-de-passaporte-de-todos-os-diretores-da-samarco-e-aplica-r-10-milhoes-em-multas/>. Acesso em: 8 mai. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Civil Rigths Act**, 1964. Disponível em <<https://www.archives.gov/milestone-documents/civil-rights-act>> Acesso em: 14 jul. 2023.

FAJARDO, Vanessa. **Como o analfabetismo influencia a relação com as redes sociais no Brasil**. BBC *in* G1, 12 de novembro de 2018. Seção Educação. Disponível em <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/11/12/como-o-analfabetismo-funcional-influencia-a-relacao-com-as-redes-sociais-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 17 jul 2018.

FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. A liquidação de sentença como etapa fundamental ao cumprimento de sentenças estruturais. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

FARIA, Armando Medeiros de. A comunicação entre o previsível e o improvável. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019.

FAUSTO NETO, Antônio. Fragmentos de uma "analítica" da mediação. **Matrizes**, v. 1, p. 89-105, 2007.

FERRAZ, Taís Schilling. A atividade do juiz frente aos litígios estruturais: mais conexões, menos protagonismo. In: REICHELDT, Luiz Alberto, JOBIM, Marco Félix (org.). **Coletivização e Unidade do Direito**. Londrina: Editora Thoth, 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação & Sociedade**, ano XXIII, no 79, Agosto/2002, pp. 257-272. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FrdCtqfp/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 04 jun. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. n.84. São Paulo: Lua Nova.

FISCHER, Heloísa. **Clareza em textos do e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com clareza, 2018.

FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FRAXE, Jaiza. Fala durante o **2º Webinário sobre Inspeções Judiciais**: desafios e benefícios, CNJ, 15 de junho de 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=NIOYZHdnUPE&t=1838s>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil 2021**. São Paulo: FGV Direito, 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso aos 29 mai. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Gesteira: a produção do esquecimento. O diagnóstico. **Projeto Rio Doce**, s.d. Disponível em: <<https://projetoriadoce.fgv.br/gesteira#:~:text=A%20comunidade%20de%20Gesteira%2C%20localizada,rompimento%20da%20Barragem%20de%20Fund%C3%A3o.>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. O rompimento da barragem de fundão: um desastre que não acabou. O desastre. **Projeto Rio Doce**, s.d. Disponível em: <<https://projetoriadoce.fgv.br/o-desastre.>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Projeto Rio Doce**. Disponível em: <<https://projetoriadoce.fgv.br/home>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato de Atividades**: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/sobre-o-relato/>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Centros de informação técnica levam conhecimento às cidades atingidas**, 21 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/noticia/centros-de-informacao-tecnica-levam-conhecimento-as-cidades-atingidas/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Estatuto da Fundação Renova**, de 10 de junho de 2019. Belo Horizonte: Fundação Renova. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/Estatuto-Registrado-2019.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de comunicação, participação, diálogo e controle social**: relatório trimestral de atividades ouvidoria, 2019. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2019/10/08relatoriotrimestralcifpg063tri2019.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2024.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato de atividades**: conheça a Fundação Renova em 6 perguntas. s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/conheca-a-fundacao-em-6-perguntas/>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Quem Somos**: governança, s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/quem-faz-parte/>> Acesso em: 27 set. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **A reparação avança e os resultados acontecem**. s.d. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>>. Acesso em: 13 out. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Ressarcimento e indenização dos impactados**, fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/ressarcimento-e-indenizacao-dos-impactados/>> Acesso em: 27 mar. 2024.

GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos. **A Comunicação Processual na Jurisdição Coletiva**: Pontos Fundamentais e Proposta de Sistematização. 2009. 213 p. Dissertação [Mestrado em Direito Processual] – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**. v. 89, 2010-2011, pp. 1669-1698,

GARAVITO, César Rodríguez. El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**. v. 14. Universidad Torcuato di Tella – Escuela de Derecho, dez. 2013.

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. **Reputatio**: a comparative theory. Chigado: The University of Chicago Press, 2015.

GESPÚBLICA. **Pesquisa de satisfação**: guia metodológico. Brasília: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão Pública, 2013. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia\\_de\\_pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_-\\_versao\\_1.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/601/1/Guia_de_pesquisa_de_satisfacao_-_versao_1.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2023.

GINSBURG, Ruth Bader. Speaking in a Judicial Voice. **New York University Law Review**, v. 67, 1992, pp. 1185-1209.

GODOY, Miguel Gualano de; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **Diálogos institucionais Possibilidades, limites e o importante alerta de Roberto Gargarella**. RIL Brasília a. 59, n. 233, p. 117-133 jan./mar. 2022.

GOMES, Jurema Carolina da Silveira. **O auto das andorinhas: a justiça restaurativa na abordagem estrutural dos conflitos fundiários**. Dissertação [mestrado em Direito e Poder Judiciário]. Escola Nacional de Formação de Magistrados – ENFAM, 2022.

GREENLEES, Andrew. Governo, comunicação e poder: planejamento estratégico e transparência são essenciais em um cenário político instável. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **Comunicação pública: por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019.

GROSS, Clarissa Piterman. Como responde cientificamente a uma questão jurídica controvertida? In: FFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GTA. **Primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais** — ACP nº 2000.72.04.002543-9/SC, Criciúma/SC, ago. 2007. Disponível em: <[https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl\\_satc\\_edu\\_br/\\_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007%2FRelat%20%20Senten%C3%A7a%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007](https://alunosatcedu-my.sharepoint.com/personal/ctcl_satc_edu_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007%2FRelat%20%20Senten%C3%A7a%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fctcl%5Fsatc%5Fedu%5Fbr%2FDocuments%2F1%5FRelatorio%5FGTA%20%2D%202007)>. Acesso em: 9 mar. 2024.

GUIMARÃES, Livia Gil. Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 01, 2020, pp. 236-271.

HEPP, Andreas; HASEBRINK, Uwe. Interação Humana e Configurações Comunicativas: transformações culturais e sociedades midiáticas. **Parágrafo**, v. 2, n. 3, jul./dez. 2015.

HJARVARD, Stig. Da Mediação à Midiatização: a institucionalização das novas mídias. **Parágrafo**. São Paulo, v. 2, n. 3, p.51-62, jul./dez. 2015.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio. JOBIM; Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampli. - Salvador: Juspodivm, 2021.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, nov. 2018.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos; Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. **Science**, v. 185, 1124-1131, 27 set. 1974.

KAHNEMAM, Daniel; SIBONY, Oliver; SUSTEIN, Cass R. **Ruído: uma falha no julgamento humano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling. **Planejamento de relações públicas na comunicação integrada**. 4.ed. rev., atual. e ampli. São Paulo: Summus Editorial 2003.

LACAZ, Francisco Antonio de Castro; PORTO, Marcelo Firpo de Sousa; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 42, p. e9, 2017.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcante. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. In: CABRAL, Antônio do Passo; DIDIER JR., Fredie (Coord.). **Grandes temas do novo CPC: cooperação judiciária nacional**. v.1. Salvador: Juspodivm, 2021.

LANGFORD, Malcolm; GARAVITO, César Rodríguez; ROSSI, Julieta. **La lucha por los derechos sociales**: los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento. Bogotá: Dejusticia, 2017.

LIMA, Valéria Vernaschi; RIBEIRO, Eliana Claudia de Otero. Abordagem dialógica de competência: pressupostos e percurso metodológico para a construção de perfis na área da Saúde. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, v. 26, p. e210737, 2022.

LINHARES. **Pontos turísticos**. Cidade. Disponível em:  
<<https://linhares.es.gov.br/pontos-turisticos/>> Acesso em: 24 abr, 2024.

LOBO, Marcela. **Da definição de uma política de comunicação social do Poder Judiciário do Maranhão**, 2021. Disponível em  
<[https://www.researchgate.net/publication/368570330\\_DA\\_DEFINICAO\\_DE\\_UMA\\_POLITICA\\_DE\\_COMUNICACAO\\_SOCIAL\\_DO\\_PODER\\_JUDICIARIO\\_DO\\_MARANHAO](https://www.researchgate.net/publication/368570330_DA_DEFINICAO_DE_UMA_POLITICA_DE_COMUNICACAO_SOCIAL_DO_PODER_JUDICIARIO_DO_MARANHAO)> Acesso em: 28 fev. 2023.

MCCANN, Michel W. **Rights at Work**: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization. Chicago: Chicago University Press, 1994.

MAHER, Rajiv. Deliberando ou protelando por justiça? Dinâmicas de remediação corporativa e resistência às vítimas pelas lentes do parentalismo: o caso da Fundação Renova no Brasil. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, nº 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2021, pp. 607-622.

MALDONADO, Alberto Efendy. Pensar os processos sociocomunicacionais em recepção na conjuntura latino-americana de transformação civilizatória. In: BONIN, Jiani Adriana; ROSÁRIO, Nísia Martins do (Orgs.). **Processualidades metodológicas**: configurações transformadoras em comunicação. Florianópolis: Insular, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINS, Fernanda Rezende. **Desafios na reparação dos atingidos pela barragem do fundão**: o gerenciamento do caso pelo Brasil e as possibilidades

emergentes no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Dialética, 2022.

MARTINS, Leonardo Resende. **Legal design e processos estruturais**: aplicações práticas na atividade jurisdicional e seus resultados no tratamento da litigiosidade complexa. Dissertação [Mestrado em Direito e Poder Judiciário]. ENFAM, 2022.

MATOS, Heloiza. Discurso e imagens das instituições militares no regime democrático. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação Pública**. Campinas/SP: Editora Alínea, 2004.

MATTOS, Karina Denari Gomes de. **Compliance judicial: por que e como aferir a efetividade de decisões estruturais**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MC CANN, Michel W. **Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization**. Chicago: Chicago University Press, 1994.

MC COMBS, Maxwell. **A teoria da agenda**: a mídia e a opinião pública. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MEDEIROS, Armando; CHIRNEV, Lilian. **Guia de comunicação pública**. Brasília: Associação Brasileira de Comunicação Pública, 2021.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Comissão Extraordinária de acompanhamento do acordo de Mariana. **Relatório 2023**. Belo Horizonte-MG: ALMG, 2023. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/972/567/1972567.pdf>> Acesso em: 30 jan. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019**. Institui a política estadual de segurança de barragens. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021**. Institui a política estadual dos atingidos por barragens – Peab – e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%Adtica%20Estadual%20dos,Art.>>. Acesso em: 09 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). Ministério Público e Governo de Minas firmam Termo de Compromisso com mineradoras para garantir descaracterização de barragens. **Notícias/Meio Ambiente**, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-e-governo-de-minas-firmam-termo-de-compromisso-com-mineradoras-para-garantir-descaracterizacao-de-barragens.shtml>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Mariana). **Ação civil pública nº 0043356-50.2015.8.13.0400** (0400.15.004335-6). Autor: Ministério Público. Réus: BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S/A, Vale S/A. Disponível em Pje – Processo Judicial Eletrônico. Acesso em: 09 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (2ª Vara Cível, Criminal e de Execuções Penais da Comarca de Mariana). **Ação incidental nº 0034734-45.2016.8.13.0400** (0400.16.003473-4). Autor: Ministério Público. Réus: BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S/A, Vale S/A. Pje – Processo Judicial Eletrônico.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Atingidos por tragédia de Mariana celebram acordo com Samarco**: acordo foi firmado a partir de audiência de conciliação realizada nesta semana pela 2ª Vara da Comarca de Mariana. TJMG, 16 de setembro de 2016. Disponível em: <[https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/atingidos-por-tragedia-de-mariana-celebram-acordo-com-samarco.htm#.Y\\_4r03bMLIU](https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/atingidos-por-tragedia-de-mariana-celebram-acordo-com-samarco.htm#.Y_4r03bMLIU)>. Acesso em: 28 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Ejef capacita conciliadores em Brumadinho: atividades preparam comarca para possível aumento de demanda processual. **Notícias do TJMG**, Belo Horizonte, 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/ejef-capacita-conciliadores-em-brumadinho.htm#.ZADkLXbMLIW>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. CNJ e TJMG oferecem curso a profissionais do direito: capacitação para a negociação visa à resolução de causas complexas. **Notícias do TJMG**, 15 de março de 2019. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnje-tjmg-oferecem-curso-a-profissionais-do-direito.htm#.ZADDO3bMLIV>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (2ª Seção Cível). **IRDR nº 41 – 1.0273.16.000131-2/001, 1126962-87.2018.8.13.0000 (1)**. Suscitante: Samarco Mineração S/A – Suscitados: Rosângela Maria da Silva, Vânio Rodrigues de Sousa. Relator: Des. Amauri Pinto Ferreira, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <[https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=562794E49268E869335E27D304480ABC.juri\\_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0273.16.000131-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar](https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=562794E49268E869335E27D304480ABC.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0273.16.000131-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar)> Acesso em: 27 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **CNJ faz mediação da repactuação de acordo sobre tragédia de Mariana**: presidente do TJMG participou de encontro que busca reparação de danos causados pelo rompimento de barragem. TJMG, 29 de setembro de 2021. Disponível em: <[https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnj-media-repactuacao-de-acordo-sobre-tragedia-de-mariana.htm#.Y\\_4cs3bMLIU](https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/cnj-media-repactuacao-de-acordo-sobre-tragedia-de-mariana.htm#.Y_4cs3bMLIU)>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **TJMG apresenta SOFIA: sistema de inteligência artificial em linguagem simples**, 13 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-apresenta-sofia-sistema-de-inteligencia-artificial-em-linguagem-simples.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Caso Brumadinho: Ações do TJMG, s.d Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho>> Acesso em: 08 mai. 2023.

MONTENEGRO, Instituto Paulo. **Inaf Brasil 2018**: resultados preliminares. Disponível em: <[https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018\\_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares\\_v08Ago2018.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2021.

NERY, Samantha de Oliveira; ANDRADE, Claudia Nunes de Lima e; CASTRIOTA Leonardo Barci. Um museu de território para Bento Rodrigues. **Indisciplinar**, pp. 344-373, abr. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32876> >. Acesso em: 29 jul. 2023.

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

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes; PAULA, Maria Aparecida. **O que é comunicação estratégica nas organizações**. São Paulo: Paulus, 2008.

OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Dá para confiar nas polícias? Confiança e percepção social da polícia no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. FBSP, São Paulo, n.5, 9.ed., p. 6-22, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 2 mar. 2023.

OSORIO, Letícia Marques. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Direito e Práxis**, v.10, n.1, jan. 2019, pp. 571–592.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará (3ª Vara Cível e Empresarial de Altamira). **Ação Civil Pública 0007611-66.2016.8.14.0005**. Parte autora: Município de Altamira. Parte ré: Norte Energia S/A. Pje – Processo Judicial Eletrônico. Acesso em: 9 mar. 2024.

PARKER, Wendy. The decline of judicial decision-making: school desegregation and District Court Judges. **North Carolina Law Review**, may, 2003. n.4. v.81, pp. 1623-1658.

PEDROSA, Juliana Mendes. As demandas estruturais no âmbito do Cejusc: estudo de caso da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social na Comarca de Itabira – Projeto Mãos Dadas do TJMG In: BOCHENEK, Antônio César. **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade**: casos práticos analisados no mestrado da Enfam. Brasília: Enfam, 2022.

PEDROSA, Juliana Mendes. A liberdade de expressão e a democracia em tempos de fake news In: TERRA, Bibiana; RIBEIRO, Fernanda Lecina; GOULARTE, Roana Funke. **Coleção pensamento jurídico**: direitos humanos. V5. Cruz Alta: Ilustração, 2022.

PEDROSA, Juliana Mendes. A modificação da competência nas ações estruturais por ato de concertação: a análise realizada pelo próprio juiz natural diante da vedação da criação de juízos de exceção. **Revista Eletrônica dos Grupo de Estudos da EJEJF**. v. 1, n. 3. Belo Horizonte: EJEJF, 2022. Disponível: <><https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/A-modificacao-da-competencia-nas-acoes-estruturais-por-ato-de-concertacao.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

PENALVA, Janaína. Empíria e Argumentação: pesquisa e intervenção social. In: BRASIL. Ministério da Justiça. **O Papel da pesquisa na política legislativa**. Série Pensando Direito. v. 50. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

PÉRSIGO, Patrícia Milano; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Da Sociedade Midiática à Midiatizada: uma atualização da comunicação organizacional. In: **XI Congresso de Ciências da Comunicação na Região Sul**, 2010, Novo Hamburgo. Anais. Novo Hamburgo: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: Desafios e Oportunidades para Organizações Litigantes. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, v. 24, n.1, ano 17. Rio de Janeiro, jan.- abr. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. Pesquisa empírica aplicada ao mestrado profissional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rebelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da pesquisa em direito**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

POGUST GOODHEAD. <<https://casoinglesmariana.com.br/>>. Acesso em: 07 jun. 2024.

PREMIO INNOVARE. **Eu quero ser ouvido!** Atuação integrada da Defensoria Pública e do Ministério Público Federal no Espírito Santo garante direitos aos atingidos pelo desastre ambiental na Bacia do Rio Doce (menção honrosa) 15.ed, 2018. Disponível em:<<https://premioinnovare.com.br/pratica/eu-quero-ser-ouvido!-atuacao-integrada-da-defensoria-publica-e-do-ministerio-publico-federal-no-espírito-santo-garante-direitos-aos-atingidos-pelo-desastre-ambiental-na-bacia-do-rio-doce/3326>>. Acesso em: 16 out. 2023.

PREMIO INNOVARE. **Passando o Martelo Adiante**: Sucessão de Juízes em Litígios de Alta Complexidade e Gestão de Transição – Fortaleza/CE”. 16.ed, 2019.

Disponível em: <[https://www.google.com/search?q=como+referenciar+o+premio+inovare&oq=como+referenciar+o+premio+inovare&gs\\_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKGKAB0gEINDcxMWowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=como+referenciar+o+premio+inovare&oq=como+referenciar+o+premio+inovare&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIJCAEQIRgKGKAB0gEINDcxMWowajSoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8)>.

Acesso em: 10 jun. 2024.

PUBLICIDADE. In: **Dicionário on line** de Português. Disponível

em:<<https://www.dicio.com.br/publicidade/>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

PUGA, Mariela. El litígio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**. Año1, n.2, nov. 2014, pp. 41-82.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBOLL. **Monitoramento do Programa 06**: comunicação, participação, diálogo e controle social. São Paulo: Ramboll, 2019. Disponível em

<[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg06\\_folder\\_nov2019.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/pg06_folder_nov2019.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2023.

RIACHUELO, ACUMAR. Instagram: @acumar.riachuelo. Disponível em

<<https://www.instagram.com/acumar.riachuelo/>>. Acesso em: 18 jul 2021.

RIACHUELO, ACUMAR. **Transparencia, información pública y participación social**. Buenos Aires, 12 jul. 2021. Facebook: Acumar. Disponível em

<<https://www.instagram.com/p/CRPRcGcscJc/>>. Acesso em: 18 jul 2021.

RODRIGUES, Léo. Tragédia de Mariana: Justiça mantém indenização contestada pelo MPF: MPF considera que houve irregularidades no processo. **Agência Brasil**, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-02/tragedia-de-mariana-justica-mantem-indenizacao-contestada-pelo-mpf>>. Acesso em: 28 fev. 2022.

RONCHI, Renzo Giacomo. **O desencantamento das audiências públicas no STF**: por que ministros permanecem convocando esses atos e por que a sociedade civil ainda se interessa? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ROSA, Mário. **A era do escândalo**: lições, relatos e bastidores de quem viveu as grandes crises de imagem. 3.ed. São Paulo: Geração Editorial, 2004.

ROSENBERG, Gerald N. Tilting at windmills: Brow II and the hopeless quest to resolve deepseated social conflict through litigation. **Law an Inequality**. v. 24, pp. 31-46, 2006. Disponível em:

<<chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1073&context=lawineq>>. Acesso em: 13 set. 2023.

ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow hope**. 2. ed. Chicago: Chicago University Press, 2008.

ROSSI, Aline Maria de Castro Silva. **A comunicação na Justiça do Trabalho brasileira**: da rotina operacional à gestão estratégica. Dissertação [Mestrado em Comunicação Social]. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2014.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; VILAROUCA, Márcio Grijó. Como devo fazer entrevistas? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina.

**Metodologia de Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>>. Acesso em 17 mar. 2024.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n.13, jan./jun., 2005, pp. 82-109.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Hamilton dos. Comunicação pública: o papel republicano de instituições públicas e privadas. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton dos. **A comunicação Pública por uma prática mais republicana**. São Paulo: Aberje, 2019.

SAPIR, Edward. Comunicação e contacto social. In: CARDOSO, Fernando Henrique; INANNI, Octavio. **Homem e sociedade**: leituras básicas de sociologia geral. 14.ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

SARAIVA, Carolina Barros. Condução dialógica dos Processos Estruturais no Supremo Tribunal Federal. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

SATTA, Salvatore. **El misterio del proceso**. Lima: Instituto Pacífico, 2015.

SENRA, Ricardo; KAWAGUTI, Luis. MG: 'Arca de Noé' é chamada por WhatsApp para salvar peixes. Cidades. **Terra**, 13 nov. 2015. Disponível em <[terra.com.br/noticias/brasil/cidades/pescadores-convocam-arca-de-noe-por-whatsapp-para-salvar-peixes-de-diluvio-de-](http://terra.com.br/noticias/brasil/cidades/pescadores-convocam-arca-de-noe-por-whatsapp-para-salvar-peixes-de-diluvio-de-)

lama,7d46ba2efee4922089d40ab1e2eed272et16w1im.html>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SILVA, Marcelo Cardozo. Recuperação ambiental de áreas degradadas – o caso da Ação Civil Pública do Carvão. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4. Região**, pp. 73-113. n. 7, ano Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, 2017. Disponível em <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli\\_revista\\_escola\\_magistratura\\_trf4n7.pdf](https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/uli_revista_escola_magistratura_trf4n7.pdf)>. Acesso em: 7 jul. 2021.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SCHENKEL, Carolina Trentini. **Deveres extraprocessuais do representante adequado**: premissas para um processo coletivo democrático e representativo. Dissertação [Mestrado em Direito] - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

SODRÉ, Muniz. **Antropológica do Espelho**: Uma teoria da comunicação linear e em rede. 2.ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.

STEFFENS, Luana. **Processo estrutural, cultural e jurisdição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TEIXEIRA, Raquel. Desastre: rompimento da barragem em Mariana completa 4 anos. **Rádio Senado**. Notícias. Brasília: Senado, 18 nov. 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2019/11/08/rompimento-da-barragem-de-mariana-mg-completa-4-anos>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social**: Um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures. **Oxford University Press and New York University School of Law**, v. 3, n. 4, pp. 617–64, 2005.

UNODC. **Manual sobre Programas de Justiça Restaurativa**. 2.ed. Série Manuais de Justiça. ONU, Viena, 2020. Disponível em:<[chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues\\_Handbook\\_on\\_Restorative\\_Justice\\_Programmes\\_-\\_Final.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Portugues_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes_-_Final.pdf)> Acesso em: 8 abr. 2024.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias em litigios de reforma estrutural em la Republica Argentina: dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl - Salvador: Juspodivm, 2021.

VERBIC, Francisco. **Além do papel: leituras críticas sobre processo coletivo**. Londrina: Thoth, 2023.

VIOLIN, Jordão. **Processo coletivo e protagonismo judiciário**: o controle de decisões políticas mediante ações coletivas. Dissertação [Mestrado em Direito das Relações Sociais] - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada**: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos. Tese [doutorado]. Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JR, Hermes. **Casebook de processo coletivo: estudos de processo a partir de casos**. v.1: Tutela jurisdicional coletiva. São Paulo: Almedina, 2020.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisões e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM Marco Félix. **Processos estruturais**. 3.ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. **Processo Coletivo e Direito à Participação**: Técnicas de Atuação Interativa em Litígios Complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. São Paulo, JusPodvm, 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Communication for behavioural impact (COMBI)**: toolkit for behavioural and social communication in outbreak response. Luxembourg: World Health Organization, 2012.

YOUNG, Iris Marion. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.9. Brasília, set-dez, 2012, pp. 169-203.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles School Case. v. 25. **UCLA Law Review**, 1977.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Estructuras judiciales**. Buenos Aires: Ediar, 1994.

ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles. **Antes fosse mais leve a carga**: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale /BHP Billiton. A questão mineral no Brasil v. 2. Marabá/PA: Editorial Iguana, 2016.