



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ADILSON CARVALHO PANTOJA

**EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS POR ENTIDADES DE  
INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA: Caminhos para a Desjudicialização**

BELÉM-PA

2025

ADILSON CARVALHO PANTOJA

**EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS POR ENTIDADES DE  
INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA: Caminhos para a Desjudicialização**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, na Área de Concentração “Direitos Humanos” e linha de pesquisa “Direitos Fundamentais, Concretização e Garantias”.

**Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gisele Santos Fernandes Góes.**

BELÉM-PARÁ

2025

ADILSON CARVALHO PANTOJA

**EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS POR ENTIDADES DE  
INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA: Caminhos para a Desjudicialização**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, na Área de Concentração “Direitos Humanos” e linha de pesquisa “Direitos Fundamentais, Concretização e Garantias”.

**Orientadora: Profª. Dra. Gisele Santos Fernandes Góes.**

Defesa em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Conceito:

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_ - Orientadora

**Gisele Santos Fernandes Góes**

Doutora em Direito (PUC/SP)  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

\_\_\_\_\_ - Membro (Examinador interno)

**Dennis Verbicaro Soares**

Doutor em Direito do Consumidor (Universidad de Salamanca)  
Universidade Federal do Pará (UFPA)

\_\_\_\_\_ - Membro (Examinador externo)

**Hermes Zaneti Junior**

Doutor em Direito Processual (UFRGS)  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

P198e Pantoja, Adilson Carvalho.  
Execução de decisões estruturais por Entidades de  
Infraestrutura Específica : Caminhos para a desjudicialização /  
Adilson Carvalho Pantoja. — 2025.  
188 f. : il. color.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dra. Gisele Santos Fernandes Góes  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em  
Direito, Belém, 2025.

1. Processo estrutural. 2. Execução. 3. Claims resolution  
facilities. 4. Efetividade jurisdicional. 5. Litígios complexos. I.  
Título.

CDD 341.460981

---

*Deem graças ao Senhor porque ele é bom; o seu amor dura para sempre. (Salmos 106:1)*

## DEDICATÓRIA

A Deus, aos meus pais, Antônio e Ester, por não terem medido esforços para que eu pudesse ter acesso à educação e chegado até aqui; aos meus pais de consideração, Nilvon e Júlia, por terem sido apoio durante os anos de graduação e mestrado, à minha namorada por toda paciência e auxílio e aos meus amigos por toda força.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos, essas são últimas palavras que escrevo e talvez as mais difíceis no meio das mais de 75.000 mil palavras que compõem essa dissertação.

Agradeço, primeiramente, a Deus, o nosso refúgio e fortaleza, que me guiou e sustentou nesse propósito. Ele cumpriu todas as promessas, instruindo-me em sabedoria, inteligência e humildade, para que eu alcançasse a realização deste sonho que nasceu primeiramente em seu coração. A Ele seja toda a honra e toda a glória!

Aos meus pais, Antônio Pantoja e Ester Carvalho, expresso meu mais profundo reconhecimento. Chegar até aqui não foi fácil, mas foi possível graças aos sacrifícios que fizeram por mim, ao investimento, suporte e incentivo que sempre me proporcionaram. Quando um dia resolvi vir de Gurupá para aventurar estudar em Belém, muitas pessoas não acreditaram que seria possível pelas condições de nossa família (meu pai pedreiro e minha mãe dona de casa), porém vocês foram os primeiros a acreditarem que era possível e iriam fazer o possível para que tudo desse certo. Venderem terrenos de herança, meu pai pescava, minha mãe lavava roupa para terceiros, tudo para juntarem dinheiro e sempre me mostrarem que seria possível, pois Deus estava à frente de tudo e não nos deixaria faltar nada! E nada me faltou!

Com a certeza de que sou um filho amado, afirmo: esta vitória é nossa! Registro aqui meu agradecimento por terem me formado como um ser humano de educação, caráter e, acima de tudo, temente ao Criador, que escreveu nossos dias e guia nossos passos.

Estendo minha eterna gratidão aos meus pais de coração, Nilvon e Julia, que me acolheram como filho ao longo desta jornada. Acho que nem nos meus melhores sonhos imaginei que poderia ser acolhido por pessoas que não conhecia, que nunca tinham me visto ou convivido comigo, mas vocês foram bem mais que isso, foram apoio, acolhida, afeto e força durante a graduação e durante o mestrado. Obrigado por tudo!

Aos meus irmãos, Obédia, Paula, Pamela e Camillo (de consideração), agradeço por todo o amor, companheirismo e admiração recíproca, bem como pelas boas expectativas e pela torcida sempre carinhosa que dedicaram a mim.

À minha orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gisele Góes, agradeço por ter me selecionado como orientando, acolhido e por me acompanhar de forma tão dedicada ao longo desta desafiante caminhada. Sua orientação transcendeu a academia; sou imensamente grato por sua inteligência, conhecimento, carinho, disponibilidade, compreensão e presteza com seus alunos. A senhora não apenas incentivou, mas também mostrou a beleza da arte da pesquisa e da docência. Obrigado pelas conversas, gestos de generosidade, paciência e compreensão.

Obrigado por tudo, professora! Me faltam palavras para retribuir tanta generosidade e ensinamentos que tive com a senhora ao longo dessa jornada. E na sua pessoa, professora, agradeço também a todos os professores que me acompanharam durante o primeiro ano de disciplinas e que, sem dúvida, contribuíram significativamente para a construção deste trabalho.

Agradeço à minha namorada, Sara, por todo companheirismo durante este período de mestrado. Ela foi meu apoio de todos os dias, me ouviu ler o texto inúmeras vezes mesmo sem entender nada do que eu dizia, suportou minhas ausências, compreendeu minhas limitações e me deu forças quando eu mais precisava. Foi parceira em cada etapa, sempre com amor e paciência. Obrigado por tanto, meu amor.

Aos meus amigos Samira, Ana Beatriz, Rolim, João Paulo, Agenor, Bernardo e Joel, sou imensamente grato pela amizade que ultrapassa o mestrado. Foram companhia, riso, apoio e presença verdadeira na minha caminhada no mestrado. A Samira merece ainda um agradecimento especial: seus conselhos, o apoio e os inúmeros livros emprestados foram fundamentais para que eu conseguisse chegar até aqui.

Também agradeço aos meus amigos Mateus, Lucas, Álvaro, Elessandra, Fernanda e Marcello, que tiveram paciência com minhas ausências e me escutaram falar sobre o mestrado por horas seguidas. Eles suportaram meus estresses, respeitaram meu silêncio quando eu só queria escrever e, mesmo assim, sempre acreditaram em mim, muitas vezes antes de eu acreditar. Vocês me apoiaram, me impulsionaram e me mostraram diariamente que eu não estava sozinho. A amizade de vocês é um presente na minha vida.

Agradeço ainda aos meus amigos de jornada desde os tempos anteriores ao ingresso no mestrado, Tunny e Fernando. Tenho certeza de que foi por intervenção divina – não acredito no acaso – que formamos um laço forte de amizade, apoio, escuta, torcida e incentivo. Nos encontramos em um cursinho e mesmo concorrentes na linha de pesquisa, nos unimos, estudamos, sofremos e conseguimos. Posteriormente surge nesse grupo, um novo membro: o Gervison, que chegou para agregar com toda sua experiência e resiliência. A vocês, meus amigos, agradeço por todo companheirismo durante essa longa (e ao mesmo curta) caminhada, pelas aulas compartilhadas, trocas de vivências e afeto. E como disse Hermione em uma cena de Harry Potter e a Pedra Filosofal: “Livros! Inteligência! Há coisas mais importantes, amizade e coragem”.

Registro ainda minha gratidão aos professores e, hoje, amigos Semírames, Aleph, Clarice e Carla Noura. Desde o início, vocês acreditaram no meu potencial para o mestrado, mesmo antes que eu próprio tivesse essa confiança, seja nas pesquisas na Lajupa (Clarice), nossos artigos sobre democracia participativa (Carla Noura), pesquisas de iniciação científica

em direito antidiscriminatório do trabalho (Semírames) ou nas conversas nos intervalos das excelentes aulas de direito ambiental e agrário (Aleph). Doaram tempo, apoio e incentivo em todas as etapas do processo seletivo, sempre com generosidade e entusiasmo. Ter sido aluno de vocês reforçou em mim a certeza de que queria seguir na docência. Vocês mostram, com brilho nos olhos, como é valioso compartilhar conhecimento, abrir caminhos, motivar outros a sonhar mais alto e concretizar sonhos, como o de um garoto que saiu de Gurupá-PA, no marajó, com o propósito de alcançar o ensino superior. Obrigado por tudo!

Por fim, deixo meu agradecimento àqueles de longa data, colegas de trabalho, faculdade e todos que nos apoiaram, tornando esta caminhada mais leve.

## RESUMO

A presente dissertação analisa a viabilidade e os desafios da utilização de entidades de infraestrutura específica na condução da fase executiva dos processos estruturais no Brasil. Parte-se da constatação de que a via exclusivamente judicial tem se revelado insuficiente para garantir a efetividade dessas decisões, dada a sua complexidade e a ausência de uma sistemática de gestão de litígios estruturais no Brasil. Nesse contexto, formula-se a seguinte pergunta-problema: em que medida a execução de decisões estruturais por meio de entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*) pode contribuir para a efetividade da tutela jurisdicional de litígios estruturais no Brasil? A hipótese central sustenta que tais entidades, ao atuarem como mecanismos auxiliares à estrutura judicial, permitem a desconcentração da execução e potencializam a implementação das decisões estruturais, superando entraves técnicos e operacionais do Judiciário. A pesquisa divide-se em três seções: (i) abordagem conceitual e histórica dos processos estruturais, com destaque para suas características, segmentação e as dificuldades executivas encontradas no âmbito judicial; (ii) estudo da experiência norte-americana com *claims resolution facilities* no tratamento de litígios coletivos de massa e análise da possibilidade de sua adaptação ao contexto brasileiro de tutela estrutural; e (iii) exame de caso prático do funcionamento de uma entidade de infraestrutura específica no Brasil para implementação de medidas estruturais (o caso da Fundação Renova), avaliando suas contribuições, limitações e desafios. Metodologicamente, adota-se abordagem dedutiva, com revisão bibliográfica nacional e estrangeira, complementada por estudo de caso. Concluiu-se que o uso de entidades de infraestrutura específica em processos estruturais é uma alternativa viável e complementar ao Judiciário, desde que regulada adequadamente e acompanhada de mecanismos de participação, transparência, *accountability* e uma atuação em ambiente cooperativo, dialógico e flexível, com abertura à criatividade e ao experimentalismo controlado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo estrutural; Execução; *Claims resolution facilities*; Efetividade jurisdicional; Litígios complexos.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the predictions and challenges of using specific infrastructure entities to conduct the enforcement phase of structural lawsuits in Brazil. It starts from the observation that the exclusively judicial route has proven insufficient to ensure the effectiveness of these decisions, given their complexity and the lack of a system for managing structural disputes in Brazil. In this context, the following problem-question is formulated: to what extent can the enforcement of structural decisions through specific infrastructure entities (claims resolution mechanisms) contribute to the effectiveness of the judicial protection of structural disputes in Brazil? The central possibility of supporting such entities, by acting as auxiliary mechanisms to the judicial structure, allows the decentralization of enforcement and enhances the implementation of structural decisions, overcoming the technical and operational efforts of the Judiciary. The research is divided into three details: (i) conceptual and historical approach to structural processes, highlighting their characteristics, segmentation, and the executive difficulties encountered in the judicial sphere; (ii) study of the North American experience with claims resolution facilities in the handling of mass collective disputes and analysis of the possibility of adapting them to the Brazilian context of structural protection; and (iii) examination of a practical case of the operation of a specific infrastructure entity in Brazil for the implementation of structural measures (the case of Fundação Renova), evaluating its contributions, limitations and challenges. Methodologically, a deductive approach is adopted, with a review of national and international literature, complemented by a case study. It is concluded that the use of specific infrastructure entities in structural processes is a viable and complementary alternative to the Judiciary, as long as it is regulated in a controlled manner and includes mechanisms for participation, transparency, accountability and action in a cooperative, dialogical and flexible environment, with openness to creativity and controlled experimentation.

**KEYWORDS:** Structural process; Execution; Claims resolution facilities; Jurisdictional effectiveness; Complex disputes.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CVM	Comissão de Valores Imobiliários
DPES	Defensoria Pública do Espírito Santo
DPMG	Defensoria Pública de Minas Gerais
DPU	Defensoria Pública da União
EIE's	Entidades de Infraestrutura Específica
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIA	Fundação Instituto de Administração
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Processual
LINDB	Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro
MPES	Ministério Público do Espírito Santo
MPF	Ministério Público Federal
MPMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
RE	Repercussão Geral
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TRF	Tribunal Regional Federal
TTAC	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>1 PROCESSOS ESTRUTURAIS E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS INSTITUCIONAIS PELA VIA JUDICIAL</b> .....	<b>18</b>
1.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO ADVENTO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E O CASO <i>BROWN V. BOARD OF EDUCATION</i> .....	18
1.2 A ABORDAGEM BRASILEIRA AO TEMA DO PROCESSO ESTRUTURAL: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS .....	31
1.3 A SEGMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: COGNIÇÃO VS. EXECUÇÃO .....	40
1.3.1 A identificação do problema e a decisão estrutural (fase cognitiva) .....	43
1.3.2 A implementação da decisão estrutural (fase executiva) .....	49
1.4 AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO ESTRUTURAL PELA VIA JUDICIAL.....	56
<b>2 CLAIMS RESOLUTION FACILITIES NA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS: Lições da experiência Norte-Americana e potencialidades no Brasil</b> .....	<b>65</b>
2.1 DANOS EM MASSA E A PROPOSTA DE JURISDIÇÃO ADEQUADA .....	65
2.2 O MODELO E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (EIE'S) NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO: AS <i>CLAIMS RESOLUTIONS FACILITIES</i> E A COMPENSAÇÃO DE DANOS EM MASSA .....	68
2.2.1 Fundamentos e Finalidades .....	69
2.2.2 Criação, Modelos e Legitimidade .....	74
2.2.3 Modelo Procedimental e Formas de Organização .....	78
2.2.4 Metodologia de Danos e Indenização .....	82
2.2.5 Potencialidades, Limitações e Desafios .....	86
2.3 CASOS PRÁTICOS DE <i>FACILITIES</i> NO CONTEXTO NORTE AMERICANO .....	95
2.3.1 O caso da exploração da plataforma Deepwater Horizon no Golfo do México e a criação do <i>Gulf Cost Claims Facility</i> .....	95
2.3.2 O caso do <i>Alabama DDT Settlement Fund</i> e a reparação de danos ambientais..	100
2.4 ADAPTAÇÕES DAS <i>CLAIMS RESOLUTION FACILITIES</i> AO CONTEXTO BRASILEIRO: A PROPOSTA DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA.....	104
2.4.1 Os fundos no Brasil e sua relação com as <i>claims resolution facilities</i> .....	104
2.4.2 Entidades de Infraestrutura Específica: uma adaptação à brasileira .....	109

2.4.3 O modelo de entidades de infraestrutura específica em processos estruturais: uma proposta de desjudicialização.....	116
---	-----

### **3 A UTILIZAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (EIE's) NA EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS NO BRASIL ..... 123**

3.1 O DESASTRE DO RIO DOCE COMO PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO FUNDAÇÃO E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS .....	123
---	-----

3.2 A FUNDAÇÃO RENOVA COMO INSTRUMENTO DE REPARAÇÃO DE DANOS: CRIAÇÃO, OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E FUNCIONAMENTO.....	128
--	-----

3.2.1 A resposta institucional ao desastre e instituição da Fundação Renova .....	128
---	-----

3.2.2 Falhas na atuação e a extinção da Fundação Renova.....	135
--	-----

3.3 A FUNDAÇÃO RENOVA À LUZ DO MODELO DE ENTIDADE DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: ENTRE POTENCIAL E FRUSTRAÇÃO.....	137
--	-----

3.3.1 Eficiência na gestão de conflitos complexos e reclamações em massa .....	138
--	-----

3.3.2 Interface entre público e privado .....	146
---	-----

3.3.3 Alcance da Multifuncionalidade da Responsabilidade Civil .....	152
--	-----

3.3.4 Entre crítica e potencialidade: o fracasso operacional não invalida a estrutura	156
---	-----

3.4 CRITÉRIOS PARA UTILIZAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DE MEDIDAS ESTRUTURAIS .....	163
--	-----

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>172</b>
-----------------------------------	------------

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>176</b>
--------------------------	------------

## INTRODUÇÃO

O modelo tradicional de processo bilateral ou intersubjetivo, concebido para tutelar interesses individuais em litígios claramente delimitados entre partes bem definidas, já não demonstra capacidade sociojurídica suficiente para dar resposta efetiva aos conflitos que caracterizam a sociedade contemporânea, marcada pela complexidade e pluralidade de interesses.

Essa insuficiência decorre de uma transformação na concepção da tutela jurisdicional, que deixou de se restringir à proteção dos interesses subjetivos das partes diretamente envolvidas, para reconhecer que diversos litígios — especialmente aqueles que envolvem consumidores, cidadãos, o meio ambiente, políticas públicas e questões de alcance global — extrapolam a esfera individual e demandam uma abordagem que contemple interesses coletivos e difusos. A resposta jurisdicional a esses litígios, portanto, interessa a sujeitos que vão além das partes formalmente presentes no processo.

Essa transição da tutela jurisdicional individualista para uma perspectiva voltada ao grupo, à estrutura e à comunidade, inaugura uma nova dimensão no direito processual. Trata-se da emergência de um modelo processual mais apto a enfrentar conflitos jurídicos de natureza complexa, multicêntrica e multifacetada, cuja solução demanda a reorganização de estruturas institucionais consolidadas e a adoção de medidas que muitas vezes envolvem diversos atores e esferas de atuação. Assim, o processo clássico, centrado em partes individualizadas e em demandas isoladas, mostra-se estruturalmente inadequado para dar conta dessa nova dimensão da litigiosidade.

Nesse cenário, ainda que represente um avanço em relação ao modelo tradicional, a tutela coletiva não se mostrou suficiente para lidar com os desafios trazidos por litígios que exigem respostas estruturantes, prospectivas e integradas. Isso porque os processos coletivos, em geral, permanecem atrelados à lógica da tutela individual, sendo incapazes de fornecer soluções adequadas para conflitos que transcendem tanto a esfera individual quanto a coletiva tradicional<sup>1</sup>.

É nesse contexto que se destaca a figura de uma nova categoria, o processo estrutural, concebido como instrumento um processo de natureza coletiva que busca modificar ou

---

<sup>1</sup> PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GOÉS, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturantes no direito brasileiro: Breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson (*et al.*) (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart*. Vol. III. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 187.

reestruturar entes estatais ou privados cuja atuação seja incompatível com os direitos constitucionais assegurados<sup>2</sup>.

No Brasil, os processos estruturais têm ganhado crescente relevância no debate processual civil, sobretudo no que se refere ao papel do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas. Essa discussão foi intensificada após o julgamento do Tema 698 da Repercussão Geral (RE 684.612) pelo Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, ocasião em que se reconheceu a compatibilidade entre a atuação judicial e o controle de políticas públicas diante de omissões ou deficiências por parte dos demais Poderes, reafirmando a possibilidade de intervenção judicial com base na supremacia dos direitos fundamentais, sem ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Entretanto, embora todas as fases do processo estrutural sejam relevantes, a presente pesquisa volta-se, especificamente, à fase executiva, ou seja, ao momento da implementação das medidas estruturais. Essa etapa mostra-se particularmente desafiadora, pois esbarra nas limitações estruturais, técnicas e operacionais do Poder Judiciário, o qual, muitas vezes, não dispõe dos instrumentos adequados para garantir a plena execução de decisões complexas. A consequência é a frequente ineficácia prática das decisões estruturais (ausência de resultados), cuja implementação depende de uma articulação institucional e de uma capacidade de gestão que excedem os meios processuais tradicionais.

Diante desse quadro, impõe-se a necessidade de buscar mecanismos alternativos ou complementares ao modelo adjudicatório clássico, capazes de viabilizar a implementação efetiva das decisões estruturantes. No contexto norte-americano, por exemplo, observa-se a adoção das denominadas *claims resolution facilities* ou entidades de infraestrutura específica (EIE's)<sup>4</sup>, criadas com o propósito de administrar e executar acordos ou decisões envolvendo danos massificados e litigiosidade repetitiva. Essas entidades oferecem uma estrutura especializada e autônoma de gestão de conflitos, contribuindo para a superação das limitações do Judiciário e para a concretização material das decisões judiciais.

---

<sup>2</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 75.

<sup>3</sup> STF, RE 684612, Relator Ricardo Lewandowski, Relator p/ Acórdão Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/07/2023, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-s/n, Divulg 04/08/2023, Public 07/08/2023. <sup>3</sup> Sobre o tema, ver VALLE, Vanice. O STF “lacrou” o controle de políticas públicas ao julgar o Tema 698? *Consultor Jurídico (Conjur)*, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-20/interesse-publico-stf-lacrou-controle-politicas-publicas-julgar-tema-698>. Acesso em: 01 ago. 2023.

<sup>4</sup> Termo utilizado empregado por DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 303, maio/2020 – versão digital.

Com base nessa experiência estrangeira, a presente dissertação propõe-se a investigar a seguinte questão-problema: em que medida a execução de decisões estruturais por meio de entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*) pode contribuir para a efetivação da tutela de litígios estruturais no Brasil?

A hipótese de pesquisa é a de que a execução exclusivamente judicial das decisões estruturais encontra entraves significativos, relacionados à insuficiência técnico-operacional do Poder Judiciário e à ausência de um sistema institucionalizado de gestão de litígios coletivos complexos. A criação e utilização de entidades de infraestrutura específica, ainda que externas ao processo, poderia representar uma alternativa viável para a descentralização da execução das medidas estruturais, favorecendo sua implementação concreta e evitando que as decisões judiciais se limitem a declarações formais desprovidas de efetividade.

Importa destacar que, embora outras instituições — como o Ministério Público e a Defensoria Pública — desempenhem papel relevante na execução de acordos estruturais, inclusive na esfera extrajudicial, esta pesquisa opta, por razões metodológicas e de delimitação do objeto, por restringir sua análise à execução judicial de decisões estruturais, com enfoque nos títulos executivos judiciais e nos desafios inerentes à sua implementação pelo Judiciário.

Nessa linha, sustenta-se a necessidade de repensar a execução de decisões estruturais para além dos limites do aparato judicial tradicional, especialmente em um cenário de crescente judicialização de questões complexas e de ausência de uma sistemática de gestão de litígios estruturais. A hipótese que norteia este trabalho é a de que a adoção de entidades de infraestrutura específica configura-se como instrumento processual apto a potencializar a eficácia das decisões estruturais, conferindo-lhes concretude no plano fático.

Dessa forma, o objetivo geral desta dissertação é analisar a viabilidade e os desafios da utilização de entidades de infraestrutura específica na condução da fase executiva dos processos estruturais no Brasil. Pretende-se, em termos mais específicos, investigar em que medida a criação de uma estrutura autônoma, dotada de capacidade de gestão e de recursos próprios, pode contribuir para a superação dos entraves operacionais da execução judicial e para a efetividade da tutela jurisdicional em litígios estruturais.

Partindo desses pressupostos norteadores, a pesquisa é estruturada em três seções, que objetivam alcançar os propósitos dos objetivos específicos. Nesse raciocínio, na primeira seção, será realizada uma breve abordagem acerca do contexto histórico do caso considerado o precursor da temática dos processos estruturais nos Estados Unidos da América e as primeiras abordagens na literatura estrangeira. Na sequência, será analisado o conceito e características dos processos estruturais na literatura brasileira, acompanhado do exame de uma possível

segmentação de suas fases. Por fim, serão apresentadas algumas dificuldades encontradas para implementação de decisões judiciais por meio da gestão do Poder Judiciário.

A segunda seção dedica-se a examinar as lições provenientes da experiência norte-americana com as *claims resolutions facilities* na resolução de litígios coletivos, destacando seu objeto, características e modelos de operação, seguida da análise de seu funcionamento a partir do exame de casos práticos em que foram empregadas para reparação de danos coletivos. Por fim, serão abordadas as possibilidades de adaptação dessas entidades ao contexto brasileiro, especialmente no cenário de desjudicialização de medidas estruturais.

Na última seção será analisada a experiência brasileira com a Fundação Renova no Caso “Rio Doce”, enquanto protótipo de entidades de infraestrutura específica para implementação de medidas estruturais. Serão ainda analisadas suas contribuições, limitações e desafios enfrentados, bem como a necessidade de repensar a implementação de decisões estruturais, destacando o papel dessas entidades enquanto alternativas viáveis para superar essas limitações do judiciário. Por fim, serão apresentados critérios orientadores de quando o uso de entidades de infraestrutura específica em processos estruturais apresenta-se aconselhável.

No que diz respeito à metodologia, a pesquisa será, quanto aos procedimentos, de natureza eminentemente bibliográfica, uma vez que analisará a bibliografia jurídica, nacional e internacional relativa ao tema discutido, que será complementada por estudo de caso que permita avaliar a concretude dos aspectos teóricos abordados.

No desenvolvimento, a pesquisa será conduzida pelo método dedutivo, visto que, a partir de levantamento e revisão bibliográfica, aliada a estudo de caso, pretende-se observar a materialização dos pressupostos teóricos e as conclusões específicas decorrentes das hipóteses gerais traçadas na pesquisa, ou seja, extrair proposições particulares partindo do exame de proposições universais.

Nesse panorama, na primeira seção, a pesquisa adotou como procedimento metodológico a revisão bibliográfica nacional e internacional sobre processos estruturais, com foco em suas características e dificuldades de implementação judicial. Serão realizados levantamentos, fichamentos e análises de obras doutrinárias, artigos acadêmicos, dissertações e teses, com o objetivo de estabelecer o estado da arte sobre o tema e contextualizar o problema de pesquisa.

Na segunda seção, foi utilizada uma combinação entre pesquisa bibliográfica e estudo de caso, voltada à análise das entidades de infraestrutura específica, com destaque para a experiência norte-americana das *claims resolutions facilities*. A pesquisa bibliográfica se concentrou na estrutura e funcionamento dessas entidades, seguida do estudo descritivo de dois

casos relevantes nos EUA, com o intuito de examinar a viabilidade de adaptação desse modelo ao contexto brasileiro de resolução de litígios coletivos.

Na terceira seção, a metodologia envolve novamente a pesquisa bibliográfica, aliada ao estudo de caso da Fundação Renova, criada para gerir os efeitos do desastre de Mariana-MG. Serão examinados os acordos de criação da entidade, relatórios de execução e os diversos eixos do plano de reparação, com o objetivo de avaliar os resultados práticos do uso de uma EIE na efetivação de decisões estruturais no Brasil e as limitações associadas a esse modelo, além de propor sugestões de aperfeiçoamento do mecanismo.

Por fim, no que diz respeito à relevância da pesquisa, esta é encontrada na importância dos processos estruturais para a proteção de direitos fundamentais por meio da modificação de instituições burocráticas consolidadas. O foco é na implementação das decisões judiciais oriundas desses processos, avaliando como a inserção de entidades de infraestrutura específica pode potencializar o estágio executivo dessa nova categoria de adjudicação.

A adoção de novas estratégias executivas é necessária devido à natureza dinâmica do processo estrutural, que não apresenta *design* estático, mas que se transforma caso a caso para obter resultados concretos na realidade social. A utilização dessas entidades pode transformar a tutela estrutural e promover novas formas de pensar institutos próprios do processo civil brasileiro, pois, além de tratar-se de nova forma de admissão de terceiro, podem ser criadas por meio de convenções processuais ou delegação de função jurisdicional por ato conjunto<sup>5</sup>.

Nesse raciocínio, a presente dissertação busca repensar a fase de execução das decisões estruturais e refletir sobre o papel do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas. Não se trata de excluir o judiciário, mas de promover um diálogo e a execução compartilhada das decisões, como ocorre nos processos de recuperação judicial e falência, onde o juiz nomeia um terceiro com expertise para conduzir o processo.

Cientificamente, a pesquisa se justifica por não se limitar a rediscutir os problemas na execução de provimentos estruturais, mas por examinar as possibilidades de sua potencialização através de uma estratégia extrajudicial. Além disso, trata-se de uma pesquisa que apresenta contornos de ineditismo quanto à abordagem realizada, pois em consulta ao portal de periódicos da CAPES, não foram encontradas dissertações ou teses que analisam a relação entre processos estruturais e entidades de infraestrutura específica na fase de execução. Isso traz uma nova perspectiva ao assunto.

---

<sup>5</sup> 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, p. 445-483, jan/2019, p. 17 – versão digital.

Ainda, a pesquisa destaca-se pelas contribuições à ampliação do espaço de atuação das *claims resolutions facilities* além daquele empregado no contexto norte-americano, uma vez que, no Brasil, seu objeto pode ser mais amplo que simples indenizações individuais e alcançar reparações pecuniárias difusas, implementação de projetos de melhorias de políticas públicas, influenciar a regulação de setores interessados por meio de proposições legislativas, e outros, todos capazes de alcançar resultados práticos e efetivos na tutela de obrigações específicas<sup>6</sup>.

Quanto à adequação à linha de “Direitos Humanos” e sublinha “Direitos Fundamentais, Concretização e Garantias”, a pesquisa busca contribuir para a concretização dos direitos humanos, ao propor mecanismos que garantam a efetividade material das decisões judiciais e assegurem mudanças reais na sociedade, promovendo uma atuação jurisdicional mais democrática, inclusiva e alinhada aos valores do neoconstitucionalismo(s)<sup>7</sup>, com foco na igualdade, na participação e na realização dos direitos fundamentais.

## **1 PROCESSOS ESTRUTURAIS E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE REFORMAS INSTITUCIONAIS PELA VIA JUDICIAL**

A presente seção tem como intuito introduzir ao leitor um panorama teórico acerca das primeiras proposições do hoje denominado “processo estrutural”, seu desenvolvimento, características, transformações que provocou nas formas de adjudicação e as dificuldades de sua implementação por meio da gestão exclusiva do Poder Judiciário.

### **1.1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO ADVENTO DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA E O CASO *BROWN V. BOARD OF EDUCATION***

Desde o advento das Constituições social-democráticas, especialmente pela Constituição de Weimar em 1919, diversos Estados introduziram nas bases de sua atuação a efetivação de uma nova categoria de direitos fundamentais: os direitos sociais e econômicos. Essa nova categoria não apenas representou o reconhecimento de novos direitos, mas reformulou a própria atuação estatal, que, agora, não estava limitada a um aspecto negativo-abstencionista de garantia da liberdade e autonomia individual, mas deveria avançar em uma

---

<sup>6</sup> 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, p. 445-483, jan/2019, p. 4 – versão digital.

<sup>7</sup> CARBONELL, Miguel; et. al. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

atuação também positiva destinada à implementação de todos os meios necessários à satisfação plena da personalidade humana calcada na dignidade do homem.

Essa nova realidade constitucional representou um rompimento com regime do Estado Liberal, no qual a atuação estatal era pautada pela supervalorização da autonomia privada individual em oposição à intervenção pública, cabendo ao Estado atividade meramente regulatória de garantir a segurança nas relações estabelecidas em sociedade no âmbito dos direitos civis e políticos (direitos de liberdade).

A postura do Estado Liberal era fundamentada no individualismo, sendo a concepção de “Estado” encontrada no resultado das associações variadas de indivíduos e das relações que estabeleciam em sociedade<sup>8</sup>, de modo que aos indivíduos era concedida plena liberdade negocial e autonomia, o que refletia uma tentativa de institucionalização do poder estatal (autocontenção) em contraponto ao antigo Estado-Absoluto<sup>9</sup>.

Para Canotilho, o Estado Liberal era a verdadeira expressão do Estado de Direito, pois restringia sua atuação na proteção da ordem e segurança pública, adotando uma postura de "Estado polícia", "Estado gendarme" ou "Estado guarda noturno", ao passo que os aspectos econômicos e sociais eram deixados aos mecanismos da liberdade individual e da livre concorrência. Nessa ótica, os direitos fundamentais liberais emergiam não tanto de uma proclamação revolucionária de direitos, mas sim do respeito por uma esfera de liberdade individual: a garantia da autonomia privada<sup>10</sup>.

No entanto, com o advento do Estado social ou intervencionista, novos padrões de conduta são assimilados pelo Estado, que embora equipare-se ao Estado Liberal pelo respeito ao império da lei, separação dos poderes e previsão de direitos individuais, diferencia-se pela assunção de uma postura ativa na garantia das condições mínimas para efetivação e satisfação dos direitos de crédito reconhecidos aos indivíduos e traduzidos com poder de exigibilidade em face do Estado, além do recebimento de uma função de gestão direta dos serviços públicos, por intermédio de autorizações, proibições, habilitações, etc<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> RANIERI, Nina. *Teoria do estado: o estado de direito ao estado democrático de direito*. 3. ed. São Paulo: Almeida, 2023, p. 60.

<sup>9</sup> De acordo com Ranieri, “o liberalismo designa determinada concepção de Estado limitado pelo Direito que, nesse sentido, contrapõe-se ao Estado Absoluto. A democracia, por sua vez, designa uma forma de governo na qual o poder deriva do povo, contrapondo-se às formas autocráticas de governo” (RANIERI, Nina. *Teoria do estado: o estado de direito ao estado democrático de direito*. 3. ed. São Paulo: Almeida, 2023, p. 60).

<sup>10</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 97.

<sup>11</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 64.

Na perspectiva do Estado Social, a retórica da igualdade perante a lei se torna ultrapassada e inadequada para os objetivos estatais. Surge a necessidade imperativa de promover a igualdade de forma efetiva, não apenas reconhecendo as liberdades humanas formalmente estabelecidas na lei, mas também agindo positivamente para assegurar condições materiais mínimas que permitam o efetivo exercício dessas liberdades por parte de seus detentores. Dessa forma, o Estado deixa de ser visto como adversário dos direitos humanos e passa a assumir o papel de seu promotor<sup>12</sup>.

Os indivíduos passam, então, a deter uma dupla categoria de direitos: os direitos contra o Estado e os direitos perante o Estado. Estes últimos concedem-lhes o poder de demandar a implementação de mecanismos que garantam o pleno exercício dos direitos sociais e econômicos providenciados à coletividade através de sua Carta de Direitos, que abrange uma variedade de direitos relacionados à educação, saúde, moradia, alimentação e outros que dizem respeito a condições dignas de vida.

A esse processo de expansão e aprofundamento de um Estado Social-intervencionista, agrega-se a necessidade de serem corrigidos e compensados os desvios socioeconômicos provocados pelos novos direitos, de modo que o Estado Social se torna bem mais complexo que o regime liberal diante do reconhecimento ampliado dos direitos dos indivíduos<sup>13</sup>.

Como reflexo da catalogação de novos direitos a serem implementados positivamente (e não mais por meio de abstenção), novos conflitos emergiram, especialmente aqueles relacionados à insuficiência ou omissão estatal na garantia dos instrumentos e mecanismos mínimos capazes de garantir a plena satisfação da dignidade humana em suas múltiplas dimensões. Com isso, os conflitos sociais afastaram-se de sua centralidade na relação privada e passam a apresentar um aspecto público, que envolvia uma relação prestacional Estado-indivíduo, em alinhamento aos preceitos de um Estado de Bem-estar Social.

Nessa conjuntura, observou-se na confederação estadunidense, a partir de meados da década de cinquenta, uma transformação da função jurisdicional, fortemente contaminada pelas bases do liberalismo, com um processo de relação adversarial-bipolar, pensado para a resolução de conflitos privados e com a atuação de um Estado-juiz inerte, que decidia a lide delimitada pelos sujeitos processuais envolvidos. Na tônica do liberalismo processual, o processo era

---

<sup>12</sup> SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 19.

<sup>13</sup> SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 65.

concebido a partir de uma dimensão privatista, assumindo o papel de instrumento para resolver conflitos e ferramenta privada projetada em benefício das partes envolvidas<sup>14</sup>.

Abandonando a lógica liberalista, o sistema de justiça norte-americano assumia novas funções, de maneira que suas decisões não mais se limitavam a auxiliar a resolução de conflitos privados e passaram a intervir em instituições públicas para criar ou garantir a implementação de políticas públicas, sob o pano de fundo da necessária tutela de direitos fundamentais (liberdades e prestações). Assim, a estrutura da litigiosidade era alterada pela judicialização e implementação de políticas públicas por meio de decisões judiciais paradigmáticas que colocavam em destaque um aparente cenário de desequilíbrio institucional entre os poderes do Estado, visto que a garantia de direitos fundamentais pelo judiciário conduzia à ingerência da função dos demais poderes instituídos, além de afetar um elevado número de pessoas para além da estrutura processual clássica (autor-réu).

Com isso, visualizou-se na litigância novos elementos e traços que a diferenciavam do modelo tradicional, pois os conflitos levados até o judiciário eram cada vez mais complexos e sua resolução apresentava ramificações que excediam os limites da adjudicação tradicional, aproveitando-se para outros sujeitos que não participaram da relação processual, isto é, os impactos da decisão para o conflito passam a afetar a coletividade.

Lon L. Fuller, ao estudar os limites da função jurisdicional em artigo publicado em 1978, porém escrito entre 1957 e 1961, argumentou que, apesar da adjudicação ser comumente pensada como meio de resolução de disputas e controvérsias, fundamentalmente ela deve ser observada enquanto uma forma de ordenação social, uma forma pela qual as relações dos homens entre si são governadas e reguladas<sup>15</sup>. Para fundamentar o argumento, além da jurisdição, Fuller identifica duas outras formas de ordenação social: a organização por objetivos comuns e a organização por reciprocidade<sup>16</sup>.

Com isso, Fuller seleciona um elemento característico (mais familiar) das três formas de ordenação social, que as distinguem pela maneira como a parte afetada participa e interfere na formação da decisão. Assim, o autor indica: o contrato como representação da organização por reciprocidade, sendo a participação expressa pela negociação; a eleição como representação

---

<sup>14</sup> NUNES, Dierle José Coelho. *Processo jurisdicional democrático*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 74.

<sup>15</sup> FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978, p. 357.

<sup>16</sup> FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978, p. 363-364.

da organização por objetivos comuns, sendo a participação expressa pelo voto; e a adjudicação como elemento da jurisdição, sendo a participação expressa por meio de provas e argumentos<sup>17</sup>.

Para Fuller, esses elementos compreendem formas de alcançar decisões, resolver disputas e definir as relações dos homens entre si, o que permite avaliar os limites da jurisdição, pois ao conferir à parte afetada uma forma peculiar de participar da decisão por meio de provas e argumentos fundamentados para uma decisão a seu favor, tudo que coloque em xeque essa participação compromete a própria decisão<sup>18</sup>, excedendo os limites da função jurisdicional.

Partindo dessas premissas e por meio de uma série de casos exemplificativos, Fuller analisa os limites da jurisdição por meio da avaliação da função judicial em problemas policêntricos, apresentados, alegoricamente, como uma teia de aranha, visto que se trata de conflitos com diversos pontos de influência em interação, de forma que assim como uma teia de aranha, caso puxado um dos fios, automaticamente será distribuída uma tensão por toda a teia em um padrão complexo. Nesse sentido, o autor reconhecia a existência de problemas policêntricos e plurilaterais, porém não acreditava que seu tratamento ocorreria adequadamente se submetido aos contornos do processo e da função tradicional da jurisdição<sup>19</sup>.

Segundo Fuller, embora elementos policêntricos pudessem ser identificados em quase todos os problemas submetidos a julgamento, o ponto central a ser observado é identificar o grau de policentria, isto é, qual seu nível de significativo e predominância aos limites adequados da adjudicação, de modo que a decisão judicial que declara direitos e deveres às partes torna-se uma solução inepta para o problema policêntrico<sup>20</sup>.

Assim, em visão restrita dos limites de alcance da jurisdição, pautada na lógica de um processo bipolar, com decisões retrospectivas e de cunho compensatório, no qual um juiz neutro e passivo daria resolução à um conflito privado definido pelas partes e versando sobre direitos privados, Fuller não admitia que função jurisdicional excedesse esses limites para interferir em questões com consequências complexas e com alcance para além dos sujeitos processuais, ou seja, com inúmeros centros de interesse, como era ocorria na litigância para implementação de políticas públicas no contexto norte americano posterior à década de cinquenta.

De forma contrária às proposições de Fuller, esse “novo” modelo de litigância foi abordado por Abram Chayes em 1976, que lhe atribuiu a nomenclatura de *Public Law Litigation*

---

<sup>17</sup> FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978, 1978, p. 363.

<sup>18</sup> FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978, 1978, p. 364.

<sup>19</sup> FULLER, Lon Luvois. The forms and limits of adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, 1978, p. 398.

<sup>20</sup> FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978, p. 398.

(Litigância de Interesse Público<sup>21</sup>), a qual revelaria o caráter ultrapassado do modelo tradicional de processo para responder à dinâmica de litigiosidade que tinha por pretensão às políticas públicas constitucionais<sup>22</sup>.

Para o professor norte-americano, as características que identificam o modelo de litigância de interesse público são distintas daquelas que marcam o processo individual tradicional<sup>23</sup>, isso porque sua estrutura é difusa e amorfa, o que permite sua modificação durante o curso do processo, além de que a relação adversarial comum nos litígios tradicionais é permeada e interligada com práticas de negociação e mediação em todos os aspectos<sup>24</sup>.

Assim, na litigância de interesse público há um afastamento ao modelo clássico de jurisdição, pois o processo torna-se plurilateral, com estrutura das partes expansiva<sup>25</sup> e sem a figura de um vencedor que “leva tudo” (decisões equitativas)<sup>26</sup>, seus provimentos são prospectivos, de execução continuada e com a avaliação das possibilidades alterativas de sua implementação<sup>27</sup>, sua tutela não é mais compensatória e sim um conjunto de programas

---

<sup>21</sup> Para Dierle Nunes e Ludmila Teixeira, a Litigância de Interesse Público (LIP) vai além da simples transformação da estrutura processual e do papel do julgamento. Ela reflete uma diluição das fronteiras entre os Poderes do Estado e destaca o papel político do Judiciário. Embora esse novo tipo de litígio busque uma reforma organizacional e a reparação de violações aos direitos constitucionais cometidas por agentes públicos, em alguns casos, é evidente que essa interferência é aproveitada como uma oportunidade para judicializar certas demandas. Isso representa uma tentativa de outros sistemas infiltrarem-se no espaço de credibilidade e imparcialidade judicial, como um "atalho" para a legitimação de medidas que seriam dificilmente ordenadas pelas vias democráticas tradicionais. (NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. *Acesso à justiça democrático*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 87-88).

<sup>22</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1284.

<sup>23</sup> Chayes indica cinco características que identificam o processo individual tradicional, pensado como veículo de resolução de litígios entre particulares sobre direitos privados, sendo elas: (1) O processo judicial é bipolar. O litígio é organizado como uma disputa entre dois indivíduos ou, pelo menos, dois interesses unitários, diametralmente opostos, a ser decidida na base do "vencedor leva tudo". (2) O litígio é retrospectivo. A controvérsia diz respeito a um conjunto identificado de eventos concluídos: se ocorreram e, em caso afirmativo, com que consequências para as relações jurídicas das partes. (3) O direito e o recurso são interdependentes. O âmbito da reparação decorre de forma mais ou menos lógica da violação substantiva, de acordo com a teoria geral de que o queixoso receberá uma indemnização calculada em função dos danos causados pela violação do dever por parte do réu - no contrato, dando ao queixoso o dinheiro que teria recebido na ausência da violação; no ilícito, pagando o valor do dano causado. (4) A ação judicial é um episódio autónomo. O impacto da decisão judicial limita-se às partes. Se o autor ganhar, há uma simples transferência compensatória, geralmente em dinheiro, mas ocasionalmente a devolução de uma coisa ou a realização de um ato definido. Se o réu prevalecer, a perda fica no sítio onde caiu. Em qualquer dos casos, a decisão termina com a intervenção do tribunal". (5) O processo é iniciado pelas partes e controlado por elas. O caso é organizado e as questões são definidas através de trocas de impressões entre as partes. A responsabilidade pelo desenvolvimento dos factos é das partes. O juiz de instrução é um árbitro neutro das suas interações, que só decide questões de direito se estas forem postas em causa por uma iniciativa adequada de uma das partes (CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1282-1283 – tradução livre).

<sup>24</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1284.

<sup>25</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1289-1292

<sup>26</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1292.

<sup>27</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1296-1298.

destinados a conter as consequências futuras que interessa uma gama de envolvidos<sup>28</sup>, e o juiz torna-se um sujeito ativo e gestor, que participa da determinação dos fatos e organiza, junta com as partes, o objeto do processo<sup>29</sup>.

Como exemplo de novo arquétipo de jurisdição é apontado o precedente emblemático firmado no caso *Brown v. Board of Education – 347 US. 438 (1954)*, no qual a Suprema Corte Americana enfrentou problemática relativa à segregação escolar nos Estados Unidos. O precedente compreendia o julgamento conjunto de quatro ações coletivas oriundas dos Estados de Delaware, Virgínia, Carolina do Sul e Topeka City, ajuizadas entre 1952 e 1954, nas quais crianças negras pleiteavam sua admissão em escolas públicas de suas comunidades de forma não segregada, após terem negadas suas admissões em escolas frequentadas por crianças brancas, com base em leis que exigiam ou permitiam a segregação de acordo com a raça<sup>30</sup>.

Entre as ações coletivas objeto do julgamento, houve a seleção do caso oriundo de Topeka City, no Kansas, que tratava do caso da criança Linda Brown, que diariamente necessitava atravessar toda a cidade para estudar em escola pública reservadas a negros, ao passo que existiam diversas escolas mais próximas a sua residência, porém eram frequentadas exclusivamente por brancos, o que revelava o caráter desumano e segregador do sistema educacional norte-americano.

Fernando Garcia Souza destaca que a realidade vivenciada por Linda Brown era retrato do contexto social do Estado de Kansas, que permitia que a cidade com mais de 15 mil habitantes adotasse um regime de segregação escolar, o que foi reproduzido pela Secretaria de Educação de Topeka, capital do estado, que possuía 15 escolas públicas para crianças brancas e apenas 4 para crianças negras. Diante desse cenário segregacionista, Linda Brown, uma criança afro-americana de apenas 7 anos, era submetida a jornada desgastante de andar por seis quarteirões até o ponto de ônibus e percorrer mais 1,5km para chegar à escola reservada à

---

<sup>28</sup> CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1294.

<sup>29</sup> Como resultado dessa nova postura de juiz-gestor na condução do processo, Chayes desataca que o juiz de primeira instância assume o papel de desenvolver e gerir modalidades complexas de tutela contínua, as quais impactam amplamente pessoas que não estão diretamente envolvidas no tribunal, isto é, na relação processual. Essas modalidades exigem a participação contínua do juiz em sua administração e execução. (CHAYES, Abram. The Role of the Judge In Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, maio de 1976. p. 1281-1316. p. 1284).

<sup>30</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Brown v. Board of Education of Topeka*. 347 U.S. 483 (1954).

criança negras, embora existente escola para crianças de sua idade a apenas sete quarteirões de sua casa<sup>31</sup>.

Assim, os pedidos formulados nas ações que compunham o caso *Brown v. Board of Education* não estavam vinculados a pretensões econômicas-indenizatórias, o objeto central consistia na “implementação de iniciativas tendentes a erradicar a segregação racial no sistema público de educação norte-americana com base no reconhecimento da violação à Décima Quarta emenda”<sup>32</sup>. De acordo com Pereira e Góes, o objetivo das ações propostas era levar à Suprema Corte, por meio das *class actions* (ações coletivas) o caso da segregação racial escolar e superar o precedente firmado no julgamento do caso *Plessy v. Ferguson*<sup>33</sup>, que estabeleceu a doutrina do “separados, mas iguais”<sup>34</sup>.

Com isso, em 17 de maio de 1954, a Suprema Corte Americana superou o precedente firmado em *Plessy* e, por voto do *Chief Justice*, Earl Warren, reconheceu que a segregação racial existente no sistema educacional norte-americano era inconstitucional por violação à Décima Quarta emenda, afirmando a necessidade de uma reforma estrutural no sistema educacional. No voto de Warren, que expressava o consenso da Corte, foi destacado que:

Whatever may have been the extent of psychological knowledge at the time of *Plessy v. Ferguson*, this finding is amply supported by modern authority. Any language in *Plessy v. Ferguson* contrary to this finding is rejected.  
We conclude that in the field of public education the doctrine of "separate but equal" has no place. Separate educational facilities are inherently unequal. Therefore, we hold that the plaintiffs and others similarly situated for whom the actions have been brought are, by reason of the segregation complained of, deprived of the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA – caso *Brown v. Board of Education* 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. In: WATANABE, Kazuo (et al) (Orgs.). *O Processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 252.

<sup>32</sup> COTA, Samuel Paiva. *Do Pedido de Participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais* – Coleção Direitos Fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Coordenação: Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 74.

<sup>33</sup> No caso *Plessy v. Ferguson*, a Suprema Corte Americana enfrentou questões relativas à segregação racial em trens e fixou o precedente reconhecendo a possibilidade da existência de segregação racial, com fundamento na doutrina do *separate but equal* (separados, porém iguais), que em vigor no sistema justiça até o contexto do caso *Brown*. Segundo “No caso *Plessy v. Ferguson* 146, que trata sobre a segregação racial em trens, a Suprema Corte apenas afirmou a igualdade formal, sob as restrições do postulado “*separate, but equal*”. Dessa forma, a “igualdade perante a lei” (décima quarta emenda) não invalidaria a lei segregacionista do estado da Louisiana, que indicava vagões separados para negros e brancos. (PAIXÃO, Juliana Patrício da. *Estado de coisas inconstitucional: da teoria à consolidação do sistema de pensamento no Brasil*. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020, p. 57).

<sup>34</sup> PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturantes no direito brasileiro: Breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson (et al.) (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. Vol. III*. Londrina, PR: Thoth, 2022. p. 199.

<sup>35</sup> Tradução livre: Qualquer que tenha sido a extensão do conhecimento psicológico na época de *Plessy v. Ferguson*, esta descoberta é amplamente apoiada pela autoridade moderna. Qualquer linguagem em *Plessy v. Ferguson* contrária a esta conclusão é rejeitada. Concluímos que, no campo da educação pública, a doutrina do “separado, mas igual” não tem lugar. As instalações de ensino separadas são inerentemente desiguais. Por conseguinte, consideramos que os demandantes e outros que se encontram numa situação semelhante,

Até o caso *Brown*, os tribunais inferiores fundamentavam suas decisões sobre segregação escolar com base na interpretação do caso *Plessy* em comentários incidentais. No entanto, foi necessário estabelecer distinções entre os dois casos, uma vez que o caso *Plessy* abordava especificamente a segregação racial nos serviços de transporte por trens, enquanto o caso *Brown* tratava da segregação racial nas escolas públicas primárias e secundárias.

Nesse sentido, Desirê Baumermann afirma que o ponto de identificação na mudança que ocorria na atuação da jurisdição norte-americana não é observada no caso em si, mas nas pretensões veiculadas por meio do caso *Brown*. As solicitações feitas na ação não visavam apenas garantir compensações individuais por danos causados pela discriminação; pelo contrário, buscavam iniciativas para erradicar a injustiça subjacente e suas causas. Especificamente, o objetivo era remover a proibição de matricular crianças de certas raças (brancas) enquanto negavam a matrícula de outras devido à sua cor de pele (negras). Portanto, o resultado desejado não poderia ser alcançado apenas com sanções financeiras; uma decisão judicial era necessária para efetivamente reformar as instituições envolvidas no processo, em cumprimento aos valores constitucionais<sup>36</sup>.

No entanto, Edilson Vitorelli pontua que apesar das discussões acerca do surgimento das reformas estruturais serem atribuídas a *Brown*, o caso em si não é um exemplo de processo estrutural, assim sua implementação, que assimilou gradativamente essa característica em função das intervenções realizadas por juízes locais<sup>37</sup>.

E isso pode ser atribuído ao próprio teor do voto da Suprema Corte, que reconheceu o estado inconstitucional da segregação racial escolar, porém não determinou ou indicou os meios necessários para alcançar a reforma estrutural pretendida, limitando-se a mencionar que, considerando que tratavam-se de ações coletivas e o amplo espaço de aplicabilidade da decisão em razão da variedade de condições locais, o que tornava a formulação de ordens específicas a este casos um problema de elevada complexidade, sendo os processos devolvidos aos juízes de origem para que as partes fossem novamente ouvidas e apresentassem novos argumentos<sup>38</sup>.

---

relativamente aos quais foram interpostas ações, são privados, em virtude da segregação de que se reclama, da igual proteção das leis garantidas pela Décima Quarta Emenda. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Brown v. Board of Education of Topeka*. 347 U.S. 483 (1954)).

<sup>36</sup> BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no Direito Norte-Americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 332.

<sup>37</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 89.

<sup>38</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. *Brown v. Board of Education of Topeka*. 347 U.S. 483 (1954).

Vitorelli afirma que no julgamento de *Brown*, a Corte não fixou qualquer parâmetro concreto, de modo ou tempo, necessário para o alcance e avaliação das alterações pretendidas com a decisão, haja vista os diversos seguimentos, instituições e pessoas afetadas com a medida de dessegregação. Isso levou os juízes locais a tomarem iniciativas próprias na busca pela implementação da decisão, valendo-se de *injunctions*, que representam ordens judiciais que estabeleciam obrigações de fazer ou não fazer<sup>39</sup>.

Nessa lógica, o caráter dificultoso de implementação da medida fixada em *Brown* foi negligenciado, fato que, associada a resistências que buscavam a invalidação da decisão por meio de leis estaduais que inviabilizassem o acesso de alunos negros às escolas<sup>40</sup>, impôs à Suprema Corte a obrigação de reavaliar a questão e emitir uma nova decisão, não voltada ao reconhecimento do estado de violação de direitos constitucionais, mas destinada especificamente ao passo seguinte: a implementação da decisão, o que ficou conhecido como *Brown II*.

Segundo Pereira e Góes, em *Brown II*, a Suprema Corte determinou que a ordem de não segregação racial no sistema educacional norte-americano (*Brown I*) deveria ser implementada de forma progressiva, por meio da adoção de medidas capazes de eliminar gradual e continuamente os problemas da discriminação racial, sendo autorizado para tanto, a criação de planos a serem executados, observando as peculiaridades locais de cada região atingida, atividade esta que seria acompanhada pelo Poder Judiciário local<sup>41</sup>.

E é justamente em *Brown II* que se inaugura novos contornos de um “ativismo judicial” que modifica a forma tradicional de adjudicação de direitos e legitima a atuação judicial para

---

<sup>39</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024p. 88.

<sup>40</sup> PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturantes no direito brasileiro: Breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson (et al.) (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart*. Vol. III. Londrina, PR: Thoth, 2022. p. 200.

<sup>41</sup> PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GÓES, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturantes no direito brasileiro: Breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson (et al.) (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart*. Vol. III. Londrina, PR: Thoth, 2022, p. 201.

além das *injunctions* por meio das *structural injunctions*<sup>42</sup>, ou também denominadas de *prophylactic injunctions*<sup>43</sup> ou *institutional remedies*<sup>44</sup>.

De acordo com Owen Fiss, a *structural reform* ou *structural litigation* que emergiu do projeto de reconstrução decorrente do caso *Brown I e II* caracteriza como uma nova forma de adjudicação<sup>45</sup>, que compartilha da mesma função social da adjudicação tradicional de atribuir concretude e significado a valores constitucionais. Para Fiss, duas características centrais poderiam ser identificadas nesse modelo de litigância: a primeira é reconhecer que, na atualidade, a ameaça aos valores constitucionais não surge principalmente de indivíduos, mas sim das organizações burocráticas que exercem um amplo domínio sobre a sociedade; e a segunda é que esse novo paradigma de contenda evidencia a percepção de que, a menos que haja uma reestruturação das organizações que representam tais ameaças aos valores constitucionais, estas não poderão ser erradicadas<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Vitorelli diferencia as *injunctions* das *structural injunctions*, sendo as primeiras ordens judiciais oriundas de ações judiciais de interesse público (*public law litigation*) que impõem obrigações de fazer ou não fazer (*injunctions*) para a realização de direitos fundamentais (*civil rights injunctions*), enquanto as segundas são qualificadas pela necessidade de que, para atingir o objetivo de tutela de um direito fundamental, seja reformada a estrutura completa de uma instituição (*structural injunctions*). Logo, a utilização das *structural injunctions* é observada na pretensão coletiva que vai além da mera imposição de um comportamento e avança para alteração da estrutura organizacional de uma instituição, potencializando seu comportamento prospectivamente. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 89

<sup>43</sup> Segundo Tracy Thomas, “as injunções profiláticas apareceram pela primeira vez na cena da reparação em meados da década de 1960. Juntamente com as injunções estruturais, constituíram o corpus das injunções de direito público utilizadas para resolver problemas sociais institucionais, como a dessegregação das escolas e as violações dos direitos civis nas prisões. As medidas “profiláticas” distinguem-se pela sua amplitude e especificidade, atingindo os causadores de danos para evitar a continuação da ilegalidade” – tradução livre. (THOMAS, Tracy A. The continued vitality of prophylactic relief. *The review of litigation*. Out. 2007, Vol. 27, n. 1, p. 113).

<sup>44</sup> O tema é abordado por William Fletcher, que afirma que no contexto norte-americano posterior a década de 50, “os tribunais federais têm sido solicitados, com frequência crescente anos para conceder decretos injuntivos que reestruturariam as instituições públicas de acordo com o que se afirma serem os comandos da Constituição Federal. Este tipo de litígio tornou-se uma parte tão familiar da do cenário jurídico que adquiriu um vocabulário distinto: a ação judicial é chamada “ação institucional” e a injunção corretiva resultante é um “decreto institucional”. A variedade e a importância das instituições envolvidas, o leque de questões que os tribunais devem abordar e, mais importante, os amplos poderes discricionários que os tribunais de julgamento devem exercer na elaboração de decretos de remissão, o que diferencia substancialmente as ações institucionais modernas de outras formas de litígio”. (FLETCHER, William A. The discretionary constitution institutional remedies and judicial legitimacy. *The Yale law journal Yale*, mar-82, vol. 91. n. 4, p. 635).

<sup>45</sup> Para Fiss, “a adjudicação é o processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos. A chamada reforma estrutural – o assunto desse artigo – é um tipo de adjudicação, distinto pelo caráter constitucional dos valores públicos e, principalmente, pelo fato de envolver um embate entre o Judiciário e as burocracias estatais. O juiz tenta dar significado aos valores constitucionais na operacionalização dessas organizações. A reforma estrutural reconhece o caráter verdadeiramente burocrático do Estado moderno, adaptando formas de procedimentos tradicionais para a nova realidade social” (FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 120).

<sup>46</sup> FISS, Owen. The Social and Political Foundations of adjudication. *Law and Human Behaviour*. Washington, vol. 6, n.2, 121-128, 1982, p. 121.

Fiss destaca que o objeto das *structural reform* não é voltado à resolução de transações ou incidentes particulares, seu alvo é amplo, direcionando-se as condições de vida social e ao papel desempenhado pelas grandes organizações na determinação dessas condições. Ou seja, o objeto da reforma estrutural, apesar de originado por incidentes particulares, como uma criança negra rejeitada pela escola de brancos ou a brutalidade de atuação policial (que apontam e provam um padrão de prática ilegal – racismo ou violência), é encontrado na condição social que ameaça importantes valores constitucionais e a dinâmica da organização que cria, favorece ou perpetua tal condição. Assim, os incidentes isolados e particularizados, ainda que importantes para identificação da condição social, não são o objeto crucial da reforma estrutural<sup>47</sup>.

Por essa razão, o remédio da *structural reform* é instrumental, pois seu objetivo não é a eliminação de uma “violação” no sentido implícito, mas sim a ameaça que o funcionamento da organização traz aos valores constitucionais. Nessa ótica, o termo “violação” somente é adequadamente empregado para determinar o objeto do remédio quando ele for entendido em um sentido prospectivo, dinâmico e sistêmico, além de considerar a existência de múltiplas possibilidades de eliminação dessa ameaça<sup>48</sup>.

Assim, cabe ao juiz buscar o remédio “mais adequado”, porém, dado que seu discernimento deve abranger considerações tão amplas quanto eficácia e justiça, e que a intervenção nunca pode ser precisamente defendida, a seleção específica do remédio jamais pode ser feita com absoluta certeza. Deve permanecer sujeita a revisão, mesmo sem a demonstração robusta normalmente requerida para a alteração de um decreto, isto é, a evidência de que a escolha inicial está causando grandes dificuldades. A revisão é justificada se a medida não estiver operando eficazmente ou se for excessivamente onerosa<sup>49</sup>.

Com isso, na abordagem do remédio estrutural, Fiss o diferencia do modelo corretivo tradicional, partindo da distinção de como o ideal de justiça é alcançado em cada dos modelos. No modelo corretivo, a atuação do juiz ocorre mediante a concessão de uma indenização ou aplicação de uma pena, a qual tem por finalidade reestabelecer a relação de igualdade que

---

<sup>47</sup> No original: In contrast, the focus of structural reform is not upon particular incidents or transactions, but rather upon the conditions of social life and the role that large-scale organizations play in determining those conditions. What is critical is not the black child turned away at the door of the white school, or the individual act of police brutality. These incidents may have triggered the lawsuit. They" may also be of evidentiary significance: evidence of a "pattern or practice" of racism or lawlessness. But the ultimate subject matter of the lawsuit or focus of the judicial inquiry is not these incidents, these particularized and discrete events, but rather a social condition that threatens important constitutional values and the organizational dynamic that creates and perpetuates that condition. (FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979, p. 18).

<sup>48</sup> FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979, p. 47-48.

<sup>49</sup> FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979, p. 49.

existia entre os sujeitos processuais antes da ocorrência do evento danoso que gerou suas interações, ou seja, a justiça é alcançada sempre que se consegue restaurar o *status quo ante*. De forma diferente, no modelo estrutural a justiça tem uma orientação mais prospectiva<sup>50</sup>.

No paradigma do modelo corretivo, a liminar, um recurso jurídico excepcional, é favorecida e empregada pelo sistema judiciário com o intuito de alinhar a realidade social a um ideal social. Ademais, mesmo quando a igualdade é o objetivo a ser alcançado, no contexto estrutural, ela não se refere a uma dinâmica entre duas partes individuais, como ocorre no âmbito corretivo, mas sim a um estado de coisas ainda por se concretizar - uma visão projetada ou imaginada do mundo, que o tribunal adota e busca trazer à existência por meio do uso de sua autoridade coercitiva<sup>51</sup>.

Nesse panorama, Fiss apresenta características distintas da reforma estrutural a partir de uma comparação com o modelo de adjudicação tradicional, expresso pelo modelo de resolução de disputas, associado classicamente à relação conflituosa de duas pessoas em face de um direito de privado, que definem o impasse e recorrem a um terceiro para sua solução, representado pelo poder judicial institucionalizado aos tribunais<sup>52</sup>.

A primeira distinção apontada por Fiss é a ausência de uma sociologia no modelo de resolução de disputas, que exclui entidades sociológicas, grupos sociais e organizações burocráticas, pois seu escopo é exclusivamente privado, não tendo espaço para minorias raciais ou deficientes, por exemplo. Em contraponto, o processo estrutural desafia a tríade do autor-réu-terceiro imparcial, pois não há apenas duas partes envolvidas no processo, mas uma multiplicidade de partes. No modelo estrutural, há divisão entre relação e a questão que é partilhada pelos grupos ou organizações, o que significa que o antagonismo entre os partidos não é simplesmente binário, uma vez que se observa uma multiplicidade de interesses e perspectivas confluentes em relação a várias questões, todas concentradas em uma única autoridade decisória, o juiz<sup>53</sup>.

A segunda diferença destacada por Fiss é a transcendência dos fins privados da disputa resolutive no processo estrutural, uma vez que seu objeto se centra na expressão aos valores constitucionais e a sua proteção às ameaças do Estado burocrático. Com isso, ao juiz é outorgada a função de interpretar a moralidade pública consagrada na constituição, ajustando o

---

<sup>50</sup> FISS, Owen M. Coda. *HeinOnline*. 38. U. Toronto L.J., p. 229, 1988, p. 236.

<sup>51</sup> FISS, Owen M. Coda. *HeinOnline*. 38. U. Toronto L.J., p. 229, 1988, p. 236.

<sup>52</sup> FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984, p. 37.

<sup>53</sup> FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984, p. 38-39.

funcionamento estatal a este parâmetro. Nessa missão, o juiz abandona a postura inerte da resolução de disputas e assume um papel ativo, um compromisso com a justiça processual<sup>54</sup>.

Outro aspecto ressaltado é o ceticismo com a ideia de que o objetivo da adjudicação é restaurar o *status quo ante*, sendo ele expressão de justiça. Nesse panorama, o objetivo do processo estrutural não é que as coisas voltem ao “normal”, por meio de remédios curtos e discretos que visam reestabelecer o mundo que existia antes, ao contrário, sua busca é por criar um mundo novo, um *status quo* ainda não experimentado<sup>55</sup>.

O último traço distintivo apontado por Fiss é a mudança de postura do poder judiciário, que nos processos estruturais deixa ser visualizado enquanto instituição isolada, ou seja, passam a ser visto enquanto fonte coordenada de poder governamental, como parte integrante do sistema político mais amplo, que encontra legitimidade no desempenho da função de atribuir concretude aos valores públicos constitucionais. Isso não implicar em tornar juízes reis-filósofos, mas reconhecer suas capacidades de, por meio dialogado e com participação dos sujeitos envolvidos, dar sentido aos valores públicos<sup>56</sup>.

Dessa forma, as características e mudanças das *structural reform* apresentados por Fiss permitem observar a forma como esse novo modelo de adjudicação transcende os limites clássicos do processo, bipolarizado, de objeto privado, delimitado pelo autor e réu e resolvido pelo terceiro imparcial, o Estado-juiz. Traçadas essas premissas do cenário norte-americano, passa-se a análise do tema no contexto brasileiro.

## 1.2 A ABORDAGEM BRASILEIRA AO TEMA DO PROCESSO ESTRUTURAL: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

No contexto brasileiro, o tema da reforma estrutural, atualmente tratada por diversas nomenclaturas<sup>57</sup>, entre as quais se destaca a expressão “processo estrutural”, tem ganhado cada

---

<sup>54</sup> FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984, p. 40-41.

<sup>55</sup> FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984, p. 41-42.

<sup>56</sup> FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984, p. 42-43.

<sup>57</sup> Diversos são os termos utilizados pela doutrina nacional para se referir ao tempo, a exemplo: “structural injunctions”, utilizado por BAUERMANN, Desirê. *Structural Injunction no direito norte-americano*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 279-300; “decisão”, empregado por ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013; “medidas”, utilizado por JOBIM, Marco Félix. *Medidas Estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021;

vez mais destaque na doutrina e na prática do Poder Judiciário, ainda que a passos lentos e com experimentalismo.

Marco Félix Jobim, um dos pioneiros na temática no Brasil, afirma que a história do caso *Brown I e Brown II* se confunde com a base de pensamento do processo estrutural<sup>58</sup>, pois para vencer uma ambiência cultural escravagista histórica, a Suprema Corte Norte-americana teve que romper com precedente firmado em *Plessy v. Ferguson*, anunciando ao mundo o fim da doutrina segregacionista do *separate but equal*<sup>59</sup>.

Nesse sentido, o modo como a transformação social foi conduzida pelo judiciário replicou-se a outras problemáticas enfrentadas pela sociedade norte-americana, como prisões, hospitais psiquiátricos, alojamentos públicos, que também foram empregadas em outros cantos do mundo<sup>60</sup>. E é a partir desses casos e processos emblemáticos que a definição e características dessa nova categoria de litigância são identificadas.

Para Owen Fiss, embora utilize a nomenclatura “reforma estrutural”, o processo estrutural é identificado pela existência de um juiz que, diante de uma burocracia estatal relacionada aos princípios constitucionais, assume a responsabilidade de reorganizar as estruturas existentes para eliminar as ameaças que esses arranjos institucionais representam para tais valores. A ferramenta utilizada para transmitir essas diretrizes de reconstrução é conhecida como *injunction*<sup>61</sup>, ou seja, as determinações oriundas desse processo materializam-se em obrigações de fazer ou não fazer destinadas à reformulação do modo de agir da organização.

Segundo Vitorelli, o processo estrutural é espécie do gênero processo coletivo, por meio do qual busca-se a reestruturação de uma instituição pública ou privada que pelo modo que opera fomenta, permite ou provoca a violação sistêmica de direitos dos sujeitos que com

---

“ações”, utilizado por DANTAS, Eduardo Souza. *Ações estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2019; ou “litígio”, termo empregado por PUGA, Mariela. *El litígio estructural*. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*. Ano I, n. 2. nov. 2014; entre outros termos que utilizados para se referir ao fenômeno dos processos estruturais.

<sup>58</sup> Embora o caso *Brown* seja indicado por diversos autores como o embrião das técnicas processuais que remetem ao processo estrutural, como aponta Owen Fiss (FISS, Owen. *The forms of justice*. *Harvard Law Review*, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979), há, porém, autores que discordam dessa constatação, como é o caso de Eisenberg e Yaszeel, que não consideram o processo estrutural enquanto um novo modelo de adjudicação, mas na verdade um modelo institucional de litígio que possui origem nos precedentes do *common law* inglês, com origem na idade média. (EISEMBERG, Theodore; YEAZE, Stephen C. *The ordinary and the the extraordinary in institutional litigation*. *Havard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 3, p. 465-517, Jan. 1980).

<sup>59</sup> JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 849.

<sup>60</sup> GALDINO, Matheus Souza. *Processos Estruturais – identificação, funcionamento e finalidade*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 43.

<sup>61</sup> FISS, Owen. *The forms of justice*. *Harvard Law Review*, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979, p. 2.

ela interagem, gerando, em função disso, um litígio estrutural<sup>62</sup>. Trata-se, portanto, de um “processo-programa”, que pretende “a implementação de um plano de alterações significativas e duradouras sobre a estrutura ou instituições cujo comportamento causa o litígio, para que ele seja progressivamente alterado e o litígio não evolua”<sup>63</sup>.

O objeto do processo estrutural é um litígio de natureza estrutural, o qual, segundo Vitorelli, são litígios de dimensão coletiva que decorrem do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que permite, fomenta ou provoca a violação de direitos, de modo que a causa ou origem do problema não pode ser identificada em um único ato ou momento determinado, mas que resulta de um processo progressivo e amorfo, que releva a incompatibilidade da forma de funcionamento de uma estrutura com os direitos dos sujeitos com quem ela estabelecem relações continuadas no tempo e espaço<sup>64</sup>.

Além disso, Vitorelli ressalta que é mais frequente que os litígios estruturais afetem entidades públicas, dado que o alcance dessas instituições é mais amplo do que o das entidades privadas. Essas instituições públicas impactam a vida de um número considerável de pessoas e sua operação não pode ser simplesmente encerrada, como ocorre no contexto das regras de mercado<sup>65</sup>. Mesmo que sua operação seja irregular ou inadequada, ela ainda possui um grau de relevância social que impede sua eliminação direta; portanto, é necessário corrigir os problemas por meio da reestruturação de sua operação.

Nesse sentido, o litígio objeto do processo estrutural reflete o comportamento de uma instituição que provoca a violação sistêmica de direitos, que ainda que não possa ser perceptível de condutas isoladas, tem efeitos relevantes em sua totalidade<sup>66</sup>. Para Mariela Puga, a terminologia “litígio estrutural” ou “caso estrutural” pode ser entendida como um atributo que qualifica intervenções judiciais, as quais expandem o escopo do litígio para além dos interesses das partes envolvidas diretamente na disputa legal<sup>67</sup>.

Segundo Puga, os litígios estruturais representam uma nova categoria de litígios, que, embora possam surgir tanto em processos individuais quanto coletivos, possuem características

---

<sup>62</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 75.

<sup>63</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 80.

<sup>64</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284, p. 333-369, 2018, p.15 – versão digital.

<sup>65</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 66.

<sup>66</sup> FISS, Owen. Note: Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions. *Harvard Law Review*, vol. 94, 1981, p. 626.

<sup>67</sup> PUGA, Mariela. El litígio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*. Ano I, n. 2. nov. 2014, p. 43.

distintivas que facilitam sua identificação. Entre essas características, a autora destaca as seguintes<sup>68</sup>:

- (1) La intervención de múltiples actores procesales.
- (2) Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados.
- (3) Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una política o práctica (pública o privada), una condición o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea.
- (4) Una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos.
- (5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales.
- (6) Pretensiones que involucran la redistribución de bienes.
- (7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación *continua y prolongada*<sup>69</sup>.

Na mesma metodologia de Puga, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliviera optaram por definir o processo estrutural por meio da apresentação de suas características, sendo elas: (i) que o objeto do processo envolva uma discussão em torno de um problema estrutural ou estado de desconformidade; (ii) que a tutela pretendida vise a passagem do estado de desconformidade para o estado ideal de coisas; (iii) que apresente procedimento bifásico, um reconhecendo e definindo o problema e outro de implementação do programa de estruturação; (iv) que o procedimento seja permeado por flexibilidade, com aberturas à intervenção de terceiros, medidas atípicas e alteração do objeto litigioso, além da possibilidade de cooperação judiciária; e (v) que atribua ênfase na enfatiza a consensualidade, que pode incluir a adaptação do próprio processo conforme previsto no artigo 190 do CPC<sup>70</sup>.

Nesse sentido, o processo estrutural desenvolve-se a partir de um arranjo de reformulação e transformação de realidades burocráticas, não em busca de um estado de coisas ideal, pretensão que seria utópica, mas na recomposição institucional de entidades burocráticas,

---

<sup>68</sup> Em análise às características apontadas por Puga, Vitorelli argumenta que somente os itens 4 e 7 seriam de fato elementos singulares e identificadores dos processos estruturais, uma vez que os itens 1, 2 e 3 seriam elementos comuns à generalidade dos processos coletivos, além de que os itens 5 e 6 também podem ser visualizados em diversos processos de caráter coletivos. (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 81)

<sup>69</sup> PUGA, Mariela. El litigio estructural. *Revista de Teoria del Derecho de la Universidad de Palermo*. Ano I, n. 2. nov. 2014, p. 48.

<sup>70</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 4-5 -versão digital.

as quais não devem ser afastadas do cenário das políticas públicas, mas aproximadas e reestruturadas para a plena satisfação de seus objetivos e promoção de valores públicos.

No entanto, ainda que se manifeste eminentemente em instituições públicas, isso não significa que processos estruturais não possam ter por alvo também instituições privadas, sejam aquelas que executam serviços públicos ou aquelas que exercem atividade exclusivamente privada, porém importante para as sociedades que a circundam, não sendo viável sua mera eliminação ou substituição<sup>71</sup>. Há diversos autores que defendem a existência de processos estruturais no âmbito de organizações privadas<sup>72</sup>, nos casos de recuperação judicial de empresas<sup>73</sup> e outros até mesmo nos conflitos familiares<sup>74</sup>.

Portanto, o processo estrutural se revela como um mecanismo capaz de promover alterações na organização das instituições sociais, sejam elas públicas ou privadas, indo além da proteção de interesses individualistas. Além disso, visa desempenhar um papel reformador, utilizando o sistema judicial como uma ferramenta para a execução de políticas públicas, a realização de direitos sociais e a reconfiguração da própria estrutura da sociedade.

Para Luana Steffens, os processos estruturais objetivam problemas de alta complexidade, expressos por casos que buscam modificar o funcionamento de instituições,

---

<sup>71</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 67.

<sup>72</sup> Em 2007, Brandon Garret analisou uma nova estratégia empregada pelo Departamento de Justiça (“DOJ”) para processar grandes organizações com muito mais frequência, mas aproveitando os processos para garantir a adoção de reformas internas abrangentes. Nessa nova estratégia, o DOJ recentemente convenceu trinta e cinco empresas líderes a entrarem em acordos exigentes, incluindo AIG, America Online, Boeing, Bristol-Myers Squibb Co., Computer Associates, HealthSouth, KPMG, MCI, Merrill Lynch & Co. e Monsanto, bem como diversas entidades públicas, sem que houvesse a necessidade de obtenção de uma acusação ou condenação. Assim, Brandou analisou que essa condução evitava consequências colaterais de uma acusação, ao mesmo tempo que utiliza a acusação como um “estímulo à reforma institucional”. (GARRET, Brandon L. *Structural Reform Prosecution*. *Virginia Law Review*. v. 93, 2007, p. 854-855.

<sup>73</sup> Nesse sentido: BATISTA, Felipe Vieira. *A recuperação judicial como processo coletivo*. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2017, p. 118; FABRO, Daniela. *A recuperação judicial como um processo estrutural: uma análise sob o viés da participação dos credores*. Coleção: Litigância Estratégica e Complexa. ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. Londrina: Editora Thoth, 2024; BAGGIO, Marcelo. *Recuperação Judicial como processo estrutural: uma proposta de aproximação dos temas*. Coleção: Litigância Estratégica e Complexa. ARENHART, Sérgio Cruz. JOBIM, Marco Félix. OSNA, Gustavo. Londrina: Editora Thoth, 2024.

<sup>74</sup> Alexandra Freitas Câmara defende que alguns conflitos de família podem apresentar caráter estrutural e, apesar de não serem propriamente coletivos, poderiam ser solucionados por meio de processos reestruturantes. Nesse sentido, argumenta o autor: “Casos há, porém, que trazem para o processo judicial famílias completamente desestruturadas, especialmente, quando se verifica algum quadro de alienação parental ou de violência no âmbito familiar. Nesses casos, como já se pôde ver em passagem anterior deste mesmo ensaio, haverá um conflito familiar estrutural e, por conseguinte, o processo nesse contexto deverá ser tratado como um processo reestruturante”. (CÂMARA, Alexandre Freitas. *Processo reestruturante de família*. *Revista de Processo*. vol. 338/2023, p. 227-298, abr/2023, p. 9 – versão digital).

como o sistema de saúde, escolas e creches, bem como instituições privadas, visto que o foco da investigação processual é a “condição da vida social”<sup>75</sup>, como pontuado por Owen Fiss<sup>76</sup>.

Nessa perspectiva, o processo estrutural rompe com os padrões do processo clássico e sua principal crítica reside exatamente nisso: no seu distanciamento de uma forma ideal, o que requer um protótipo ou ação judicial modelo, um modelo que será comparado para fins de sua identificação.<sup>77</sup>

Na busca de uma matriz padrão, a doutrina é diversa quanto as características norteadoras dos processos estruturais, não havendo consenso quanto a um rol de características. Nesse propósito, Arenhart, Osna e Jobim<sup>78</sup> apostam na prática para encontrar essas características, pois a realidade é muito mais rica que a teoria, ou seja, há possibilidade que um processo seja considerado estrutural sem que apresente todas as características tidas como essenciais, e isso somente será identificado na prática.

Porém, advertem que o correto não seria delimitá-lo em um único conceito, o que seria inviável diante de sua multiformalidade, mas identificá-lo a partir das características do problema enfrentado, de maneira que, para cada uma delas, possa o processo predispor de instrumentos adequados para lidar com a realidade<sup>79</sup>. Assim, os autores sustentam que nos processos de natureza estrutural são identificadas quatro características centrais: complexidade, multipolaridade, a reforma institucional e a prospectividade<sup>80</sup>.

A primeira característica indica que o processo estrutural trata de um problema de natureza eminentemente complexa, que assume diferentes desdobramentos no curso de sua resolução, o que conduz a inúmeras opções de condução<sup>81</sup>. Nessa ótica, a complexidade implica um estado de imprevisibilidade, pois não há certeza quanto as consequências a serem geradas por determinado estímulo, ou seja, qualquer nova informação inserida poderá gerar um efeito não esperado ou imprevisível. Logo, a complexidade traduz-se na ausência de soluções comprovadas e consequências imprevisíveis, com variáveis diversas<sup>82</sup>.

---

<sup>75</sup> STEFFENS, Luana. *Processo estrutural, cultura e jurisdição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 181.

<sup>76</sup> FISS, Owen. The forms of justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n.1, p. 1-58, nov. 1979.

<sup>77</sup> FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (*et al*) (org.). *O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 135.

<sup>78</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 62.

<sup>79</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 62.

<sup>80</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

<sup>81</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 62.

<sup>82</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 65-66.

Diante da complexidade do problema e das incertezas envolvidas, o Poder Judiciário enfrenta dificuldades em estabelecer um plano detalhado para proteger o bem jurídico em questão. Essa dificuldade em formular um plano definitivo decorre das complexidades técnicas envolvidas no debate, bem como das limitações inerentes à própria função jurisdicional, que muitas vezes exige uma abordagem mais voltada para o monitoramento ou fiscalização do que para o estabelecimento de diretrizes rígidas. Nesse pensar, em vez de impor programas e etapas determinados, o Judiciário pode exigir que os próprios envolvidos desenvolvam tais programas e etapas, adaptando-se às circunstâncias específicas do caso.<sup>83</sup>

Nobrega, França e Casimiro tratam a mesma característica por “causalidade complexa” e a entendem como uma ampla gama de questões no cerne do processo estrutural, com múltiplos fatores causais e múltiplos pontos de vista relacionados à violação sistemática de direitos, resultante das práticas dinâmicas de uma organização burocrática. Portanto, essa complexidade demanda uma avaliação abrangente e multifacetada de toda a dinâmica envolvida no problema, ao invés de uma abordagem individualizada. O objetivo é enfrentar o problema de forma abrangente e conjunta, com uma perspectiva voltada para o resultado desejado, ou seja, a alteração do *status quo*<sup>84</sup>.

De forma diferente, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira não consideram a complexidade (e também a conflituosidade) enquanto característica essencial dos processos estruturais, pois apesar de frequentemente tratarem de problemas complexos e com elevado grau de conflituosidade, essa característica não é fator identificador dessa categoria<sup>85</sup>. Nesse ponto, Vitorelli diferencia a complexidade da conflituosidade, pois enquanto a primeira indica a relação entre litígio e direito, ou seja, das múltiplas possibilidades de tutela do direito, a conflituosidade deriva da relação litígio e grupo, indicando o grau de concordância entre os sujeitos que interagem em um mesmo grupo<sup>86</sup>.

Interconectada à complexidade, Arenhart, Osna e Jobim apontam a segunda característica: a multipolaridade. Esta compreende a existência de um litígio policêntrico, que apresenta múltiplos centros de interesse no conflito, que podem ou não ser convergentes, porém

---

<sup>83</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 65.

<sup>84</sup> NÓBREGA, Flaviane Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades institucionais. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022, p. 110-111.

<sup>85</sup> DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, vol. 303/2020, p. 45-81, Maio/2020, p. 6-8 – versão digital.

<sup>86</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 39.

todos relevância para o processo. Assim, a multipolaridade excede aos contornos do litisconsórcio, pois apesar da possibilidade de serem agrupados fictamente em um só polo da relação processual, os sujeitos não estão em real consórcio em prol de um único objetivo, ao contrário, eles litigiam entre si, compartilham de pretensões diversas e antagônicas<sup>87</sup>.

Para Nóbrega, França e Casimiro a policentria se refere à presença de múltiplos centros de interesse na resolução do problema, todos inter-relacionados, porém, por vezes, antagônicos. Isso implica em um desafio em satisfazer o maior número possível de interesses interligados em uma cadeia complexa<sup>88</sup>. Todavia, há autores que não a consideram enquanto elemento essencial ao processo estrutural, como é o caso de Galdino<sup>89</sup>, que defende a existência de processos estruturais com variados graus de policentria, o que não permite enquadrá-la enquanto elemento identificador da categoria, embora reconheça tal elemento pode apresentar-se de forma elevado quando conjugado com outro elemento: a multipolaridade.

Já Barreto não julga adequada a expressão “policêntrico” para descrição de um processo estrutural, sendo preferível sua substituição pela expressão multifocal, pois a terminologia “policêntrico” remete a ideia de “centro” e essa expressão, por definição, à único, o que induz à noção de um ponto equidistante de outros, de maneira que “centro” só comporta a ideia de singularidade<sup>90</sup>. De igual modo, o termo "multifocal" seria mais apropriado do que "multipolar", pois o autor argumenta que a concepção não se aplica adequadamente nem mesmo aos processos bipolares, sugerindo que seja mais apropriado abordá-la como "zonas de interesse"<sup>91</sup>.

A terceira característica apontada por Arenhart, Osna e Jobim é a “recomposição institucional”, que revela o pano de fundo das pretensas “reformas estruturais” e justifica a intervenção judicial para readequação de elementos em alguma medida consolidados ou

---

<sup>87</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 73-74.

<sup>88</sup> NÓBREGA, Flaviane Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022, p. 111.

<sup>89</sup> GALDINO, Matheus Souza. *Processos Estruturais – identificação, funcionamento e finalidade*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 76-77.

<sup>90</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. *Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro*. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 33.

<sup>91</sup> MARÇAL, Felipe Barreto. *Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro*. 2018. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 35.

arraigados no mundo fático, atuando de forma ativa e criativa<sup>92</sup>. Essa característica, considerada o fio condutor da doutrina pioneira dos “provimentos estruturais”, como tratou Owen Fiss, perpassa pela avaliação da função social das instituições<sup>93</sup> e da compreensão de que nem toda instituição relevante será visível ou formal<sup>94</sup>.

Com isso, a noção de recomposição institucional não pode ser direcionada exclusivamente às instituições visíveis, é necessário que também se voltem a instituições invisíveis, isto é, busquem investigar as causas materiais do problema, de modo a alcançar sua origem<sup>95</sup>. Em outros termos, a ideia de recomposição institucional requerer que sejam investigadas todas as ramificações, não somente aquelas aparentemente originadoras do problema, é preciso expandir o olhar a aspectos não visíveis, mas que sustentam as bases da instituição em recomposição, permitindo que resultados práticos sejam alcançados.

A última característica mencionada por Arenhart, Osna e Jobim é a prospectividade, que, vinculada à proposição de recomposição institucional, altera a atuação judicial para um enfoque futuro, tornando-se via de transformações contínua de comportamentos e circunstâncias<sup>96</sup>. Essa característica talvez seja uma das mais relevantes do tratamento estrutural de um litígio, pois viabiliza que a ótica processual não seja meramente reparatória-retrospectiva, mas que também agregue um olhar prospectivo, voltado a resolução do problema enquanto objeto dinâmico que se manifesta antes, durante e após a medida estrutural.

Pela lógica prospectiva, fica evidente que o processo estrutural não seja limitado a um pensamento jurídico ortodoxo e ainda que a atuação possa se iniciar de imediato em algumas hipóteses, sua atuação sempre irá vislumbrar resultados futuros, recorrendo a constante reanálise e reavaliação dos impactos provocados<sup>97</sup>. Logo, a prospectividade sugere que o foco do processo não está apenas em lidar com o passado e suas consequências, mas sim em provocar

---

<sup>92</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 82.

<sup>93</sup> O termo “instituição” mencionado pelos autores é extraído da abordagem de Hovenkamp, que as compreende enquanto um “conjunto de regras que definem como decisões são tomadas em qualquer organização. Essas regras podem ser tanto formais quanto informais; elas podem ter força de lei ou simplesmente de costume, de hábito ou de reconhecimento mútuo”. No original: “Institutions” are the sets of rules that define how decisions are made within any organization. These rules can be both formal and informal; they can have the force of law or simply of custom, habit, or mutual recognition”. (HOVENKAMP, Herbert. “Coase, Institutionalism, and the Origins of Law and Economics” (2011). *All Faculty Scholarship*. 1814, p. 540).

<sup>94</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 84.

<sup>95</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 86.

<sup>96</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 88.

<sup>97</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 92.

mudanças na burocracia que viola ou ameaça os direitos, visando soluções futuras e não apenas a reparação de danos passados<sup>98</sup>.

Assim, observa-se que a doutrina brasileira sobre os processos estruturais releva notável diversidade quanto à definição e identificação de suas características, não existindo um consenso sobre um rol definitivo de elementos essenciais, tampouco sobre a própria terminologia mais adequada – se “processo estrutural”, “litígio estrutural” ou outro termo. A multiplicidade de perspectivas e abordagens reflete a complexidade da temática e tentativa de abranger experiências distintas de enfrentamento de violações sistêmicas de direitos.

Nesse cenário, a presente pesquisa não adere rigidamente a uma tipologia “fechada” e nem pretende “carimbar” o instituto sob determinada nomenclatura. Ao invés de filiar-se a um rol de características ou abordagem específica, o enfoque recairá sobre uma noção genérica de processo estrutural, que privilegie a funcionalidade e a utilidade prática do conceito, evitando reduzi-lo a disputas terminológicas, sobretudo porque a pesquisa tem como finalidade ampliar o alcance do debate e a tutela possível por meio do processo estrutural.

A ênfase, portanto, não está na adoção de um critério exato de identificação, mas na análise de sua capacidade de lidar com litígios que envolvem problemas complexos, multifatoriais e de grande impacto coletivo – como o que será tratado no último capítulo da pesquisa. Nesse sentido, a referência a “processo estrutural” deve ser compreendida como categoria aberta e instrumental, suficientemente ampla para alcançar distintas conformações, mas delimitada pela finalidade de assegurar a efetividade de direitos fundamentais por meio de reformas institucionais e arranjos processuais inovadores, como a possibilidade de utilização de entidades de infraestrutura específica na execução descentralizada de decisões estruturais.

### 1.3 A SEGMENTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL: COGNIÇÃO VS. EXECUÇÃO

O processo estrutural, por tender à reestruturação de uma organização ou instituição (pública ou privada) não pode ser conduzido sob as amarradas do processo individual clássico, exigindo um procedimento de soluções diversas, além de uma mentalidade totalmente distinta daquela que permeia o direito processual tradicional<sup>99</sup>. Melhor dizendo, as técnicas e limites do

---

<sup>98</sup> NÓBREGA, Flaviane Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais. *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022, p. 113.

<sup>99</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 1109.

processo civil clássico são insuficientes à amplitude dos resultados pretendidos com o processo estrutural, os quais demandam um novo design de espaço de desenvolvimento.

Os processos estruturais são caracterizados por uma complexidade significativa em sua constituição, características e desenvolvimento. Isso implica em um desafio substancial para o Poder Judiciário, uma vez que, ao decidir sobre esses processos, sua atuação vai além da simples análise dos eventos passados para determinar modificações no presente. Pelo contrário, o provimento jurisdicional se projeta para o futuro, estabelecendo diretrizes de organização e comportamento a serem seguidas pela instituição alvo, o que confere ao Judiciário uma função que se assemelha à do Poder Legislativo.<sup>100</sup>

Nesse raciocínio, o problema veiculado no processo estrutural torna o ambiente processual um fórum de natureza política, o que demanda do judiciário uma nova postura que o torna uma extensão do processo político<sup>101</sup>. Essa nova abordagem exigida do judiciário decorre da natureza intrínseca e dinâmica dos processos estruturais. Neles, o objetivo não é apenas corrigir uma violação específica, mas sim neutralizar a ameaça que uma instituição representa aos valores constitucionais.

Por esta razão, não apenas o formato do processo individual mostra-se insuficiente aos propósitos do processo estrutural, como os próprios contornos do processo coletivo não respondem às exigências da resolução de um litígio estrutural. Segundo Arenhart, apesar de adaptado para atender a algumas modalidades de interesse metaindividual, ainda não apresenta o palco adequado para atender ao processo que busca a tutela de direitos sociais, pois suas bases importaram os mesmos defeitos do processo individual, compartilhando de sua mesma racionalidade, com dinâmica bipolar do autor-réu, adstrição da sentença aos limites do pedido ou mesmo disponibilidade do processo<sup>102</sup>.

Nessa análise, embora a tutela coletiva tenha o propósito de resolver disputas que interessam à coletividade, ela não é suficiente à conflitos de alta complexidade. Logo, A estrutura e o desenvolvimento do processo estrutural vão além dos limites da proteção coletiva

---

<sup>100</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 365.

<sup>101</sup> No original: “the traditional concept reflected and related to a system in which social and economic arrangements were remitted to autonomous private action, so the new model reflects and relates to a regulatory system where these arrangements are the product of positive enactment. In such a system, enforcement and application of law is necessarily implementation of regulatory policy. Litigation inevitably becomes an explicitly political forum and the court a visible arm of the political process”. CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1304

<sup>102</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 1106.

e evidenciam que, embora esta seja significativa, ela não é adequada para garantir plenamente os direitos econômicos, sociais e culturais. Nos litígios coletivos, a solução geralmente envolve compensação financeira ou obrigações específicas, o que não aborda totalmente as necessidades do processo estrutural. Este último requer reformas profundas que não podem ser alcançadas por meio de medidas isoladas, mas sim por intervenções contínuas e progressivas ao longo do tempo<sup>103</sup>.

Dessa maneira, para resolver efetivamente os litígios envolvidos nos processos estruturais, é necessário adotar um novo formato processual não contaminado pelos defeitos do modelo convencional, voltado para disputas entre partes opostas. Isso torna o desenvolvimento desses processos complexo, dinâmico e imprevisível, uma vez que a reforma desejada exige um ambiente propício ao diálogo, à flexibilidade, à criatividade e ao experimentalismo. Por isso, há necessidade de pensar em um ambiente processual capaz de conjuntar implementação de políticas públicas e conflitos multipolares, o que porém não pressupõe a ausência de forma<sup>104</sup>.

Numa proposta de sistematização de um procedimento, Vitorelli faseia o processo estrutural em cinco momentos principais de desenvolvimento<sup>105</sup>, sendo primeiro marcado pela identificação das características do litígio, seu grau de complexidade e conflituosidade, a fim de que seja oportunizado às partes afetadas sejam ouvidas, em função dos múltiplos centros de interesses decorrentes da policentria do conflito. A segunda fase é constituída pela elaboração de um plano de reformulação do funcionamento da instituição da qual emerge o litígio identificado no estágio anterior, materializado em um documento formado por diversos acordos ou ordens judiciais, que tenham como objeto a alteração do comportamento de uma estrutura ou instituição. Vinculada à segunda fase, a terceira é identificada pela natureza negocial ou compulsória do plano de reestruturação.

Na quarta etapa, são avaliados os resultados obtidos na implementação do plano com a finalidade de garantir que os resultados sociais inicialmente pretendidos serão alcançados e o estado de violação de direitos alterado definitivamente, sem possibilidade de reiteração<sup>106</sup>. Na

---

<sup>103</sup> CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul africanas e colombiana. *Revista Opinião Jurídica, Fortaleza*, ano 19, n. 32, p.148-183, set./dez. 2021, p. 153.

<sup>104</sup> Nesse sentido, defende PIZZOL, Patrícia Miranda. Tutela Coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 652-653.

<sup>105</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 75.

<sup>106</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 75.

etapa seguinte, o plano é revisado e reelaborado para corrigir eventuais problema e dificuldades de implementação não identificados inicialmente, evitando efeitos colaterais indesejados.

Já no último estágio descrito por Vitorelli ocorre a reiniciação do ciclo de implementação do plano de reestruturação, que será perpetuado até a solução do litígio, com obtenção do resultado social almejado ou apropriado às circunstâncias da reestruturação<sup>107</sup>.

Metodologicamente diferente do fases apresentadas por Vitorelli, Didier Jr., Zaneti Jr e Oliveira<sup>108</sup>, apresentam o design do processo estrutural em dois momentos centrais: a primeira de identificação do litígio e da decisão-meta, que pode ser comparada à fase de conhecimento, e outro fase posterior de implementação gradual da decisão-meta, com trações de cumprimento de sentença ou fase executiva.

Nessa abordagem, dada a falta de um procedimento especial específico para os processos estruturais, os autores se baseiam no padrão histórico derivado dos procedimentos de falência. Sob essa premissa, a solução (re)estruturadora almejada nos processos estruturais é alcançada através de duas etapas. (i) A primeira etapa consiste na identificação de um problema estrutural ou de um estado de desconformidade e no estabelecimento de uma meta a ser alcançada, a qual é determinada na decisão estrutural. (ii) Na segunda fase, uma vez reconhecido o problema e estabelecida a meta, inicia-se a implementação da decisão estrutural. Isso implica a execução de todas as medidas necessárias para concretizar a determinação judicial e resolver o problema estrutural<sup>109</sup>.

### **1.3.1 A identificação do problema e a decisão estrutural (fase cognitiva)**

Nessa premissa de procedimento bifásico, observa-se que a primeira fase apontada pelos autores se assemelha à primeira e segunda etapa descrita por Vitorelli, pois nesse estágio, o foco está na identificação e delimitação do litígio abordado pelo processo estrutural. Isso significa que o objetivo principal é reconhecer o estado persistente ou generalizado de inconformidade que se pretende (re)estruturar. Esse processo requer adaptações contínuas no procedimento para uma compreensão mais clara do problema estrutural, exigindo flexibilidade

---

<sup>107</sup> VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural – teoria e prática. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 75.

<sup>108</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista de Processo. Vol. 303, maio/2020 – versão digital.

<sup>109</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista de Processo. Vol. 303, maio/2020. p. 9-10 – versão digital.

para ajustar o escopo, abrir espaço para uma participação mais ampla e conferir uma perspectiva democrática ao processo, sendo essencial otimizar os métodos utilizados para reunir evidências, adaptando-os ao litígio em questão.<sup>110</sup>

No momento inicial dessa fase, o processo é direcionado para investigar e conhecer o litígio que será objeto do processo, ou seja, trata-se de estágio cognitivo judicial com a finalidade de “constatar se o funcionamento de determinada instituição socialmente relevante resulta na lesão ou ameaça a direitos e, após esse diagnóstico, definir se é necessária a intervenção para a alteração desse contexto patológico”<sup>111</sup>. É na fase de identificação que o Poder Judiciário ou responsável pela condução do processo estrutural inteira-se do conflito, conhece sua origem, ramificações, centros de interesses e compreende as necessidades implícitas e desconhecidas.

A identificação ainda se traduz em filtro para delimitar se o litígio realmente se enquadra na categoria de estrutural, demandando uma condução processual diferenciada. Dessa forma, a identificação e conhecimento do litígio estrutural são momentos essenciais ao desfecho do processo e seus resultados, pois embora saiba-se ser impossível delimitar todos os contornos do problema ao início da demanda<sup>112</sup> diante de sua complexidade e multifatoriedade, quanto mais conhecimento se tiver dos contornos do problema, mais assertivas serão as medidas construídas na decisão estrutural.

Sobre o assunto, Vitorelli<sup>113</sup> afirma:

[...] É necessário que o juiz e a parte que postura a reforma se aprofundem no conhecimento da instituição, de seu funcionamento, seus problemas, limites e possibilidades. Ninguém pode reformar prisões sem entender de prisões, nem definir como será o sistema de saúde sem entender de saúde pública. O que recorrentemente ocorre em reformas estruturais é que o juiz, conquanto seja o condutor do processo, é que menos entende do objeto do debate. Isso decorre tantos dos aspectos técnicos implicados, que costumam ser complexos, quanto do pouco tempo de dedicação investido, em virtude das demais atribuições judiciais. O juiz que se encastela em sua autoridade e se contenta em proferir ordens. Ainda que bem-intencionadas, é provável que essas ordens acabem impondo resultados inatingíveis ou que não podem ser avaliados concretamente pelo julgador. Enquanto o réu for o único sujeito processual que entende da atividade que se pretende reformar, ele terá instrumentos para frustrar a implementação de mudanças.

---

<sup>110</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 10 – versão digital.

<sup>111</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021, p. 99.

<sup>112</sup> ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013, p. 5 – versão digital.

<sup>113</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: Decisão e Implementação de mudanças socialmente relevantes pela via do processo, 2022. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 378.

Assim, com a identificação do litígio e suas necessidades subjacentes, passa-se ao estágio subsequente da fase “cognitiva”, que é encerrada com a decisão estrutural, que se caracterizam por ordens judiciais não limitadas a obrigações de fazer ou de não fazer, mas que avançam no propósito de reestruturar planos do governo para assegurar a tutela de direitos fundamentais, eliminando a burocracia que inviabiliza a fluência de direitos e faz valer os valores constitucionais, essenciais aos direitos fundamentais que abrigam<sup>114</sup>.

É na decisão estrutural que o objetivo a ser alcançado é definitivo, não por meio de determinações fechadas e execução única e imediata, mas medidas genéricas e de execução contínua e progressiva. Chayes considera que a decisão estrutural (embora use o termo decreto) “estabelece um regime de atuação complexa e contínua em vez de uma resposta única e imediata e prolonga e aprofunda o envolvimento do tribunal no caso”<sup>115</sup>.

De acordo com Chayes, a decisão é o ponto central do modelo de litigância de interesse público, representando seu componente mais crucial. Ao contrário do modelo tradicional, onde a decisão se concentra na compensação por danos passados<sup>116</sup>, no modelo de interesse público, ela é projetada para ajustar comportamentos futuros. Em vez de ser deduzida logicamente da natureza do dano legal, é deliberadamente concebida. Este modelo prevê um regime de desempenho complexo e contínuo, em vez de uma única transferência de responsabilidade em um único momento. Além disso, prolonga e aprofunda o envolvimento do tribunal no litígio, em vez de encerrá-lo abruptamente<sup>117</sup>.

Assim, a decisão é marcada pela elevada complexidade em seu conteúdo, uma vez que, partindo da constatação do estado de desconformidade, fixa os parâmetros para o alcance do estado coisas que se busca alcançar com o resultado do processo e os meios a serem

---

<sup>114</sup> PINTO, Henrique Alves. Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 5 (2019), nº 6, p. 1027.

<sup>115</sup> No original: “The decree (...) It provides for a complex, on-going regime of performance rather than a simple, one-shot, one-way transfer. Finally, it prolongs and deepens, rather than terminates, the court's involvement with the dispute”. CHAYES, Abram. The Role of the Judge In Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, maio de 1976. p. 1281-1316. p. 1298

<sup>116</sup> Sobre o caráter compensatório das medidas tradicionalmente empregadas, Vitorelli afirma que “indenizar aqueles que sofreram com o ilícito é ineficaz para se atingir o objetivo de realizara o interesse público, porque não se impede que as violações continuem ocorrendo. É preciso tomar a violação como ponto de partida para encontrar formas de cessar o comportamento que a origina ou o contexto estrutural que a favorece”. (VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: Decisão e Implementação de mudanças socialmente relevantes pela via do processo. In: ARENHART, Sérgio; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 353).

<sup>117</sup> 53 Tradução livre. No original: The decree seeks to adjust future behavior, not to compensate for past wrong. It is deliberately fashioned rather than logically deduced from the nature of the legal harm suffered. It provides for a complex on-going regime of performance rather than a simple, one shot, one-way transfer. Finally, it prolongs and deepens, rather than terminates, the court's involvement with the dispute. (CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*. number 7, volume 89, may/1976, p. 1298.

percorridos para esse fim<sup>118</sup>. Nesse ponto, argumenta-se que o objeto da decisão estrutural não é um estado de coisas “ideal”, termo empregado por diversos autores, pois o conteúdo de um “estado ideal” carrega densidade filosófica e ao mesmo tempo um caráter utópico não pretendido pelo processo estrutural. O estado de coisas almejado deve ser pensado enquanto aspecto adequado ao exercício dos direitos anteriormente ameaçados ou violados pelo funcionamento da instituição em reestruturação, afastando-se a noção idealista ou de retorno ao *status quo ante*.

Nesse pensamento, Thais Viana ressalta o caráter irreal da noção *status quo*, pois resolver disputas coletivas não implica em retornar ao estado prévio ao dano, como se fosse possível ou desejável recriar os contextos e as interações. Essa ideia não só é ineficaz, como também inviável devido às mudanças nas circunstâncias temporais entre o ocorrido do dano e a eliminação de seus efeitos. Em outras palavras, quando as medidas de resolução são implementadas, o litígio coletivo já não possui as mesmas características que tinha no momento do dano<sup>119</sup>.

Por isso, a decisão estrutural projeta-se ao futuro e pretende a construção um novo estado de coisas que não se assemelhe ao *status quo ante*, porém não “ideal”. Nas palavras de Arenhart, as decisões estruturais se “orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado”<sup>120</sup>.

Para Arenhart nem todo sistema processual é capaz de aceitar decisões estruturais, sendo necessário que algumas bases que fundamentam o sistema jurídico sejam revisitadas. O primeiro elemento apontado por Arenhart é a necessidade de uma amadurecimento do sistema para repensar a ideia de “separação de poderes” e legitimar a intervenção judicial em políticas públicas, justificando a interferência dessas decisões em seu maior campo de incidência: o direito público<sup>121</sup>.

No contexto brasileiro, esse requisito parece já estar sedimentado, especialmente pela recente decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 684.612, com

---

<sup>118</sup>DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 591.

<sup>119</sup> VIANA, Thais Costa Teixeira. *Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos de sujeitos no processo coletivo estrutural*. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022. p. 43.

<sup>120</sup> ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013, p. 3 – versão digital.

<sup>121</sup> ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013, p. 4 – versão digital.

repercussão geral (tema 698)<sup>122</sup>, que reafirmou a legitimidade do poder judiciário para intervir em políticas públicas, sem que isso implique em violação ao princípio da separação dos poderes.

Arenhart ressalta também que as medidas estruturantes devem ser consideradas como último recurso<sup>123</sup>, ou seja, não devem substituir medidas mais simples e devem ser aplicadas apenas em conflitos onde sua implementação seja realmente necessária, isso porque a implementação e controle dessas decisões implicam em elevados custos, que devem ser reservados a casos efetivamente necessários<sup>124</sup>.

Além disso, há necessidade de que o sistema admita a atenuação do princípio da demanda, de maneira a permitir ao magistrado certa margem de liberdade para determinação das práticas a serem adotadas. É necessário que a sentença/decisão estrutural possa se adequar às contingências e as necessidades do caso e das partes, o que não se mostra viável em um sistema que se vincula à adstrição do pedido<sup>125</sup>. A regra de congruência deve, então, ser maleável para acompanhar a lógica dos processos estruturais, que tem como finalidade reestruturar condutas por meio da execução de medidas estruturais, o que supõe que a interpretação do pedido acompanhe esse raciocínio (art. 332, §2º, CPC)<sup>126</sup>.

A flexibilidade e abertura processual atribuídas à decisão estrutural devem ser proporcionais à gravidade da violação que se busca reparar, sem implicar necessariamente em conceder ao juiz o papel de gestor de políticas públicas<sup>127</sup> ou do responsável pela cessação da conduta violadora. Essa margem de amplitude deve estar em consonância com os limites da proteção buscada, haja vista que atuação do juiz no processo estrutural não pode estar afastada das balizas normativas constitucionais, de maneira que a autorização para controlar políticas públicas não pode servir de pano de fundo para violação à separação de poderes,

Ademais, apesar da decisão estrutural definir parâmetros a serem seguidos para alcançar a reestruturação, fixando inclusive os meios para tal fim, nas hipóteses em que isso

---

<sup>122</sup> RE 684612, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023.

<sup>123</sup> Vitorelli é contrário à proposição do caráter residual ou último do processo estrutural, pois para ele inexistem motivos que justifiquem tal argumentação, na medida que em muitos casos a atuação judicial é opção preferível em comparação a muitas das alternativas mais tradicionais da litigância (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 147).

<sup>124</sup> ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013, p. 4 – versão digital.

<sup>125</sup> ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013, p. 5 – versão digital.

<sup>126</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturais. *Civil Procedure Review*, vo. 8, n. 1, 46-64, jan.apr., 2017, p. 56.

<sup>127</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 225/2013. Nov/2013, p. 6 – versão digital.

seja possível, Arenhart pontua que é possível que novas decisões sejam proferidas após a primeira decisão, definindo novos parâmetros de condução do processo, inclusive na fase seguinte, o que ele denominou de “decisões em cascata”. Nessa dinâmica, o juiz emite uma decisão de caráter genérico e principiológico (decisão-núcleo), estabelecendo as diretrizes gerais para proteção do direito lesado, seguida por outras decisões que se fazem necessárias para resolver questões e problemas específicos que surgem durante a implementação da decisão-núcleo, ou seja, visam corrigir os problemas identificados no curso da implementação e que exigem mudança de postura ou estratégia<sup>128</sup>.

Há, portanto, um âmbito de maleabilidade dos critérios do dispositivo da decisão, como classicamente pensado, pois a primeira ordem é genérica ao ponto de permitir sua integração posterior por novas decisões, que irão afinando os objetivos e potencializando os resultados, pois “as decisões se sucedem e somente podem ser tomadas após o cumprimento das fases anteriores. A decisão atual, muitas vezes, depende do resultado e das informações decorrentes do cumprimento da decisão anterior<sup>129</sup>”.

O objeto do processo é fluido e dinâmico, o que não comporta decisões estáticas, com ordens muito delimitadas e imutáveis. Por isso, a decisão estrutural pode ser compreendida em uma dupla perspectiva deontológica. A primeira é a de uma norma-princípio, caracterizada pela definição de uma regra jurídica com um conteúdo aberto, que representa a meta ou o objetivo a ser alcançado. A segunda é a de uma norma-regra, que envolve a organização dos meios a serem utilizados para atingir a norma-princípio, especificando as condutas que devem ser seguidas ou evitadas para que a meta ou o estado ideal estabelecido seja alcançado<sup>130</sup>.

Dessa forma, observa-se que fica claro que uma decisão estrutural difere substancialmente de uma sentença típica em um processo adjudicatório, seja ele singular ou coletivo. Isso se deve ao fato de que sua execução é distinta, pois é uma diretriz aberta e geral, sujeita a revisões conforme necessário para se adaptar à natureza do litígio, e é progressivamente implementada ao longo do tempo.

---

<sup>128</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de processo. Vol. 225/2013. Nov/2013, p. 6 – versão digital.

<sup>129</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturais. *Civil Procedure Review*, vo. 8, n. 1, 46-64, jan.apr., 2017, p. 51.

<sup>130</sup> DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 591.

### 1.3.2 A implementação da decisão estrutural (fase executiva)

Seguindo na ideia de segmentação, não há ainda um padrão executivo a ser aplicado nos processos estruturais<sup>131</sup>, o que porém não induz a compreensão de que tal estágio processual não apresente qualquer parâmetro mínimo para sua realização. De acordo com Vitorelli, a implementação da decisão estrutural ocorre por meio ordens judiciais de obrigação de fazer direcionadas aos sujeitos responsáveis pela instituição a que se pretender remodelar. Normalmente, essa é a fase de maior complexidade (elevada complexidade) em processos estruturais diante dos múltiplos caminhos que podem ser seguidos para atribuir reformular o estado de desconformidade reconhecido na fase que antecede a decisão estrutural, opções estas que não estão pré-determinadas em lei<sup>132</sup>.

Isso ocorre porque o processo judicial tradicional não foi idealizado a partir de premissas que objetivam alterar o comportamento de uma organização, em que a modificação de parte do funcionamento conduz a reestruturação de toda a instituição e que os resultados a serem produzidos não são previsíveis. Associado isso, há na fase de execução um variado e expressivo número de sujeitos envolvidos, entre os quais, alguns sequer participaram da construção da decisão, mas que ao ser executada tender a atingir colateralmente sujeitos até então distantes do ciclo de reforma estrutural ou que possuem a capacidade de obstaculizar, total ou parcialmente, os resultados esperados com o provimento estrutural<sup>133</sup>.

Nesse sentido, Vitorelli defende que a fase de execução seja partilhada em fases graduais de cumprimento de determinação e avaliação de seus resultados, não somente pelo juiz, mas pelos sujeitos diretamente ou indiretamente impactos pela implementação da decisão, de forma a permitir a constante reavaliação das etapas cumpridas e evitar custos desnecessários e efeitos colaterais indesejáveis<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> Sobre a execução no processo estrutural, Tanizawa afirma que “A sistematização dogmática da execução no processo estrutural é deficitária e tão complexa quanto o próprio instituto. A ausência de identificação precisa do fenômeno tem levado a uma série de considerações dispersas e divergentes que permitem concluir pela carência de qualquer consenso sobre o tema. Ainda que inexista um parâmetro legal específico para sua regulação, o tratamento da execução no processo estrutural não pode, utilizando-se da expressão de Humberto Theodoro Junior, “reduzir-se a palco de elucubrações dogmáticas, para recreio de pensadores esotéricos”<sup>446</sup>. Não bastassem as imprecisões sobre *o que* executar, as disparidades na doutrina brasileira sobre *como* e *quando* executar são igualmente presentes. (TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural*: proposta de sistematização. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 130).

<sup>132</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 91.

<sup>133</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 91.

<sup>134</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 91.

Para Didier, Zaneti e Oliveira, ao abordarem a fase de implementação da decisão estrutural, logo advertem quando ao seu caráter mesclado, ou seja, com características de cognição e execução ao mesmo tempo. Para os autores, embora seja denominada como a fase executiva, na qual se iniciam os atos para implementar a "meta" estabelecida na decisão, isso não implica a conclusão da fase de cognição. Mais crucial do que apenas identificar a meta a ser alcançada é identificar e implementar os mecanismos necessários para concretizá-la no mundo real<sup>135</sup>.

Assim, eles propõem três êxitos mínimos para o desenvolvimento dessa fase. O primeiro marcado pela determinação do tempo, o modo e o grau de estruturação a ser implementada; o segundo pela fixação de um regime de transição, como observância obrigatória das regras de consequências do artigo 23 da LINDB; e o terceiro aspecto é representado pela especificação dos métodos de avaliação e supervisão das medidas estruturais, de forma contínua<sup>136</sup>.

Detalhando cada eixo abordado pelos autores, na determinação do tempo, modo e grau de estruturação a ser implementada, os autores destacam a necessidade de entender, primeiramente, que a decisão estrutural requer um processo prolongado e complexo de reestruturação do estado de desconformidade. Contudo, isso não impede a adoção imediata de medidas emergenciais de caráter paliativo. Quanto ao método de implementação, o papel do juiz é fundamental, podendo ele atuar como gestor da estruturação ou, diante de suas limitações de conhecimento e tempo, recorrer a terceiros qualificados para auxiliar na implementação do projeto, utilizando-se de legislações que regem outros procedimentos, como a Lei de Falências, que prevê a figura do administrador judicial<sup>137</sup>.

. O nível de reestruturação dependerá da gravidade do estado de desconformidade, determinando o grau de intervenção judicial nos atos de outros poderes públicos, o que requer uma reavaliação dos conceitos e princípios estabelecidos, como a separação dos poderes<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 10-11 – versão digital.

<sup>136</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 10-11 - versão digital.

<sup>137</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 11 - versão digital.

<sup>138</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 11-12 - versão digital.

Quanto ao regime de transição mencionado por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, este decorre da exigência do artigo 23 da LINDB, introduzido pela Lei nº 13.655/2018<sup>139</sup>, que estabelece a necessidade de os órgãos decisórios definirem parâmetros de transição entre o estado antigo e o novo pretendido pela decisão, visando à proteção da confiança<sup>140</sup>.

No que diz respeito aos mecanismos de fiscalização e avaliação contínua da implementação da decisão estrutural, cabe ao juiz adotar medidas diversas e atípicas, como a nomeação de um gestor ou comitê específico, ou mesmo um administrador ou interventor judicial, com base na Lei de Falências e na Lei de Defesa da Concorrência, respectivamente<sup>141</sup>.

Assim, é evidente que a "fase executiva" do processo estrutural não segue as formalidades do procedimento executivo comum. Conforme Violin, a fase de execução da decisão estrutural é mais relevante do que a fase cognitiva, pois não se limita à imposição de uma ordem judicial, mas envolve a própria definição da medida a ser adotada para resolver a disputa, utilizando o método de tentativa e erro. Portanto, essa fase se estende por um longo período, pois o objetivo do processo não se resume à proteção declaratória de direitos ou à determinação de uma prestação pecuniária, tornando a fase de cumprimento um processo com um começo e um fim indeterminados, persistindo até que não ocorram mais as violações institucionais<sup>142</sup>.

Nesse sentido, partindo da afirmação de que “no processo estrutural, a execução assume singular relevância, já que a alteração de uma realidade fática se constitui em sua

---

<sup>139</sup> O artigo 23 da LINDB introduz a necessidade de uma postura consequencialista na tomada de decisões, o que é potencializado no contexto do processo estrutural, pois “a implementação da decisão estrutural não está voltada aos mesmos comandos jurisdicionais encontrados nos processos de natureza individual, a exemplo do lícito e do ilícito, do fazer ou não fazer. Seu âmbito é ampliado, para alcançar diversas outras modalidades de atos processuais, normalmente interligados ou exercidos em atos de diálogo e cooperação. O “estado ideal” ou de (re) estruturação formulado pela decisão estrutural exige para sua implementação ou concretização no mundo fático o percurso de um caminho consequencialista, isto porque a decisão estrutural inclina-se para o futuro na busca de um estado de conformidade, que necessariamente requer a avaliação das consequências que a ordem judicial provocará no contexto social, econômico e político” (PANTOJA, Adilson Carvalho; GÓES, Gisele Santos Fernandes. *Processo estrutural e consequencialismo decisório: a valoração das consequências na nova dinâmica de controle judicial de políticas públicas. X Congresso Nacional do CONPEDI*. Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil), p. p. 171.

<sup>140</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 13 – versão digital.

<sup>141</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 303, maio/2020. p. 13 - versão digital.

<sup>142</sup> VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: A experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019. p. 67-68.

própria essência”<sup>143</sup>, Paulo Henrique Tanizawa apresenta quatro premissas essenciais para compreender o fenômeno executivo no processo estrutural. Essas premissas derivam das complexidades inerentes a essa categoria de litígio, das restrições práticas que influenciam o objeto da execução e das condições e oportunidades além do âmbito jurídico que podem surgir.

A primeira premissa apontada por Tanizawa é que “o objeto litigioso do processo estrutural não se esgota na fase conhecimento”. A partir dessa premissa, o autor argumenta que dinâmica e objeto do processo estrutural rompem com a postura dogmática de que a matéria litigiosa é somente abordada por ocasião do estágio de cognição, uma vez que o caráter dinâmico e prospectivo do litígio estrutural não comporta a delimitação de todas as circunstâncias em uma única decisão, pois o estado de violação continua ocorrendo<sup>144</sup>.

Por isso, a magnitude do litígio estrutural exige do juiz o exercício de cognição também por ocasião da implementação da decisão, especialmente pela necessidade de permanente de interação com os sujeitos envolvidos e monitoramento da aptidão da medida para alcançar os resultados pretendidos<sup>145</sup>.

Como consequência imediata da premissa anterior, Tanizawa define a segunda premissa expressa na desconstrução da dicotomia cognição-execução no processo estrutural e a cognição judicial nos meios executivos. Por essa premissa, o autor argumenta que a execução da decisão demanda do juiz o retorno ao estágio de cognição, sempre pautado pelo contraditório e participação dos sujeitos interessados, com o objetivo de discutir pontos sensíveis identificados na implementação e definir um standard de cumprimento de acordos com os resultados esperados, pois o objetivo litigioso não é somente pretérito, mas também contemporâneo à execução<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural*: proposta de sistematização. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 129.

<sup>144</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural*: proposta de sistematização. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 133.

<sup>145</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural*: proposta de sistematização. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 135.

<sup>146</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural*: proposta de sistematização. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 136-137.

Assim, há necessidade de uma “cognição em tempo integral”, que amplie a cognição também à fase executiva, de modo a permitir o acompanhamento da volatilidade do litígio estrutural e avaliação de suas variáveis no tempo<sup>147</sup>.

Já a terceira premissa é expressa pelo conhecimento de que as vicissitudes sociais e administrativas podem comprometer a exequibilidade das ordens judiciais. Sua proposição parte da análise de que a repercussão da execução estrutural produz efeitos distintos dos provocados por execuções individuais, o que reflete na possibilidade de que o comando judicial estrutural não seja bem recebido no plano fático (ou muitas vezes inadequado) e conduzam a sua inexecuibilidade. Por isso, seria imprudência ignorar o grau de aderência da medida executiva no âmbito social e administrativo, já são as respostas oriundas dos efeitos sociais provocados que possibilitam a avaliação de seu acerto ou erro<sup>148</sup>.

Por esse motivo é que a participação social e o diálogo são essenciais à construção e implementação da medida estrutural, pois trazem ao processo elementos relevantes à exequibilidade da medida. Susan Sturm indica três normas partilhadas de legitimidade judicial que fundamentam tanto o modelo de resolução de controvérsias quanto a reforma estrutural, sendo eles: (1) a preservação da participação partidária ou de interesses; (2) a manutenção da independência e imparcialidade judicial; e (3) a confiança na tomada de decisões fundamentadas<sup>149</sup>.

Neste contexto, especialmente no que diz respeito à participação (aspecto abordado neste ponto da pesquisa), a autora ressalta que a participação na formulação da solução tem um propósito instrumental de aumentar as chances de sucesso da solução, fomentando um maior nível de aceitação e comprometimento com ela<sup>150</sup>. Portanto, a abertura à participação oferece uma oportunidade para adquirir e integrar diversas perspectivas e percepções, influenciando as opiniões tanto dos participantes quanto do tribunal. Isso assume um papel particularmente relevante em processos de reparação que envolvem instituições públicas, onde a autodeterminação e a autonomia institucional são valorizadas de forma independente.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização*. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 139.

<sup>148</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização*. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 139-141.

<sup>149</sup> SUSAN STURM - A normative theory of public law remedies. *Georgetown Law Journal*. v.79, n. 5, 1991, p. 1390.

<sup>150</sup> SUSAN STURM - A normative theory of public law remedies. *Georgetown Law Journal*. v.79, n. 5, 1991, p. 1392-1393

<sup>151</sup> 1394.

Além disso, Sturm sustenta que, no âmbito do direito público, a participação desempenha um papel crucial não apenas para as partes envolvidas, mas também para o conjunto de indivíduos e grupos com capacidade ou potencial para interferir na implementação das medidas. Da mesma forma, a participação pode ser benéfica para diversos intervenientes no processo de reparação pública que não possuem os recursos necessários para influenciar eficazmente as decisões. Muitas vezes, os demandantes são economicamente desfavorecidos, politicamente marginalizados e desorganizados, o que os torna menos aptos a influenciar o processo decisório. Portanto, o critério de participação corretiva reside na capacidade de um determinado método de prática corretiva em mitigar as disparidades de poder, recursos e habilidades.<sup>152</sup>.

Assim, como uma proposta de permitir a garantia de participação, direta e indireta, de uma gama de interessados, Stephen Yazell propôs a necessidade de um método dialógico de condução do processo, ao que atribuiu o nome de *town meeting*<sup>153</sup>. Embora denominado como um método, o *town meeting* se concretiza mais como uma abordagem, uma série de ações por parte do juiz, visando promover um diálogo comprometido e a criação de uma comunidade de comunicação. Durante as fases de formulação da decisão e implementação da solução, são disponibilizadas diversas ferramentas para permitir que as vozes sejam ouvidas<sup>154</sup>.

Assim, seu objetivo é “garantir é a apreensão dos interesses em jogo, das dissonâncias existentes (essenciais em qualquer democracia) e das falhas nas propostas de equacionamento do litígio, entre outras questões intimamente ligadas à sua resolução”<sup>155</sup>. Por essa razão, a inserção do *town meeting* viabiliza a implementação da liberdade social intraprocessual<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> No original: In the public law context, participation is important not only to the parties, but also to the range of individuals and groups responsible for or in a position to disrupt implementation. 220 Consequently, the identity and diversity of participants assumes significance in a normative theory of remedial process. 221 Moreover, because the relevant actors in this context frequently are groups or organizations, a theory of remedial participation must address the issue of how members of those organizations or groups select representatives to articulate their interests and perspectives, and how those representatives are held accountable to the constituencies they represent. 222 Finally, participation can aid the various stakeholders in the public remedial process who lack the capacity to participate effectively in public remedial decisionmaking. The plaintiffs frequently are poor, politically powerless, and unorganized, and thus may be less able to influence the remedial decision. SUSAN STURM - A normative theory of public law remedies. *Georgetown Law Journal*. v.79, n. 5, 1991, p. 1396.

<sup>153</sup> YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. *UCLA Law Review*, vol. 25, 1977, p. 244-260.

<sup>154</sup> GARCIA, Thais Carraro. Condução dialógica de um processo estrutural: a influência do julgador para a construção de uma ampla arena de debate. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Paraná (Orientador: Prof. Dr. Sergio Cruz Arenhart), 2021, p. 19.

<sup>155</sup> COTA, Samuel Paiva. *Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais*. In: ALMEIDA, Gregório Assagra. Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Belo Horizonte: D’Plácido, 2019, p. 118).

<sup>156</sup> PEREIRA, Luana Rochelly Miranda Lima. *Town Meeting: em busca da liberdade social no processo coletivo*. 2018. 97 f. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. 2018, p. 82.

Ademais, abordando aspectos de participação na execução no âmbito dos processos de interesse público<sup>157</sup>, Theodoro Junior, Nunes e Bahia propõem uma revisitação aos contornos da execução judicial, de maneira que ela se desloque do âmbito de “execução sanção” para ocupar *locus* de uma “execução suave”, na qual as partes deliberam de dialógica e negociada os rumos do cumprimento da decisão. Nessa linha, a execução na litigância de interesse público adquiriria um caráter *soft judicial enforcement*, permitindo que a forma de execução não seja imposta por decisão judicial monocrática, mas construída dialogicamente por deliberação dos sujeitos envolvidos, potencializando suas chances de sucesso<sup>158</sup>.

No discurso da participação, Marcella Ferraro ressalta que a racionalidade do processo estrutural não pode ser fechada. Ela argumenta o raciocínio estrutural não pode imaginar que apenas autor e o réu – ou algum terceiro com relação de dependência ou conexão – têm interesse juridicamente tutelável. Contudo, é essencial que esse processo seja aberto, proporcionando espaço para a ampla participação de diversos interessados e diálogo voltado para a resolução do problema. Isso permite que se afaste da lógica de um único "vencedor" no processo<sup>159</sup>.

Por fim, retornando as premissas propostas por Tanizawa, a quarta e última é a necessidade de compreensão que a execução é monitorada. Isso implica no reconhecimento de um contínuo procedimento de revisões periódicas para averiguar o êxito do plano prático, ou seja, há possibilidade de acompanhamento, alteração e modulação da medida executiva durante seu curso com fins a testar sua pertinência e seu efetivo cumprimento<sup>160</sup>.

Percebe-se que a execução da decisão estrutural não se limita a um único ato, como um pagamento em dinheiro ou o cumprimento de uma obrigação específica; o cenário é mais complexo e multifacetado, pois o provimento estrutural não se enquadra na típica dicotomia de "fazer ou não fazer" ou "indenizar". Ele implica em mudanças sociais e institucionais significativas que devem ser alcançadas de forma contínua e progressiva pelos indivíduos diretamente e indiretamente envolvidos. Isso porque os litígios estruturais abrangem valores

---

<sup>157</sup> Embora a abordagem dos autores não seja sobre os processos estruturais, os casos apresentados no artigo assemelham-se ao objeto de processos estruturais, como a judicialização por vagas em creches ou mesmo a judicialização da saúde.

<sup>158</sup> THEORODO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução participativa de políticas públicas. *Revista de Processo*. Ano 38, 224, out/2013.

<sup>159</sup> FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural*. Dissertação. (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2015, p. 128.

<sup>160</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. *A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização*. 2021. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 142-143.

amplios da sociedade, não apenas porque envolvem diversos interesses concorrentes, mas também porque a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial”<sup>161</sup>.

Vale destacar, porém, que o fato de a execução ser complexa, dividida em fases e ocorrer de forma gradual e cooperativa não a torna por si só estrutural, pois a sua qualificação enquanto tal depende de seu objeto, isto é, seu alvo é a reordenação de uma instituição por meio de decisões judiciais. Por esta razão, nem toda execução complexa será automaticamente estrutural, tendo em vista que a estruturalidade não é extraída da metodologia empregada na execução, mas de seu objeto, embora possa ser conduzida por técnicas negociadas, faseada e dialógicas ou cooperativas<sup>162</sup>.

Assim, enquanto a fase inicial do processo estrutural, que compreende a identificação do problema e a definição de metas, já apresenta um ambiente complexo e desafiador, seja devido ao reconhecimento do litígio, à condução dialógica do processo ou à própria natureza e legitimidade das decisões proferidas por um único magistrado; na fase executiva, a complexidade é ainda maior. Isso ocorre porque é nessa fase que o processo transita do plano abstrato para a realidade concreta, a qual não está completamente sujeita à vontade ou aos atos do juiz, dada a natureza (re)estruturante da medida, que envolve outros agentes e instituições.

#### 1.4 AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO ESTRUTURAL PELA VIA JUDICIAL

Que a execução processual no Brasil enfrenta problemas relativos à efetividade e morosidade na implementação de decisões judiciais, isso não é novidade. Os números divulgados pelo CNJ anualmente<sup>163</sup> constataam essa afirmação. No cenário dos processos estruturais não poderia ser diferente, a fase de implementação das decisões estruturais é sem dúvidas o estágio mais espinhoso de tal categoria processual, especialmente pelo fato de sua efetividade não estar vinculada à realizada de um ato isolado, mas do cumprimento de ordens contínua e graduais do plano estruturais e envolver diversos atos responsáveis por esses atos.

---

<sup>161</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de processo online. Vol. 225/2013. Nov/2013, p. 3.

<sup>162</sup> VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural – teoria e prática. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 91-92.

<sup>163</sup> A título exemplificativo e didático, as dificuldades inerentes à fase executiva dos processos judiciais em geral podem ser observadas no relatório “Justiça em Números 2023” publicado pelo CNJ, que indica que 52,3% (cinquenta e dois vírgula três por cento) dos processos pendentes de baixa perante o Poder Judiciário, no final de 2022, encontram-se em fase de execução. De acordo com o relatório, “os casos pendentes na fase de execução apresentaram uma clara tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 e permaneceram quase que estáveis até 2019. Em 2020 houve queda e nos anos de 2021 e 2022 voltou a subir, registrando aumento de 2,4% no último ano “(CNJ, 2023, p. 143).

Vitorelli é categórico ao enfatizar que a implementação de decisões em processos estruturais representa um desafio ainda maior do que a fase de tomada de decisão, dada a complexidade elevada<sup>164</sup>. Ela requer uma modificação de uma realidade complexa, que envolve interesses sobrepostos e, às vezes, contraditórios, não facilmente identificáveis, detidos por partes afetadas pelo litígio em diferentes graus de intensidade e mobilização. Nesse cenário, existe o risco de que a condução da execução pelo juiz seja prejudicada por fatores secundários que consomem recursos desnecessários ou impedem a proteção de questões mais essenciais<sup>165</sup>.

Nessa abordagem, o primeiro obstáculo para implementação de uma decisão estrutural é encontrado na análise econômica relativa ao elevado custo de recursos (em sentido amplo) que representará para o Poder Judiciário e, por isso, somente deveriam ser adotadas nos casos que sejam efetivamente necessárias, não usurpando a tutela que poderá ser realizada por medida mais simples capaz de alcançar a resolução do litígio<sup>166</sup>. Em outras palavras, a condução de um processo estrutural implica em despesas significativas, exigindo do judiciário a alocação de recursos financeiros adequados para lidar com sua extensão, complexidade e diversas ramificações. Isso evidencia a necessidade de mais juízes, servidores e recursos materiais, não previstos nos moldes da litigância tradicional.

Assim, os ônus financeiros associados a um processo estrutural são inegáveis, pois ultrapassam o escopo e as previsões de tempo de tramitação do processo tradicional, sendo moldados pelo desenvolvimento das estratégias e recursos utilizados ao longo da implementação e pelos resultados alcançados na (re)estruturação.

Alana Caroline Mossoi e José Miguel Medina, ao tratarem sobre os obstáculos a serem ultrapassados para concretização dos processos estruturais e decisões estruturais no direito brasileiro, destacam os problemas relativos aos custos econômicos, os quais são observados quando a implementação da sentença excede os próprios parâmetros nela fixados, necessitando de um acompanhamento posterior, que demanda maior gasto econômico para o Poder Judiciário, como um quadro maior de juízes e servidores<sup>167</sup>.

Nessa linha, percebe-se que a dinâmica do processo estrutural não está alinhada às próprias metas estipuladas ao Judiciário, normalmente fixadas pelo Conselho Nacional de

---

<sup>164</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 483-484

<sup>165</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 483-484.

<sup>166</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de processo*. Vol. 225/2013. Nov/2013, p. 5 – versão digital.

<sup>167</sup> MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*. vol. 1018/2020, Ago/2020, DTR 2020/8086, p. 10 – versão digital.

Justiça, que priorizam sempre a baixa do acervo processual, com maior número de arquivamento em paralelo ao número de distribuições. Seu processamento é longo, complexo e multifacetado, o que não permite a previsão de um prazo de duração predeterminado ou siga um procedimento pré-existente, sua lógica envolve experimentalismo, criatividade, tentativa-erro – acerto, fatores que exigem um número maior de sujeitos envolvidos na sua condução, elevados encargos financeiros e longo tempo da tramitação.

Além dos problemas concernentes às limitações econômico-financeiras, há ainda outra dificuldade relativa aos limites da atuação judicial quando ao orçamento público. Bruna Medina, ao tratar sobre o cenário pós decisão estrutural, destaca que, apesar de relevantes, a implementação dos planos estruturais construídos judicialmente no Brasil encontram limitações nos princípios inerentes ao direito tributário (legalidade e tipicidade tributária), especialmente quando observado que o sistema tributário brasileiro é dotado elevada complexidade e independência que não permitiriam a que regra-matriz de um tributo fosse alterada para finalidade de atender um objetivo específico, sob pena de comprometer princípios de proteção ao próprio contribuinte<sup>168</sup>.

Prosseguindo, outra dificuldade é situada na razoabilidade temporal dessa etapa processual, em que frequentemente o seu início é adiado devido à extensa fase recursal, pois a execução se protraí no tempo e normalmente, no Brasil, somente é iniciada após a fase recursal. Isso acarreta obstáculos à sua implementação, uma vez que o lapso de tempo entre sua determinação e seu efetivo início pode tornar obsoleta a providência a ser adotada, comprometendo a eficácia da decisão judicial no mundo real<sup>169</sup>.

Como já mencionado em tópico anterior, o litígio objeto do processo estrutural é dinâmico e continuado, de maneira que determinação ordem judicial, quando não executada de maneira breve, perde seu objeto no tempo diante da proporção de seu objeto: a reestruturação de uma instituição burocrática que está em funcionamento no curso da execução.

Outra dificuldade enfrentada na implementação da decisão estrutural é a exigência de monitoramento contínuo de seu cumprimento. Isso decorre da impossibilidade de prever, na própria decisão estrutural, os meios adequados para sua implementação, o que demanda vigilância constante e acompanhamento dos parâmetros gerais estabelecidos no pronunciamento judicial. Embora tal controle possa ser realizado pelo próprio Judiciário, em

---

<sup>168</sup> MEDINA, Bruna Schweitze Medina. O que vem depois: Desafios na implementação de decisões estruturais em litígios que envolvem o poder público. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Ano 9 (2023), nº 4, p. 322.

<sup>169</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 380.

muitos casos torna-se desafiador, requerendo criatividade na concepção de instrumentos eficazes para fiscalizar o cumprimento da decisão estrutural de forma contínua<sup>170</sup>.

Há ainda outro ponto extremamente relevante à noção de efetividade das decisões estruturais: a crítica relativa à capacidade institucional do Poder Judiciário para implementar políticas públicas e promover reformas estruturais. Segundo Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal o termo “capacidades institucionais” é frequentemente utilizado como uma espécie de “recurso argumentativo no debate constitucional brasileiro para orientar e criticar escolhas do Poder Judiciário entre diferentes cursos de decisão, bem como entre teorias sobre interpretação jurídica e de posturas alternativas diante das outras instituições políticas”<sup>171</sup>.

Nesse contexto, embora os autores não identifiquem uma uniformidade na utilização da expressão, eles apontam dois principais padrões: (a) o primeiro destaca as habilidades, recursos, condições e limitações enfrentadas por juízes e tribunais no exercício da função jurisdicional; (b) o segundo aborda de forma mais ampla a dimensão “institucional” das capacidades, analisando se o exercício dessas capacidades ocorre em um ambiente aberto à participação de diversos atores, judiciais e não judiciais, que podem contribuir com seus recursos e mecanismos para tomar decisões<sup>172</sup>.

Embora distintas, ambas as abordagens compartilham um ponto comum: a capacidade do Poder Judiciário de oferecer respostas adequadas às questões submetidas à sua apreciação, considerando os recursos disponíveis e as limitações encontradas em sua estrutura e nos procedimentos adotados. Isso ocorre paralelamente à existência de outros agentes e instituições com “maior capacidade” para realizar determinadas atividades.

Segundo Barroso, a noção de capacidade institucional levanta a questão de qual Poder está mais apto para tomar uma decisão específica. Ou seja, trata-se de determinar quem possui a expertise necessária para produzir a melhor decisão em determinada área. Por essa razão, assuntos que envolvem aspectos técnicos ou científicos altamente complexos podem não encontrar no juiz de direito a autoridade mais qualificada, devido à falta de informação ou conhecimento específico<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. Revista de processo. Vol. 225/2013. Nov/2013, p. 6 – versão digital.

<sup>171</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, jan.-jun. 2011, p. 6.

<sup>172</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, jan.-jun. 2011, p. 6-7.

<sup>173</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza*, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009, p. 16.

Embora os membros do Poder Judiciário mantenham formalmente sua competência para decisões definitivas, em casos assim, os atos do Poder Executivo e Legislativo devem ser priorizados, cedendo lugar a julgamentos discricionários fundamentados na razoabilidade. Em questões como demarcação de terras indígenas ou transposição de rios, onde estudos técnicos e científicos adequados foram conduzidos, a capacidade institucional deve ser avaliada com critério<sup>174</sup>.

Nessa lógica, quando o argumento das capacidades institucionais é aplicado ao contexto do processo estrutural, esse discurso ganha ainda mais relevância e robustez, devido à natureza da demanda estrutural, que depende da colaboração de outros sujeitos, bem como de seus recursos, mecanismos e expertise, para efetivar a decisão estrutural. Caso contrário, essa decisão corre o risco de se tornar meramente declaratória do problema.

Roberto Mangabeira Unger, em sua obra clássica “O direito e o futuro da democracia”, afirma que passos relevantes foram dados em relação a efetividades dos direitos, porém destaca que há ponto central a ser pensado nessa dinâmica, expresso em um segundo momento, o da reimaginação e da reconstrução institucional<sup>175</sup>. Nesse sentido, Unger aborda o problema da execução complexa e das medidas judiciais estruturais, que representa um novo e diferente modo de aplicação do direito, que traz consigo agentes, métodos e objetivos distintos do modelo tradicional, que se caracteriza pela atribuição estruturalmente conservadora de direitos a litigantes individuais<sup>176</sup>.

Nesse novo modo de aplicação do direito, o objetivo da atuação jurisdicional está na intervenção destinada à reestruturação de uma organização ou área localizada da prática social que conduza a frustração ao gozo efetivo de direito, provocada por uma situação de desvantagem e marginalização a que a organização ou a prática social submete permanentemente suas vítimas, em estado de subjugação. Assim, sendo uma realidade remediável, o objeto da medida estrutural dirige-se a uma intervenção reconstrutiva do mal paradigmático perpetrado pelo processo de subjugação praticado pela organização ou prática social<sup>177</sup>.

Assim, para Unger, nas medidas estruturais o método empregado é o esforço de avançar de forma mais expressiva no fundo causal da vida coletiva, indo além das limites

---

<sup>174</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009, p. 16.

<sup>175</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 46.

<sup>176</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 46.

<sup>177</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 46-47.

suportados pela forma tradicional de aplicação do direito, modificando as estruturas mais imediatas e fortemente responsáveis pelo mal objeto da medida, de modo que seu alvo pode ser uma escola, uma prisão, um sistema escolar, um distrito industrial e até mesmo uma reforma e administração da organização durante determinado período<sup>178</sup>.

Nessa ótica, as intervenções provocadas pelas medidas estruturais (termo adotado por Unger) permitiriam que estruturas institucionais que obstaculizavam o gozo de direitos fossem reestruturadas por meio da ingerência judicial capaz de assegurar o gozo dos direitos inviabilizado. Logo, a execução dessas medidas, destaca por Unger como “complexa”, exige uma associação mais íntima e contínua entre argumento prescritivo e investigação causal do que aquela presente que no raciocínio dos advogados<sup>179</sup>.

Nesse contexto, Unger adverte que o problema central relativo à execução de medidas de caráter estrutural, tanto em âmbito teórico como prático, reside na dificuldade de delimitar ou entender os limites de sua aplicação. Isso porque a ampliação e aprofundamento dos âmbitos de incidência de medidas estruturais, as atividades de reconstrução da execução complexa tornam-se muito mais ambiciosas e elatem o espaço de poder, empregando mais pessoas e absorvendo recursos de forma mais extensa<sup>180</sup>.

Em outras palavras, de forma proporcional ao aumento do campo de incidência de uma medida estrutural, os recursos de pessoal, operacional e financeiro são também dilatados para atender a novas exigências da efetiva reconstrução ou reformulação da prática ou organização alvo da medida, de modo que a capacidade técnica, operacional e a estrutura institucional do agente responsável pela execução da medida também deverá receber novos contornos capazes de responder à pretensão ousada atividade reconstrutiva.

Nesse raciocínio, Unger questiona quem seria o agente institucional adequado para realizar a tarefa de reconstrução e argumenta que o aprofundamento do alcance e a ampliação da execução complexa retirariam do judiciário sua legitimidade política e esgotariam seus recursos práticos e cognitivos, além de que, sob a bandeira de dar efetividade aos direitos, os juízes usurpariam gradualmente o autêntico poder popular de autogoverno<sup>181</sup>. Assim, há um desequilíbrio fático entre a capacidade institucional do agente executor da medida de intervenção-reconstrução e a amplitude da atividade de reconstrução.

---

<sup>178</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 47.

<sup>179</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 47.

<sup>180</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 47.

<sup>181</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 48

Para Unger, nenhum órgão dos sistemas presidencialistas ou parlamentaristas na contemporaneidade seria dotado suficientemente de capacidade prática ou legitimidade política para alcançar a reformulação de estruturas fundadas em direitos em seguimentos específicos da sociedade, assim como não acredita na qualificação do judiciário para lidar com problemas estruturais e reorganizações, pois:

Ao judiciário falta tanto a capacidade prática como a legitimidade política para reestruturar, e para gerir enquanto reestrutura, os objetos mercedores de execução complexa. Sua inadequação para a tarefa será ainda mais clara se a frustração ao gozo de direitos por situações insuperáveis de desvantagem se tornar um atributo normal da vida em sociedade, e se a terapia corretiva exigir uma incursão cada vez mais profunda na herança de práticas e instituições<sup>182</sup>.

Assim, nenhum órgão ou agente que compõe o Estado contemporâneo seria qualificado ou adequado para condução de uma reforma estrutural de natureza episódica<sup>183</sup>, propondo a necessidade de forjar um novo agente, um novo poder do Estado, concedido, eleito e dotados de recursos destinados à condução da tarefa específica de garantia de direitos, o que exigiria uma abertura ao experimentalismo democrático, além de demandar a reformulação da conduta dos sujeitos envolvidos nessa tarefa, de modo a empreenderem a passagem do primeiro passo (insistência na efetividade do gozo de direitos) ao segundo, expresso na reimaginação e reconstrução institucional<sup>184</sup>.

Portanto, quando se utiliza o argumento da capacidade institucional enquanto dificuldade para execução de decisões estruturais, não está se propondo que o judiciário não possa executar determinada medida estrutural ou negando a possibilidade de controle judicial de políticas públicas, mas sim levar em conta as limitações naturais da atuação judicial para alcançar resultados práticos almejados pelo processo estrutural. Assim, é fundamental reconhecer as capacidades institucionais das diversas funções estatais, compreendendo que as limitações de cada órgão público constituem, na verdade, o ponto de partida para a implementação da decisão estrutural, e não seu ponto final.

Nesse raciocínio, a centralização da execução da decisão estrutural sob exclusiva gestão do Poder Judiciário (*único locus* de realização) pode implicar na ineficácia da medida

---

<sup>182</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 49.

<sup>183</sup> Para Unger, “a execução complexa é tanto estrutural quanto episódica. O trabalho de intervenção estrutural e episódica parece necessário se tivermos que garantir o gozo efetivo de direitos e cumprir os preceitos do direito material. Trata-se de um complemento procedimental necessário, e não de uma variação posterior acidental, à vocação do direito contemporâneo”. (UNGER, 2004, p. 48).

<sup>184</sup> UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004, p. 49.

estrutural. Isso não apenas devido à falta de informação e capacidade institucional, mas também porque o ambiente judicial se assemelha a uma arena, onde prevalece a cultura do litígio adversarial e há poucos incentivos para o consenso e diálogo. Essa dinâmica contribui para prolongar a fase de implementação, dada a multiplicidade de partes envolvidas, a complexidade do objeto em questão e a necessidade de um ambiente flexível, dialógico e cooperativo.

Os recursos materiais e humanos do Poder Judiciário são limitados, o que, combinado com suas limitações institucionais e tradições arraigadas, demonstra uma falta de capacidade institucional completa para conduzir as medidas necessárias à implementação da decisão estrutural. Além disso, a fiscalização abrangente de todos os aspectos do cumprimento da decisão recai sobre o juiz, que se torna um gestor administrativo, necessitando de apoio de uma equipe técnica para auxiliá-lo nessa tarefa.

Como exemplificado, na conhecida Ação Civil Pública do Carvão, descrita por Arenhart, fica evidente a limitação do Poder Judiciário para conduzir de forma eficaz e razoável uma execução estrutural. Durante a primeira fase da execução (de 2000 a 2004), o processo permaneceu quase sem nenhum resultado prático, pois não se possuía dimensão do problema e extensão da condenação, na medida em que a sentença teria imposto de uma ordem genérica de reparação ambiental, ou seja, não se tinha conhecimento do modo exato de cumprimento da imposição<sup>185</sup>.

A segunda fase da execução (de 2004 a 2005) tem seu início quando o Ministério Público Federal adotou uma estratégia para lidar com o problema. Auxiliado por assessoria técnica e informações do Ministério do Meio Ambiente e do Departamento Nacional de Minério, o Ministério Público Federal identificou inconsistências e fraquezas nas informações fornecidas pelos réus na primeira fase e tomou medidas necessárias para aprimorar os projetos destinados a definir as melhores medidas a serem executadas pelos réus para a recuperação da área degradada<sup>186</sup>.

Todavia, foi somente na terceira fase de execução que os “réus”<sup>187</sup> efetivamente iniciaram as medidas de cumprimento da ordem judicial, após a apresentação de projetos

---

<sup>185</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 1112.

<sup>186</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 1112.

<sup>187</sup> A expressão é usada pelo autor, porém não se mostra a mais adequada para descrever a dinâmica do processo estrutural, pois os termos “autor” e “réu” remetem a ideia de um processo bipolarizado, o que não se aplica ao estrutural, onde há núcleos de interesses, não sendo possível situar as partes na posição de autor e réu, ainda que se possa observar indivíduos responsáveis por determinadas condutas. Nesse sentido, adverte Vitorelli: “os interesses dos diversos subgrupos não podem ser enquadrados nas singelas categorias de autor e réu. Há zonas de

padronizados segundo os parâmetros do Ministério Público Federal, o que permitiu o monitoramento das providências adotadas e o direcionamento dos atos de cobrança de medidas concretas com prazo específico. Hoje, as medidas ainda continuam em execução.<sup>188</sup>

Dessa forma, o ambiente judicial, caracterizado por sua natureza contenciosa, inflexível e centrado na cultura do litígio, apresenta consideráveis desafios na gestão eficaz e razoável da execução de decisões estruturais. Esses desafios surgem, além dos mencionados anteriormente, devido à falta de um sistema de gestão judicial adequado para lidar com litígios coletivos (*case management*)<sup>189</sup>, quiçá de processos estruturais.

Assim, a necessidade de adotar outras estratégias à implementação de provimentos estruturais é inerente à natureza dinâmica da decisão estrutural, como propõe Owen Fiss, ao advertir que a decisão estrutural exige interação continuada, visto que o juiz mantém uma relação contínua e prolongada com a instituição alvo de reestruturação, não existindo um modelo único ou fácil, pois uma série de intervenções são inevitáveis, pois o processo de reestruturação carece de avaliação e novas instruções são emitidas, uma ou outra vez<sup>190</sup>.

Portanto, urge a necessidade de se pensar em técnicas que atribuam ao sistema processual eficiência e efetividade, de modo a favorecer a racionalização das técnicas de prestação jurisdicional, ao mesmo tempo que visem ampliar os horizontes do efetivo acesso à justiça, sem estar restrito à arena de adjudicação. A modificação de um novo sistema processual exige a alteração das estruturas e dinâmicas tradicionais, que migram de um processo estático, formal e litigioso, para um processo dinâmico, flexível e aberto ao consenso e diálogo.

---

interesses que se sobrepõem parcialmente, mas também se opõem em determinados contextos” (VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284, p. 333-369, 2018, p. 7 – versão digital).

<sup>188</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022, p. 1112-1113.

<sup>189</sup> A tratar sobre o *case management*, Gajardoni afirma que os poderes de gestão seriam visualizados a partir de dupla ótica: “por um lado, necessária uma adequada Gestão das Cortes (*Court Management*) para que, através do mais adequado emprego das técnicas de administração de recursos materiais e humanos, possam elas ter melhor desempenho qualitativo e quantitativo. Por outro, através da macro e micro Gestão de Processos (*Case Management*) se busca o uso dos institutos processuais (flexibilização do procedimento, inserção de ADRs, calendarização, etc.) a bem da já mencionada adequada solução do conflito. Gestão de conflitos consiste, portanto, na administração de recursos materiais, humanos e processuais em busca da adequada solução do conflito. (GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19. Número 3. setembro a dezembro de 2018. p. 282.)

<sup>190</sup> FISS, Owen M. *The civil rights injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978, p. 28.

## 2 CLAIMS RESOLUTION FACILITIES NA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS COLETIVOS: Lições da experiência Norte-Americana e potencialidades no Brasil

Esta seção propõe uma análise sistemática do modelo das *claims resolution facilities* no sistema norte-americano, enquanto resposta institucional à complexidade dos litígios coletivos e à necessidade de reparação em larga escala, especialmente em casos de danos massivos, explorando sua finalidade, formas de criação, estrutura e principais características operacionais, com destaque para sua atuação em litígios coletivos de natureza compensatória-reparatória. A partir disso, serão examinados casos que ilustram sua aplicação prática e, por fim, discutidas as possibilidades de adaptação desse modelo à realidade brasileira, com destaque para uma proposta de desjudicialização de medidas estruturais.

### 2.1 DANOS EM MASSA E O COMPROMETIMENTO DA PROPOSTA DE JURISDIÇÃO ADEQUADA

A ocorrência de danos em massa representa um verdadeiro elemento desafiador à promessa constitucional de tutela jurisdicional adequada, uma vez que evidencia a limitação estrutural do sistema jurisdicional em oferecer respostas eficazes aos litígios decorrentes desses eventos. Isso ocorre porque tais controvérsias não se ajustam ao paradigma tradicional de resolução individualizada de conflitos, predominante no judiciário. São litígios caracterizados por suas teias, amplitude e elasticidade, geralmente envolvendo uma multiplicidade de partes, interesses heterogêneos e diferentes sujeitos envolvidos na resolução da controvérsia.

Um exemplo que ilustra muito bem esse cenário encontra-se nos conflitos derivados de acidentes de consumo, resultantes de falhas em produtos ou na prestação de serviços que ocasionam danos ao consumidor — seja ele titular do direito ou equiparado. Esses litígios se revestem de complexidade acentuada<sup>191</sup>, dada a extensa cadeia de relações jurídicas envolvidas na relação de consumo<sup>192</sup>. A resolução da controvérsia demanda a participação de fornecedores

---

<sup>191</sup> Sobre a complexidade das relações de consumo, ver: LIMA, Gabriela Eulalio de. *A complexidade do mercado de consumo* – um estudo sobre a (in)eficiência do *compliance* para o bem-estar social. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

<sup>192</sup> De acordo com Andreza Baggio, as relações contratuais atuais não se caracterizam apenas pela massificação, mas também pela complexidade decorrente de sua execução prolongada no tempo. Os contratos de longa duração tornaram-se comuns especialmente nas áreas de fornecimento de produtos e prestação de serviços, refletindo uma realidade em que predominam vínculos por prazo indeterminado. Nesses casos, a autonomia do consumidor é frequentemente substituída por relações de dependência, inseridas em estruturas contratuais complexas, muitas vezes marcadas por cadeias de fornecedores. (BAGGIO, Andreza Cristina. A complexidade das relações de consumo e o problema da catividade do consumidor segundo o Código de Defesa do Consumidor Brasileiro. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Ano1 (2012), nº 10, p. 5854).

diretos e indiretos, vítimas sobreviventes, familiares de vítimas, seguradoras, entre outros sujeitos indiretamente relacionados. Essas características afastam o litígio do modelo adjudicatório tradicional, cuja lógica é voltada para conflitos bilaterais e simplificados, os famosos “Caio e Tício”<sup>193</sup>.

Observa-se, nesses casos, a presença de diferentes núcleos de interesse, abertos e interligados entre si, seja em virtude do fato gerador comum, seja pela convergência em torno da resolução da controvérsia – ponto comum entre as vítimas, especialmente. Contudo, a diversidade de interesses em jogo compromete a obtenção de soluções equitativas, céleres e eficazes. A harmonização desses interesses — frequentemente divergentes — revela-se tarefa árdua, sobretudo quando envolvem compensações ou indenizações pecuniárias.

Essa heterogeneidade compromete, inclusive, a própria viabilidade das ações coletivas, que, embora permitam uma abordagem sistêmica e global da controvérsia, frequentemente se deparam com conflitos individuais subjacentes, especialmente aqueles relacionados aos parâmetros para adequada quantificação dos danos e sua destinação<sup>194</sup>.

Outra modalidade de litígio que compartilha essas características complexas é aquela decorrente de desastres, marcados pela elevada quantidade de vítimas diretas e indiretas, multiplicidade de agentes responsáveis — públicos e privados — e uma gama diversificada de interesses subjacentes, além da incerta quanto aos efeitos e alcance ao longo do tempo<sup>195</sup>. Além disso, esses litígios são permeados por dois elementos centrais que lhes conferem singularidade: a urgência e a conflituosidade.

De acordo com Hermes Zaneti Jr. e Délton de Carvalho, os conflitos oriundos de desastres demandam um tratamento processual específico, denominado “direito processual dos desastres”, pois exigem do Judiciário uma atuação simultaneamente voltada para a urgência e para questões de natureza estrutural e continuada, não relacionadas à emergência. Essa atuação deve abranger todas as fases do ciclo jurídico dos desastres: prevenção, mitigação, preparação, resposta emergencial, compensação, reconstrução e precaução frente a riscos futuros. Para

---

<sup>193</sup> De acordo com Alexandre Bonna, a sociedade de massa “alerta para a necessidade de superação do processo calcado no modelo liberal-individualista para solucionar esse novo perfil de litígio sob o qual as regras destinadas a processos individuais não são suficientes. Essa superação não deve ser compreendida no sentido de abandonar o sistema individual de tutela, mas sim em termos de coexistência com o sistema coletivo de proteção.” (BONNA, Alexandre Pereira. *Danos em massa e os punitive damages*. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Direito, p. 43)

<sup>194</sup> Sobre o assunto, ver: TEMER, Thais; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Dano moral coletivo no Brasil: parâmetros para adequada quantificação e destinação dos valores. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1–31, 2024. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/993>. Acesso em: 13 abr. 2025.

<sup>195</sup> SACCHETTO, Débora Duarte; BUHRING, Márcia Andrea. A complexidade do dano ambiental e a responsabilização civil no caso da Samarco. *Revista Jurídico Luso-Brasileira*, Ano 6 (2020), nº 4, p. 955.

tanto, é imprescindível que o judiciário esteja operando de forma eficaz e aberta à aplicação de múltiplas espécies de tutela, incluindo aquelas específicas do direito processual<sup>196</sup>.

Nesse contexto, a judicialização de litígios decorrentes de danos em massa é frequentemente acompanhada por uma série de entraves estruturais do próprio sistema judicial: morosidade processual, excesso de demandas, incapacidade de resposta diante de um acervo já congestionado, cultura jurídica de natureza protelatória, além de deficiências estruturais, tanto físicas quanto humanas<sup>197</sup>. Soma-se a isso a rigidez de regimentos internos e normas processuais inspiradas em concepções tradicionais e pouco responsivas à complexidade dos litígios massificados.

Como consequência, as partes diretamente interessadas em compensações pecuniárias ou em obrigações de fazer e não fazer acabam por enfrentar anos de tramitação processual até a obtenção de uma decisão definitiva. Tal cenário evidencia a urgência de se adotarem técnicas extrajudiciais ou modelos de resolução delegada de conflitos. A resolução individualizada, nesses casos, não se mostra como a via mais desejável, adequada ou eficiente, sendo imprescindível a busca por alternativas mais adequadas à natureza desses litígios.

Thais Venturi aponta que os eventos geradores de danos em massa apresentam duas vertentes centrais: a primeira, relacionada à ineficiência ou insuficiência das reações das vítimas e das autoridades públicas, notadamente no que tange à adoção de medidas adequadas de contenção ou mitigação dos danos a bens jurídicos tutelados — sejam estes de natureza transindividual e indivisível; a segunda, relativa às dificuldades de definição e imposição da obrigação de indenizar, tanto no que se refere aos danos patrimoniais quanto extrapatrimoniais, individuais ou coletivos, em virtude da quantidade de casos, dispersão de demandas e ausência de coordenação entre os interesses das vítimas, entre outros fatores que problematizam tal atuação<sup>198</sup>.

Esse quadro torna praticamente inexecutável a proposta de uma jurisdição adequada com base no modelo processual vigente, uma vez que os mecanismos atualmente disponíveis não se mostram aptos a lidar com a multiplicidade de frentes exigidas pela resolução de litígios dessa natureza. Essa realidade do sistema, associada a uma prática processual pouco

---

<sup>196</sup> CARVALHO, Délton Winter de; ZANETI JR., Hermes. O direito processual dos desastres e o papel das cortes judiciais na prevenção e no preparo aos desastres. *Revista de Processo*, v. 346/2023, p. 167-194, dez/2023, p. 2-3.

<sup>197</sup> VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. *Migalhas*, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/345165/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em: 19 jan. 2025.

<sup>198</sup> VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. *Migalhas*, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/345165/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em: 19 jan. 2025.

colaborativa, torna dificultosa a resolução judicial desses litígios, sobretudo a fase de execução das decisões, o que tende a frustrar as expectativas das vítimas de obterem uma resposta adequada e tempestiva.

Diante disso, impõe-se a adoção de estratégias alternativas, capazes de oferecer respostas mais eficientes aos litígios derivados de danos em massa e de natureza complexa. No contexto norte-americano, os desafios decorrentes da litigância seriada em matéria de danos coletivos têm sido processados por meio da criação de fundos de compensação ou entidades dotadas de infraestrutura específica para gerir a reparação pecuniária de tais litígios e outros fatores que circulam essa obrigação.

Tais entidades constituem alternativas concretas aos entraves relacionados ao custo, à morosidade e à ineficiência da via judicial. Esse tipo de resposta, predominantemente extrajudicial e autocompositiva, é formalizada por meio das denominadas *claims resolution facilities*, que, para os fins desta pesquisa, podem ser traduzidas como “entidades de infraestrutura específica”<sup>199</sup>.

## 2.2 O MODELO E FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (EIE’S) NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO: AS *CLAIMS RESOLUTIONS FACILITIES* E A COMPENSAÇÃO DE DANOS EM MASSA

No presente subtópico, busca-se examinar o modelo de funcionamento das *claims resolution facilities* no contexto norte-americano, concebidas para a gestão e execução de compensações em casos de danos natureza massiva. A análise partirá da identificação de seus fundamentos, finalidades e formas de organização, passando pela descrição de seu modelo procedimental, metodologia de apuração e quantificação dos danos, bem como pelos mecanismos de indenização empregados. Pretende-se ainda, discutir suas potencialidades, limitações e desafios inerentes a esse arranjo institucional, tendo em vista sua relevância como alternativa extrajudicial para oferecer resoluções céleres e adaptadas à complexidade dos litígios coletivos.

---

<sup>199</sup> O termo entidade de infraestrutura específica será empregado tendo por base as proposições de Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. que definem as *claims resolution facilities* como entidades de infraestrutura específica abordando as adaptações do referido instituto no Brasil. (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 online*. Vol. 287, jan/2019). O termo apresenta-se apropriado à pertinência dessa pesquisa, pois propõe-se a criação e possibilidades de um ente com personalidade jurídica própria e capacidade de autogestão, responsável pela execução ou atos executivos ou processuais no tratamento de litígios coletivos-estruturais.

## 2.2.1 Fundamentos e Finalidades

Francis McGovern, professor da *Duke University School of Law*<sup>200</sup>, em artigo publicado na *Stanford Law Review*<sup>201</sup>, conceitua o termo *claims resolution facility* como uma expressão de caráter genérico, utilizada para designar diferentes tipos de entidades voltadas ao processamento e à resolução de reivindicações dirigidas em face de uma fonte potencial de financiamento. Tais estruturas são comumente instituídas em contextos excepcionais, como desastres naturais, conflitos armados ou acidentes de grande escala, com o propósito de recepcionar e analisar demandas, com base em apólices de seguro, direitos estatutários ou administrativos de âmbito federal ou estadual, auxílios internacionais ou, ainda, obrigações contratuais. O objetivo central dessas entidades é viabilizar a concessão de benefícios e indenizações, sejam eles de natureza econômica ou não econômica, às vítimas ou interessados do evento que a originou<sup>202</sup>.

No contexto norte-americano, essas entidades surgem como alternativa à litigância padrão, pautada na lógica da responsabilização e quantificação dos danos pela figura do estado-juiz, onde um ou mais réus são responsabilizados a partir da pretensão individual de um reclamante na medida do dano que lhe foi causado, estabelecendo uma linha tênue entre as políticas de dissuasão e compensação<sup>203</sup>. Quando deslocado para um contexto de ilícito envolvendo expressivo número de reclamantes, esse modelo mostra-se como uma ficção, de maneira que a solução encontrada a esses casos é seu processamento na forma de danos individuais ou um processo coletivo<sup>204</sup>.

Os danos massificados que dão origem à proposta de tratamento por meio das *facilities* são aqueles caracterizados pela sua complexidade e conflituosidade<sup>205</sup>, afetando um grande

---

<sup>200</sup> Para mais informações, ver: <https://law.duke.edu/>.

<sup>201</sup> Artigos disponíveis em: <https://www.stanfordlawreview.org/about/>.

<sup>202</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1362.

<sup>203</sup> Essa concepção de dissuasão e compensação baseia-se em uma visão monofuncional da responsabilidade civil, que a enxerga unicamente sob a ótica reparatória-compensatória. Segundo Rafael Marinangelo, a função reparatória é a ideia inicial que se apresenta nos casos de responsabilidade civil, uma vez que a própria noção de reparação está vinculada à de indenização — isto é, ao restabelecimento da situação jurídica lesada ao *status quo ante*. Tal recomposição ocorre, em regra, por meio de prestação pecuniária ou reparação natural (ressarcimento ideal), orientadas pelo princípio da reparação integral, o qual impõe a restituição do lesado, na medida do possível, à condição equivalente àquela anterior ao dano, seja sob a perspectiva da teoria da diferença, seja sob a ótica do interesse. (MARINANGELO, Rafael. *Indenização punitiva e o dano extrapatrimonial na disciplina contratual*. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 103-108)

<sup>204</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1365.

<sup>205</sup> Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. argumentam que “a complexidade dos litígios coletivos ou de massa resulta de sua própria natureza complexa. Pretensões que envolvem direitos difusos, coletivos ou individuais

número de vítimas dispersas geograficamente, que são atingidas em múltiplos níveis e dimensões – econômicas, sociais, ambientais, entre outras. Como abordado no tópico antecedente, eventos como desastres ambientais, acidentes de consumos, crises de saúde pública – como a recente COVID-19 – ou episódios de contaminação de grandes áreas, por exemplo, geram um volume expressivo de conflitos judicializados individualmente, que, apesar de semelhantes pelo mesmo fato gerador, exigem tratamento coordenado e eficiente. Nesse cenário, a natureza difusa e “isomórfica”<sup>206</sup> desses danos coloca em evidência a incapacidade da estrutura técnica e operacional do judiciário de oferecer respostas tempestivas e efetivas, especialmente diante da sobrecarga processual.

E exatamente nesse contexto que as *claims resolution facilities* são instaladas para lidar com esse volume significativo de reivindicações que exigem soluções céleres e eficazes, embora em determinados casos essas estruturas possam operar de forma morosa e onerosa. Inseridas em um movimento de desjudicialização dos conflitos, essas entidades representam uma alternativa ao modelo adjudicatório tradicional, na medida em que se afastam da lógica estrita da responsabilização judicial para promover a definição dos direitos a serem reconhecidos – seja de forma individual ou coletiva, por meio de acordos ou como etapa prévia ao litígio judicial. O funcionamento dessas instalações pressupõe, em geral, o reconhecimento de um grau mínimo de responsabilidade por parte da fonte financiadora, a partir do qual se inicia a gestão dos danos. Seu papel subsequente consiste justamente em administrar os eventuais prejuízos residuais que não tenham sido integralmente solucionados por meio de acordos prévios ou do processo judicial convencional<sup>207</sup>.

Assim, as *facilities* apresentam formatos variados que se ajustam de acordo com a natureza do objeto que pretendem regular e para o qual foram instituídas. Conduto, é comum que se estruturam sob a forma de “fundos de liquidação qualificados”, cuja finalidade é promover a resolução de disputas de controvérsias antes da judicialização do conflito, de modo que podem ser instituídas tanto por réus quanto por suas seguradoras, com o objetivo de administrar e liquidar reivindicações apresentadas em formato individual ou coletivamente. Seu uso pode ocorrer após a representação jurídica por um advogado ou depois do ajuizamento

---

homogêneos afetam milhares de pessoas, das presentes e futuras gerações, e não raro se apresentam cumuladas em litígios que ao mesmo tempo tratam de lesões jurídicas a um ou mais grupos, com um ou mais direitos ou tutelas aplicáveis e um sem número de interesses juridicamente tutelados. (DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 14 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 550)

<sup>206</sup> Termo utilizado por Antonio do Passo Cabral para se referir a questões comuns discutidas em inúmeros processos. Cf. CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. *Revista de Processo*, vol. 147, 2007, p. 129.

<sup>207</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1362.

da ação, e pode ainda envolver a quantificação e qualificação dos danos sofridos ou a alocação proporcional dos prejuízos entre os demandantes<sup>208</sup>.

Nesse sentido, essas entidades são estruturadas com a finalidade de atribuir eficiência e organização ao tratamento do volumoso número de pedidos de indenização decorrentes de danos coletivos ou complexos, uma vez que o fato gerador de sua instituição está associado a eventos que alcançam um contingente significativo de pessoas, em níveis distintos de afetação e dano. Seu enredo, portanto, é encontrado na oferta de um caminho alternativo – não exclusivo – mais célere e flexível para o alcance do mesmo objetivo fim: a prestação da tutela jurisdicional de reparação de danos.

Nesse propósito, as *facilities* recebem demandas e realizam até juízo de cognição fáticos e jurídicos, figurando como verdadeiros “tribunais extrajudiciais”<sup>209</sup>, que desempenham duas funções centrais no sistema norte-americano: delimitar um grupo de pessoas atingidas pelo litígio e que estão sujeitas à participação em seu fundo e a alocação do fundo de forma individualizada ao todo o sujeito que se encontre apto a participar da distribuição das indenizações. Logo, essas entidades figuram como um verdadeiro gerenciador externo, um terceiro ao litígio, que surge com um objetivo delimitado de organizar, delimitar, eleger critérios, alocar valores, julgar os indivíduos aptos a sua participação e realizar a distribuição dos valores.

Nessa ótica, seu funcionamento é estruturado a partir de dois eixos distintos, onde o primeiro compreende tanto a definição do montante global destinado à indenização – a partir da identificação e delimitação dos grupos afetados – quanto a subsequente distribuição individual dos recursos aos beneficiários que atendem aos critérios de elegibilidade; e o segundo eixo, por sua vez, restringe-se à tarefa de alocar individualmente os valores indenizatórios previamente fixados, sem atuar diretamente na determinação do *quantum* global.

Em outros termos, a *facility* é criada para assumir as funções de identificar os grupos, delimitar o valor global indenizatório (pagamento total) e depois alocar os fundos individualmente (pagamento para cada reivindicação) – embora seja possível a inversão dessa ordem<sup>210</sup> – realizando a compensação aos sujeitos que preenchem os requisitos para seu

---

<sup>208</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1362.

<sup>209</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 3.

<sup>210</sup> Apesar da regra geral prevê, em primeiro lugar, a definição do *quantum* indenizatório global para, posteriormente, se estabelecerem os procedimentos de distribuição entre os lesados, algumas *claims resolution facilities* adotaram caminho inverso. É o caso da Comissão de Compensação das Nações Unidas (*United Nations Compensation Commission* – UNCC), criada para processar e pagar as reivindicações decorrentes da invasão do

recebimento. Ou pode ser criada unicamente para realizar a alocação dos fundos com o respectivo pagamento individual, hipótese em que sua instituição é posterior ao reconhecimento do *quantum* global e já recebe todos os parâmetros necessários para realizar a alocação individual.

Como ilustração de cada uma dessas funções centrais, é possível identificar casos paradigmáticos que se encaixam perfeitamente em cada um desses eixos. Um dos exemplos mais emblemáticos do êxito das *facilities* no gerenciamento de conflitos decorrentes de danos coletivos pode ser encontrado no caso do *World Trade Center*, acidente com danos em proporção global e efeitos coletivos, no qual foi instituído um fundo – o *World Trade Center Victim Fund* – destinado ao gerenciamento das indenizações às vítimas de lesões físicas e seus sobreviventes do terrorismo, por meio de um plano de compensação através de benefícios tanto para perdas econômicas quanto para não econômicas, sem que fosse necessário a identificação de um culpado<sup>211</sup>.

Segundo Robert L. Rabin, a definição do fundo em bases econômicas e não econômicas provocou uma reviravolta nos preceitos da responsabilidade civil, uma vez que as perdas econômicas abrangeriam tanto despesas médicas e perdas de ganhos atuais, como também perdas de oportunidades de negócio e emprego, ou seja, a presunção de renda futura perdida. Ao mesmo tempo, as perdas não econômicas alcançariam perdas da dor física e emocional, sofrimento, inconveniência, deficiência física, angústia mental, desfiguração, perda de prazer da vida, perda da sociedade e companheirismo e outras perdas pecuniárias de qualquer natureza<sup>212</sup>. Observa-se no referido caso, que a base de instalação do referido fundo parte da superação do critério central que baseia a configuração da responsabilidade civil: a culpa. Ou seja, há presunção mínima da responsabilidade dos réus para instalação da entidade.

Em muitos casos, a decisão acerca da responsabilidade civil relativa ao dano é realizada de forma abstrata, de maneira que é reservado às *facilities* apenas a função de identificação dos sujeitos elegíveis ao recebimento da verba indenizatória, sua quantificação individual e total. Nessa lógica, em determinadas situações, a decisão que determina a criação de uma *facility* já estabelece os limites e escopo de sua operacionalização, de outra banda, há

---

Kuwait pelo Iraque, sob o regime de Saddam Hussein. Nessa experiência, a UNCC optou por analisar individualmente as demandas apresentadas e, apenas em um segundo momento, fixar o valor total dos danos indenizáveis. (MCGOVERN, Francis E. Dispute system design: the United Nations Compensation Commission. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 14, 2009. p. 176).

<sup>211</sup> RABIN, Robert L. The September 11th Victim Compensation Fund: A Circumscribed Response or an Auspicious Model? 53. *DePaul L. Rev.* 769 (2013), p. 782-783.

<sup>212</sup> RABIN, Robert L. The September 11th Victim Compensation Fund: A Circumscribed Response or an Auspicious Model? 53. *DePaul L. Rev.* 769 (2013), p. 783.

casos em que não há parâmetros detalhados inicialmente, sendo atribuídas a essas entidades de gerenciamento de danos certa margem de discricionariedade em sua operação.

No caso do Fundo de Compensação de Vítimas de 11 de setembro de 2001, a resolução das controvérsias ou reivindicações não perquiriam o julgamento da responsabilidade civil, a qual não é, em regra, reservada a autoridades com competência legislativa, administrativa ou judiciária, as quais podem fazê-la até mesmo de forma abstrata, sem a análise detalhada do caso concreto. Com isso, a realizada do fundo mencionado compreendia a conjugação das duas atividades centrais mencionadas anteriormente, quais sejam determinar ou identificar os sujeitos ou partes aptas a sua participação, isto é, que se qualificavam à compensação proposta pelo fundo, delimitar o valor individual e o valor global da compensação.

No segundo modelo de entidade, sua função está centrada alocação de uma quantia financeira pré-determinada, com o objetivo de distribuí-lo. E a alocação desses valores entre os sujeitos-reclamantes ocorre de acordo as diretrizes fornecidas pelo acordo ou decisão que a criou<sup>213</sup>. Um exemplo representativo desse modelo — que será examinado em em tópico específico subsequente — é o *Alabama DDT Settlement Fund*, criado em decorrência de ações judiciais ajuizadas por aproximadamente 1.200 residentes da cidade de Triana, no estado do Alabama (EUA), contra a Olin Corporation, empresa norte-americana atuante na fabricação de munições, cloro e hidróxido de sódio<sup>214</sup>.

Na referida *facility*, diferente do formato empregado no *World Trade Center Victim Fund*, o *quantum* indenizatório total foi fixado previamente no valor de U\$\$ 15.000.000 por meio de acordo firmado com aproximadamente treze mil autores individuais, sendo reservada à entidade a função apenas de alocar as indenizações individualmente de acordo um plano de distribuição elaborado pelo *special master*, no caso, o professor Francis McGovern, nomeado para acompanhar e investigar os casos<sup>215</sup>.

Dessa forma, múltiplas são as funções e finalidades que as *claims resolutions facilities* podem desempenhar, relevando-se como instrumentos versáteis na reparação de danos massificados, moldados pela conjugação simultânea de eficiência administrativa no processo

---

<sup>213</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1365.

<sup>214</sup> Na ação perante o Tribunal Distrital do Distrito Norte do Alabama, foi requerido que a Olin tomasse “todas as medidas corretivas apropriadas e necessárias para restaurar o meio ambiente na RSA e nas proximidades da RSA, incluindo o Wheeler Wildlife Refuge e o rio Tennessee, à sua condição original antes da fabricação e descarte do DDT na RSA, incluindo a remoção de resíduos DDT e o reabastecimento de Huntsville Spring Branch, Indian Creek, o Rio Tennessee e o Rodauro National Wildlife Refuge com os peixes, aves e outros animais selvagens”. Informações disponíveis em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/606/1301/2157599/>. Acesso em: 13 mar. 2025

<sup>215</sup> McGovern, Francis E. The Alabama DDT Settlement Fund, 53, *Law and Contemporary Problems*, 61-78, 1990, p. 67-68.

de compensação de danos e adequação técnico-operacional às particularidades de conflitos coletivos complexos. Apresentadas essas premissas, passa-se na sequência à análise dos meios de criação ou instituição dessas entidades, modelos institucionais e os processos e estrutura de seu funcionamento.

### 2.2.2 Criação, Modelos e Legitimidade

Segundo Francis McGovern, a diversidade de formas pelas quais as *claims resolution facilities* podem ser instituídas releva-se um elemento intrigante, sobretudo em razão da flexibilidade inerente ao seu desenho institucional, considerando que a maleabilidade presente nessas entidades confere a elas a aptidão para se ajustarem de maneira precisa às especificidades e exigências próprias de cada contexto em que são instauradas<sup>216</sup>.

Nesse sentido, a instituição de uma *facility* pode ocorrer por diferentes vias: por meio de legislação específica, ato administrativo, por determinação judicial (ações coletivas), processos de falência, resultado de acordos extrajudiciais coletivos ou oferta unilateral, normalmente do réu<sup>217</sup>, além da possibilidade de sua instituição por meio de negócios jurídicos processuais, como é o caso do formato do *Manville Personal Injury Settlement Trust*, criado para solucionar ações contra a Johns Manville, por meio da distribuição de fundos de forma equitativa entre reclamantes presentes e futuros – inclusive desconhecidos, sendo estabelecido como uma organização de acordos baseados em negociação<sup>218</sup>.

Entretanto, embora a instituição de uma entidade de infraestrutura específica normalmente esteja associada a um objeto específico, ou seja, haver uma dependência entre sua instalação e sua finalidade, este não é um único caminho viável para sua “criação”, sendo possível também que sua criação resulte da delegação de atribuições a entidades públicas ou privadas já existentes. Nesse sentido, Debora Hensler argumenta que atribuir a atividade resolução de litígios de massa em entidades públicas e privadas já existentes permite atrair mais a atenção o fenômeno das facilidades inerentes ao procedimento resolutivo desempenhado nessas entidades e provocar um debate mais amplo acerca de sua utilização<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> McGovern, Francis E. The Alabama DDT Settlement Fund, 53, *Law and Contemporary Problems*, 61-78, 1990, p. 1362.

<sup>217</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1367.

<sup>218</sup> SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: the Mannville Personal Injury Settlement Trust. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 28.

<sup>219</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1431-1432.

Assim, a decisão de criar uma entidade autônoma para um fim próprio ou aproveitar uma instituição já existente será determinada por critérios externos como localização, padrões de alocação e outras questões administrativas, de maneira que, apesar de resultarem em aspectos de diversos especialmente quanto aos custos de transação, a opção pela criação ou aproveitamento de uma estrutura já existente determinará questões importantes como os padrões de pagamento, a justiça processual, além da satisfação dos eventuais reclamantes<sup>220</sup>. Nesse sentido, elementos como existência de sede própria, estado de suas instalações, sua especialidade, qualificação e registros de suas experiências anteriores, são elementos relevantes na opção por uma entidade já estruturada<sup>221</sup>.

No contexto brasileiro, uma viabilidade dessa hipótese seria a delegação de atividades às Câmaras de Conciliação e Arbitragem, como a CCAF – Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, vinculada à Advocacia-Geral da União (AGU)<sup>222</sup>, a qual constitui um espaço já institucionalizado para resolução consensual de conflitos envolvendo entes da Administração Pública Federal. A existência de uma estrutura já institucionalizada, aliada a expertise técnica da câmara em lidar com múltiplos interessados, especialmente em casos de matérias complexas e com proporções de cunho coletivo, oferecem um elemento embrionário promissor para utilização da referida câmara, com adaptações, como uma espécie de *facility* no contexto de litígios complexos ou danos massificados.

A estrutura da CCAF reúne elementos que permitem essa viabilização, como a flexibilidade existente na forma como opera seus procedimentos, permitindo ajustes circunstanciais e adaptações ao caso, sua capacidade de articulação interinstitucional, especialmente diante sua interlocução com diversos órgãos públicos, além da credibilidade institucional já consolidada na atuação da câmara, o que tende a atribuir um cenário de “aceitação” por parte dos sujeitos envolvidos<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 185.

<sup>221</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019, p. 5.

<sup>222</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ccafdir/sobre>.

<sup>223</sup> Para Boni de Moraes Soares *et al*, A natureza institucional da CCAF, enquanto órgão integrante da Administração Pública, favorece a adesão de entes e entidades públicas aos procedimentos conciliatórios. A atuação de membros da Advocacia-Geral da União como conciliadores contribui para a interlocução interinstitucional, promovendo maior engajamento das partes envolvidas. Ademais, o formato procedimental adotado confere um grau de oficialidade aos acordos firmados, o que reforça a legitimidade e a eficácia das soluções autocompositivas promovidas pela câmara. (SOARES, Boni de Moraes, et al. A autocomposição de conflitos na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal: estudo do caso – UNIFESP x União. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution: RBADR*, Belo Horizonte: Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 21-44, jul./dez. 2020, p. 37-38

Prosseguindo, outro aspecto relevante nas *facilities* é o fato de que sua criação não precisa estar necessariamente vinculada a um conflito já instalado. Deborah R. Hensler destaca que existem instalações que serão constituídas para responder a uma gama de reclamações pendentes de resolução perante o judiciário, sendo consideradas *litigation-induced claims resolution facilities*,<sup>224</sup> ou seja, constituem resposta institucional induzida pela judicialização e apresentam aspecto resolução extrajudicial do volume de demandas que ocuparão as fileiras do judiciário. Todavia, é possível que essas instalações também sejam criadas de forma preventiva, antecipadamente à judicialização de milhares de ações no Poder Judiciário, tendo sua atuação voltada à prevenção de potenciais demandas<sup>225</sup>, mas também se destina à contenção imediata do dano, especialmente nos casos de desastres ambientais em que a tomadas de medidas urgentes é fator essencial.

Nesse contexto, a forma de criação – se judicial, convencional ou por lei – é fato determinante no design estrutural e nas formas procedimentais da entidade, inclusive determinando o método do procedimento de pagamento<sup>226</sup>. Além disso, no que diz respeito ao custeio dessas entidades, seu funcionamento pode ser financiado por recursos oriundos do governo (fonte estatal), de vários réus ou único réu (fonte exclusivamente privada oriunda do *repeat-player*), de modo que a escolha de sua organização, metodologia e mecanismos estão diretamente associados à sua origem – ato de criação – e sua base de financiamento<sup>227</sup>.

Além disso, as *facilities* podem assumir diferentes formas institucionais, que serão determinadas segundo a origem da controvérsia, os atores envolvidos e a fonte de seu custeio. É possível que assumam um modelo de natureza pública<sup>228</sup>, normalmente oriundos de sua instituição por autorização legislativa ou por meio de órgão estatal, ou ainda um modelo

---

<sup>224</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005. p. 1438.

<sup>225</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005. p. 1438.

<sup>226</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 6.

<sup>227</sup> McGovern, Francis E. The Alabama DDT Settlement Fund, 53 *Law and Contemporary Problems* 61-78, 1990, p. 1367.

<sup>228</sup> Um facility com natureza mista – aspectos públicos e privados – é o *United Nations Compensation Commission (UNCC)*, instituído pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, por meio da Resolução 687, de 03 de abril de 1991, e projetado para administrar o pagamento de compensações por perdas e danos decorrentes da invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990, sendo também criado um fundo arcar com pagamento das reclamações. Assim, a facility tinha dois objetivos centrais: avaliar, de forma rápida, justa e eficiente, as reclamações feitas contra o Iraque e processá-las de acordo com resoluções do Conselho da ONU; realizar o pagamento aos requerentes a partir dos fundos obtidos de um percentual do petróleo vendido pelo Iraque (McGOVERN, Francis. *Dispute Systems Design: The United Nations Compensation Commission*, 14 *Harvard Negotiation Law Review* 171-193 (2009), p. 173-176.

privado<sup>229</sup>, que costumam decorrer de acordos celebrados entre empresas, vítimas e outros interessados, sujeitos, nesse caso, à supervisão judicial. Há ainda a possibilidade de um modelo misto, que conjunge aspectos públicos e privados simultaneamente<sup>230</sup>, os quais refletem a complexidade inerente aos litígios atuais e evidenciam a versatilidade das *facilities* para se adequarem à diferentes contextos e as circunstâncias do litígio a ser enfrentado pela via desjudicializada.

É diante dessa versatilidade que Francis McGovern apresenta as *claims resolutions facilities* como um termo poli conceitual, visto que seu escopo maleável permite que elas apresentem contornos próprios, metas, padrões e critérios aplicáveis que variarão de acordo com o papel que desempenham no tecido social e político em que se inserem. Por isso, o autor considera seus elementos como uma verdadeira metáfora a ser decifrada e que lhe outorgará legitimidade<sup>231</sup>.

Nesse sentido, a legitimidade de uma *facility* encontra-se diretamente atrelada ao seu ato de origem, à natureza de sua fonte de financiamento e modelo escolhido. Estruturas com maior vinculação ao poder público tendem a gozar de maior aceitação social e institucional, tendo em vista o caráter imparcial e oficial que é presumido em função do vínculo. Em posição contrária, estruturas com predominância privada, a legitimidade frequentemente depende de contrapartidas mais robustas, como garantia de compensações integrais ou a assunção de

---

<sup>229</sup> Lynn A. Baker e Charles Silver, defendem a existência de três modelos básicos de *facilities* privadas, que comumente existem para ações de responsabilidade civil coletiva: acordos individuais com advogados internos; fundos de indenização para vítimas; e acordos coletivos (globais e de inventário). Na defesa dessa argumentação, os autores analisam os diferentes modelos de resolução de sinistros utilizados pela empresa General Motors – multinacional americana de fabricação de automóveis, com marcas como a Chevrolet – evidenciando que cada arranjo adotado pela empresa implicou em custos e benefícios únicos, tanto para a GM quanto para os reclamantes, em relação às diversas alternativas. A análise demonstrou não existir um modelo universal que atenda ao reclamante ou ao réu. Os modelos diferiam em múltiplas dimensões, mas não existe um único modelo ideal para reclamantes ou para o réu, o que levou à modulação da abordagem de acordo as particularidades do subgrupo de reclamantes e as exigências concretas de cada demanda. (BAKER, Lynn A.; SILVER, Charles. In *Defense of Private Claims Resolution Facilities*, 84, *Law and Contemporary Problems*, 45-72 (2021), p. 49, 59-60.

<sup>230</sup> Há inclusive a possibilidade de instituir uma *facility* por meio da criação de uma associação de direito privado. Um exemplo dessa possibilidade foi adotado pela empresa canadense Barrick Gold, que, diante de casos sistemáticos de violência sexual cometidos por seus funcionários contra mulheres de uma comunidade local na Papua-Nova Guiné, optou por estabelecer um mecanismo reparatório fora do judiciário, por meio de uma associação privada denominada “Porgera Remedy Framework Association (PRFA), com o fim de oferecer suporte e compensação às vítimas. Para mais informações, conferir: Jungk, Margaret, Chichester, Ouida, and Fletcher, Chris. 2018. “In Search of Justice: Pathways to Remedy at the Porgera Gold Mine.” Report. BSR, San Francisco. Disponível em: [https://www.bsr.org/reports/BSR\\_In\\_Search\\_of\\_Justice\\_Porgera\\_Gold\\_Mine.pdf](https://www.bsr.org/reports/BSR_In_Search_of_Justice_Porgera_Gold_Mine.pdf). Acesso em: 20 abr. 2025.

<sup>231</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1365-1366.

eventuais déficits financeiros pelo agente financiador – normalmente o réu ou réus – com o objetivo de compensar a imparcialidade e equidade no processo de reparação-compensação<sup>232</sup>.

Por esta razão, Francis McGovern desataca que o volume e a similaridade das reivindicações são variáveis críticas e determinantes na escolha do mecanismo de resolução dos conflitos, uma vez que o julgamento individual ou o acordo são os meios tradicionalmente aceitos para tal propósito. Em situações que envolvam um número reduzido de reivindicações, a exemplo de número menor que 100 – seria possível e preferível valer-se dos meios tradicionais, enquanto na hipótese de crescimento expressivo da quantidade de demandas e requerentes, especialmente quando estes compartilham de elementos fáticos e jurídicos semelhantes, as *facilities* apresentam-se como alternativas mais adequadas<sup>233</sup>, pois oferecem maior eficiência e coerência na gestão coletiva dessas pretensões, como antecipado na hipótese dessa dissertação.

Dessa forma, independentemente da forma adotada, a legitimidade da estrutura depende da transparência do processo de criação, da participação dos interessados e da capacidade de garantia de princípios básicos do devido processo legal, como o contraditório, a isonomia de tratamento e a boa-fé, de modo que concretude da base jurídica e a credibilidade social-pública da entidade está diretamente associada à efetividade desses elementos em sua constituição e funcionamento, como será desenvolvido no último capítulo dessa dissertação.

### **2.2.3 Modelo Procedimental e Formas de Organização**

Outros elementos importantes no estudo das *claims resolution facilities* é compreender seu modelo procedimental e suas formas de organização. O funcionamento das *facilities* é marcado por procedimentos próprios e uma estrutura administrativa que lhe outorga flexibilidade e agilidade no tratamento das demandas, na qual os pedidos são apresentados em formato padronizado, com cronograma temporal pré-definido, exigência de documentação específica, além de critérios transparentes para definição dos valores das indenizações. Em muitos casos, a estrutura da *facility* pode contar com a composição de avaliadores independentes, mediadores, painéis técnicos ou supervisores externos, responsáveis por conferir legitimidade aos procedimentos adotados.

---

<sup>232</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1367.

<sup>233</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1368.

Nesse contexto, o design procedimental dessas instalações de resolução de conflitos é fundado em um modelo distinto daquele encontrado nos tribunais de justiça – caracterizado por um sistema adversarial<sup>234</sup> –, sua realização é centrada em um modelo inquisitorial de tomada de decisões<sup>235</sup>, com objetivo na verdade e na participação, na garantia de baixos custos de acesso e no controle do processo centrado na própria instalação e não no advogado. Ou seja, embora sejam realizados estágios de descoberta (*discovery*) ou apresentação de evidências e argumentação, tais atividades não são orientadas pelo advogado<sup>236</sup>, mas conduzidas pela própria entidade sem interferência das partes envolvidas e interessados, às quais é reservada apenas sua notificação para viabilizar sua habilitação em eventual sistema de compensação.

Entretanto, ainda que em menor escala, há autores que defendem a possibilidade de que o desenho procedimental da *facility* se aproxime do sistema adversarial<sup>237</sup>, o que ocorreria nos casos em que sua pretensão não é apenas compensatória, mas que busca a reparação total dos danos. Nesses casos, há uma tendência a um modelo mais aberto e flexível à participação e interferência dos envolvidos e interessados no processo decisório, com abertura ao contraditório e negociações bilaterais, e as eventuais divergências não dirimidas entre as partes são decididas por um terceiro imparcial<sup>238</sup>.

No que diz respeito às formas de organização, há uma variedade de hipóteses que podem ser cogitadas. A primeira e mais comum é o design de um “fundo”, criado pelo próprio *repeat-player* ou suas seguradoras e destinado à indenização das vítimas de um determinado

---

<sup>234</sup> Um sistema do modelo adversarial é considerado isonômico, de modo que seus procedimentos são marcados pela predominância do diálogo entre as partes e uma maior passividade do juiz diante da investigação da verdade e para conduzir o procedimento. É isonômico porque as partes estão no mesmo patamar, restando ao juiz um papel de expectador dos debates e fiscal das regras do jogo, sejam elas substanciais ou de procedimento. (GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19. Número 3. setembro a dezembro de 2018. p. 278-279).

<sup>235</sup> O modelo inquisitorial é considerado assimétrico, no qual o procedimento é caracterizado por um ativismo judicial, um protagonismo do juiz, que participa ativamente na condução do processo e investigação da verdade. Tal modelo é assimétrico justamente por causa da verticalização da relação processual, ou seja, o juiz assumindo o papel de protagonista, acabava desiguando a relação entre as partes. A possibilidade de realização de convenção das partes sobre o procedimento é bastante reduzida, enquanto o estado-juiz se apropria do processo e o procedimento é determinado pela lei e pelo juiz de maneira minuciosa. (GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19. Número 3. setembro a dezembro de 2018. p. 278-279).

<sup>236</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1368.

<sup>237</sup> Deborah Hensler aborda esses modelos como sistema adjudicativos, os quais empregam regras de elegibilidade ao sistema indenizatório mais flexíveis e subjetivas, de maneira que os valores a serem pagos são determinados caso a caso e dependem de um processo adversarial para determinar seus resultados. (HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 182).

<sup>238</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 182-183.

evento danoso<sup>239</sup>. A ilustração dessa forma de organização é encontrada no já mencionado anteriormente *World Trade Center Victim Fund*, que foi constituído em formato de fundo financiamento por recursos públicos do Tesouro Nacional norte-americano, no valor de mais 7 bilhões de dólares, que tinham o objetivo principal de garantir a compensações significativas aos sobreviventes e aos familiares das vítimas dos atentados terroristas do conhecido “11 de setembro de 2001”<sup>240</sup>.

Outra possibilidade de organização é o formato de um *trust*<sup>241</sup>, que pode ser exemplificado pelo *Manville Personal Injury Settlement (Trust)*, uma entidade autônoma criada por decisão do Tribunal de Falência dos Estados Unidos, cuja finalidade era administrar os recursos disponíveis (o fundo) e distribuí-los de forma mais equitativa possível, buscando equilibrar os interesses tanto dos demandantes já identificados (atuais) quanto dos demandantes futuros, inclusive daqueles ainda não identificados<sup>242</sup>. Outro caso ilustrativo, é o *Dalkon Shield Claimants Trust*, estabelecido como um fundo de liquidação, que tinha por finalidade assumir a responsabilidade da empresa *AH Robins Company* e suas sucessoras por inúmeras ações de danos pessoais sob o *Dalkon Shield*<sup>243</sup>, resolvendo-as de forma justa e expedita, em conformidade com um plano de reorganização<sup>244</sup>.

Além disso, embora não seja encontrada uma presença marcante do advogado no modelo inquisitorial das *facilities*, é possível que ele ou um escritório funcione como a própria instalação, nos casos de sua forma mais simples, realizando o processo de alocação de danos,

---

<sup>239</sup> Mark A. Peterson destaca que as *claims resolutions facilities* são projetadas para fornecer meios eficientes de distribuição de indenizações aos reclamantes de um determinado litígio, principalmente por meio da redução da participação. Nesse sentido, há *facilities* que foram instauradas para “participar” de litígios e viabilizar negociações de acordo, enquanto outras foram concebidas como veículos de acordos e não de litígios. Nesse raciocínio, a instituição de “fundos” não compreendia a busca por um instrumento de execução da indenização a ser paga, mas como um mecanismo de negociação, de viabilização de interesses dos negociantes. (PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 113),

<sup>240</sup> ACKERMAN, R. The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective Administrative Response to National Tragedy. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 10, p.135-230, 2005, p. 137.

<sup>241</sup> O *trust* constitui uma relação jurídica constituída em três pilares distintos de interesse: “proprietário dos bens constituídos em *trust*, sendo o seu instituidor (settlor of trust); aquele a quem é incumbida a administração dos bens (o trustee), e o beneficiário, isto é, aquele que tem seus interesses administrados pelo *trustee* (*beneficiary*, ou *cestui que trust*), podendo este ser, inclusive, o próprio instituidor. Constituído um *trust*, o *trustee* se obriga a exercer os direitos que recebe em *trust* em proveito de outras pessoas (os beneficiários) ou para permitir que se alcance fim certo”. (MARTINS-COSTA, Judith. O “Trust” e o Direito Brasileiro. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, [S. l.], v. 12, p. 165–209, 2017, p.167.

<sup>242</sup> SMITH, Mariana S. Resolving Asbestos Claims: The Manville Personal Injury Settlement Trust, 53 *Law and Contemporary Problems* 27-36, 1990, p. 27-28.

<sup>243</sup> Para mais informações sobre o caso, conferir: THE NEW YORK TIMES. *The Sad Legacy of the Dalkon Shield*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1987/12/06/magazine/the-sad-legacy-of-the-dalkon-shield.html>. Acesso em: 25 maio. 2025.

<sup>244</sup> FEINBERG, Kenneth R., The Dalkon Shield Claimants Trust, 53 *Law and Contemporary Problems* 79-112, 1990, p. 103-104.

negociando com cada cliente e alinhando todos os casos a quantificação de um valor único. E nos casos em que ocorrer divergências na determinação dos danos entre clientes, é permitido a contratação de um terceiro, com ou sem sanção judicial, para realizar o processo de alocação. Nesse mesmo raciocínio, também é viável que os réus ou suas próprias seguradoras atuem também como uma *facility*, uma vez que os peritos de sinistros apresentam expertise no processamento e avaliação de sinistros<sup>245</sup>.

Nesse sentido, Francis McGovern considera que o modelo convencional de *claims resolution facility* seria aquele contempla a designação de um terceiro para determinar os valores dos danos, diretamente supervisionado pelo tribunal e sujeito as suas sanções oriundas da revisão judicial, ou, em sua forma mais simples, a nomeação de um *special master*<sup>246</sup>, para realizar a alocação de danos ou projetar um processo destinado a esta alocação<sup>247</sup>.

Ademais, considerando a multiplicidade formas organizações que essas instalações podem apresentar, sua estrutura organizacional pode incluir outros sujeitos, como curadores, administradores, juízes, comissários, mediadores, consultores, advogados e outros funcionários, que desempenham papéis diversos no funcionamento da estrutura, a exemplo de consultas financeiras ou estatísticas ou mesmo a representação da instalação perante o tribunal. Sobre a representação perante o tribunal, é possível cogitar até mesmo a presença de juízes independentes ou mediadores atuando no funcionamento das instalações<sup>248</sup>.

Todavia, considerando essas múltiplas formas de organização estrutural, é necessário que sejam observados parâmetros mínimos aos regular e legítimo funcionamento dessas instalações. Ao analisar diferentes modelos adotados no sistema norte-americano, Deborah Hensler, destaca alguns aspectos que devem ser considerados para o bom funcionamento dessas entidades. Entre eles, estão: (1) os requisitos necessários para o recebimento da compensação; (2) as provas ou evidências necessárias para comprovar os critérios de elegibilidade previamente definidos; (3) a forma de avaliação das reclamações; (4) as provas ou evidências necessárias à avaliação das reclamações; (5) a abrangência dos critérios de elegibilidade e o

---

<sup>245</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1368.

<sup>246</sup> No caso do September 11th Victim Compensation Fund, foi designado como special master o professor Kenneth Feinberg, reconhecido por sua ampla experiência na área, tendo recebido a função de gerir o funcionamento do fundo e, em relação a cada requerente elegível, determinar: a) a extensão dos danos sofridos, abrangendo perdas econômicas e não econômicas; e b) o valor da compensação devida, com base no dano comprovado e nas circunstâncias individuais (ACKERMAN, R. The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective Administrative Response to National Tragedy. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 10, p.135-230, 2005, p. 144)

<sup>247</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1368.

<sup>248</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1369.

grau de individualização das compensações; (6) a identificação dos procedimentos para a apresentação das reclamações; (7) as oportunidades ou hipóteses de recursos ou impugnação sobre as reclamações; (8) a existência de mecanismos que permitam ao reclamante deixar o sistema compensatório e optar pela via judicial contenciosa (*opt-out*); (9) a garantia de representação adequada dos requerentes; (10) a duração da instalação do sistema; (11) as regras quanto à limitação dos recursos destinados ao financiamento do fundo; e (12) a forma de financiamento do fundo, especialmente quando houve múltiplos responsáveis por sua composição.

Assim, para os fins dessa pesquisa, defende-se que o modelo mais adequado de estruturação de uma *facility* é aquele expresso por meio da constituição de uma pessoa jurídica autônoma, com personalidade jurídica própria, com capacidade de atuar em seu próprio nome, autonomia e independência de seus instituídos ou financiadores. Nesse sentido, essa entidade deve ter a capacidade e autonomia para gerir sua atuação de compensação e reparação de danos, seja de forma originária ou por delegação, podendo celebrar contratos, propor ações, contratar terceiros e firmar termos de cooperação interinstitucional com fins à execução de medidas necessárias ao seu pleno funcionamento. Sua atuação deve ocorrer de forma paralela ao Poder Judiciário na gestão coletiva de conflitos, constituindo terceiro colaborador do circuito de prestação da tutela jurisdicional adequada.

Portanto, a definição do modelo procedimental e da estrutura organizacional da *facility* desempenha papel central para o cumprimento de eficaz e eficiente de seus objetivos. Além disso, pode funcionar como um referencial inicial para a construção de novos arranjos institucional, pautados na eficiência, razoabilidade e justiça e capazes de enfrentar o volume e complexidade dos novos litígios que desafiam a capacidade técnica e operacional do Poder Judiciário, a exemplos dos litígios estruturais.

#### **2.2.4 Metodologia de Danos e Indenização**

No que diz respeito à metodologia de danos empregada em uma *facility*, esta pode se manifestar de diferentes formas dependendo do grau de certeza necessário ao pagamento, ou seja, pode variar de um pagamento padronizado de demandas, como ter um julgamento totalmente litigado perante um júri de pares. Na metodologia de pagamento mais comum, normalmente são selecionados três a cinco variáveis que são agrupadas em uma grade de pagamento, de modo que, sendo elegível, o requerente é alocado em uma das grades e recebe o

valor designado. De outra forma, nos casos de pagamento mais detalhados, é possível a seleção de um número maior de variáveis, aplicadas com auxílio de algoritmo ou fórmula. Por essas razões que cálculos mais padronizados, em detrimento de análises individualizadas, são mais aceitos<sup>249</sup>.

No entanto, os fatores e critérios utilizados para definição dos danos não estão limitados ao âmbito interno da entidade. É possível que haja contribuições e fatores externos, especialmente quando surgem divergências sobre a extensão do prejuízo e se torna necessário recorrer a mecanismos de mediação, arbitragem ou até mesmo a via adjudicatória tradicional para solucionar a controvérsia<sup>250</sup> – ainda que essa última alternativa não seja a mais estimulada em um contexto de desjudicialização.

Quanto a compensação fornecida por uma *facility*, suas limitações decorrem unicamente da decisão de seus criadores. Nesse contexto, a reparação-compensação pode assumir diversos enredos e formas: em dinheiro – entendido em sentido amplo, alcançando distintos instrumentos financeiros –, em espécie, por meio de medidas específicas, ou ainda na forma diferida, como é o caso de apólices de seguro ou um fundo disponível para danos futuros. Além disso, em certas situações é possível que a compensação possa ainda se apresentar sob a forma de apoio técnico ou suporte psicológico, embora essa última hipótese seja menos comum<sup>251</sup>.

Nesse contexto, sendo a forma compensação mais comum aquela expressa por reparações de ordem financeira, observa-se que o modelo norte-americano apresenta um enredo voltado ao réu na constituição dessas entidades, haja vista que a definição de aspectos financeiro-monetário como a fixação de *quantum* indenizatório global interessa primeiramente ao “réu”<sup>252</sup> do que às vítimas e demais interessados, pois, como destacado por Kenneth Feinberg<sup>253</sup>, possibilita ao litigante estimar o montante a ser pago a título de indenização pecuniária pelo dano causado.

---

<sup>249</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1372

<sup>250</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1373

<sup>251</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1373.

<sup>252</sup> Deborah Hensler destaca que a fixação do quantum indenizatório global busca reduzir a incerteza dos réus quanto ao valor que teriam que pagar, seja por meio de um teto para esse valor, seja por meio de uma transferência regular ou por meio da alocação de cotas fixas de indenização. (HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990, p. 179)

<sup>253</sup> FEINBERG, Kenneth R. The Dalkon Shields Claimants Trust. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990, p. 79.

Ao serem instaladas, essas entidades estabelecem critérios de elegibilidade de vítimas e interessados na indenização, o que viabiliza a categorização desses sujeitos em grupos ou categorias de compensação, de modo que pessoas que se encontram agrupadas no mesmo bloco de indenização, receberão o mesmo valor padronizado – teto de pagamento individual, ainda que fosse possível comprovar que seu dano foi superior ao de outra pessoa do grupo<sup>254</sup>. Essa padronização ocorre em razão dos critérios de justiça distributiva empregados pelas entidades, que se valem de critérios fixos, reduzindo os custos da resolução atomizada perante o judiciário – caso a caso.

Dessa forma, ainda que o valor recebido possa ser inferior ao que o indivíduo efetivamente teria condições de comprovar, ao aderir ao sistema compensatório da *facility*, fica impedido de rediscutir a validade ou o *quantum* indenizatório perante o Poder Judiciário, traduzindo-se em manifestação de renúncia a qualquer complemento ou reclamação relativa ao pagamento indenizatório, inclusive sua renegociação<sup>255</sup>.

Com isso, surge um dos principais pontos de discussão quanto as *facilities*: o valor da indenização não corresponde ao valor da lesão-dano. Esse ponto crítico se deve ao fato de que os valores são fixados por meio de plano de resolução (macro) do conflito objeto da instalação, nem sempre refletem a lesão-dano efetivamente suportado pelas vítimas. Em muitos casos, os critérios implementados são distintos dos parâmetros tradicionais do processo judicial, de maneira que não há, necessariamente uma recomposição completa do dano.

Assim, a definição do valor da indenização costuma ser influenciada por fatores diversos, que vão desde a natureza do direito violado, tamanho e diversidade do grupo atingidos, além de aspectos socioeconômicos e demográficos, como renda, gênero, etnia, educação e faixa etária<sup>256</sup>, embora existam critérios de que se repetem com frequência, como a gravidade e a extensão da lesão, a magnitude dos danos materiais, as perdas econômicas suportadas, a faixa etária da vítima e as circunstâncias a colocaram em exposição ao evento danoso, entre outros<sup>257</sup>.

Nesse contexto, uma das dificuldades mais marcantes enfrentadas pelo sistema de *facilities* reside justamente na tentativa de alcançar um “equilíbrio de justiça” entre a

---

<sup>254</sup> AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 159.

<sup>255</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 179

<sup>256</sup> HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 177

<sup>257</sup> HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005. p. 1432.

quantificação e a distribuição das compensações e a efetiva percepção de justiça pelos beneficiários-reclamantes. Isso se deve ao fato de que a satisfação plena – ou ainda que majoritária – dos interesses individuais dentro de uma coletividade afetada dificilmente se alcança por critérios padronizados, como é adotado nessas instalações. Em geral, esse equilíbrio de interesses só é viável, ainda que de forma limitada, por meio de processos consensuais, autocompositivos, que traduzem o interesse da coletividade. Isso porque, mesmo diante de uma estrutura voltada à resolução ampla de litígios, ainda existirão conflitos individuais ou setoriais que desafiarão a consecução integral dos objetivos da *facility*.

Há, nesse sentido, uma tensão entre dois objetivos que nem sempre se conciliam com facilidade: por um lado, a busca por igualdade no tratamento entre os requerentes na análise de seus pedidos e no pagamento das compensações; por outro lado, a necessidade de que a entidade responsável pela compensação – no caso a *facility* – disponha de flexibilidade para adaptar-se a contextos variáveis e imprevisos. Em muitos casos tenta-se mitigar essa tensão por meio de práticas voltadas à transparência e o compartilhamento de informações com fins a alcançar a equivalência anteriormente mencionada e permitir o aumento da legitimidade, o que, porém, pode acarretar efeitos colaterais, especialmente no que diz respeito à confidencialidade. Nesse dilema, Francis McGovern aponta que uma solução viável e intermediária seria a adoção de mecanismos de controle interno e de qualidade, complementados por auditorias externas independentes, capazes de garantir integridade ao desenvolvimento do sistema compensatório<sup>258</sup>.

Assim, o fato de uma entidade de infraestrutura específica adotar um sistema padronizado de danos, por si só, desde que respeitados critérios mínimos de razoabilidade e proporcionalidade, não representa uma injustiça aos danos que poderiam ser efetivamente comprovados. Isso porque a crítica de que o uso de padrões indenizatórios por meio de uma *facility* poderia comprometer um “ideal de justiça” é pautado em uma premissa equivocada ou parte de uma concepção formal ou procedimental de justiça.

No entanto, é preciso refletir em casos de alta conflituosidade e complexidade, e com número expressivo de vítimas, que para sujeitos que esperam por décadas a efetivação de direitos fundamentais ou insuficiência das políticas públicas governamentais, como saúde, educação, saneamento básico, acesso a medicamento e outros, a morosidade encontrada no

---

<sup>258</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1378-1379.

Poder Judiciário também é uma forma de injustiça<sup>259</sup>, de violação de direitos. Logo, a inserção de *facilities* nessa dinâmica oferece uma concretização mais célere e técnica desses litígios, o que pode ser observado como uma concessão à eficiência em detrimento da “justiça ideal”, caracterizando uma forma mais eficaz de alcançar e realizá-la no plano material.

### 2.2.5 Potencialidades, Limitações e Desafios

O contexto das *claims resolutions facilities* é um espaço de dualidade, pois apesar de oferecerem vantagens evidentes em termos de eficiência, redução de custos e acesso à reparação-compensação, também apresentam limitações e desafios à sua implementação. Entre os principais pontos de destaque das *facilities* estão sua flexibilidade procedimental, redução da litigiosidade no judiciário, rapidez na resolução de conflitos decorrentes de danos em massa, entre outros. Por outro lado, suas limitações e desafios normalmente são encontrados em problemas como falta de transparência, ausência de participação ou possíveis critérios desiguais de compensação. Assim, a discussão desses aspectos é essencial para os fins dessa pesquisa, especialmente quanto a avaliação de sua viabilidade no contexto brasileiro.

A respeito dos pontos positivos ou vantagens das *facilities* em relação às formas tradicionais de resolução de litígios complexos e massificados – especialmente o Poder Judiciário, diversos aspectos podem ser indicados, uma vez que uma variedade de “ativos” pode ser depositada nessa proposta de resolução de conflitos.

O primeiro destaque está na flexibilidade de sua estrutura, que facilmente se adapta às circunstâncias diversas e adversas do litígio objeto de resolução, ajustando-se às necessidades específicas das situações postas a sua análise e permitindo a formulação de planos de atuação mais adequados a partir da substituição e reformulação dos métodos operacionais que revelem

---

<sup>259</sup> Essa crítica à morosidade Judicial enquanto injustiça é antiga. Rui Barbosa em sua “Oração aos Moços”, em 1920, pontuou: Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente”. (BARBOSA, Rui, 1849-1923. *Oração aos moços*. Prefácio de senador Randolfe Rodrigues, Cristian Cyril Lyuch. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019, p. 58). No mesmo sentido, em abordagem a partir da ótica do direito penal, Sérgio Adorno e Wânia Pasinato afirmam que “o tempo é medida da justiça. Se longo, é cada vez menos provável corrigir falhas técnicas na condução administrativa dos procedimentos ou localizar testemunhas, eventuais vítimas, possíveis agressores. Se curto, corre-se o risco de suprimir direitos consagrados na Constituição e nas leis processuais penais, instituindo, em lugar da justiça, a injustiça” (ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo da justiça. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 19, n. 2, pp. 131-155, nov./2007, p. 132).

ineficazes<sup>260</sup>. Essa capacidade de adaptação contínua é determinada por um processo dinâmico de avaliação e reavaliação, alimentado pelo *feedback* dos envolvidos e pelas experiências acumuladas durante a implementação de suas atividades, o que viabiliza uma revisão cíclica tanto do formato institucional quanto dos procedimentos adotados.

Assim, pode-se observar, metaforicamente, uma *facility* como um camaleão, pois suas capacidades de adaptação ao “ambiente” é seu ponto forte, pois permite a tratativa das demandas com eficiência em quesitos de tempo e custos de transação. Francis McGovern destaca que a flexibilidade do design é encontrada na capacidade da entidade de acomodar as diversas variáveis encontradas em sua realização ao mesmo tempo que acomoda os objetivos desejados pela instalação, o que demonstra um verdadeiro contraste com o modelo tradicional de resolução de litígios encontrado no judiciário, o qual é engessado por regras que dificultam sua adequação as circunstâncias<sup>261</sup>.

No entanto, o Francis McGovern ressalta que embora seja feito esse contraste com base na flexibilidade, a própria flexibilidade nem sempre foi uma experiência feliz no processo judicializado, em razão de uma abertura à instabilidade e ao atraso, considerando que as partes podem aproveitar-se disso de forma tática e estratégica, uma vez que quanto maior o número de decisões judiciais quanto à gestão de casos, maior a possibilidade de disputas adversariais<sup>262</sup>.

Percebe-se na realidade atual judiciária – especialmente a brasileira – um “clamor” pela flexibilidade como uma porta de escape ao congestionamento judicial, à inefetividade dos títulos judiciais, à crise de gestão e outros problemas relativos à razoabilidade temporal processual e sua efetividade, apresentando como um instrumento de gestão processual<sup>263</sup>. Todavia as regras que orientam a atuação judicial ainda permanecem arraigadas a procedimentos tradicionais com espaço de acomodação de circunstâncias variantes limitado, estreito e ainda pouco aberto as inovações processuais que acompanham as modificações e interações sociais.

---

<sup>260</sup> SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: the Mannville Personal Injury Settlement Trust. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 35.

<sup>261</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1379.

<sup>262</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1379.

<sup>263</sup> Sobre a temática da gestão enquanto técnica eficiência processual, Conferir: WANDERLEI, José Reis. Juiz-Gestor: um novo paradigma. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: RIDB*, Ano 2 (2013), nº 8, 8697-8707. CABRAL, Antonio. (2018). Novas tendências e perspectivas sobre gerenciamento de casos: Propostas sobre procedimento de contrato e gerenciamento de atribuição de casos, *Peking University Law Journal*, 6:1, 5-54. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19. Número 3. setembro a dezembro de 2018. p. 276-295

Isso compromete a efetividade e eficiência da prestação jurisdicional, e é ainda mais ressaltado quando deslocado ao ambiente dos litígios coletivos e estruturais que tratam de direitos difusos, coletivos, irradiados, ramificados por todas as camadas sociais e exigem novos aportes de resolução não encontrados nas esteiras tradicionais dos procedimentos ofertados judicialmente. Há necessidade de avançar, de encontrar nossas portas de resolução de conflitos, que podem não estar na estrutura judicializada, mas em estruturas externas, que combinam flexibilidade, equidade, transparência e prestação jurisdicional, como as *facilities*.

Outra vantagem encontrada está associada à sua velocidade e custos de instalação quando comparados com modelo adjudicatório tradicional, especialmente quando criadas com a finalidade meramente compensatória, pois atuará sob critérios simplificados de fácil comprovação e revisão. E ainda quando criadas sob o viés da responsabilidade e posterior compensação, o que inevitavelmente trará novos critérios de elegibilidade e metodologia de avaliação e menos espaço para erros, ainda assim apresentará a resolução de controvérsias de forma mais célere e menos custosa que o tratamento judicial<sup>264</sup>.

Os baixos custos de instalação e operação dessas entidades em paralelo aos gastos representados pelo processamento da demanda no judiciário, permitem o alcance de um número maior de indenizações, em tempo rápido, com valores reduzidos no que tange ao custo de seu processamento<sup>265</sup>. Nesse sentido, um fato determinante para os baixos custos de funcionamento está na padronização do procedimento de compensação e a possibilidade de absorção de todos os gastos pelo causador do dano através do financiamento da instalação, isto é, que o processo de reparação-compensação seja custeado pelo *repeat player* a partir dos próprios lucros obtidos com a atividade potencialmente causadora de danos – espécie de *disgorgement*<sup>266</sup>.

Além disso, o elemento relativo à resposta temporal das *facilities* talvez seja uma das contribuições alocativas mais relevantes, pois o tempo de duração dos processos judiciais é fator determinante nos aspectos relativos à prestação jurisdicional adequada – ofertada em tempo razoável. E isso é viabilizado nessas entidades em função da adoção de procedimentos simplificados para o alcance da compensação, que reduz o tempo de resposta, ainda que considerado nesse tempo, o fluxo completo de instalação, desenvolvimento do plano e operação

---

<sup>264</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1379.

<sup>265</sup> Essa conclusão é identificada por Mark Peterson ao examinar os custos de funcionamento da Manville Personal Injury Trust. (PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 128).

<sup>266</sup> Esse assunto será retomado em tópico subsequente relativo à multifuncionalidade da responsabilidade civil por meio das entidades de infraestrutura específica.

da *facility*<sup>267</sup>. Todavia, ainda incluídas essas variáveis, estudo comparado realizado por Mark A. Peterson demonstrou que determinadas *facilities* norte-americanas apresentaram desempenho significativamente superior ao da via judicial tradicional, sendo muito mais céleres que a opção pelo processamento judicializado, solucionando um número de reivindicações de três a quatro vezes maior em prazos consideravelmente mais curtos<sup>268</sup>

Outro ativo de destaque é atribuído à sua capacidade dar tratamento equitativo horizontalmente às reivindicações, na medida em que esta torna-se de fácil acesso quando os processos de avaliação são padronizados, que se apresenta em completo contraste ao sistema tradicional, que produz resultados dados erráticos para casos em situação semelhante, que recebem revisão bastante crítica, mesmo quando realizadas comparações óbvias<sup>269</sup>. Nesse sentido, busca-se nessas entidades a oferta de uniformidade nas decisões, reduzindo riscos de contradições e evitando o fenômeno da “loteria judicial”, no qual o desfecho processo pode variar conforme o perfil do magistrado responsável, ou seja, sujeito à subjetividade do julgador. Assim, essa vantagem é relevante, especialmente nos casos de compensação financeira, pois contribui para que o valor das indenizações seja aplicado de forma uniforme entre os reclamantes, promovendo isonomia no tratamento das solicitações.

Outra vantagem inerente às *facilities* é a efetividade que trazem à resolução da controvérsia, que é expressa pela celeridade e o “aceite” dos resultados produzidos. Em outras palavras, a velocidade com que as reivindicações são processadas e alcançam a fase de pagamento é elemento de destaque para a instalação de uma *facility*, pois permitem a visualização de um processo com finalidade, desenvolvimento e possibilidade de efetivo encerramento. Francis McGovern ressalta as filas intermináveis de demandas aguardando solução já se mostram como um fator importante para se argumentar e defender a busca por uma via alternativa. Isso porque a celeridade que essa “via” alcança consegue conjugar o interesse de ambas as partes, tendo em vista que os réus podem pagar valores presentes líquidos por danos nominais em dólares, e os demandantes recebem um valor menor que os considerados ideias pelo litígio, porém sem os riscos inerentes e os custos de transação associados, de maneira que ao receber de imediato, os valores recebidos tornam-se maiores marginalmente<sup>270</sup>.

---

<sup>267</sup> PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990, p. 131.

<sup>268</sup> PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990, p. 133.

<sup>269</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1380.

<sup>270</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1380.

Prosseguimento, outro elemento que merece destaque é o conjunto de benefícios ofertados ao lado demandado, viés pouco explorado nas estratégias de resolução de litígios massificados. Essas entidades operacionalizam suas atividades em ambiente totalmente favorável ao réu, isto é, previsível e controlado, uma vez que possibilitam a estimativa antecipada do montante global a ser destinado às indenizações –conforme já abordado em tópico antecedente – e permitem a utilização de diferentes formas de compensação. Nessa ótica, essa variedade de alternativas representa vantagem significativa ao réu, permitindo-lhe incorporar ao desenho da instalação ou sistema de compensação opções que vão além do pagamento em dinheiro<sup>271</sup>.

E essas alternativas de compensação podem incluir benefícios que, apesar de apresentarem o mesmo custo financeiro ao réu, podem ter percepção distinta e até mesmo mais elevada pelo beneficiário<sup>272</sup>, especialmente quando alinhadas às suas preferências ou necessidades específicas<sup>273</sup>. Logo, é possível perceber um aspecto de determinação comportamental nessa vantagem, pois integra à lógica de compensação incentivos comportamentais – destinados à resolução mais eficiente e aceitável para ambas as partes no aspecto “vantagem”.

Esse aspecto comportamental provocado pelas *facilities* pode ser comparado – reservada as devidas proporções e limites – aos *nudges* ou “empurrões”, enquanto instrumentos de impulso comportamental<sup>274</sup>. Nessa ótica, por meio da avaliação de aspectos relativos ao tempo de resolução e compensação mais aproximada aos interesses do reclamante, as *facilities* provocam impulsos involuntários ao “aceite” da resolução de forma desjudicializada, especialmente diante da redução dos esforços do reclamante, que não terá que aguardar a discussão relativa à responsabilidade do réu – a qual é presumida – e irá direto à definição do

---

<sup>271</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1380

<sup>272</sup> No *September 11th Victim Compensation Fund*, apesar de ser fundamentado nas regras tradicionais da responsabilidade civil – os quais, em regra, favorecem financeiramente indivíduos de maior renda – era possível observar também elementos de políticas de bem-estar-social, o que permitia a concessão de compensações ajustadas às necessidades dos beneficiários. Com isso, Special pode conduzir a gestão do fundo a partir de elementos de redução de desigualdades econômicas entre os requerentes, atribuindo flexibilidade e sensibilidade ao processo de distribuição de recursos. (ACKERMAN, R. The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective Administrative Response to National Tragedy. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 10, p.135-230, 2005, p. 139).

<sup>273</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1380

<sup>274</sup> De acordo com Thaler e Sunstein, o *nudge* consiste em pequenas e sutis intervenções desenhadas por arquitetos de escolha, com base em evidências comportamentais, as quais buscam influenciar, de forma previsível, as decisões das pessoas, sem eliminar opções disponíveis ou impor restrições econômicas consideráveis, preservando, assim, sua liberdade de autonomia. (THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New York: Penguin Publishing Group. Edição do Kindle, 2009. p. 6.)

valor da indenização. Além disso, há vantagem estratégica no aspecto negociação ao reclamante, uma vez que a opção pela *facility* reduz a assimetria informacional<sup>275</sup> em seu benefício, pois ele mantém o controle sobre as informações relacionadas à extensão dos danos sofridos e pelas provas que pretende utilizar, o que cria um ambiente de incerteza para o réu e tende a fortalecer a posição do reclamante durante eventuais tratativas de negociação<sup>276</sup>, ressaltando mais uma vez o aspecto comportamental dos “impulsos”.

De outra banda, é preciso ressaltar que o empurrão provocado pelo *nudge* não é uma obrigação, pois “devem sempre induzir mudanças comportamentais, sempre preservando a liberdade de escolha do indivíduo, pois, apesar de orientarem em uma determinada direção, o próprio cidadão pode escolher seguir outro caminho”<sup>277</sup>. Ou seja, o incentivo comportamental provocado é apenas uma “opção” voltada ao bem-estar do indivíduo, o que, porém, não o limite ou expõe a um único caminho. Sua ideia, antes de tudo, é produzir *insignths* que respeitem a liberdade de escolha dos indivíduos e lhe orientem à melhor decisão e ao bem comum<sup>278</sup>. E isso é plenamente aplicável às *facilities* uma vez que a opção pela instalação ou o litígio judicializado é determinada pelo requerente, podendo optar pela propositura de sua demanda no judiciário<sup>279</sup> e ainda que escolher o processamento pela *facility* terá direito ao *opt-out* ou desistência por essa via<sup>280</sup>

Dessa forma, a utilização desse mecanismo comportamental releva-se benéfico tanto ao réu quanto ao reclamante, na medida que as possibilidades de alcançar o resultado útil tornam-se difusas e palpáveis, tornando a decisão relativa à compensação mais viável em termos práticos, e o conflito é encaminhado para uma resolução efetiva, aspecto especialmente

---

<sup>275</sup> Há, porém, autores que discordam dessa vantagem, como é o caso de Linda S. Mullenix, que afirma em muitos casos as vítimas apresentam déficit de informações comparativas, além de não possuírem a capacidade de fazer uma avaliação informada, equilibrada e bem-informada do cenário jurídico alternativo. (MULLENIX, Linda S. Mass Tort Funds and the Election of Remedies: The Need for Informed Consent. *Review of Litigation*, v. 31, jan. 2012. p. 865.

<sup>276</sup> AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 171.

<sup>277</sup> DE ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia; GÓES, Gisele Santos Fernandes; PEREIRA, Bernardo Augusto Costa. A utilização dos nudges nas sessões de mediação como instrumento da política nacional de tratamento adequado dos conflitos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2022, p. 9.

<sup>278</sup> VERBICARO, Dennis; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. A economia comportamental no desenho de políticas públicas de consumo através dos nudges. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 30, n. 133, jan./fev. 2021 – versão eletrônica, p. 12.

<sup>279</sup> Ian Ayres afirma que se o réu não estabelecer um mecanismo de reinvidicação para fazer ofertas categoriais, o autor deve escolher se aceita ou não a proposta. (AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 161).

<sup>280</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1377.

relevante no contexto das estratégias alternativas – e especialmente à hipótese dessa dissertação quanto à busca por concretude as medidas estruturais.

Outro e último elemento promissor é o fascínio da finalidade, que está diretamente associado ao dano psíquico da incerteza que circunda os conflitos massificados, uma vez que se a disputa ou litígio se prolongar, é possível que existam custos substanciais imposto aos requerentes, aos réus ou até mesmo à coletividade. Nesse cenário, a incerteza atua como catalisadora de efeitos adversos que intensificam a disputa e ampliam a controvérsia. E o principal destaque da *facility* é exatamente evitar deslocamentos decorrentes desses impactos que geram controvérsia, por meio da bifurcação da responsabilidade dos danos, porquanto permite que as partes resolvam a responsabilidade dos danos sem necessariamente aguardar a resolução de um processo de avaliação de danos individualizado<sup>281</sup>.

Por outro lado, abordando suas limitações, um problema ou defeito encontrado nas *facilities* é a dinâmica da finalidade em razão do problema de consciência de tempo criado por essas entidades. Esse problema decorre da capacidade de separar a responsabilidade dos danos, o que cria um incentivo distinto os gerenciadores judiciais, de modo que diante da possibilidade de julgar um número considerável de casos de forma rápida e a demanda ser julgada contra o réu, haverá no tribunal uma pressão para que o réu faça um acordo. E isso servirá de carta de troca aos advogados dos demandantes, que reconhecendo os interesses do tribunal de resolver todos os casos de uma única vez, irão se aproveitar de tal fato para aumentar os riscos e o tamanho das perdas potenciais para os réus, além de manipularem a imprensa para elevar as pressões para formação de um acordo<sup>282</sup>.

Essa situação gera consequências econômicas à empresa – o *repeat player* – afetando diretamente o mercado de capitais, suas ações e outras circunstâncias correlatas. Como resultado, surge o problema da consciência ou percepção temporal, quando o réu passa a impugnar individualmente cada reivindicação ou em grupos, inviabilizando o tratamento coletivo das reivindicações. Assim, sempre que houver a opção final como sendo a *facility*, as pressões se manterão, o que pode ser expressivamente custoso o debate jurídico envolvido na situação – muitas vezes mais custoso do que a própria solução da controvérsia.

Nesse contexto, Francis McGovern destaca três problemas associados às *facilities*. O primeiro é a elasticidade, inerente a qualquer litígio de reivindicações de massa, que torna o

---

<sup>281</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1380

<sup>282</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1381-1382.

conflito aberto para um número maior de requerentes, visto que a proposta é um procedimento rápido e barato que tratará pagamento em dinheiro tornam o universo de requerentes potenciais bem maior do que quando se propõe um processo com altos custos e julgamento lento<sup>283</sup>.

Como consequência desse processo de elasticidade do universo de requerentes e o processamento acelerado das reivindicações, há abertura para maior possibilidade de erros, ou seja, aumento nas taxas de erro<sup>284</sup>, o que compromete a assertividade dos pagamentos, pois é possível que um número maior de “falsos positivos” seja pago nessa modalidade se comparado com o número que seria obtido com o processo tradicional<sup>285</sup>.

Nesse sentido, o agrupamento dos reclamantes em grupos ou categorias de indenização, com fixação dos valores previamente, pode gerar discrepâncias no processo indenizatório quando considerado na perspectiva individual. Isso porque, em determinados casos, um reclamante-vítima com danos menos severos pode receber um valor desproporcionalmente elevado, enquanto outro, com prejuízos e danos mais expressivos, pode ser subcompensada<sup>286</sup>, comprometendo a efetividade da reparação, além de se adequar à noção de justiça. Mark A. Peterson ilustra essa disparidade ao comparar as situações de uma gestante que perdeu um filho e quase morreu em um aborto séptico, ou uma jovem sem filhos submetida à histerectomia, cujas perdas são significativamente mais intensas do que as de uma mulher com doença inflamatória pélvica (DIP) leve. Nesse cenário, o pagamento uniforme entre as três mulheres seria desproporcional, isto é, excessivo para a vítima de DIP e insuficiente para as demais com danos mais graves<sup>287</sup>.

Além disso, apesar da agilidade e eficiência econômica no tratamento de danos massificados, há autores que apontam críticas relativas à justiça processual e substantiva relativas a essas entidades, argumentando que muitas dessas instalações apresentam déficit relativo à participação democrática, baixa transparência, racionalidade, devido processo legal e assimetria de poder entre as partes (aspectos processuais), além de problemas relativos a

---

<sup>283</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1383.

<sup>284</sup> Deborah Hensler também ressalta o aspecto do “erro” ao argumentar que a judicialização do litígio, com representação de advogado, tende a gerar decisões menos suscetíveis a equívocos e erros, uma vez que o envolvimento formal das partes e a importância dos resultados em jogo contribuem para um maior rigor na condução do processo. (HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005. p. 1434)

<sup>285</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1383-1384.

<sup>286</sup> AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 160

<sup>287</sup> PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 123-124.

critérios arbitrários de elegibilidade, desigualdade e injustiça nas compensações e no tratamento dispensado às vítimas e interessados<sup>288</sup>.

Outro aspecto elemento limitador e pouco explorado é seu caráter sempre “pós-evento danoso”, isto é, sua criação com perspectiva reparatória e não preventiva. Embora alguns eventos que provocam danos em massa não sejam previsíveis diante de sua aleatoriedade, a maioria das *facilities* existentes na experiência norte-americana são estabelecidas após o dano já propagado (*ex-post*), o que tende a provocar a criação de modelos de *facilities* reativos e improvisados ao “calor do momento” e da comoção social, comprometendo a adoção de critérios racionais e justos. Nesse sentido, Linda S. Mullenix<sup>289</sup> defende a importância de pensar a criação de fundos ou *facilities* de forma antecipada (*ex-ante*) com base em teorias claras de justiça distributiva, com o objetivo de responder a danos coletivos e comunitários.

Além desses, há outro problema de natureza mais sutil, porém relevante: a dissonância cognitiva. Esse problema surge da bifurcação da responsabilidade e danos, uma vez que a fixação de métricas diferentes para definir danos individuais e danos totais pode criar um conflito com relação à percepção de legitimidade. Em outros termos, a referida bifurcação provoca um desacoplamento entre causalidade “geral” e causalidade “individual”, o que altera a dinâmica de tomada de decisões através da distinção entre risco e dano, grupo e indivíduos. Logo, quando o grau dessa dissonância é elevado, automaticamente há riscos de comprometimento da aceitação pública e legitimidade<sup>290</sup>.

Por outro lado, Francis Mcgovern destaca que a comparação das *facilities* com o modelo tradicional de processo é injusta, pois o litígio começa sem acordo, enquanto a *facility* começa com uma abordagem mínima consensual (um acordo parcial). Logo, o nível de controvérsia deve ser menor; os objetivos devem ser bem mais definíveis e atingíveis<sup>291</sup>.

Dessa forma, as *facilities* viabilizam uma dinâmica necessária às possibilidades de acordos em massa, em detrimento das possibilidades de adoção de técnicas judiciais tradicionais, ortodoxas e não abertas à racionalidade contemporânea de acesso à justiça, de prestação jurisdicional e resolução de controvérsias. No entanto, essas estruturas também

---

<sup>288</sup> MULLENIX, Linda S., Designing Compensatory Funds: In Search of First Principles (July 15, 2014). Stanford Journal of Complex Litigation, Vol. 3, 2015, *Forthcoming*, *U of Texas Law, Public Law Research Paper* No. 567, p. 10-11.

<sup>289</sup> MULLENIX, Linda S., Designing Compensatory Funds: In Search of First Principles (July 15, 2014). Stanford Journal of Complex Litigation, Vol. 3, 2015, *Forthcoming*, *U of Texas Law, Public Law Research Paper* No. 567, p. 14-15.

<sup>290</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1384.

<sup>291</sup> MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1384.

apresentem limitações e desafios importantes, especialmente aqueles relativos à proporcionalidade nas indenizações e equidade entre os reclamantes, o que demonstra que seu uso deve ser cuidadosamente avaliado às circunstâncias do caso.

## 2.3 CASOS PRÁTICOS DE EIE'S NO CONTEXTO NORTE-AMERICANO

A experiência norte-americana oferece exemplos paradigmáticos entidades de infraestrutura específica voltadas à gestão e execução de compensações em casos de danos de grande magnitude, permitindo compreender, de forma prática, a aplicação desse modelo. Entre os casos mais emblemáticos, destacam-se o *Gulf Coast Claims Facility*, criado em decorrência do desastre ambiental provocado pela explosão da plataforma *Deepwater Horizon* no Golfo do México, e o *Alabama DDT Settlement Fund*, estabelecido para reparar os prejuízos ambientais oriundos da contaminação por DDT. A análise dessas experiências permite identificar, de modo empírico, os elementos estruturais e procedimentais que caracterizam o funcionamento dessas entidades, bem como avaliar sua efetividade, seus limites e lições extraídas para aprimoramento do modelo.

### 2.3.1 O caso da exploração da plataforma *Deepwater Horizon* no Golfo do México e a criação do *Gulf Coast Claims Facility*

A explosão da plataforma de perfuração *Deepwater Horizon*, em 20 de abril de 2010, no Golfo do México, foi um dos maiores desastres humano, econômico e ambiental da história norte-americana.

A referida plataforma, de propriedade da empresa suíça *Transocean*<sup>292</sup> e arrendada da BP (British Petroleum), era uma unidade (sonda) de perfuração do tipo semissubmersível, de quinta geração, sendo a maior e mais moderna categoria de sonda de perfuração da época do ocorrido. A unidade operava no Golfo do México, a cerca de 66 km da costa da Louisiana, especificamente no poço de *Macondo*, situado a uma profundidade de 1.500m de lâmina de água, e 4.000m no interior do leito marinho já perfurados, o que significava uma distância de 5.500m entre a superfície da água e a extremidade inferior do poço<sup>293</sup>.

---

<sup>292</sup> A *Transocean* é uma multinacional estadunidense e líder mundial no ramo de perfuração offshore. Disponível: <https://www.deepwater.com/>.

<sup>293</sup> FIGUEIREDO, Marcelo Gonçalves; et al. O acidente da plataforma de petróleo *Deepwater Horizon* após 12 anos: análise com foco na dimensão coletiva do trabalho e nos fatores organizacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, 2022; 38(12), p. 5.

Nesse contexto, estando a plataforma no estágio de final de operação e prestes a realizar o abandono<sup>294</sup>, após ser lacrado por meio de cimentação e realizados os testes de pressão, ela sofreu uma explosão que liberou uma grande quantidade de gás natural, resultando em um incêndio incontrolável, além da morte de 11 trabalhadores tripulantes e outros gravemente feridos<sup>295</sup>.

A explosão originou-se no rompimento do núcleo concreto da plataforma provocado pela explosão de gás natural. Acredita-se, que o núcleo, que havia sido recentemente instalado e deveria selar o poço para o uso futuro, poderia ter falhado por ter sido muito fraco para suportar a pressão, tendo em vista que era composto por uma mistura de concreto que usava nitrogênio para acelerar a cura. E embora a BP tenha tentado ativar o mecanismo de falha de segurança do equipamento instalado para desligar o canal por meio do qual o óleo era extraído, denominado de preventor de explosão, o dispositivo não respondeu corretamente<sup>296</sup>

Ato seguido, dois dias após a explosão, a plataforma afundou e provocou o vazamento estimado de 4,9 milhões de barris de petróleo no oceano ao longo de 87 dias, até que o poço fosse finalmente selado, o que somente ocorreu em 19 de setembro de 2010, a plataforma afundou, dando início ao maior vazamento de petróleo da história dos Estados Unidos.

De acordo com relatório *Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*<sup>297</sup>, à medida que o volume desordenado de petróleo jorrava da explosão de Macondo ele atingia a superfície, o que tinha o potencial de afetar todos os organismos marinhos e costeiros, além de ser levado aos pântanos salgados, bancos de lama, mangais e praia arenosas, os quais, cada um a sua maneira, são habitats essenciais em um ou mais estágios de vida de muitas espécies da região. E por serem interdependentes, há um efeito significativo sobre qual uma dessas espécies, de maneira que seria possível derrubar toda uma população existente por meio do desequilíbrio na complexa cadeia alimentar.

---

<sup>294</sup> O abandono temporário de uma plataforma de perfuração ocorre quando, após a vedação do poço, a estrutura se desconecta e deixa sua locação. Esse procedimento permite que outra plataforma retome a operação posteriormente, dando continuidade ao processo e iniciando a extração de óleo e gás. Antes do abandono, é essencial lacrar o poço, cimentando sua base para impedir a migração de hidrocarbonetos até que se inicie a fase produtiva. (FIGUEIREDO, Marcelo Gonçalves; et al. O acidente da plataforma de petróleo Deepwater Horizon após 12 anos: análise com foco na dimensão coletiva do trabalho e nos fatores organizacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, 2022; 38(12), p. 5).

<sup>295</sup> FIGUEIREDO, Marcelo Gonçalves; et al. O acidente da plataforma de petróleo Deepwater Horizon após 12 anos: análise com foco na dimensão coletiva do trabalho e nos fatores organizacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, 2022; 38(12), p. 6.

<sup>296</sup> MARINE PAGE. Dmitry. *The Gulf of Mexico Oil Spill and Fire*. Disponível em: <https://maritimepage.com/the-gulf-of-mexico-oil-spill-and-fire/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

<sup>297</sup> NATIONAL COMMISSION ON THE BP DEEPWATER HORIZON OIL SPILL AND OFFSHORE DRILLING. *Deep water [electronic resource]: the Gulf oil disaster and the future of offshore drilling: report to the President*, p. 176-177. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

O impacto ambiental do acidente foi devastador, com a contaminação de ecossistemas marinhos e áreas costeiras, além de afetar comunidades pesqueiras e a economia das regiões litorâneas dos estados de Louisiana, Mississippi, Alabama e Flórida em função da vasta área de poluição. As proporções foram tão catastróficas, de modo que até 1º novembro do ano do ocorrido, os socorristas da vida selvagem coletaram 8.183 pássaros, 1.144 tartarugas marinhas e 109 mamíferos afetados pelo derramamento de óleo, os quais, vivos ou mortos, foram encontrados visivelmente oleados<sup>298</sup>. Há inclusive uma cena que chocou o mundo relativa às consequências trágicas do desastre: a foto de um pelicano-pardo encharcado de óleo, que se tornou símbolo do pior desastre ambiental da história dos Estados Unidos<sup>299</sup>.

Investigações posteriores apontaram falhas significativas nos procedimentos de segurança e fiscalização, incluindo problemas no cimento usado para vedar o poço, falhas no *blowout preventer* (equipamento de segurança projetado para interromper vazamentos) e negligência da BP na avaliação dos riscos da operação<sup>300</sup>.

Nesse contexto, no âmbito criminal, a BP Oil firmou um acordo com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, em novembro de 2012, pelo qual reconheceu sua responsabilidade por 11 acusações de homicídio culposo, além de responder por obstrução à investigação conduzida pelo Congresso e por infrações ambientais. Como parte dos compromissos assumidos, a empresa concordou em submeter-se ao monitoramento governamental de suas práticas de segurança e conduta ética por um período de quatro anos<sup>301</sup>.

Por outro lado, diante das proporções do acidente, milhares de pretensões começaram a surgir em face da Deepwater Horizon, além da pressão política e social voltada para a mitigação dos danos causados e a compensação dos sujeitos diretamente ou indiretamente afetados. Com isso, houve uma pressão pública e governamental que levaram a inúmeras

---

<sup>298</sup> NATIONAL COMMISSION ON THE BP DEEPWATER HORIZON OIL SPILL AND OFFSHORE DRILLING. Deep water [electronic resource]: the Gulf oil disaster and the future of offshore drilling : report to the President, p. 181. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

<sup>299</sup> Cf. BBC NEW BRASIL. *O passado encharcado de óleo que chocou o mundo*. Disponível em: [https://www-bbc-com.translate.google/future/article/20231002-the-photo-of-the-deepwater-horizon-bird-that-shocked-the-world?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt&\\_x\\_tr\\_pto=tc&\\_x\\_tr\\_hist=true](https://www-bbc-com.translate.google/future/article/20231002-the-photo-of-the-deepwater-horizon-bird-that-shocked-the-world?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc&_x_tr_hist=true). Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>300</sup> THE GUARDIAN. *BP bears brunt of blame for Deepwater Horizon catastrophe*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2011/sep/14/bp-blamed-deepwater-horizon-report>. Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>301</sup> MUSKAL, Michael. *BP pleads guilty to manslaughter in 2010 gulf oil spill*. Los Angeles Times (online). Disponível em: <https://www.latimes.com/world/la-xpm-2013-jan-29-la-na-nn-bp-pleads-guilty-to-manslaughter-in-2010-gulf-oil-spill-20130129-story.html>. Acessado: 07 fev. de 2025.

tratativas e negociações com o governo dos Estados Unidos, até que, em 16 de junho de 2010, a BP concordasse em criar um fundo de compensação no valor de US\$ 20 bilhões<sup>302</sup>.

O fundo foi intitulado de *Gulf Coast Claims Facility* (GCCF), o qual tinha por objetivo agilizar o processo de indenização de pessoas e empresas impactadas pelo derramamento de petróleo, em uma proposta de contenção às milhares de ações que chegariam até o poder judiciário norte americano. Gerido de forma independente, foi indicado para administração do fundo o advogado e professor Kenneth Feinberg, que já havia atuado na administração do fundo destinado a compensação das vítimas do 11 de Setembro<sup>303</sup>.

Além do Gulf Coast, a empresa também firmou o compromisso voluntário de criar outro fundo, no valor de US\$ 100 milhões (cerca de R\$ 178 milhões), para compensar trabalhadores da indústria petrolífera afetados pelo fechamento de plataformas de exploração em águas profundas após o vazamento<sup>304</sup>.

O GCCF começou a operar em agosto de 2010, recebendo aproximadamente 1 milhão de pedidos de compensação e o processo de indenização foi dividido em três categorias principais<sup>305</sup>:

1. Reclamações emergenciais: Esses eram valores concedidos rapidamente a indivíduos e empresas que demonstrassem perdas diretas devido ao desastre. Não era necessário assinar um termo de renúncia de direitos para receber esses pagamentos;
2. Reclamações definitivas: Compensações para aqueles que aceitaram um acordo final, renunciando ao direito de processar a BP no futuro. Para receber um Pagamento Final, os reclamantes precisavam assinar um termo de liberação e renúncia de direitos.
3. Reclamações intermediários: Essas eram compensações parciais concedidas enquanto os impactos financeiros totais ainda estavam sendo avaliados, ou seja, eram destinados às vítimas que ainda aguardavam um cálculo final de suas perdas, de modo que os reclamantes podiam solicitar esses pagamentos periodicamente sem renunciar a futuros direitos legais;

---

<sup>302</sup> BBC NEWS BRASIL. BP aceita criação de fundo de US\$ 20 bilhões para vítimas de vazamento. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616\\_obama\\_bp\\_reuniaorg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_obama_bp_reuniaorg). Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>303</sup> BBC NEWS BRASIL. BP aceita criação de fundo de US\$ 20 bilhões para vítimas de vazamento. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616\\_obama\\_bp\\_reuniaorg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_obama_bp_reuniaorg). Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>304</sup> BBC NEWS BRASIL. BP aceita criação de fundo de US\$ 20 bilhões para vítimas de vazamento. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616\\_obama\\_bp\\_reuniaorg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_obama_bp_reuniaorg). Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>305</sup> GULF COAST CLAIMS FACILITY – Frequently asked Questions. Disponível em: [https://www.restorethegulf.gov/sites/default/files/imported\\_pdfs/library/assets/gccf-faqs.pdf](https://www.restorethegulf.gov/sites/default/files/imported_pdfs/library/assets/gccf-faqs.pdf). Acesso em: 07 fev. 2025.

Essas categorias foram estabelecidas para organizar e agilizar o processo de compensação às vítimas do desastre da Deepwater Horizon, de modo a permitir que as necessidades e circunstâncias dos afetados fossem consideradas e que as opções de compensação ocorrem de acordo com a natureza e a extensão das perdas.

Apesar da rapidez na criação do fundo, o GCCF foi alvo de críticas, pois muitos reclamantes alegaram dificuldades para comprovar perdas, além de valores considerados insuficientes<sup>306</sup>. Posteriormente, o fundo foi substituído pelo Deepwater Horizon Claims Center (DHCC), parte de um acordo judicial firmado em *claims action* em 2012<sup>307</sup>, um novo modelo de fundo com supervisão judicial, que destinou bilhões de dólares adicionais para as indenizações e cuja administração coube a Patrick Juneau, por meio de designação judicial.

A BP enfrentou múltiplos processos judiciais e sanções ambientais. Em 2015, a empresa fechou um acordo com o governo dos Estados Unidos e os estados afetados, concordando em pagar um total de US\$ 20,8 bilhões, o maior acordo ambiental da história dos EUA<sup>308</sup>. Além disso, a BP foi condenada por negligência grave, o que aumentou as penalidades sob a Lei de Poluição por Petróleo (*Oil Pollution Act*).

As indenizações e multas ambientais totalizaram mais de US\$ 65 bilhões<sup>309</sup>, incluindo pagamentos para limpeza ambiental, recuperação de ecossistemas e compensações para empresas e indivíduos prejudicados.

Em decisão proferida em 22 de janeiro de 2021, o juiz distrital Carl J. Barbier destacou a relevância do programa de indenização instituído no *Deepwater Horizon Claims Center* (DHCC), classificando-o como um dos mais expressivos acordos já realizados em ações coletivas. No âmbito desse programa, foram desembolsados mais de US\$ 12 bilhões para

---

<sup>306</sup> Os registros da Facilidade de Reclamações da Costa do Golfo (GCCF) mostram que, entre 23 de agosto de 2010 e 7 de março de 2012, um total de 574.379 indivíduos enviaram pedidos de compensação. No entanto, apenas 221.358 desses solicitantes receberam pagamentos. Dessa forma, aproximadamente 61,46% das reivindicações foram rejeitadas, resultando na negativa de compensação para a maioria dos requerentes. (THE DONOVAN LAW GROUP. BP Oil Spill Victims Opt-Out of the Deepwater Horizon Class Action Settlements. Disponível em: <https://donovanlawgroup.wordpress.com/2012/10/15/bp-oil-spill-victims-opt-out-of-the-deepwater-horizon-class-action-settlements/>. Acesso em: 07 fev. 2025).

<sup>307</sup> LONGSTRETH, Andrew. STEMPEL, Jonathan. BP spill claims process set up, Feinberg relieved. *Reuters* (online).

<sup>308</sup> AYUSO, Silvia. EUA elevam a multa recorde para a BP pelo vazamento no golfo do México. *EL Pais*, 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/05/internacional/1444060968\\_808370.html?utm](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/05/internacional/1444060968_808370.html?utm). Acesso em: 07 fev. 2025.

<sup>309</sup> GUIADIAN. *BP's Deepwater Horizon bill tops \$65bn*, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2018/jan/16/bps-deepwater-horizon-bill-tops-65bn>. Acesso em: 07 fev. 2025.

atender a 178 mil solicitações de compensação, além dos valores destinados ao pagamento de multas, taxas e iniciativas de recuperação ambiental<sup>310</sup>.

Nesse sentido, após receber informações do administrador judicial Patrick Juneau sobre a conclusão dos procedimentos compensatórios, o juiz Barbier determinou o encerramento do programa de reparação conduzido pela Corte, restando à BP Oil os procedimentos para efetuar os ajustes finais capazes de viabilizar a conclusão do fundo de indenização, um marco que pode representar um dos desfechos mais ágeis em casos dessa magnitude, quase 11 anos após o desastre<sup>311</sup>.

Dessa forma, o desastre da Deepwater Horizon serviu como um marco na indústria de petróleo e gás, ressaltando a necessidade de rigorosas medidas de segurança e de planos de resposta eficazes para emergências. A tragédia levou a uma reavaliação das práticas operacionais e regulatórias, com o objetivo de prevenir futuros acidentes e proteger o meio ambiente e as comunidades costeiras de desastres semelhantes, tornando-se um marco na regulamentação da segurança offshore e na forma como grandes corporações são responsabilizadas por danos ambientais e sociais.

### **2.3.2 O caso do Alabama DDT Settlement Fund e a reparação de danos ambientais**

Outro caso muito conhecido de utilização de *claims resolutions facilities* pode ser apontado para o *Alabama DDT Settlement Fund* e os esforços do programa para reparação de danos ambientais na cidade de Triana, em Alabama (EUA).

O histórico de motivação da referida *facility* tem origem em milhares de ações promovidas por cerca de 1.200 moradores de Triana, Alabama, contra a empresa Olin Corporation<sup>312</sup>, alegando prejuízos à saúde e perdas econômicas decorrentes da exposição ao pesticida DDT (dicloro-difenil-tricloro-etano) na região. Segundo as informações relatadas nas ações ajuizadas, 400 toneladas do referido produto, produzidas por uma das fábricas de pesticidas de propriedade da Olin, teriam vazado e contaminado o rio Tennessee e infectado

---

<sup>310</sup> VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. *Migalhas*, 2021.

<sup>311</sup> THOMAS, TA. Symposium: remedies for big disaster: The BP Gulf Oil Spill and the quest for complete justice. *Akron Law Review*. v. 45, n. 3, 567-573, 2012.

<sup>312</sup> Empresa americana fabricante de munições, cloro e hidróxido de sódio. Para informações sobre a empresa, acessar: <https://olin.com/>.

toda a vida fluvial, o que conseqüentemente colocava em exposição as pessoas que extraíam alimento da região, a exemplo dos moradores da circunscrição<sup>313</sup>.

Entre os pedidos formulados, o principal estava que a empresa ré adotasse, as suas próprias custas, todas as medidas corretivas apropriadas e necessárias para a reestruturação do meio ambiente do RSA e suas proximidades, eliminando o incômodo público causado pela presença de poluição por DDT nas águas, fundos, vida aquática e vida selvagem de Huntsville Spring Branch, Indian Creek, o rio Tennessee e o Wheeler Wildlife Refuge<sup>314</sup>.

Como reflexo do expressivo número de ações ajuizadas, em 1981, a empresa chegou a um grande acordo com os demandantes, que fixou o valor de 10 (dez) mil dólares, assistência médica e obrigação de fazer relativa à eliminação de produto químico vazado na região. Todavia, após o referido acordo, novas ações foram propostas contra a empresa, incluindo desta vez a Tennessee Valley Authority e o Departamento do Exército dos EUA, sob os mesmos fundamentos das milhares de ações anteriores, porém desta vez com um expressivo número de dez mil pessoas, ações estas que foram propostas entre janeiro e dezembro de 1983<sup>315</sup>.

Nesse contexto, o magistrado responsável, decidiu nomear um *spacial master* para desenvolver e supervisionar a descoberta pré-julgamento, o qual foi escolhido o professor *Francis McGovern*. Com isso, em uma ação conjunta, o *spacial master* e as partes, elaboraram um plano de descoberta implementado em maio de 1984, o qual foi dividido em três capítulos distintos, as quais se fundiriam para um único julgamento.

O primeiro passo do plano estava em identificar todos os demandantes, o que seria realizado por meio de uma chamada obrigatória na qual foram convocados a comparecer a uma sessão onde sujeitos neutros preenchem questionários sobre cada demandante individualmente, o que substituíam os interrogatórios e depoimentos. No questionário eram respondidas questões sobre histórico médico, exposição ao elemento químico e danos gerais suportados<sup>316</sup>.

No segundo estágio, foram selecionados vinte demandantes aleatoriamente para descoberta em profundidade, os quais serviriam para extrair os fatos específicos e o tipo de testemunho especializado a ser esperado no julgamento final. Por fim, no terceiro estágio, foram

---

<sup>313</sup> United States v. Olin Corp., 606 F. Supp. 1301 (N.D. Ala. 1985) U.S. District Court for the Northern District of Alabama - 606 F. Supp. 1301 (N.D. Ala. 1985) April 4, 1985. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/606/1301/2157599/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

<sup>314</sup> United States v. Olin Corp., 606 F. Supp. 1301 (N.D. Ala. 1985) U.S. District Court for the Northern District of Alabama - 606 F. Supp. 1301 (N.D. Ala. 1985) April 4, 1985. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/606/1301/2157599/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

<sup>315</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p. 62.

<sup>316</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p. 62.

analisadas e resolvidas questões legais, como pedidos de julgamento sumário (*motion to summary judgment*), de exclusão de testemunha (*motion in limine*) e de extinção do processo (*motion to dismiss*)<sup>317</sup>.

Após isso, um mês antes do julgamento, em maio de 1986, as partes fecharam um acordo de 15 milhões de dólares a serem adimplidos no prazo de 2 anos, com um número total de 13 mil demandantes, montante que incluía aqueles que já tinham fechado um acordo anteriormente, optando por fazer parte do programa de compensação<sup>318</sup>. O valor do acordo seria depositado em fundo e destinado ao pagamento dos honorários advocatícios, à compensação dos membros da classe e à cobertura dos custos administrativos do procedimento.

O formato do acordo se deu por meio da modalidade *opt-out*, o que permitia a entrada ou saída de sujeitos interessados, sendo extensível a todos que residiam ou residem nos seis condados do Estado do Alabama, próximos a região afetada com elemento químico, e a qualquer sujeito que alegasse ser vítima de algum dano físico ou prejuízo econômico correlato, sendo também incluídos os filhos dos demandantes, pensando, portanto, em todo o núcleo familiar<sup>319</sup>.

Assim, foi instituído o *Alabama DDT Settlement Fund* com o objetivo de gerir os valores depositados no fundo, criado de forma consensual pelo conselho representativo dos demandantes, o administrador do fundo e o *special master*, conjugando justiça, eficiência e interesses gerais no design do programa, cujo objetivo era diminuir os custos de um processo judicial comum<sup>320</sup>.

A estrutura administrativa da *facility* era composta por três funções principais nomeadas pelo Tribunal: um administrador, responsável pela gestão dos ativos do fundo, verificação da distribuição dos valores, determinação do processo de distribuição e consulta às partes sobre essas obrigações; um *guardian ad litem*, uma espécie de curador especial, cuja função central era resguardar os interesses das vítimas menores de idade; e um *special master* — função exercida por Francis McGovern — incumbido de supervisionar o processo de coleta de sangue destinado à verificação da contaminação e os coletar os dados atualizados dos

---

<sup>317</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990, p. 62-63.

<sup>318</sup> Acordo firmado em 02 de junho de 1986, no Appendix to Order with Respect to Notice, Hearing, Class Certification and Administration of Class Action Settlement, In re Redstone Arsenal DDT Litigation, CV-86-C-5313-NE ("Settlement Order").

<sup>319</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990. p. 63.

<sup>320</sup> VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? *Revista de Processo*, vol. 306/2020, p. 347-366, ago/2020 – versão online, p. 6.

autores, elaborar um plano de alocação e distribuição dos ativos existentes no fundo, promover o diálogo e consenso entre partes, advogados, o curador especial e o administrador, além de figurar como órgão de decisão em casos de recursos<sup>321</sup>.

Os critérios de elegibilidade exigiam que o indivíduo fosse membro da classe abrangida pelo acordo, apresentasse nível elevado de DDT no sangue (em comparação com padrões epidemiológicos), tivesse residido na área afetada durante o período relevante e alegasse algum dos danos previamente definidos como relacionados ao DDT, mediante comprovação médica, quando exigido<sup>322</sup>.

O modelo de distribuição adotado seguiu uma abordagem híbrida (civil e administrativa), que articulava elementos característicos da responsabilidade civil tradicional com procedimentos administrativos voltados à análise das reclamações e o pagamento das reparações. Com isso, a versão final do plano elaborado previa critérios ou filtros de elegibilidade à compensação, a exemplo do nível de exposição ao pesticida, incluindo o histórico de exposição, ou mesmo nível de contaminação no sangue. Além disso, o processo de compensação era variado e escalonado de acordo com o dano suportado, isto é, o valor da compensação era graduado em conformidade com dano, de maneira que havia um valor fixo que era acrescido de valor adicional de acordo com a gravidade dos danos alegados, como por exemplo danos cancerígenos, reproduzidos e outros<sup>323</sup>.

Além disso, foi previsto no plano que 15% do valor total do fundo fosse reservado aos reclamantes menores de idade, sendo estabelecido, como diretriz geral, que o recebimento da compensação ocorresse apenas após o alcance da maioridade. Todavia, essa previsão não impedia que, no caso de danos específicos, o menor apresentasse pedido de compensação imediata, além da possibilidade de que, ao atingir a maioridade, pudesse realizar novos exames de sangue, por sua iniciativa e custeio, com o objetivo de solicitar eventual inclusão no plano<sup>324</sup>.

Assim, o design do *Alabama DDT Settlement Fund* ilustra uma alternativa prática ao tratamento de litígios coletivos de massa em paralelo ao seu processamento em forma de milhares de ações judiciais. Sua estrutura aponta para um modelo de *facility* baseada na gestão administrativa, controle técnico e intervenção mínima do judiciário, na medida que sua

---

<sup>321</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990, p. 63.

<sup>322</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990, p. 64.

<sup>323</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990, p. 72-73.

<sup>324</sup> MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, 1990, p. 74-75.

instituição buscava a resolução de milhares de ações propostas contra a Olin. Dessa forma, a experiência apresenta contornos promissores para adaptação da *claims resolution facilities* no contexto brasileiro, especialmente na desjudicialização da execução de medidas estruturais, oferecendo um *standart* funcional para lidar com a complexidade da implementação de decisões coletivas, com milhares de beneficiários, critérios de elegibilidade diversos e a necessidade de uma atuação coordenada.

## 2.4 ADAPTAÇÕES DAS *CLAIMS RESOLUTIONS FACILITIES* AO CONTEXTO BRASILEIRO: A PROPOSTA DE ENTIDADE DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA

A incorporação das *claims resolutions facilities* ao contexto brasileiro demanda a análise crítica da compatibilidade normativa, institucional e operacional desse modelo de arranjo, haja vista as semelhanças e diferenças entre os dois sistemas. Nesse sentido, a proposta de entidade de infraestrutura específica surge como um modelo adaptável, capaz de oferecer respostas às limitações existentes na gestão de fundos reparatórios no Brasil e atribuir maior efetividade na execução de medidas compensatórias e estruturais. A abordagem desse subtópico pretende, inicialmente, identificar pontos de convergência e divergência entre o modelo de fundos existente no Brasil e as *claims resolutions facilities*, para, em seguida, explorar o desenho institucional de uma entidade de infraestrutura específica “à brasileira”, projetado para operar com autonomia, transparência e especialização técnica, além de traçar caminhos para a desjudicialização da execução de medidas estruturais.

### 2.4.1 Os fundos no Brasil e sua relação com as *claims resolutions facilities*

No Brasil, umas das formas de tratamento de litígios coletivos de massa é a criação de fundos específicos de reparação, os quais são instituídos a partir de uma condenação pecuniária do causador do dano. Sua base é extraída da Lei da Ação Civil Pública, que expressamente consagrou um sistema de reparação coletiva mediante fundos.

De acordo com Thais Venturi<sup>325</sup>, há inúmeras modalidades e espécies de fundos, que são identificadas a partir de diferentes critérios, como i) do agente financiador (o Estado, entidades privadas, organizações filantrópicas etc); ii) da forma de sua instituição (legal,

---

<sup>325</sup> VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. *Migalhas*, 2021.

judicial, consensual ou pela iniciativa do próprio gerador dos danos); iii) do momento de instituição (antes ou depois da ocorrência do dano); iv) das espécies de danos (individuais ou coletivos); e v) da possibilidade ou não de identificação das vítimas.

O sistema processual brasileiro apresenta um modelo próprio de gestão dos valores oriundos de condenações coletivas. Os recursos monetários oriundos dessas condenações são destinados ou ao menos devem ser destinados à reparação de bens difusos e coletivos lesados e objetos de ações judiciais, conforme se extrai do artigo 13 da Lei 7.347/1985, que afirma “havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

De outra forma, tratando-se de lesões a direitos individuais homogêneos, a dinâmica é distinta, seguindo a disciplina do art. 100 do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe que os valores arrecadados em condenações em dinheiro, devem ser empregados ou servirem para indenizar os indivíduos que comprovadamente demonstrarem o direito no crédito no processo.

Em outro cenário, não sendo os valores de casos de direitos individuais homogêneos requeridos/reclamados ou sendo a lesão de reparação difícil ou impossível, os valores arrecadados na ação coletiva devem ser direcionados ao “Fundo de Defesa de Direitos Difusos, seguindo os parâmetros do instituto norte-americano do *cyprès* ou *fluid recovery*, que tem a pretensão de destinar os valores de “maneira mais próxima” possível ao direito lesado ou aquilo que foi tentado.

O referido fundo, no contexto brasileiro, encontra disciplina na Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 – e foi posteriormente regulamentado por meio da Lei nº 9.008/1995, que lhe atribui vinculação ao Ministério da Justiça, por meio de um Conselho Federal Gestor. De acordo com o art. 1º, §1 da citada lei que regulamenta os fundos, a instituição desse fundo tem a pretensão de gerenciar recursos destinados à reconstituição de bens lesados e à defesa de direitos difusos e coletivos, estabelecimento mecanismo essencial para a proteção de direitos que pertencem ou interessam à coletividade, a exemplo de direitos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, direitos do consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, entre outros interesses difusos e coletivos.

De acordo com o §3º do art. 1º da Lei nº 9.008/1995, os valores arrecadados para o fundo devem ser distribuídos para efetivação de medida de na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização

administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

Contudo, os valores destinados ao Fundo não necessariamente permanecem adstritos de forma direta à reparação dos danos que originaram o litígio. Isso porque, apesar de existir previsão legal de algumas destinações específicas para esses recursos, não há uma “obrigatoriedade” ou exigência de que sejam revestidos, de maneira efetiva, em benefício das pessoas ou grupos lesados pelo dano. E mesmo com a atuação do Ministério Público não há garantia de participação dos atingidos no processo decisório ou no controle social da destinação dos valores arrecadados ao fundo.

Nessa ótica, Gisele Góes aponta crítica relevante a respeito da ausência de conexão entre os recursos arrecadados e a efetiva recomposição do prejuízos causados, argumentando que o modelo de reversão genérica aos fundos instituídos (*fluid recovery*) seria insuficiente para realizar a norma-princípio da tutela específica, comprometendo a efetividade da reparação ou, ao menos, sua aproximação dos bens jurídicos lesados, o que por consequência compromete outro aspecto relativo à tutela coletiva: a norma-princípio da reparação integral<sup>326</sup>.

Essa realidade enfraquece os fundamentos da tutela coletiva, pois o devido processo coletivo não é restrito à responsabilização formal, sua essencial é identificada na visualização dos sujeitos lesados e na promoção de medidas a reparatórias que atendam, de forma adequada e eficiente, aos interesses da coletividade e sejam capazes de garantir equilíbrio entre as partes, conter abusos e assegurar que a atuação coletiva alcance os diretamente prejudicados ou, ao menos, se aproxime concretamente dos bens e valores afetados<sup>327</sup>, promovendo justiça material e não apenas simbólica.

Nesse contexto, Edilson Vitorelli afirma que a instituição de fundos não tem tido bons resultados no Brasil, uma vez que os valores arrecadados são apropriados pelo ente público gestor, que não os aplica em qualquer finalidade pública ou os aplica de forma inadequada, de modo que a maior parte das destinações desses valores são voltadas ao próprio aparelhamento da administração ou de um ínfimo benefício da sociedade. Com isso, Vitorelli dirige críticas à forma como o FDD tem sido gerido<sup>328</sup>, afirmando que a contingência sofrida pelo fundo destoa

---

<sup>326</sup> GÓES, Gisele Santos Fernandes. Reparação e recomposição dos bens lesados e o papel do Ministério Público do Trabalho. *Fluid Recovery, Cy-Près e Fundos. Um caminho para problemas estruturais*. In: VITORELLI, Edilson et. al. (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Vol. IV*. Londrina: Thoth, 2023. p. 250-251.

<sup>327</sup> GÓES, Gisele Santos Fernandes. Reparação e recomposição dos bens lesados e o papel do Ministério Público do Trabalho. *Fluid Recovery, Cy-Près e Fundos. Um caminho para problemas estruturais*. In: VITORELLI, Edilson et. al. (Orgs.). *Coletivização e Unidade do Direito – Vol. IV*. Londrina: Thoth, 2023. p. 256.

<sup>328</sup> Há inclusive Ação Civil Pública ajuizada Ministério Público Federal para viabilizar intervenção judiciária sobre a direção político-financeira da gestão do FDD – ACP nº 5008138-68.2017.4.03.6015 – distribuída a 6ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas/SP – TRF3.

do que estabelece a Lei da ACP, pois há um desvirtuamento de sua finalidade originária, considerando que o governo federal trata os recursos arrecadados – decorrentes de atos ilícitos que causam lesão irreparável a direitos da sociedade – como fossem tributos, como mecanismos de financiamento da máquina pública<sup>329</sup>.

E é justamente no contexto de desvio de finalidade dos propósitos do formato de desenvolvimento dos fundos brasileiros, que se faz necessário pensar em outras formas de tratamento do valor arrecadado e efetiva tutela de bens que interessam à coletividade. Para Vitorelli a solução imediata seria a destinação direta dos valores arrecadados ao dano que lhe originou, em benefício da comunidade lesada ou da reforma estrutural que se pretende fazer, evitando intermediações pelo poder público e desvirtuamento de sua finalidade. Porém o autor destaca que há um problema nessa solução: nem o juiz, nem o Ministério Público são estruturados para realizar a gestão de políticas públicas complexas ou o desembolso de grandes quantias, por longo período<sup>330</sup>.

Diante desse cenário, uma das propostas destacadas por Vitorelli é a delegação da gestão dos recursos a entidades de infraestrutura específica, instituídas com esse propósito. Um exemplo citado pelo autor é a iniciativa do Ministério Público Federal em Curitiba, que propôs a criação de uma fundação privada para administrar os valores repatriados ao Brasil no âmbito de um acordo judicial celebrado pela Petrobrás nos Estados Unidos, no contexto da Operação Lava-Jato, tendo a finalidade de promover projetos sociais e programas voltados ao enfrentamento da corrupção<sup>331</sup>.

No entanto, a referida fundação foi fortemente criticada em diversas frentes, inclusive pelo próprio governo federal, tendo o Partido Trabalhista – PT anunciado que iria ingressar com ação perante o Supremo Tribunal Federal questionando a criação da Fundação. Os principais argumentos contrários à entidade estavam ligados à falta de competência dos procuradores da república para essa decisão, a impossibilidade de que o MPF tivesse assento na entidade e que sua sede não poderia ser em Curitiba<sup>332</sup>. Com isso, foi proposta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o STF (ADPF 568), na qual, em 19/09/2019, foi proferida decisão do Ministro Alexandre de Moraes, que anulou o acordo que previu a criação da entidade

---

<sup>329</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p.542-543.

<sup>330</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 546.

<sup>331</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 546.

<sup>332</sup> GAZETA DO POVO. *O que é o fundo bilionário que a Lava Jato promete criar com dinheiro da Petrobras*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/o-que-e-o-fundo-bilionario-que-a-lava-jato-promete-criar-com-dinheiro-da-petrobras-6wglu6qoxln9wdgsv4z2snbj9/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

e autorizou imediata transferência dos recursos financeiros depositados, devidamente corrigidos, para a conta única do Tesouro Nacional para o cumprimento integral de um novo acordo celebrado.

Vitorelli critica a decisão do STF e demonstra sua incoerência<sup>333</sup>, e ressalta que em contextos de processos estruturais, deve-se buscar formas de aperfeiçoamento das destinações definidas pelo Ministério Público ou pelo juízo, com o objetivo de que esses recursos sejam empregados em finalidades sociais de maior impacto e mais próximas da realidade com a causa que lhe deu origem. Por esta razão, entidades autônomas – como a proposta da “Fundação Lava-Jato” – seriam uma alternativa promissora se analisadas com cautela e permeadas de mecanismos de transparência, impessoalidade e fiscalização, sendo capaz de promover a gestão de recursos arrecados e sua aplicação nas finalidades correlatas a sua origem.

Assim, essas entidades apresentam potencial para contribuir com o financiamento de reformas estruturais, na medida que são aptas para reconhecer contextos em que políticas públicas ou comportamentos institucionais carecem de adequação às necessidades sociais, passando, então, a apoiar iniciativas voltadas a esses propositos. Trata-se, portanto, de uma forma de colaboração entre terceiro setor e o poder público, que pressupõe um regime de rigoroso controle e supervisão sobre a atuação da entidade<sup>334</sup>.

Observa-se que, no contexto brasileiro, os fundos instituídos – como é o caso do FDD – guardam relação com as entidades de infraestrutura específica, todavia não se confundem com elas. Os fundos representam apenas uma etapa ou espaço dentro do arranjo mais amplo de execução realizado por uma entidade, tratando-se da fase de alocação e destinação de recursos, sem abranger, por si só, a totalidade das funções que uma entidade pode desempenhar no Brasil. Diferente do modelo de *facility* norte-americano, que se apresenta numa penumbra de caráter estritamente compensatório, como se sua finalidade se resumisse a pretensões indenizatórias (a maioria dos casos), o desenho institucional brasileiro revela uma estrutura mais abrangente, que vai além da reparação e alcança também transformações institucionais e a realização de políticas públicas, especialmente nos processos estruturais. Assim, o modelo brasileiro é flexível e multifuncional, com personalidade jurídica própria e autonomia operacional.

Essa distinção é importante para evitar, no contexto brasileiro, uma confusão entre a noção de fundo e a entidade de infraestrutura específica, pois embora haja conexão entre os

---

<sup>333</sup> Vitorelli aborda e apresenta críticas à decisão do STF e demonstra sua incoerência. Cf. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 546-552.

<sup>334</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 553.

dois, eles exercem funções distintas dentro da lógica da execução de medidas coletivas e estruturais. Em muitos casos, a entidade administra o fundo, integrando sua gestão a outras ações e mecanismos operacionais, havendo uma interdependência funcional, que, porém, não implica em identidade.

Dessa forma, há potencial nessa relação no contexto brasileiro, especialmente para trazer à tona a necessidade de efetiva aproximação entre a destinação dos valores arrecadados e os direitos lesados, como ressaltado por Vitorelli. Por isso, a “entidade de infraestrutura específica à brasileira”, ganha corpo, robustez e consegue apresentar uma desenvoltura muito mais expressiva do que aquela esperada de uma *facility* norte-americana, alcançando novos ares, novas proposições e capacidade de se desenvolver e reinventar sozinha, com autonomia, criatividade e experiência.

#### **2.4.2 Entidades de Infraestrutura Específica: uma adaptação à brasileira**

Em texto emblemático e pioneiro quanto a temática<sup>335</sup> no Brasil, Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. examinam o instituto das *claims resolution facilities* com o objetivo de investigar suas características compatíveis com o direito brasileiro, avaliando os riscos de sua implementação, seus limites e formas de controle, destacando suas vantagens e desvantagens, com o objetivo central de otimizar suas atividades para as finalidades públicas que a tutela coletiva assume no Brasil.

Ao realizarem essa abordagem, em um modelo adaptado ao contexto brasileiro, os autores às denominam de “entidades de infraestrutura específica”, as quais surgem como uma estratégia destinada a obtenção de melhores resultados no enfrentamento de litígios de massa, posicionando como “terceiros” ao processo, que recebem a atribuição de implementar, total ou parcialmente, decisão judicial ou acordo-autocomposição, apresentando natureza exclusivamente privada ou mista (público-privado)<sup>336</sup>.

Logo, a existência de entidade está diretamente associada a uma premissa básica, que lhe é anterior: o Poder judiciário não possui estrutura adequada para lidar com processos complexos ou massificação de casos individuais. Essa premissa, conforme já abordado no

---

<sup>335</sup> 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 online. Vol. 287, jan/2019.

<sup>336</sup> 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 online. Vol. 287, jan/2019. p. 3.

primeiro capítulo, está associada – especialmente no contexto dos processos estrutural – a ideia ou argumento de incapacidade institucional, o que viabiliza a distribuição da competência a partir de critérios funcionamento adequados<sup>337</sup>. Assim, a proposta dar entidades é responder a essa problemática pautada na busca por eficiência processual e efetividade da tutela de direitos.

Nesse raciocínio, observa-se que o eixo central que fundamenta a criação das referidas entidades está na busca pelo gerenciamento de um contencioso massivo de pretensões diversificadas originadas em um mesmo fato-problema, ou seja, trata-se de mecanismo extraprocessual de organização e gestão de casos com dimensão coletiva ou coletivizada em uma proposta desjudicializada.

Nesse sentido, no contexto norte-americano – como já abordado em tópico anterior – é objetivo padronizar as indenizações e estabelecer (além de processar) critérios para eleição de sujeitos aptos ao seu recebimento. Todavia, quando inseridas no contexto brasileiro, seu objeto pode ser facilmente elástico, podendo ir além e alcançar indenizações individuais, reparações pecuniárias difusas, implementação de projetos de melhorias de políticas públicas, sugestão de projetos de lei para a regulação dos setores envolvidos, entre outros<sup>338</sup>.

Ao serem inseridas no sistema brasileiro, essas entidades assume um design próprio (à brasileira), que lhe permite avançar para além da função compensatória e alcançar também a tutela pelo resultado prático equivalente, obrigações de fazer complexas, atuação concreta no litígio e sua reparação em diversas frentes e apenas indenizar suas vítimas. A experiência mais emblemática de sua materialização no Brasil é encontrada na Fundação Renova, entidade com personalidade jurídica própria, criada com o propósito de gerir a indenização das vítimas e executar diversos programas de reparação do desastre ambiental ocorrido com o rompimento da barragem de rejeitos da Samarco em Mariana, o que será objeto de análise detalhada no capítulo subsequente.

Nesse sentido, Kenneth Feinberg aponta que a definição dos procedimentos e objetos de uma entidade de infraestrutura específica são determinados por meio de um “esquema de compensação” ou “plano de resolução de conflitos”, documento que é responsável por definir os procedimentos de compensação, os critérios de elegibilidade e pagamento, os cronogramas, o dano indenizável e o universo de autores elegíveis<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> CYRINO, André Rodrigues. *Direito constitucional regulatório – elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 218-220.

<sup>338</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 4.

<sup>339</sup> FEINBERG, Kenneth R. The Dalkon Shields Claimants Trust. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, 1990. p. 93-94.

Para Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr., no Brasil este documento pode ser incorporado ou estruturado por meio de convenções processuais e os atos conjuntos podem servir como o plano de resolução de conflitos<sup>340</sup>. No caso da Fundação Renova, esse plano é expresso por meio do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta que previu a criação da entidade e fixou todos os seus eixos de atuação.

Nessa pesquisa, sugere-se que o design do plano de recuperação judicial poderia ser um excelente protótipo do plano de resolução de conflitos, sendo capaz de estruturar de forma sólida e cronológica os atos a serem implementados, assim como o plano de atuação estrutural é um excelente candidato a essa adaptação ao contexto brasileiro, visto que a ele cabe definir metas de curto, médio e longo prazo, indicadores para a verificação do seu alcance e sujeitos responsáveis, bem como as sanções, justificativas aceitáveis para o descumprimento e eventos que podem conduzir sua reavaliação<sup>341</sup>.

No que diz respeito às possibilidades de sua instituição no Brasil, o primeiro ponto a ser destacado é a possibilidade de adoção dessa estratégia no bojo de um processo judicial, haja vista que, perante a complexidade e a ausência de regulamentação própria, o manejo das decisões estruturantes, em regra, ocorre pela adoção de medidas atípicas, com base na combinação do art. 139, IV<sup>342</sup> e art. 536, §1º<sup>343</sup>, ambos do CPC, que outorga ao juiz margem de discricionariedade, de porte extraordinário, podendo fazer uso de meios atípicos para cumprimento de decisões judiciais, que somados à flexibilidade procedimental consagrada pelo art. 190 do CPC<sup>344</sup>, a exemplo dos negócios jurídicos processuais, legitima a criação e uso de uma entidade de infraestrutura específica na execução da decisão estrutural.

Nesse raciocínio, baseado no poder de gestão do juiz (*case management*) uma entidade de infraestrutura específica poderia ser criada (ou delegada) por meio de decisão judicial

---

<sup>340</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 7.

<sup>341</sup> VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372, p. 259.

<sup>342</sup> Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...]

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

<sup>343</sup> Art. 536. [...] § 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

<sup>344</sup> Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo

enquanto um mecanismo auxiliar da fase de cumprimento de sentença coletiva ou estrutural a partir do poder de adaptação procedimental e na flexibilização da tutela inibitória e da execução.

Mas somente judicialmente é possível a instituição de entidade de infraestrutura específica no Brasil. A consensualidade é um caminho ainda mais viável para esse propósito, uma vez que é possível que as vítimas e interessados, órgãos públicos, Ministério Público, Defensoria Pública e associações firmem acordos em que haja a previsão de criação ou delegação de funções à entidade com personalidade jurídica própria, que atue na gestão de um sistema administrativo de execução compensatória e reparatória. E essas soluções consensuais encontram fundamento na Lei da Ação Civil Pública, que prevê a força executiva dos acordos (art. 5º, §6º) e a possibilidades de acordo judicial e soluções alternativas (art. 6º), além de serem estimuladas pela LINDB, por meio de soluções negociadas e baseadas em consenso administrativo, na busca por uma atuação preventiva, proporcional e cooperativa (art. 26).

Embora mais remota no Brasil, é possível ainda que essas entidades sejam instituídas também por autorização legislativa, que aprovem a instituição de estruturas administrativas autônomas, permanentes ou temporais, para atuarem no gerenciamento de um sistema de compensação de vítimas, na implementação de políticas públicas setores ou na execução de programas de reestruturação de um cenário de desconformidade e violação de direitos.

Prosseguindo para as formas de organização no Brasil, elas dependerão do ato de criação, de maneira que, sendo instituídas para um fim específico, for privada e decorrente de determinação judicial, necessariamente deverá adotar o formato de fundação, uma vez que não há vontade ou ato volitivo do litigante habitual responsável pelo dano. De forma diferente, caso instituída por meio de um acordo, autocomposição ou convenções processuais, suas possibilidades são ampliadas e podem assumir o formato de associação, sociedade ou fundação, em conformidade com as disposições do art. 44, I, II e III do Código Civil. Entretanto, caso a entidade seja instituída a partir do aproveitamento de uma entidade já existente, que receberá a delegação executiva por decisão judicial ou acordo, seu formato será variado, podendo ser de natureza tanto pública como privada.

A respeito da temática da delegação, Juliana Melazzi argumenta que a delegação da execução a um agente privado – que poderia ser uma entidade – ocorre por meio da transferência do exercício da competência de atos executivos não decisórios, mas sim executórios, através de normas de organização judiciária, sendo mantido o controle e supervisão

hierárquico do Poder Judiciário, especialmente para eliminação de episódios de abuso pelo sujeito delegatário<sup>345</sup>.

Nesse contexto, a autora sugere a possibilidade de delegação executiva às entidades de infraestrutura específica no Brasil, as quais atuarão em auxílio ao Poder Judiciário em causas com complexidade e normalmente mais demoradas – perfil que aqui se adequa ao estrutural -, o que se apresenta como uma proposta promissora para que se obtenha uma gestão processual mais organizada, e, com isso, se alcance resultados mais alinhados aos interesses dos jurisdicionais. Trata-se, portanto, de uma hipótese em que há descentralização da função executiva a um agente privado, que atua em colaboração com os juízes na busca pela prestação da jurisdição adequada<sup>346</sup>.

No cenário dessas delegações, Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. expandem os horizontes e destacam a possibilidade já existente de delegação de funções às agências reguladoras para implementar ou executar autocomposições em litígios coletivos, como o que ocorreu com a Comissão de Valores Imobiliários (CVM), que já atuou como uma entidade de infraestrutura específica, quando, por meio de TAC, atuou como gestora de recursos financeiros destinados à indenização dos lesados por empresas celebrantes do termo, tendo realizado a organização das notificações, credenciamento, quantificação e credenciamento dos reclamantes<sup>347</sup>.

Porém as possibilidades de delegação da execução à agentes privados no Brasil são diversas, sendo encontrados parâmetros na figura do administrador judicial na recuperação judicial e na falência (Lei nº 11.101/05), que atua como responsável pela consolidação do quadro geral de credores após o procedimento de habilitação, divergências e impugnações, além de exercer outras atividades relevantes do início ao fim do procedimento, tendo inclusive assumido novas funções com o advento da Lei 14.112/2020. Outra hipótese de *standard* é encontrada no próprio Código de Processo Civil, que prevê a possibilidade de nomeação de administrador, em processos de execução, nos casos de penhora de quota e ações de sociedade empresárias (art. 861, §3º), de estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, de percentual

---

<sup>345</sup> ANDRADE, Juliana Melazzi. A condução do processo de execução por agentes privados. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira (coord.). *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 551.

<sup>346</sup> ANDRADE, Juliana Melazzi. A condução do processo de execução por agentes privados. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira (coord.). *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 557.

<sup>347</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 5.

de faturamento de empresa (art. 862) ou de frutos ou rendimentos de coisa móvel ou imóvel (art. 868), casos de administrador-depositário.

Esse panorama de delegação a agentes privados releva a existência de um movimento contínuo de ampliação das funções executivas delegáveis a entidades que não integram o núcleo do poder judiciário, mas que contribuem com ele na busca pela efetividade da jurisdição. O reconhecimento dessas possibilidades de delegação demonstra que a descentralização da execução por meio de agentes técnicos e especializados, como é o caso das entidades de infraestrutura específica, conferem maior racionalidade, celeridade e efetividade à tutela de direitos coletivos e difusos, que exigem atuação continuada e capacidade operacional que excedem os limites da jurisdicional executiva clássica.

Nesse sentido, Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. fazem uma ressalva importante a respeito da adaptação dessas entidades no Brasil, especialmente quando seu alcance e utilização em paralelo ao ideal de justiça e a garantia de autonomia da vontade dos litigantes. E seguem argumentando que embora seja relevante a existência de alternativas ao tratamento de litígios de forma rápida, ainda que o abatimento de valor da indenização, é necessário observar diferença entre o sistema dos EUA e do Brasil, especialmente pelo protagonismo das entidades privadas no sistema norte americano, surgindo questionamentos até que medida deve o judiciário incentivar estratégias não judicializadas ou autocompositivas, sob pena de violar a autonomia da vontade<sup>348</sup>.

Nesse sentido, a advertência dos autores é relevante, especialmente diante dos riscos inerentes ao processo de importação “às cegas” de técnicas processuais norte-americanas e sua incorporação no sistema jurídico brasileiro diante das peculiaridades que identificam o modelo de tutela coletiva e casos repetitivos no Brasil. Todavia, isso não significa que as experiências estrangeiras devam ser recusadas por completas, devendo serem adaptadas criticamente por meio de um transplante institucional que se adeque as particularidades brasileiras. Logo, as *claims resolutions facilities* podem (e devem) ser moldadas à luz dos princípios constitucionais brasileiro, sujeitas as garantias procedimentais<sup>349</sup>, instrumentos de transparência, participação pública e controle externo.

---

<sup>348</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 14-15.

<sup>349</sup> Juliana Melazzi ressalta que apesar da natureza privada dessas entidades, sua atuação “deve ser compatibilizada com o interesse público existente de atendimento ao devido processo legal e aos direitos dele decorrentes, como contraditório, a ampla defesa, a eficiência e efetividade processuais, extensíveis também ao âmbito administrativo”. (ANDRADE, Juliana Melazzi. A condução do processo de execução por agentes privados. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira (coord.). *Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil*. Curitiba: Juruá, 2020, p. 559)

Além disso, quanto ao elemento da autonomia da vontade, é preciso pontuar que, apesar de ser um pilar do processo civil<sup>350</sup>, sua centralidade é relativizada nos conflitos de natureza coletiva ou estrutural, haja vista que esses direitos de caráter difuso, coletivos ou de ampla repercussão social – como exemplo dos desastres ambientais, saúde, educação ou meio ambiente –, o interesse público se sobrepõe aos interesses individuais. Logo, utilizar uma entidade para os fins de execução de medidas ou descentralização da tutela jurisdicional não conduz ou representa, por si só, uma ofensa ou risco à autonomia da vontade, ao contrário, representa uma adaptação necessária para responder à conflituosidade e complexidade inerente à tutela coletiva – como destacado por Cabral e Zaneti Jr.<sup>351</sup>.

Nesse sentido, ainda que existam limitações e enfrentá-las é salutar para o aprimoramento da técnica, essas não podem anular o propósito interno à criação de uma entidade dotada de autonomia, independência e capacidade de gestão de conflitos massificados. Com isso, as entidades de infraestrutura específica não precisam ser vistas como instancias paralelas substitutivas do Poder Judiciário, esse não é seu fim, mas como auxiliares externos da execução, que permanecerem sujeitos à autoridade judicial em caso de irregularidades ou desvio de finalidade. Assim, o controle jurisdicional e das próprias partes permanece válidos e operantes, o que viabiliza o estabelecimento de limites, revisão de planos e até mesmo a avaliação da legalidade e razoabilidade das medidas e soluções implementadas pela entidade.

Dessa forma, o enfrentamento de conflitos – especialmente os estruturais –, como há bastante tempo já vindo sendo discutido pelos entusiastas da desjudicialização, não pode estar centralizado no Poder Judiciário. É preciso expandir os horizontes do acesso à justiça a novos caminhos e técnicas capazes de responder com adequação, racionalidade e efetividade desses litígios. Portando, o incentivo a estratégias desjudicializadas ou descentralizadas não equivale ou é sinônimo de renúncia do dever jurisdicional, mas uma proposta de otimizá-lo com fins a tutela adequada, movimento que ganha cada vez mais força no Brasil.

---

<sup>350</sup> Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro*, n. 57, p. 167-172, jul./set. 2015.

<sup>351</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 2.

### 2.4.3 O modelo de entidades de infraestrutura específica em processos estruturais: uma proposta de desjudicialização

A busca por soluções consensuais de conflitos e a prevenção de litígios por meios extrajudiciais compreende um dos macrodesafios do Poder Judiciário 2021-2026<sup>352</sup>, que se relacionam aos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n° 16, que pretende “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”<sup>353</sup>.

Essa tendência à desjudicialização, embora tenha ganhado relevo nos últimos anos, não é uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Além da mediação, conciliação e arbitragem, o sistema conta com diversos mecanismos de solução extrajudicial, como: a Lei de Arbitragem (Lei n.º 9.307/1996), a retificação extrajudicial de registro imobiliário (Lei n.º 10.931/2004), a realização de inventário, partilha e divórcio por via administrativa (Lei n.º 11.441/2007), a retificação extrajudicial de registro civil (Lei n.º 13.484/2017) e a usucapião extrajudicial (CPC/2015, art. 1.071).

Há inclusive Projeto de Lei n.º 6.204/2019, atualmente em tramitação, que busca regulamentar a desjudicialização da execução civil para quantia certa. Ele é inspirado no modelo desjudicializado de execução adotado em Portugal desde 2003. Seu objetivo é conferir maior celeridade e efetividade à execução civil no Brasil, permitindo que a declaração e a realização do direito sejam conduzidas por um terceiro imparcial e independente, devidamente autorizado para essa função<sup>354</sup>.

Todavia, é preciso avançar, pois embora a execução judicial apresenta garantias e alcance alguns graus de satisfação, sua realização não é a única capaz de alcançar “prestação jurisdicional e pôr fim a controvérsias jurídicas e satisfação de interesses. Há necessidade de repensar a tutela jurisdicional executiva alcance necessidade mais relevante ainda quando deslocada ao cenário da tutela coletiva e estrutural, isso porque nos litígios coletivos, há uma clara morosidade e custos elevados no tratamento, o demonstra a necessidade de que sejam conduzidos de forma criativa e interdisciplinar.

---

<sup>352</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n° 325 de 29/06/2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.

<sup>353</sup> Flávia Hill ressalta que o acesso à justiça evolui lado a lado ao fenômeno da desjudicialização da solução de conflitos, que tem como ponto essencial a resolução dos litígios por agentes externos ao Poder Judiciário (HILL, Flávia Pereira. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL: REFLEXÕES SOBRE O PROJETO DE LEI N° 6.204/2019. *Revista Eletrônica de Direito Processual, [S. l.]*, v. 21, n. 3, 2020, p. 180).

<sup>354</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da execução civil*. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 22.

É preciso que o procedimento se adeque às exigências circunstanciais do caso concreto, de maneira que o processo coletivo não permaneça engessado nas amarras do processo individual tradicional, ou tão pouco permanece limitado por regras procedimentais formais. É necessário que haja adaptação do procedimento para atender as exigências do caso concreto, sob pena de comprometimento da própria efetividade do devido processo legal, uma vez que a adequação é corolário deste<sup>355</sup>.

Nesse sentido, há muitos pontos de convergência entre o modelo de *facilities* norte-americanas e os processos estruturais, os quais apontam para um cenário de desjudicialização<sup>356</sup>, de métodos extrajudiciais<sup>357</sup>. O primeiro é expresso pela complexidade fática inerente a ambos, de maneira que nas *facilities* há um alto volume de vítima e danos diversos em extensão e natureza, o que se assemelha à elemento das violações sistêmicas de direitos presentes nos litígios estruturais. Esse elemento relaciona-se diretamente ao aspecto da multiplicidade de interessados presentes em ambos os casos, uma vez que assim como há milhares de reclamantes na *facility*, também há nos processos estruturais uma teia de múltiplos atores que conjugaram suas expertises e áreas de atuação no tratamento do litígio, sejam órgãos públicos, beneficiários, empresas privadas, ONGs ou representantes do sistema de justiça.

No mesmo sentido, é possível identificar em ambos os procedimentos um caráter coletivo, na medida que a resolução implementada pelas *facilities*, embora processada por pedidos individuais, possui dimensão coletiva, o que se alinha à proposta do processo estrutural, que apresenta decisão que atinge grupos e comunidades em situações diversas e exige soluções públicas que beneficiam a coletividade, em abandono à proposta de processo bilateral. Outrossim, ambos os modelos se interligam na busca por soluções extrajudiciais ou híbridas, com operacionalização fora da estrutura judicializada e mecanismos flexíveis às circunstâncias fáticas do litígio (design maleável).

---

<sup>355</sup> MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. *Devido processo legal e proteção de direitos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009, p. 181

<sup>356</sup> Rosalina Costa, Iracecília Rocha e Gisele Góes afirmam haver inspiração e harmonia entre o PL nº 6.204/2019 (que trata da desjudicialização da execução de quantia certa) e a criação de entidades de infraestrutura específica para execução estrutural, servindo o referido PL como parâmetro para a execução feita extrajudicialmente por essas entidades. (COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; GÓES, Gisele Santos Fernandes; ROCHA, Iracecília Melsens Silva da. Claims Resolution Facilities: Uma análise da desjudicialização da execução em processos estruturais. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [S. l.], v. 25, n. 1, 2024, p. 511).

<sup>357</sup> Ana Beatriz Santos defende a resolução extrajudicial dos litígios estruturais, afirmando que “sem demandar qualquer esforço, resta-se evidente a interseção entre o Sistema Multiportas e os litígios estruturais, uma vez que primeiramente, ambos rompem com a concepção clássica do processo civil. Em segundo lugar, há uma notável capacidade de adaptação e utilização dos métodos autocompositivos para enfrentar as demandas complexas da sociedade contemporânea.” (SANTOS, Ana Beatriz Miranda Olívia. O tratamento extrajudicial para litígios estruturais: uma análise à luz do sistema de justiça multiportas. In: FRANÇA, Eduarda Peixoto Cunha; CASIMIRO, Matheus (Orgs.). *Processos estruturais no Brasil: reflexões do III Congresso Internacional de Processos Estruturais*. Londrina, PR: Thoth, 2024, p. 406-407.

Assim, considerando que as medidas estruturais não se prestam a uma obrigação de fazer única ao réu ou sua conversão em perdas e danos<sup>358</sup>, mas sim a reorganização de uma realidade em desconformidade, um sistema disfuncional de políticas públicas, é necessário pensar em mecanismos que conjuguem métodos flexíveis e cooperativos, indo além do modelo clássico de execução por impulso judicial e com pouca efetividade. Com isso, a inserção dessas entidades com infraestrutura própria e autônoma permite descentralizar a execução e especializam a gestão de obrigações complexas, típicas dos processos estruturais.

Assim, de forma não diferente do movimento de desjudicialização, há nos projetos de lei que buscam regular o processo estrutural premissas e aberturas a adoção de medidas extrajudiciais. Uma das proposições constantes no Projeto de Lei 1.641/2021, que recebeu o nome Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, de autoria do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), que tem como objetivo a disciplina e aperfeiçoamento da Ação Civil Pública e demais ações coletivas, incluídos os processos estruturais. O art. 26, §4º, do referido PL estabelece que o acordo ou sentença oriundo de demandas coletivo-estruturais deve prever a execução das medidas estabelecidas, preferencialmente, por meios desjudicializados, inclusive pela constituição de fundo ou entidade de infraestrutura específica.

No mesmo sentido, a versão final do Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil (Projeto de Lei nº 3, de 2025<sup>359</sup>), embora não preveja expressamente o uso de entidades de infraestrutura específica, traz em seu bojo princípios gerais que viabilizam a adoção de métodos extrajudiciais, entre os quais podem ser citados os incisos I, II, VII e IX, do art. 2º<sup>360</sup>, que preveem, respectivamente, como normas fundamentais do processo estrutural a resolução consensual do litígios estruturais, a necessidade de respeito às capacidades institucionais dos

---

<sup>358</sup> Ana Maria Faria argumenta que nos processos estruturais a aplicação do artigo 497 do CPC, que prevê a tutela pelo resultado prático equivalente, não deve ser interpretada como autorização para a substituição automática da medida específica por um equivalente pecuniário. Esses processos têm por objetivo transformar realidades complexas e concretizar direitos coletivos ou difusos, que na maioria das vezes são desprovidos de cunho patrimonial, de modo que a conversão da tutela em perdas e danos não apenas se mostra indesejável, como também seria ineficaz para alcançar a finalidade que se propõe o processo estrutural. FARIA, Ana Maria Damasceno de Carvalho. Meios atípicos de execução e o cumprimento de sentenças estruturais: entre a legitimidade constitucional e a efetividade. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia. Departamento de Direito. Programa de Pós-Graduação Novos Direitos, Novos Sujeitos. 2019, p. 52-53.

<sup>359</sup> Disponível: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>.

<sup>360</sup> Art. 2º São normas fundamentais do processo estrutural:

I - prevenção e resolução consensual dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente;

II - primazia de técnicas que compatibilizem a tutela efetiva do direito com as capacidades institucionais e as atribuições dos poderes e dos agentes tomadores de decisão;

VII - flexibilidade do procedimento e das providências de estruturação, observado o contraditório efetivo, nos termos dos artigos 9º e 10, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);

IX - ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas definidos, com implementação em prazo razoável;

poderes, flexibilidade procedimental e ênfase em planos com metas, indicadores e cronogramas, com soluções prospectivas, graduais e duradouras<sup>361</sup>.

Esses princípios norteadores do processo estrutural constroem uma base mínima para uma proposta de execução desjudicializada, isto é, demonstram que a implementação de medidas estruturais não está reservada exclusivamente ao âmbito judicial, abrindo espaço para métodos colaborativos, descentralizados e com especialidade técnica para responder a complexidade inerente a essa categoria de litígio.

Nesse mesmo sentido, Vitorelli aborda a viabilidade de elaboração do plano de atuação estrutural por uma entidade criada especificamente para esse fim e apresenta três vantagens alocativas nessa delegação a terceiro. A primeira vantagem estaria na autonomia da entidade, isto é, trata-se de instalação distinta da instituição que se pretende reestruturar, o que permite que ela atue com independência em relação ao réu, eliminando riscos inerentes à camuflagem de interesses do causador do dano ou a perpetuação de práticas causadoras do dano<sup>362</sup>, porém, desde que observações critérios mínimos de participação social e transparência<sup>363</sup>.

A segunda vantagem é a especialidade de sua criação, o que representa que a entidade foi criada para um propósito único e deve desenvolver sua expertise nessa finalidade, o que evita imprevistos e permite que sejam adotadas estratégias e medidas voltadas especificamente para as circunstâncias particulares do litígio<sup>364</sup>. Entretanto, discorda-se parcialmente não da vantagem apresentada por Vitorelli, mas de sua extensão interpretativa, pois a criação ou nascimento de uma entidade não precisa estar vinculado a um objeto específico – apesar de elas atuarem com especialidade – uma vez que é possível que ocorra o aproveitamento de entidades já existentes, que apenas serão adaptadas para uma finalidade específica. Logo, não parecer adequado afirma que a entidade “nasceu apenas para isso”, pois o ato de sua criação pode a outorgar finalidades múltiplas e em sua atuação desempenhar uma atividade específica, além da possibilidade de serem criadas preventivamente, como proposta por Linda S. Mullenix<sup>365</sup>.

A terceira vantagem destacada por Vitorelli diz respeito ao não envolvimento do Poder Judiciário, posto que ao ser criada para um fim específico, no processo de seu funcionamento é

---

<sup>361</sup> BRASIL. Senado Federal. *Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil*. Disciplina o processo estrutural. 2024.

<sup>362</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 307.

<sup>363</sup> Esse item será retomado no próximo capítulo, ao ser avaliada a experiência da Fundação Renova.

<sup>364</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 307-308.

<sup>365</sup> Cf. MULLENIX, Linda S., *Designing Compensatory Funds: In Search of First Principles* (July 15, 2014). *Stanford Journal of Complex Litigation*, Vol. 3, 2015, *Forthcoming*, *U of Texas Law, Public Law Research Paper* No. 567.

possível que a entidade desempenhe todas as tarefas que seriam, em alguma medida, desempenhadas pelo magistrado ou pessoas por ele ordenadas<sup>366</sup>. Todavia, essa vantagem precisa de um acréscimo de ressalva, uma vez que embora possa realmente desempenhar todas as atividades executivas do plano de atuação estrutural, é relevante que a presença do judiciário ainda exista, não como condutor, mas como segurança a partir de uma supervisão externa, que também poderá ser exercida por outros atores do sistema de justiça, como Ministério Público, Defensoria Pública ou até mesmo associações de representação dos interesses das vítimas.

Prosseguindo, o art. 4º, II, do PL de regulamentação do processo estrutural prevê a possibilidade de o magistrado responsável por determinada demanda estrutural a faculdade de solicitar ao tribunal competente a disponibilização de recursos humanos e materiais adequados ao apoio das necessidades específicas do processo estrutural. Isso viabiliza criação de estruturas técnico-administrativas autônomas no plano funcional e externas ao judiciário, embora sujeitas à sua supervisão, o que se assemelha a proposta de uma *facility*.

Por sua vez, o art. 8º, VI, do PL<sup>367</sup> também traz uma abertura para utilização de entidades de infraestrutura específica ao prevê a possibilidade de “designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito”, o que torna viável a nomeação de entidade – pública, privada ou mista – para atuar como de forma técnica na gestão da execução estrutural. Essa hipótese é reforçada pelo inciso XI<sup>368</sup> do mesmo artigo que viabiliza a coordenação entre o judiciário e estruturas externas por meio de cooperação judiciária e cooperação interinstitucional.

No mesmo raciocínio, o art. 9º, §2º<sup>369</sup> prevê a possibilidade de construção do plano de atuação estrutural por meio da oitiva de entidades externas, o que legitima a criação de núcleos permanentes e comissões especializadas, capazes de auxiliar a gestão da execução das medidas, em linha com a proposta de entidades de infraestrutura específica.

Entretanto, apesar de representar um avanço ao incorporar princípios de flexibilidade procedimental, consensualidade e cooperação interinstitucional, o PL não rompeu de forma

---

<sup>366</sup> VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 308.

<sup>367</sup> VI - designação de perito, consultor ou entidade que possa contribuir com o esclarecimento das questões técnicas, científicas ou financeiras envolvidas no conflito, bem como com o desenvolvimento das atividades de participação social;

<sup>368</sup> XI - adoção de medidas de cooperação judiciária e interinstitucional com sujeitos que possam contribuir com a solução do litígio, bem como com a gestão dos demais processos individuais e coletivos relacionados ao objeto da controvérsia.

<sup>369</sup> § 2º Quando possível e adequado, o plano será elaborado com a oitiva de pessoas e entidades, públicas ou privadas, bem como de representantes do grupo afetado.

decisiva com a lógica tradicional de execução judicial, pois embora reconheça a relevância de mecanismos extrajudiciais e abrir espaço para participação de entidades externas, como destacado, o fez de maneira tímida, sem estruturar instrumentos normativos robustos que consolidem a desjudicialização como uma via principal e não apenas mera possibilidade acessória. Nesse sentido, a ausência de uma previsão explícita e sistemática sobre a utilização de entidades de infraestrutura específica, por exemplo, aponta para uma postura contida que pode comprometer os resultados esperados do processo estrutural, especialmente quanto a sua efetividade.

A abordagem superficial do PL é evidenciada quando se observa que a atuação das entidades externas permanece condicionada à lógica de apoio técnico ao magistrado, quando deveria configurar verdadeira desjudicialização da execução. Ao manter a lógica do apoio técnico e o Judiciário como centro de gravidade da condução processual, o PL não enfrenta integralmente um dos problemas centrais dos litígios estruturais abordado no primeiro capítulo: a insuficiência técnica e operacional da jurisdição para gerir realidades complexas e multifatoriais. Com isso, corre-se o risco de perpetuar a morosidade e os custos elevados do modelo tradicional de execução.

Além disso, embora o PL dialogue com experiências estrangeiras e apresente aberturas à modelos de entidades de infraestrutura específica, ele não chega a propor a institucionalização de estruturas autônomas especializadas, que poderiam operar de forma independente, transparente e tecnicamente preparada para responder a complexidade dos litígios estruturais. A menção à possibilidade de designação de peritos, consultores ou entidades externas para auxiliar a execução é positiva, mas insuficiente para consolidar um paradigma de gestão extrajudicial, de modo que falta o estabelecimento de critérios de composição, formas de controle social, fontes de financiamento e até mesmo o grau de autonomia desses agentes externos em relação ao judiciário e às partes envolvidas.

Portanto, o PL que pretende regular o processo estrutural no Brasil representa um marco inicial no sentido da desjudicialização, porém ainda distante de uma proposta substancial. Ao privilegiar aberturas pontuais em detrimento de redesenho estrutural do modelo de execução, o projeto perde a oportunidade de institucionalizar de forma robusta as entidades de infraestrutura específica como instrumentos aptos a superar as limitações do Judiciário. Logo, com fins ao aproveitamento de suas possibilidades mínimas de desjudicialização, o PL deve ser lido por uma ótica substancialista, que compreenda o processo estrutural e as técnicas a ele correlatas a partir da leitura sistêmica e conjunta de todos os dispositivos, por meio da qual é possível extrair seu objetivo fim.

Além do PL 03/2025, outro instrumento que deixou escapar a possibilidade de institucionalização das entidades de estrutura específica foi a Recomendação nº 163/2025, do Conselho Nacional de Justiça, a qual estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, fornecendo parâmetros mínimos de reconhecimento e tratamentos desses litígios. Ao destacar elementos como multipolaridade, impacto social, prospectividade e outros (parágrafo único do art. 1º), o CNJ contribui para uniformização da compreensão dos magistrados e reduz a dispersão conceitual sobre o tema.

No entanto, a abordagem da recomendação ainda permanece essencialmente centrada na esfera de atuação judicial, reforçando um protagonismo do juiz como condutor ou coordenador do processo e deixando em segundo plano a possibilidade de institucionalização de formas alternativas e desjudicializada de processamento e execução de medidas estruturais. Nessa ótica, apesar de apontar para medidas inovadoras, como a criação de órgãos interdisciplinares de apoio (art. 2º) e a adoção de planos de atuação estruturais com metas e indicadores (art. 5º, VII), a recomendação não contempla minimamente a utilização de entidades de infraestrutura específica.

O silêncio da recomendação é significativo, pois aponta para a ausência de uma internalização, de forma plena, no CNJ da necessidade de descentralizar a execução de medidas estruturais para instâncias especializadas, autônomas e capazes de gerir obrigações multifatoriais de forma eficiente e com estabilidade institucional, uma vez que a recomendação limita a cooperação a especialistas, comissões técnicas e órgãos públicos, sem avançar para criação ou designação de estruturas permanentes, como as EIE's. Como consequência, há continuidade de um modelo que depende da disponibilidade do Judiciário para coordenar tarefas que exigem expertise gerencial, administrativa e técnica.

Dessa forma, a Recomendação nº 163/2025 representa um importante marco na sistematização de práticas e fomento para uma cultura de gestão diferenciada para processos estruturais, porém ela ainda é tímida quando a uma visão mais ousada de desjudicialização. A ausência de institucionalização das entidades de infraestrutura específica de forma mínima na recomendação demonstra que o CNJ avança apenas parcialmente, pois reconhece a especialidade dos litígios estruturais, porém mantém a execução restrita ao paradigma clássico da execução, não abrindo novos caminhos para modelos híbridos e autônomos de implementação de medidas estruturais, como proposto nessa pesquisa.

### **3. A UTILIZAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (EIE's) NA EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS NO BRASIL**

O presente capítulo dedica-se à análise empírica da experiência brasileira com a Fundação Renova, criada após o caso “Rio Doce” como resposta institucional ao desastre ambiental e concebida como protótipo de entidade de infraestrutura específica voltada à implementação de medidas estruturais. A análise abrangerá os impactos do desastre, a criação da fundação, seus objetivos institucionais e seu modelo de funcionamento, assim como a avaliação crítica de suas contribuições, falhas e desafios enfrentados até sua extinção. Busca-se compreender em que medida a atuação da Fundação Renova evidenciou o potencial e as fragilidades desse arranjo institucional, com especial destaque para a gestão processual de conflitos complexos e reclamações em massa, a articulação entre eixos público e privado e a atribuição de alcance multifuncional à responsabilidade civil nos processos estruturais. Ao final, serão propostos critérios orientações à identificação de situações em que a utilização dessas entidades seja recomendável, como estratégia apta a superar as limitações operacionais e estruturais do Judiciário.

#### **3.1 O DESASTRE DO RIO DOCE COMO PROCESSO ESTRUTURAL: PANORAMA DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS**

O dia 05 de novembro de 2015 é marcado por um dos maiores desastres tecnológicos ambientais do Brasil e maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos<sup>370</sup>: a ruptura da barragem de Fundão, localizada no complexo industrial de Germano, município de Mariana, Estado de Minas Gerais. A barragem operada pela empresa Samarco Mineração S.A, controlada pela Vale e pela BHP Billiton, rompeu e provocou o deslocamento de terra que ocasionou um mar de rejeitos de mineração, impactando toda a extensão da bacia hidrográfica do Rio Doce e atingindo 41 municípios em Minas Gerais e no Estado do Espírito Santo.

Como consequência do desastre, 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica foram despejados pelo Rio Doce, seguidos pelo vazamento de mais 16 milhões que formam lentamente vazando por toda a macrorregião de impacto, atingindo a barragem de

---

<sup>370</sup> LINO, Daniela Bermudes; ZANETI JR.; Hermes. Competência nas ações coletivas ambientais e o desastre do rio Doce: adequação e gestão de competência. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes (orgs.). *Casebook de processo coletivo: estudos de processos a partir de casos: v. I: tutela jurisdicional coletiva*. São Paulo: Almedina, 2020, p. 267

Santarém<sup>371</sup>. A magnitude do evento rapidamente se revelou catastrófica, tendo ocorrido o soterramento de grande parte do subdistrito de Bento Rodrigues, localizado a 6km de Santarém, matando 19 pessoas e deixando inúmeras famílias desalojadas na região, além da ausência de fornecimento de serviços essenciais, como o fornecimento de água<sup>372</sup>.

As proporções catastróficas do desastre podem ser facilmente identificadas pela composição da lama que atingiu toda a área afetada, que, predominantemente composta por óxidos de ferro e sílica, apresentou tóxico significativo devido à presença de metais pesados como cádmio, níquel, chumbo, mercúrio e arsênio, o que comprometeu drasticamente a qualidade da água e a saúde dos ecossistemas ao longo de centenas de quilômetros, alcançando uma macrorregião de Minas Gerais e Espírito Santo<sup>373</sup>.

Os danos socioambientais foram extensos e contínuos<sup>374</sup>. No âmbito dos recursos hídricos, houve destruição completa do córrego Santarém e assoreamento dos rios Gualaxo do Norte, do Carmo e Doce, comprometendo sua capacidade ecológica e de abastecimento, especialmente pela elevação na concentração de metais totais e dissolvidos por toda a área afetada. A fauna e a flora locais foram severamente afetadas<sup>375</sup>, com registro de mortandade em massa de peixes e outros animais, bem como soterramento de nascentes e matas ciliares. Os rejeitos chegaram até o mar, comprometendo ambientes estuarinos e costeiros, atingindo inclusive áreas de desova de tartarugas marinhas e unidades de conservação ambiental de importância crítica, como a Reserva Biológica de Comboios e o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos<sup>376</sup>.

Do ponto de vista socioeconômico, os impactos se estenderam para além da zona diretamente atingida. As comunidades ribeirinhas, indígenas e tradicionais sofreram com a perda de territórios, modos de vida, atividades econômicas (como pesca e agricultura), além de

---

<sup>371</sup> IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Lauda Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015, p. 03.

<sup>372</sup> Informações disponíveis no site do Ministério Público Federal, em aba exclusiva ao “Caso Samarco”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>373</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800*. Integra da petição inicial disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>374</sup> De acordo com Laudo Técnico Preliminar do IBAMA, “a causa dos danos não cessou, pois o desastre está em curso e ainda há lama vazando da barragem que rompeu no município de Mariana, percorrendo todo o sistema afetado. Assim, enquanto não houver estabilização não será possível mensurar o dano total e os comprometimentos ocorridos à ictiofauna.” IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Lauda Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. p. 16.

<sup>375</sup> De acordo com Relatório Preliminar de Impactos do IBAMA, o rompimento provocou a destruição de 1.469 hectares ao longo de 77 km de cursos d’água, incluindo áreas de preservação permanente. IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Lauda Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. p. 10.

<sup>376</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800*. Integra da petição inicial disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

danos à saúde física e mental. Especial atenção foi dada ao povo indígena Krenak, cujas atividades culturais e espirituais ligadas ao rio foram brutalmente afetadas, além de outras comunidades tradicionais como quilombolas, pescadores artesanais e pequenos agricultores<sup>377</sup>.

Nesse contexto, de acordo com relatório de avaliação elaborado por força-tarefa do Estado de Minas Gerais, o desastre teve um impacto direto e severo sobre as comunidades e regiões atingidas — classificados como “danos humanos”. Ao todo, 10.482 pessoas foram diretamente afetadas<sup>378</sup>, distribuídas em três categorias principais: a) danos à saúde pública e à segurança fundamental das pessoas<sup>379</sup>; b) danos a elementos simbólicos, como a destruição de obras de arte sacra, o que comprometeu a riqueza cultural<sup>380</sup>, além de prejuízos ao acesso à educação devido à interrupção dos serviços de ensino<sup>381</sup>; c) impactos nas formas de organização social das comunidades envolvidas.

No plano econômico, o desastre provocou impactos expressivos, afetando diretamente a estrutura produtiva da região. Isso se deve ao fato de que grande parte da renda local era — e ainda é — oriunda da atividade minerária exercida pela empresa Samarco. Estima-se que aproximadamente 90% da arrecadação municipal dependia das operações da mineradora, o que explica o aumento significativo do desemprego na localidade: de cerca de 300 para 1.900 pessoas com a paralisação das atividades da empresa após o desastre<sup>382</sup>.

Ainda nesse aspecto, uma análise realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2022<sup>383</sup> apontou que o impacto econômico em Mariana tende a ser mais intenso quando considerado em proporção ao seu Produto Interno Bruto (PIB) contrafactual. Embora o município tenha registrado um impacto menor em comparação ao impacto total estimado para o estado de Minas Gerais (R\$ 206,6 bilhões no mesmo período), a perda relativa ao seu PIB foi

---

<sup>377</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800*. Integra da petição inicial disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>378</sup> MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016, p. 62.

<sup>379</sup> MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016, p. 62-63.

<sup>380</sup> MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016, p. 66-67

<sup>381</sup> MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016, p. 66

<sup>382</sup> Informações disponíveis em: <http://exame.abril.com.br/brasil/com-economia-agonizante-mariana-quer-volta-de-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>383</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório Anual de Atividades – 2022*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022, p. 46.

significativamente maior, tendo por parâmetros padrões observados pela FGV em regiões próximas ao rompimento ou com forte integração econômica com as áreas afetadas<sup>384</sup>.

Além disso, de acordo como relatório de avaliação do Estado de Minas Gerais<sup>385</sup>, os prejuízos iniciais causados pelo desastre foram estimados em R\$ 1,2 bilhão, considerando-se apenas os danos registrados no estado. O evento afetou inicialmente 35 municípios mineiros, impactando indiretamente uma população de cerca de 320 mil pessoas, sem contabilizar os prejuízos ocorridos no Estado do Espírito Santo.

Esse cenário evidenciou não apenas a vulnerabilidade da governança ambiental brasileira, mas também a urgência de repensar os atuais paradigmas institucionais relativos à prevenção e reparação de danos socioambientais de grande escala, o que torna indispensável a adoção de uma postura que priorize a reparação integral, a justiça ambiental e a centralidade dos direitos humanos e da natureza.

Nesse raciocínio o caso Rio Doce pode ser configurado como litígio ou processo estrutural por envolver uma situação de complexidade extrema, com desdobramentos imprevisíveis e impactos multissetoriais. O desastre desencadeou uma série de consequências ambientais, sociais, culturais e econômicas de longa duração, afetando diretamente dezenas de municípios em diferentes estados, diversas comunidades tradicionais e um ecossistema frágil e interdependente. Além disso, a imprevisibilidade da dispersão dos rejeitos, o caráter continuado dos danos (*disaster in slow motion*<sup>386</sup>) e a multiplicidade de variáveis envolvidas — como saúde pública, segurança hídrica, biodiversidade e reconstrução urbana — apontam para a

---

<sup>384</sup> A referida estimativa leva em consideração o Relatório: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Extensão do Impacto do Rompimento da Barragem de Fundão sobre a Renda Agregada das Sub-Regiões de Minas Gerais e Espírito Santo*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.

<sup>385</sup> MINAS GERAIS. *Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016.

<sup>386</sup> O referido termo é empregado com finalidade de descrever os desastres ambientais enquanto eventos em movimento, não estáticos, que se relacionam ao passado, presente e futuro. Nessa lógica, os desastres, normalmente encarrados como “acidentes” ou “inesperados”, são na verdade resultados de um acontecimento de ocorrência gradativa e continuada no tempo e no espaço. De acordo com Ricardo Fuentealba *et al.*, “The “slow” qualifier signals a move away from the idea of disasters as “event[s] concentrated in time and space” (Fritz, 1961, p. 655), to a focus on their double role as events/processes (Oliver-Smith, 1999), where moments of “incubation” are as important as those of disruption. In this context, concepts such as “slow violence” (Nixon, 2011), “slow disasters” (Knowles, 2014), “slow emergencies” (Anderson et al., 2020), “slow-onset disasters” and “slow calamities” (Staupe-Delgado, 2019, 2021) usefully underscore that the causes and effects of environmental catastrophes are neither exceptional nor unexpected, but, rather, the outcome of specific modes of governance, economic development, urbanization processes, among other endogenous and exogenous forces”. (Fuentealba, R., Bellé, P.F., Carraro, V., Arias Aróstegui, E., González Gálvez, M., Swistun, D.A., Usón, T.J., Henrique, K.P. and de Castro, F. (2025), “Latin American perspectives on slow disasters”, *Disaster Prevention and Management*, Vol. 34 No. 6, pp. 18-34, p. 19.). No mesmo sentido, Delton de Carvalho, ao abordar o direito dos desastres também considera esse fenômeno “*slow motion disaster*”, pois seria “um evento cumulativo constituído histórica, lentamente e gradualmente”. (DE CARVALHO, Délton Winter. As Mudanças Climáticas e Consolidação de Um Direito Dos Desastres Ambientais No Contexto Brasileiro. *Revista Portuguesa de Filosofia*, vol. 70, no. 4, 2014, pp. 695–720, p. 703.

necessidade de soluções adaptativas, coordenadas e criativas, que não se encerram em uma decisão singular, mas demandam um acompanhamento contínuo e ajustes dinâmicos ao longo do tempo de acordo com os feedbacks oriundos da execução gradual de medidas reparatórias.

Ademais, o desastre apresenta clara característica inerente aos processos estruturais, a multipolaridade, uma vez que há interesses diversos e ao mesmo tempo conflitantes entre empresas mineradoras, entes estatais (federais, estaduais e municipais), comunidades afetadas, povos indígenas, ONGs e o próprio sistema de justiça entendido de forma ampla. Nessa lógica, cada grupo traz demandas próprias e inerentes aos seus interesses, que não podem ser reduzidas a uma lógica binária de autor e réu, demonstrando a clara conflituosidade e complexidade do litígio<sup>387</sup>. Antonio do Passo Cabral e Zaneti Jr. destacam o caso do Rio Doce enquanto *sui generis* exatamente em razão da conflituosidade interna e complexidade fática e jurídica do desastre, no qual foram identificados grupos de interesses contrapostos internamente aos próprios grupos<sup>388</sup>.

Há, ainda, forte apelo à recomposição institucional, uma vez que o desastre expôs falhas estruturais na governança ambiental e na atuação preventiva do Estado e outros órgãos competentes, tornando necessária uma atuação judicial ou extrajudicial que repense e reforme as instituições responsáveis pela regulação da atividade minerária e pela proteção socioambiental<sup>389</sup>. Por fim, a resposta ao desastre exige dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, ações com enfoque prospectivo, voltadas não só à reparação dos danos já ocorridos ou na responsabilização civil de seus causadores, mas à reconstrução de formas de vida e estruturas institucionais para prevenir eventos semelhantes, o que reforça o caráter estrutural do caso.

---

<sup>387</sup> Para Vitorelli, ao abordar a temática dos litígios irradiados, os quais o litígio estrutural seria categoria, o desastre ambiental de Mariana seria “exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para desejarem ter suas vozes ouvidas, mas essas lesões são distintas em modo e intensidade, o que potencializa as diferenças em suas pretensões. A sociedade está em conflito não apenas com o causador do dano, mas também consigo mesma. A complexidade também é sempre elevada, uma vez que a tutela jurisdicional precisa dar conta de diversos aspectos distintos da lesão, com inúmeras possibilidades de solução, todas com relações variáveis de custo-benefício” (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural – teoria e prática*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 49)

<sup>388</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 2.

<sup>389</sup> Segundo Frizzeira, Gontijo, Zaneti Jr. e Schmidt “o desastre foi resultado de uma soma de fatores que estavam em mãos humanas, os quais permeiam desde a escolha da empresa pela técnica mais simples, mais econômica e mais insegura de construção da barragem até as inconsistências, omissões e equívocos na licitação que revelam uma falha na política pública que não tem a proteção da sociedade como prioridade”. E propõem a “aplicação de medidas estruturais na questão referente à recomposição ambiental causada pelo desastre, assim como para que seja revisada a política pública federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens”. (FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; *et. al.* A aplicação de decisões estruturais ao Desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. *Revista Brasileira de Direito Processual*. Belo Horizonte, ano 29, n. 115, p. 15-31, jul./set. 2021, p. 28).

Diante da complexidade do desastre — que abrange dimensões ambientais, socioeconômicas e políticas —, observou-se a dificuldade estrutural de tratar adequadamente os conflitos emergentes, o que exigiu dos atores envolvidos uma postura distinta da usualmente adotada em eventos de menor repercussão, revelando a necessidade de estratégias mais abrangentes e inovadoras para lidar com efeitos catastróficos e de reparação multifacetada.

### 3.2 A FUNDAÇÃO RENOVA COMO INSTRUMENTO DE REPARAÇÃO DE DANOS: CRIAÇÃO, OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E FUNCIONAMENTO

A análise da Fundação Renova demanda, como ponto de partida, a contextualização de sua criação como resposta institucional à reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem do Fundão, situando-se no quadro mais amplo das medidas institucionais adotadas para enfrentar a magnitude e a complexidade dos danos provocados, indo além de um mecanismo de compensação financeira para alcançar a posição de um instrumento híbrido (público-privado) destinado a dar concretude a compromissos assumidos por acordos e decisões judiciais, com a promessa de maior especialização, celeridade e efetividade na reparação integral dos prejuízos.

#### 3.2.1 A resposta institucional ao desastre e instituição da Fundação Renova

No contexto da busca por responsabilização e reparação dos danos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, diversas ações judiciais foram propostas por entes federativos e outras instituições. Entre essas iniciativas, destacou-se a Ação Civil Pública ajuizada conjuntamente pela União, pelo Estado de Minas Gerais, pelo Estado do Espírito Santo e outros autores, autuada sob o nº 0069758-61.2015.4.01.3400, em trâmite perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Essa ação passou a ser reconhecida como a demanda principal, centralizando os esforços processuais relativos ao caso.

A definição da competência para o processamento da ação principal foi objeto de decisão pelo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Conflito de Competência n. 144.922/MG, suscitado pela Samarco Mineração S.A. A controvérsia envolveu diferentes juízos que, à época, também analisavam ações judiciais relacionadas aos mesmos fatos, notadamente o Juízo da 7ª Vara Cível de Governador Valadares/MG, responsável pela Ação Civil Pública Cautelar nº 0395595-67.2015.8.13.0105 e pela Ação Cautelar nº 0426085-

72.2015, e o Juízo Federal da 2ª Vara de Governador Valadares/MG, onde tramitava a Ação Civil Pública nº 9362-43.2015.4.01.3813. Com a decisão do STJ, consolidou-se a competência do juízo federal em Belo Horizonte para conduzir o processo principal, conferindo maior uniformidade e racionalidade à tramitação das medidas judiciais vinculadas à reparação integral dos danos.

Nesse contexto, o Juízo da ação principal deferiu parcialmente os pedidos liminares formulados na ação civil pública, impondo às empresas réis, especialmente à SAMARCO MINERAÇÃO S/A, uma série de medidas cautelares com prazos específicos para: conter o vazamento de rejeitos e comprovar a segurança das barragens; contratar empresas para avaliar a contaminação de pescados e controlar vetores de doenças; elaborar estudos e adotar ações para proteger o sistema de lagoas do Rio Doce, seus afluentes e adjacentes, e as fontes de água mineral; mapear a área diretamente afetada e remover a lama depositada; depositar judicialmente R\$ 2 bilhões para custear a recuperação integral dos danos de acordo com plano que seria elaborado pelas réis; assegurar a indisponibilidade das licenças de concessões de lavra e respectivos direitos; e apresentar planos globais de recuperação socioambiental e socioeconômica, com a devida pormenorização das ações a serem desenvolvidas, cronograma de execução e desembolso dos valores fixados, sob pena de multas diárias de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

A referida liminar, associada à diversas outras frentes de atuação, provocaram as partes a se movimentarem para a celebração de um acordo extrajudicial para pôr “fim” no litígio, o que levou inclusive à suspensão da ACP para tratativas com esse objetivo.

Com isso, após inúmeras tratativas e reuniões realizadas por quatro Grupos de Trabalho (GT Socioambiental, GT Socioeconômico, GT Governança e GT Funding), em 02/03/2016 foi celebrado um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta com a participação de diversas entidades e instituições do poder público, na qualidade de compromitentes, sendo assinado pela União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, diversas autarquias e fundações<sup>390</sup>, e de outro lado, entidades privadas, sendo elas a mineradora Samarco e suas controladoras (Vale S.A e BHP Billiton Brasil LTDA), tendo como objetivo único a consolidação e implementação de medidas, programas e estratégias voltadas à reparação ambiental, econômica e social dos abalos provocados pelo rompimento da barragem.

---

<sup>390</sup> A exemplo, cite-se o 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 Instituto de Estadual de Florestas (IEF), entre outros.

Dentre as cláusulas previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado com o objetivo de viabilizar a reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, previu-se a criação de uma entidade dotada de personalidade jurídica própria, incumbida da execução dos programas e medidas de reestruturação e reparação. Em cumprimento a essa determinação, foi constituída, em 24 de junho de 2016, por meio de Escritura Pública lavrada no 2º Tabelionato de Notas de Belo Horizonte/MG, a Fundação Renova.

Conforme dispõe o artigo 6º de seu Estatuto<sup>391</sup>, a Fundação Renova tem por finalidade gerir e executar os programas socioeconômicos e socioambientais definidos no acordo, incluindo ações de assistência social destinadas às populações impactadas. Trata-se de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, mantida pelas empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., as quais assumiram a obrigação de garantir seu financiamento integral.

A Fundação foi incumbida da implementação de 42 programas<sup>392</sup> voltados à reparação integral dos danos, abrangendo desde medidas ambientais até ações voltadas à reconstrução das condições sociais e econômicas das comunidades atingidas. Sua estrutura organizacional é composta por quatro órgãos principais: Diretoria Executiva, Conselho Curador, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo, sendo este último voltado à participação social e ao diálogo com os atingidos e demais interessados.

---

<sup>391</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Estatuto da Fundação Renova, de 10 de junho de 2019. Belo Horizonte, 22p. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/estatuto-registrado-2019.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024, p. 2.

<sup>392</sup> Os 42 programas da Fundação Renova são: Levantamento e Cadastro de Impactados; Ressarcimento e indenização dos impactados; Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas; Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida de Outros Povos e Comunidades Tradicionais; Proteção Social; Diálogo Social; Assistência aos Animais; Reconstrução de Vilas; Recuperação do Reservatório da UHE Risoleta Neves; Recuperação das Demais Comunidades e Infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga; Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar; Memória Histórica, Cultural e Artística; Turismo, Cultura, Esporte e Lazer; Apoio a Saúde Física e Mental da População Impactada; Promoção da Inovação; Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; Retomada das Atividades Agropecuárias; Desenvolvimento e Diversificação Econômica; Recuperação de micro e pequenos negócios; Estímulo a Contratação Local; Auxílio Financeiro Emergencial; Gerenciamento dos Programas Socioeconômicos; Manejo de rejeitos; Sistemas de Contenção dos Rejeitos e de Tratamento nos Locais de Impacto; Revegetação, Enrocamentos e Outros Métodos; Recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Recarga Hídrica; Recuperação de Nascentes; Conservação da Biodiversidade Aquática; Fortalecimento das Estruturas de Triagem e Reabilitação da Fauna Silvestre; Conservação da Biodiversidade Terrestre; Coleta e tratamento de esgoto e destinação de resíduos sólidos; Melhorias dos sistemas de abastecimento de Água; Educação para revitalização da Bacia do Rio Doce; Preparação para emergências ambientais; Informação para População; Comunicação Nacional e Internacional; Gestão de Riscos ambientais; Monitoramento da Bacia do Rio Doce; Unidades de Conservação; Fomento ao CAR e PRA; Gerenciamento do Plano de Recuperação Ambiental da Bacia do Rio Doce, Áreas Estuarinas, Costeiras e Marinha; Ressarcimento de Gastos Públicos Extraordinários. Informação disponível em: <https://www.reparacaobaciaridoce.com/programas/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Segundo estudo de caso conduzido por professores-pesquisadores vinculados ao Programa Institucional da Fundação Instituto de Administração (FIA), voltado à Governança e Gestão de Sistemas Agroindustriais (PENSA-FIA)<sup>393</sup>, a opção pela constituição de uma entidade de direito privado para a execução das medidas previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) fundamentou-se na premissa de que as ações reparatórias e compensatórias demandavam implementação imediata. Considerou-se que a via judicial tradicional não seria capaz de responder com a celeridade necessária, dada a sua morosidade, a complexidade técnica envolvida e o elevado grau de conflituosidade do caso, fatores que tornariam incerta tanto a duração quanto os desfechos dos processos. Nesse cenário, a criação de uma fundação privada surgiu como uma estratégia para viabilizar uma resposta mais ágil e coordenada aos múltiplos impactos do desastre ambiental.

Contudo, após a celebração do acordo firmado entre o Poder Público e as empresas, o Ministério Público Federal iniciou Força-Tarefa para investigar o desastre e iniciou questionamentos quanto ao acordo, sob o argumento de ausência de juridicidade na avença, com ofensa às garantias suficientes para tutela adequada dos bens jurídicos transindividuais violados, além de entender que o acordo priorizava o patrimônio das empresas em detrimento da proteção das populações afetadas e do meio ambiente<sup>394</sup>.

Para o MPF, em ação ajuizada requerendo a reparação integral dos danos<sup>395</sup>, o acordo não teria sido acompanhado de participação social efetiva nas negociações e suas intervenções foram desconsideradas pelos negociantes, especialmente aquelas relativas às bases técnicas da arbitragem de valores e medidas restaurativas ou compensatórias, que seguiram as tratativas de forma apressadas, abreviando diversos pontos que careciam de aprofundamento na discussão. Logo, isso levou à celebração de “ajuste incompleto, precário e parcial; ilegítimo quanto ao seu procedimento e ilegal, para não dizer inconstitucional, quanto ao seu mérito”<sup>396</sup>.

No entanto, o acordo foi homologado, o que levou o Ministério Público Federal a pedir a suspensão da eficácia da decisão que homologou, sendo o pedido acolhido pelo Superior

---

<sup>393</sup> MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; *et al.* Governança em ambiente de alta complexidade – O caso da Fundação Renova. PENSA-FIA, 2019, p. 4.

<sup>394</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Ministério Público questiona acordo entre União, Estados de MG e ES, Samarco, Vale e BHP Billiton*. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/nota-a-imprensa-2013-ministerio-publico-questiona-acordo-entre-uniao-estados-de-mg-e-es-samarco-vale-e-bhb-billiton>. Acesso em: 25 abr. 2025.

<sup>395</sup> O Ministério Público Federal ajuizou, em 02 de maio de 2016, Ação Civil Pública com o objetivo de responsabilizar a Samarco, a Vale e a BHP Billiton pela reparação integral dos danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, sendo estimada na petição inicial o valor das reparações em R\$ 155 bilhões, além de incluir como réus a União e o Estado de Minas Gerais.

<sup>396</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800*. Integra da petição inicial disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

Tribunal de Justiça, que se baseou na ofensa à decisão do STJ que fixou a competência da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais para exame das questões. Posteriormente, a 5ª Turma do TRF1 anulou a homologação do referido acordo, julgando incompetente para julgar o caso o Sistema de Conciliação do TRF1, o que, ao entender do MPF, violava a competência do juízo de primeiro grau, como também comprometia a participação de outros legitimados que já haviam pedido para ingressar na ação originária como litisconsortes ativos (coautores)<sup>397</sup>.

Nesse cenário, após diversas outras frentes de atuação, reuniões e acordos para atendimento de demandas pontuais<sup>398</sup>, em 26 de março de 2018 é firmado um novo acordo, o qual recebeu a nomenclatura de “TAC Governança (TAC-Gov)”<sup>399</sup>, assinado pelo MPF, MPMG, MPES, DPU, DPES, DPMG e mais nove órgãos públicos, com as mineradoras Samarco, Vale e BHP, o qual tinha por objetivo principal atribuir um novo escopo de governança no processo de reparação dos danos decorrentes do desastre do Rio Doce. As cláusulas do novo acordo previam modificações na estrutura dos programas de reparação e a criação de novas estruturas com fins à garantia de efetivação participação dos atingidos no processo decisório relativo à reparação.

Modificando o TTAC assinado em 2016, o novo TAC apresentava três frentes de atuação: governança, participação social e repactuação dos programas de reparação em curso. Com isso, o novo acordo aperfeiçoou o processo de governança na execução dos programas, projetos e ações destinadas à reparação dos danos, inseriu elementos e mecanismos de garantia de efetiva participação dos atingidos em diversas instâncias decisórias e consultivas<sup>400</sup>, o que ocorreria por meio da previsão da criação de Comissões Locais, Câmaras Regionais e um Fórum de Observadores, além da possibilidade do apoio de assessorias técnicas independentes, e ainda viabilizou um novo processo de negociação e repactuação dos programas em execução pela Fundação Renova.

---

<sup>397</sup> BRASL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo nº 0002627-50.2016.4.01.0000.

<sup>398</sup> A exemplo, tem-se o acordo firmado em 10/03/2017, entre o MPF, MPMG e as empresas Samarco, Vale e BHP Billinton para assegurar a contratação de entidade para prestar assessoria técnica independente às pessoas atingidas no município de Barra Longa (MG), de escolha livre da população, com objetivo à participação efetiva e informada nos planos, projetos e decisões sobre a reparação. Sobre o assunto das assessorias técnicas independentes, consultar: BORGES, Sabrina Nunes. *Processo Coletivo Estrutural: A assessoria técnica independente como fator de legitimação da participação e dialogicidade*. Londrina: Editora Thoth, 2025.

<sup>399</sup> Íntegra do acordo disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>400</sup> A Cláusula Quarta do TAC Governança prevê: “É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TIAC e no presente ACORDO”.

Como consequência, a própria estrutura da Fundação Renova foi alterada com fins à transparência das ações e o acesso amplo e adequado à informação por meio de um processo de governança que colocava a pessoa atingida no centro da atuação. Com isso, a estrutura organizacional da Fundação Renova passou a ter um novo desenho e arranjo, que previa a composição de seu Conselho Curador com dois membros indicados pela articulação de Câmaras Regionais, escolhido entre as pessoas atingidas<sup>401</sup>.

Adicionalmente, a Fundação Renova incorporou um programa de integridade institucional, nos moldes de um sistema de *compliance*<sup>402</sup>, estruturado com base na Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013) e em seu regulamento (Decreto nº 8.420/2015), além de incorporar diretrizes previstas nas legislações internacionais sobre o tema. A implementação desse programa visava assegurar a conformidade ética e legal das atividades desenvolvidas, prevendo, entre outros mecanismos, a realização de auditorias externas e independentes<sup>403</sup>. Essas auditorias abrangem não apenas os aspectos contábil e financeiro da Fundação, mas também o cumprimento de sua finalidade institucional, avaliando a execução dos programas reparatórios e seus desdobramentos. Seu objetivo configurava-se em um mecanismo de controle e transparência voltado à promoção da integridade da governança e à legitimação da atuação da entidade perante os diversos atores envolvidos.

Com o novo TAC, a estrutura organizacional sedimentou-se a partir de dois eixos de governança, uma interna e outra externa, da seguinte forma:

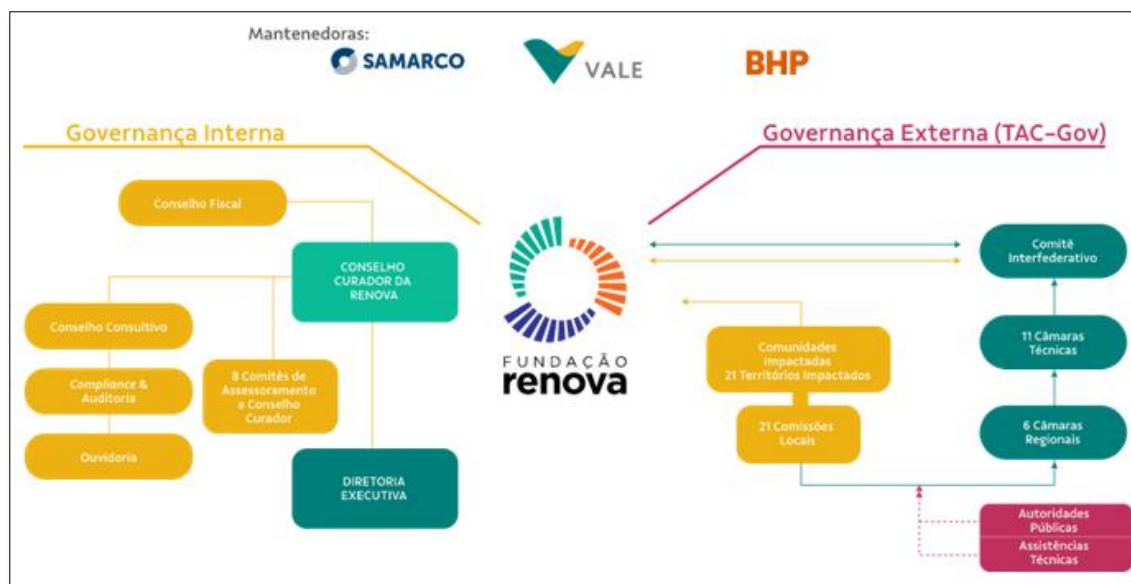
Figura 01: Estrutura Organizacional da Fundação Renova

---

<sup>401</sup> Cláusula Quadragésima Sexta – inciso I e Parágrafo Primeiro– do TAC Governança. Disponível: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 10 jan. 2025.

<sup>402</sup> Capítulo XI do TAC Governança.

<sup>403</sup> Capítulo X do TAC Governança.



Fonte: VALE, 2024<sup>404</sup>.

Verifica-se, portanto, que o arranjo de criação da entidade e o próprio funcionamento da Renova foi marcado pela alta complexidade e conflituosidade presente nos litígios estruturais, com interesses múltiplos e conflitantes, diversas entidades, instituições e agentes públicos e privados, e a necessidade de uma tutela apta a provocar uma (re)estruturação de um completo estado de desconformidade decorrente do desastre.

O contexto complexo e policêntrico do litígio (em sentido macro) objeto do TAC pode ser exemplificado pelos numerosos e variados programas, que, de acordo com o Estudo do PENSA-FIA, foram agrupados em três eixos centrais: a) eixo 1 – pessoas e comunidades (ou socioeconômicos), voltado à identificação e indenização, a educação e cultura, saúde e bem-estar, comunidades tradicionais e indígenas, fomento à economia e engajamento e diálogo; b) eixo 2 – terra e água (ou socioambientais), possuindo como principais objetivos a avaliação das condições para reparação do uso do solo, a gestão hídrica, estratégias para o manejo dos rejeitos, o tratamento da biodiversidade, assistência animais e técnicas de inovação; c) eixo 3 – reconstrução e infraestrutura, com frentes de atuação no ressecamento, contenção dos rejeitos despejados, o tratamento da água e efluentes, além de medidas de infraestrutura urbana e acessos<sup>405</sup>.

Para desenvolvimento dos programas, a fundação precisou contar com um corpo técnico de profissionais de diversas áreas, como advogados, engenheiros, administradores, biólogos, economistas, arquitetos, sociólogos, agrônomos, veterinários, médicos, antropólogos,

<sup>404</sup> Disponível em: <https://vale.com/pt/esg/fundacao-renova>. Acesso em 10 jan. 2025.

<sup>405</sup> MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; *et al.* Governança em ambiente de alta complexidade – O caso da Fundação Renova. *PENSA-FIA*, 2019, p. 5.

pedagogos, entre outros inúmeros colaboradores, que somavam um número aproximado de 500, executando e gerindo os 42 programas, com custo anual entre R\$ 2 a 3 bilhões<sup>406</sup>.

### 3.2.2 Falhas na atuação e a extinção da Fundação Renova

Entretanto, a atuação da Fundação Renova foi objeto de intensas críticas por partes de diversos atores institucionais, o que levou o Ministério Público de Minas Gerais a ajuizar, em 24 de fevereiro de 2021, Ação Civil Pública (ACP nº 5023635-78.2021.8.13.0024<sup>407</sup>), com pedido de intervenção, em face da Renova e das empresas mantenedoras, requerendo a extinção da fundação e a responsabilização solidária das mantenedoras pela reparação dos danos materiais decorrentes de desvios de finalidade e ilícitos supostamente praticados pela entidade e por seu intermédio. Tais condutas teriam comprometido a implementação dos programas pactuados no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), bem como os objetivos estatutários da fundação.

Na ACP, o MPF argumenta que a irregularidade central que comprometeria a existência da Fundação Renova estaria na ausência de autonomia e independência institucional – princípios essenciais à constituição e funcionamento de qualquer fundação. Segundo o MPF, a gestão da Renova era exercida sob controle direto das empresas responsáveis pelo desastre socioambiental, o que configuraria conflito de interesses e propiciaria reiterados desvios de finalidade. Essa interferência direta das empresas nas decisões da fundação evidenciaria a disfunção estrutural da entidade.

Ainda segundo o MPF, a Fundação teria adotado práticas anômalas, notadamente ao exigir, de forma indevida, a renúncia de direitos por parte de pessoas físicas como condição para o recebimento de indenizações, prática interpretada como defesa ostensiva dos interesses das empresas mantenedoras em detrimento de sua função reparatória<sup>408</sup>. Além disso, foram destacadas diversas falhas institucionais, como: ausência de transparência nos dados e

---

<sup>406</sup> MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; *et al.* Governança em ambiente de alta complexidade – O caso da Fundação Renova. *PENSA-FIA*, 2019, p. 3.

<sup>407</sup> BRASIL. Tribunal De Justiça do Estado De Minas Gerais. *Ação Civil Pública nº ACP nº 5023635-78.2021.8.13.0024*. Consulta pública em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/>.

<sup>408</sup> De acordo com Jussara Pereira, Carolina Saraiva e Michel Pereira, “ao utilizar a burocracia de maneira articulada, a Fundação Renova perpetua um sistema de opressão que atende aos interesses das grandes mineradoras. A fragmentação dos processos e a dificuldade na compreensão das etapas obscurecem a tomada de decisões, permitindo que as mineradoras exerçam influência nos processos. Isso resulta em uma estrutura de governança que não apenas limita a participação, mas também favorece a manutenção do status quo imposto pelas corporações”. (PEREIRA, Jussara Jéssica; MACHADO SARAIVA, Carolina; PEREIRA, Michel Richter S. O. Violações de direitos humanos pela Fundação Renova: Fragmentação de processos e políticas excludentes. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e91269, 2024, p. 12-13).

informações relativos às suas atividades; categorização indevida de situações de reparação como compensação (com o objetivo de limitar a responsabilidade financeira das empresas); e continuidade da hegemonia empresarial mesmo após a celebração do TAC-GOV, o que perpetuou a simbiose entre as companhias responsáveis pelo desastre e a fundação incumbida de reparar seus efeitos<sup>409</sup>.

Além disso, houve rejeição das prestações de contas pela Promotoria de MG por falta de transparência quanto à comprovação de cumprimento de obrigações tributárias, normas contábeis, gastos exorbitantes com salários de dirigentes, excesso de gastos com atividade meio e ineficiência da atividade fim, entre outras razões.

Em síntese, para o MPF, a Fundação teria se convertido em um instrumento de mitigação da responsabilidade empresarial<sup>410</sup>, mais voltada à proteção das empresas do que à efetiva reparação dos danos humanos, sociais e ambientais causados. Nesse sentido, pleiteou-se a extinção da fundação e a implementação de um regime de transição que possibilitasse a repactuação extrajudicial das obrigações reparatórias, com novo desenho de governança que respeitasse os compromissos assumidos anteriormente nos TACs.

Contudo, o referido processo foi suspenso pelo Superior Tribunal de Justiça em maio de 2021, até que a Primeira Seção julgasse se o processo de intervenção deveria permanecer na Justiça estadual ou ser remetido à Justiça Federal, onde tramitava a execução do TAC firmado entre as empresas e Poder Público<sup>411</sup>.

Com isso, as tratativas para a repactuação das obrigações vinham se estendendo por quase três anos, até que, em novembro de 2023, a Justiça Federal retomou o julgamento dos responsáveis pelo rompimento da barragem. Nesse contexto, o Governo Federal, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo e outras instituições apresentaram nova proposta de acordo às empresas réis, prevendo que uma parte substancial das ações de reparação socioambiental fosse executada de forma compartilhada entre o Poder Público e as empresas, com transferência de recursos pelas empresas e com supervisão estatal sobre as medidas mantidas sob responsabilidade das companhias<sup>412</sup>.

---

<sup>409</sup> Essa simbiose também foi destacada no programa de *compliance* da Fundação, que seria uma espécie de continuidade do programa já existente na Samarco.

<sup>410</sup> Edilson Vitorelli aborda denomina esse problema como “disjunção entre a imagem do causador do dano e o problema”. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 310.

<sup>411</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência nº 179834 – MG*. Relator Ministro Og Fernandes. Decisão Monocrática.

<sup>412</sup> Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/repactuacao-do-acordo-do-rio-doce/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg>.

O desfecho dessas tratativas ocorreu em 25 de outubro de 2024, com a celebração de um acordo de repactuação entre governo federal e as empresas, no valor de R\$ 132 bilhões, conduzindo à extinção da Fundação Renova e à adoção de um novo modelo de governança no processo de reparação. O novo acordo previu cronograma de pagamento distribuído em duas décadas e gestão descentralizada dos recursos, com cada ente signatário assumindo parcela de responsabilidade, conforme já proposto anteriormente pelo governo federal (gestão compartilhada).

Em cumprimento ao acordo, as mineradoras farão repasses direcionados a um fundo privado denominado “Fundo Rio Doce”, sob gestão do Banco Nacional de Desenvolvimento. O governo federal, por sua vez, será responsável por conduzir projetos voltados à transferência de renda, educação, ciência e inovação, fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), recuperação ambiental, e reparação da atividade pesqueira, entre outras ações, o que envolverá a atuação de diferentes Ministérios e órgãos da administração pública federal. Já os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, também indicarão respectivas contas para repasses dos valores destinados aos projetos sob sua alçada.<sup>413</sup>.

Dessa forma, a experiência acumulada no funcionamento da Fundação Renova suscita reflexões relevantes sobre o desenho institucional adotado e sua capacidade de garantir efetividade, autonomia e legitimidade no tratamento de litígios complexos e alta conflituosidade, como os estruturais. Nesse contexto, o tópico subsequente analisará a Fundação Renova sob a perspectiva de entidade de infraestrutura específica, com o objetivo de compreender seus potenciais, fragilidades e lições para futuros arranjos institucionais voltados à execução descentralizada de medidas estruturais.

### 3.3 A FUNDAÇÃO RENOVA À LUZ DO MODELO DE ENTIDADE DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA EM PROCESSOS ESTRUTURAIIS: ENTRE POTENCIAL E FRUSTRAÇÃO

Como abordado no capítulo anterior, as entidades de infraestrutura específica surgem como um protótipo das *claims resolution facilities* norte-americanas, com o propósito de gerir a reparação de conflitos emergentes de danos complexos e de resolução multifacetada. No Brasil, sua utilização está atrelada ao desempenho de funções relacionadas a projetos

---

<sup>413</sup> AGÊNCIA BRASIL. *Caso Samarco: acordo extingue Fundação Renova e fixa nova governança*. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2024-10/caso-samarco-acordo-extingue-fundacao-renova-e-fixa-nova-governanca>. Acesso em: 25 jan. 2025.

complexos de reparação de danos ambientais-sociais, caracterizando-se por uma estrutura organizacional própria que agrupa um conjunto definido de atribuições e interconecta a atuação de entes públicos e privados.

No caso analisado no presente capítulo, relativo à Fundação Renova, sua criação originou-se na proposta de garantir a implementação das medidas de reparação e compensação dos danos oriundos do rompimento da barragem do Fundão, suprindo lacunas operacionais do Poder Público e do próprio sistema de justiça. Entretanto, durante o período de seu funcionamento, desafios relacionados à governança, autonomia e transparência comprometeram a continuidade de suas atividades, levando-a a extinção por meio de um acordo de repactuação das medidas.

Assim, a trajetória da Fundação Renova suscita debates acerca de sua estrutura, governança e capacidade de resguardar a autonomia e independência necessária ao cumprimento de suas finalidades. Nesse sentido, é necessário analisar a referida entidade a partir de uma ótica que transcende o próprio caso, avaliando suas características centrais, potencialidades, limitações e possíveis lições para futuros modelos institucionais semelhantes ao tratamento de litígios estruturais.

Nesse raciocínio, ainda que se reconheçam as fragilidades e críticas dirigidas à experiência concreta da Fundação Renova, esta dissertação defende que a ideia nuclear subjacente à criação e utilização de entidades de infraestrutura específica permanece válida e promissora. Logo, tratar-se de uma estratégia institucional que, quando adequadamente desenhada, pode oferecer soluções eficazes para a superação dos limites operacionais e estruturais do Poder Judiciário brasileiro na execução de decisões em processos estruturais. Assim, propõe-se analisar, a seguir, alguns pontos de contribuição e as potencialidades dessas entidades no contexto dos processos estruturais, considerando também suas limitações e fragilidades, além da proposição de critérios para sua utilização.

### **3.3.1 Eficiência na gestão processual de conflitos complexos e reclamações em massa**

O primeiro ponto de contribuição a ser destacado é a potencialidade das entidades de infraestrutura específica enquanto técnica de gestão processual e eficiência, uma vez que viabilizam a gestão técnica e centralizada de litígios com alta complexidade fática e jurídica, a exemplo de desastres ambientais – como o caso Rio Doce.

A estrutura dessas entidades é pensada para lidar com múltiplas frentes simultâneas de atuação, como execução de programas por eixos, indenização de vítimas e atingidos diretos ou indiretos, reconstrução de áreas afetadas e até mesmo a prestação de serviços, o que permite retirar essa “responsabilidade” de condução do Poder Judiciário e conferir maior racionalidade e agilidade à execução do plano de reforma estrutural.

Nessa linha de raciocínio, a instrumentalidade da delegação de atos do processo estrutural a entidades de infraestrutura específica<sup>414</sup> configura-se como uma técnica heterodoxa de jurisdição, por meio da qual se transfere a condução de determinadas etapas processuais a sujeitos externos ao Poder Judiciário, dotados de conhecimento técnico mais apropriado para lidar com a complexidade dos litígios estruturais, reconhecendo a limitação da capacidade técnica do magistrado para enfrentar, de forma isolada, todas as questões que envolvem esse tipo peculiar de controvérsia<sup>415</sup>.

Como aponta Semírames Leão, a existência de litígios metaindividuais, como é o caso dos estruturais, exige a adoção de técnicas processuais coletivas capazes de produzir efeitos generalizados, que ultrapassem os limites subjetivos da lide tradicional, alcançando relevância para a comunidade<sup>416</sup>. Antônio do Passo Cabral, por sua vez, destaca que a delegação de competências nos processos estruturais – fato que tem sido comum em diversas instâncias – auxilia na ampliação do fluxo informacional entre as partes, promovendo interações mais dinâmicas, sem que se perca o controle jurisdicional. Isso se revela especialmente útil em processos estruturais, nos quais se critica a excessiva centralização decisória na figura do juiz e se exige, em contrapartida, um ambiente processual mais flexível e adaptado à obtenção da tutela efetiva<sup>417</sup>.

Nesse contexto, a delegação a entidades de infraestrutura específica permite a flexibilização procedimental necessária à condução de medidas executivas que o magistrado, isoladamente, não tem capacidade técnica e operacional para realizar<sup>418</sup>. Em vez de se afastar do processo, o juiz atua de forma coordenada com outros atores, públicos ou privados,

---

<sup>414</sup> Sobre a delegação em processos estruturais, ver: CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024.

<sup>415</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos Estruturais*. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 506.

<sup>416</sup> LEÃO, Semírames de Cássia Lopes. A eficiência da tutela jurisdicional coletiva e a análise econômica do direito. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. *Temas em direito e economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 374.

<sup>417</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024, p. 157.

<sup>418</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024, p. 157.

assegurando uma resposta mais qualificada às demandas estruturais. Além disso, a natureza desses litígios exige uma atuação mais intensa e contínua por parte do magistrado, que se relaciona de maneira prolongada com o objeto de reestruturação, e o uso de entidades de infraestrutura específica pode constituir mecanismo apto a garantir sua imparcialidade por meio do afastamento do jogo das partes<sup>419</sup>.

A esse respeito, Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. apontam que a inserção de entidades de infraestrutura específica na execução de decisões estruturais possui o potencial de transformar a forma como se interpretam e utilizam institutos clássicos do processo civil brasileiro. Além de representarem uma nova forma de ingresso de terceiros no processo, essas entidades podem ser constituídas por meio de convenções processuais ou delegação jurisdicional por ato conjunto<sup>420</sup>, permitindo ganhos concretos de eficiência na implementação de decisões que exigem elevada capacidade de gestão e articulação interinstitucional. Assim, mais do que estruturas administrativas paralelas, as EIEs revelam-se mecanismos de inovação processual voltados à efetividade das decisões estruturais, por meio de uma delegação de natureza híbrida.

No plano institucional, esse modelo híbrido – descentralização da execução com centralização do controle — oferece ao Judiciário a possibilidade de atuar de forma estratégica e indutiva no tratamento do litígio, sem assumir diretamente a função administrativa – que fica a cargo da entidade, mas sem renunciar à autoridade judicial sobre a implementação. Um exemplo de delegação da execução de decisão estrutural, que embora não trate de EIEs, pode ser encontrado no Caso “Mendonza”, na Argentina, relatado por Francisco Verbic, que descreve a opção da *Corte de Justicia de La Nación Argentina (CSJN)* de delegar a execução da sentença estrutural do referido caso ao Juzgado Federal de Quilmes, o que foi motivado por três motivos centrais: (i) as dificuldades e incidentes processuais que surgiriam no curso da execução, especialmente diante do número expressivo de mandatos no plano reestruturação; (ii) a necessidade de racionalização permanente das pautas dos processos a serem tratados; e (iii) a busca por maior grau de imediatismo entre o judiciário e as partes<sup>421</sup>. Nessa lógica, as possibilidades de delegação a um agente privado – diferente do caso Mendonza – fornece novos

---

<sup>419</sup> CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024, p. 157-158.

<sup>420</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 17.

<sup>421</sup> VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*; año 10, no. 43, 2013, p. 275.

horizontes à prática, pois a inserção de um ente privado permite uma combinação de autonomia operacional com vinculação ao processo judicial, o que pode potencializar as possibilidades de executivo-estrutural.

Para Tazana, a delegação de funções executivas às EIE's configura uma forma de microinstitucionalidade. Essa delegação não implica a retirada das atribuições usuais do juízo executivo, mas sim o reconhecimento de que a entidade criada dispõe de maior capacidade técnica para implementar e gerir a complexidade da situação litigiosa, superando a atuação isolada das partes processuais. Na prática, sua função se assemelha à de um administrador-interventor, dotado de poderes executivos ampliados, mas operando sob a forma de pessoa jurídica, enquanto do ponto de vista processual, ocupa o papel de sujeito processual auxiliar da justiça<sup>422</sup>. E essa lógica já é adotada em outros campos, como nos processos de recuperação judicial e falência, nos quais o juiz designa um administrador com conhecimento técnico para conduzir as tratativas, negociações e execução das medidas, cabendo ao Judiciário a função de homologar, supervisionar e garantir a legalidade do procedimento (art. 21 da Lei nº 11.101/2005)<sup>423</sup>, sendo inclusive o mesmo caso do *special master* nomeado para as *facilities*.

Para Fernanda Vogt e Lara Pereira, na supervisão da atuação do agente privado – a entidade de infraestrutura específica, o magistrado atua como supervisor hierárquico do delegatário, o que permite que ele o destitua a qualquer momento, caso identificada irregularidades em sua atuação, de maneira que a autonomia do delegatário é limitada por meio do próprio ato de delegação, tornando precária a natureza da atividade delegada. Isso implica no fato de que o agente privado delegatário não decide, porquanto o ato de decidir jurisdicional é reservado de forma exclusiva ao Estado (art. 203 do CPC), o que, porém, não impede a tomada de decisões necessárias ao desempenho de suas atividades, nos limites da delegação, permitindo-lhe, por exemplo conhecer de provas complexas ou reconhecer a pertinência de eventual medida executiva<sup>424</sup>.

---

<sup>422</sup> TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021, p. 167.

<sup>423</sup> Art. 21. O administrador judicial será profissional idôneo, preferencialmente advogado, economista, administrador de empresas ou contador, ou pessoa jurídica especializada.

Parágrafo único. Se o administrador judicial nomeado for pessoa jurídica, declarar-se-á, no termo de que trata o art. 33 desta Lei, o nome de profissional responsável pela condução do processo de falência ou de recuperação judicial, que não poderá ser substituído sem autorização do juiz.

<sup>424</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). Processos Estruturais. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 507.

Assim, embora não detenham competência para proferir decisões de natureza jurisdicional<sup>425</sup>, essas entidades podem colaborar significativamente na fase executiva, uma vez que possuem estrutura e conhecimento técnico adequados para verificar a regularidade do cumprimento das obrigações, inclusive em medidas indiretas, o que, porém, não afasta a necessidade de supervisão judicial, pois os atos praticados pelas entidades continuam sujeitos ao controle do juiz, assegurando a legalidade, a transparência e a legitimidade da execução<sup>426</sup>.

Esse controle é inerente à necessidade de transparência, que é uma exigência fundamental dos processos estruturais, especialmente nos contextos de grande repercussão social e envolvimento de recursos vultuosos. E as entidades podem viabilizar essa transparência por meio de mecanismos internos e externos de controle e prestação de contas, elaboração de relatórios periódicos, auditorias independentes, além de relatórios sobre a execução financeiras e físicas dos programas-metas. No caso objeto de estudo nesse capítulo, os relatórios anuais divulgados pela Fundação Renova e seus sites com dados funcionavam como instrumentos, que embora tenham apresentado limitações e diversas críticas por agentes públicos e fiscalizadores, conferiam certa visibilidade às ações executadas e seus valores, servindo inclusive para embasar o pedido de intervenção pelo Ministério Público.

Além disso, é importante destacar as múltiplas e diversificadas possibilidades que a utilização de Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) pode representar para os litígios estruturais no Brasil. Diferentemente das *claims resolution facilities* utilizadas nos Estados Unidos, sua aplicação no contexto brasileiro tende a ser mais ampla. Como observam Cabral e Zaneti Jr., essas entidades podem ir além das simples indenizações individuais, abrangendo reparações pecuniárias de natureza difusa, a execução de projetos voltados à melhoria de políticas públicas, a influência sobre a regulação de setores por meio de proposições legislativas, entre outras iniciativas — todas com potencial de produzir efeitos práticos e eficazes na tutela de obrigações específicas<sup>427</sup>.

---

<sup>425</sup> De acordo com Fernanda Vogt e Lara Pereira, na supervisão “o juiz delegante não transfere de forma definitiva o seu poder jurisdicional, mas tão somente reorganiza funções dos atores processuais dentro do caso (técnica de *case management*), conferindo ao delegatário – nesse contexto, a entidade de infraestrutura específica – função cognitiva primária no que tange aos fatos pertinentes ao litígio”. VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos Estruturais*. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 507.

<sup>426</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos Estruturais*. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 507.

<sup>427</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019, p.

Nesse sentido, entende-se que as EIEs assumem função estratégica como técnica de gestão e eficiência processual, ao promoverem uma alocação mais racional da prestação jurisdicional. Sua atuação permite que o sistema de justiça opere com menos custos<sup>428</sup> e maior previsibilidade do que se toda a execução permanecesse sob responsabilidade direta do Poder Judiciário<sup>429</sup>. No caso da Fundação Renova, por exemplo, foram implementados sistemas próprios para o processamento de pedidos de indenização (Sistema Indenizatório Simplificado) e gestão de projetos-programas, evidenciando a capacidade operacional da entidade para lidar com demandas em larga escala.

Especificamente no que se refere à eficiência na gestão de danos em massa, o relatório financeiro de 2023 da Fundação Renova apresenta indicadores relevantes, como o volume expressivo de indenizações e auxílios financeiros pagos, que até dezembro de 2023 já alcançavam o valor de R\$ 16,57 bilhões e beneficiaram aproximadamente 439,5 mil pessoas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo<sup>430</sup>.

No mesmo caminho, o andamento dos programas de reassentamento também merece destaque, os quais consumiram R\$ 1,25 bilhão apenas no ano de 2023 e totalizam o montante de R\$ 4,73 bilhões até o final do ano. No programa, dos 727 imóveis previstos para restituição (casas, comércios, sítios, lotes e bens coletivos) em comunidades como Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, 70,2% já estavam concluídos até dezembro de 2023 – seja com entrega do imóvel ou pagamento de indenização –, o que demonstra que o enfretamento e superação progressiva de um dos passivos mais sensíveis do desastre do Rio Doce, com significativa complexidade técnica, social e jurídica.<sup>431</sup>

Além disso, ao assumirem ações operacionais e técnicas na gestão de danos em massa, essas entidades contribuem para redução dos custos processuais e administrativos – é um dos pilares de sua instituição baseados nas *facilities*. A centralização de atividades e a utilização de

---

<sup>428</sup> Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. destacam a possibilidade dessas entidades serem utilizadas na produção de provas periciais, o que contribuiria para redução de custos na produção probatória de casos repetitivos, nos quais é possível o aproveitamento do ato. Nesse sentido, os autores argumentam: “pode-se cogitar inclusive de uma *facility* tendo por objeto a produção de provas para serem utilizadas em processos repetitivos (art. 69, § 2º, II, CPC (LGL\2015\1656)) com a centralização (art. 69, § 2º, VI, CPC (LGL\2015\1656)) ou a suspensão desses processos para o fim da prática dos atos instrutórios, barateando o custo da prova (pense-se, p. ex., em perícias caríssimas) e acelerando o procedimento” (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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 4).

<sup>429</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 3.

<sup>430</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. *Relatório da Administração, Relatório dos Auditores independentes e demonstrações financeiras* – em 31 de dezembro de 2023, p. 6.

<sup>431</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. *Relatório da Administração, Relatório dos Auditores independentes e demonstrações financeiras* – em 31 de dezembro de 2023, p. 8-9.

canais e ferramentas próprias ajustáveis ao caso, como plataformas digitais de requerimentos e análise de documentos<sup>432</sup>, permitem evitar a judicialização massiva de milhares de ações individuais, o que reduz os gastos com tramitação, eventuais perícias, audiências e recursos. Mas não somente aos atingidos interessa essa racionalização dos custos processuais e administrativos, de maneira que também beneficia os “réus”, que conseguem estimar e gerir com maior eficiência os custos do cumprimento das obrigações com maior previsibilidade, ao mesmo tempo que o interessado atingido, ao aceitar a proposta, alcança uma reparação com menor burocracia e maior celeridade.

Dessa forma, a própria natureza complexa e multipolar das decisões estruturais requer para a sua execução ou implementação um espaço marcado pela flexibilidade e pela abertura à criatividade institucional. E as entidades de infraestrutura específica, ao apresentarem um *design* flexível e adaptável, possibilitam a formulação de planos de atuação ajustados às demandas concretas do caso, os quais podem ser periódica e dinamicamente revisados com base no *feedback* dos destinatários e grupos interessados<sup>433</sup>.

No contexto da presente dissertação – especificamente sua hipótese, as EIEs revelam-se como um instrumento com potencial para enfrentar uma das principais críticas dirigidas à temática do processo estrutural: a suposta incapacidade institucional do Poder Judiciário para conduzir, com efetividade, esse tipo de demanda. Essa crítica, como destacam Arenhart e Osna, não deve ser compreendida como uma limitação inerente à instituição judiciária em si, mas como um problema relacionado ao próprio modelo processual tradicionalmente empregado para a resolução dos litígios. Tal modelo, baseado em práticas predominantemente adjudicatórias, mostra-se pouco compatível com as exigências dos processos estruturais, que demandam métodos mais flexíveis, como o consenso, o diálogo e a cooperação entre os envolvidos<sup>434</sup>.

Nessa perspectiva, a superação da alegada falta de "capacidade" passa, antes de tudo, pela ressignificação do próprio processo – o seu modelo –, por meio de um redesenho procedimental capaz de incorporar soluções institucionais mais aderentes à complexidade dos

---

<sup>432</sup> A exemplo, tem-se a atuação plataforma de requerimentos de indenização, instituída após o acordo de repactuação dos programas em 2024. A plataforma do “Programa Indenizatório Definitivo (PID)” adota um sistema de comprovação simplificada de danos, exigindo apenas documento de identificação e comprovação de residência ou domicílio, observados os critérios de elegibilidade, estando disponível para pessoas físicas e jurídicas classificadas como MEI, microempresa ou empresa de pequeno porte. Disponível: <https://www.samarco.com/indenizacao/>.

<sup>433</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019, p. 11.

<sup>434</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. *Revista de processo online*. Vol. 332/2022, out/2022, p. 6.

litígios estruturais, entre as quais as EIEs despontam como alternativa promissora. Dotadas de maior plasticidade institucional e de uma lógica voltada à construção coletiva de soluções e aderência ao debate, essas entidades aproximam o jurisdicionado-interessado da realidade material da controvérsia, permitindo uma atuação mais responsiva, adaptável e tecnicamente qualificada ao litígio. Por essa razão, têm condições de produzir resultados mais proveitosos do que aqueles normalmente alcançados no interior do processo judicial tradicional<sup>435</sup>, marcado pela adjudicação.

As EIEs, portanto, quando empregadas de forma adequada, podem oferecer uma resposta concreta às críticas sobre a insuficiência estrutural do Judiciário. Ao operarem como microinstituições dotadas de capacidade própria de gestão e execução, inserem-se em um ambiente mais propício à consolidação de medidas estruturais, contribuindo diretamente para a superação do déficit de efetivação frequentemente observado nos processos judiciais, com destaque para o cenário da execução. Arenhart e Osna são ainda mais assertivos a respeito desse ponto: segundo os autores, a própria natureza das EIEs — voltadas à proteção coletiva — permite que sua estruturação seja desenhada de forma a maximizar os resultados pretendidos, seja na reparação de interesses individuais homogêneos, seja na recomposição de danos metaindividuais. Nessa configuração, tais entidades se aproximam do “arquetipo institucional” com capacidade para enfrentar litígios de alta complexidade, onde os instrumentos ortodoxos do processo civil se mostram, muitas vezes, insuficientes<sup>436</sup>.

Portanto, a adoção das EIEs pode promover uma transformação significativa no próprio sistema processual tradicional, ao introduzir maior eficiência e efetividade na prestação jurisdicional. Essa transformação favorece a racionalização dos meios utilizados para alcançar a tutela dos direitos, ao mesmo tempo em que expande os limites convencionais do acesso à justiça, desvinculando-o da centralidade da adjudicação. A construção de um novo modelo processual requer a superação das estruturas e dinâmicas tradicionais, marcadas por rigidez, formalismo e litígio, em direção a um processo mais dinâmico, flexível e aberto à cooperação, ao diálogo e à construção coletiva de soluções democráticas e participativas.

Nesse pensar, a possibilidade de adoção de um procedimento com *design* diferenciado para implementação de medidas estruturais decorre das intensas reflexões suscitadas pela nova realidade de efetivação de direitos coletivos por meio do processo. Questões como a

---

<sup>435</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. Revista de processo online. Vol. 332/2022, out/2022, p. 8.

<sup>436</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. Revista de processo online. Vol. 332/2022, out/2022, p. 9.

legitimidade ativa, extensão da coisa julgada, competência, poderes do juiz e outros, passaram a ser repensadas diante dos desafios impostos por demandas coletivas complexas, exigindo a formulação de formas inovadoras de tutela jurisdicional<sup>437</sup>. E desse movimento que resulta a necessidade de pensar também procedimentos estruturados de maneira distinta do modelo tradicional, capazes de responder com à especificidade e complexidade dos litígios estruturais. Em outras palavras, é “necessário expandir os horizontes quanto às técnicas decisórias tradicionais, passando a serem pensados mecanismos que se coadunem as particularidades dos processos estruturais<sup>438</sup>”

Dessa forma, pensar as EIEs como instrumentos de gestão processual na implementação de medidas estruturais é um convite para uma reflexão crítica sobre o papel do Judiciário na efetivação de políticas públicas e no enfretamento de conflitos complexos e danos em massa. Não se trata de afastar o Judiciário do processo, mas de reposicioná-lo: sua atuação continua essencial como instância de controle, legitimação e garantia, mas não mais como centro absoluto do processo decisório e executivo. Ao contrário, a condução da implementação de medidas estruturantes pode — e muitas vezes deve — ser delegada a sujeitos diretamente interessados ou a terceiros qualificados, que disponham da expertise necessária para gerir os desafios específicos do caso, entre os quais as EIE se apresentam como fortes candidatas.

### 3.3.2 Interface entre público e privado

Embora o direito processual civil seja tradicionalmente classificado como ramo do direito público<sup>439</sup> - sendo o processo estrutural, em especial, expressão de discussões relativas à transformação da jurisdição, como abordado no primeiro capítulo dessa dissertação —, a adequada implementação de medidas estruturais revela a necessidade de superação da rígida separação entre público e privado. Importa esclarecer, contudo, que a referência aos termos

---

<sup>437</sup> BAHIA, Alexandre Melo F. de M.; NUNES, Leonardo S.; COTA, Samuel P. Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos fundamentais. In: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (Orgs.) *Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Fi, 2019, p. 24.

<sup>438</sup> VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). *Processos Estruturais*. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 506.

<sup>439</sup> De acordo com Rodrigo Vaslin, “o Direito Processual Civil é o ramo do direito público, porquanto regulamenta uma das três funções do Estado, qual seja, a função jurisdicional. Tais características o colocam como ramo do direito público em qualquer critério que se adote, seja do interesse (a função jurisdicional, como decorrência da própria soberania, é de interesse público); seja do sujeito (Estado-Juiz figura na relação jurídica processual) ou ainda sob o critério da subordinação (a jurisdição é inafastável, inderrogável e imperativa). (VASLIN, Rodrigo. *Manual de Processo Coletivo*. Rio de Janeiro: JusPodivm, 2023, p. 25.

"público" e "privado" neste contexto não se dirige às discussões clássicas sobre publicismo e privatismo processual<sup>440</sup>, mas sim à necessidade de conformar uma atuação integrada de sujeitos públicos e privados na implementação das decisões estruturais, ampliando os horizontes da gestão processual para além dos limites tradicionais do sistema de justiça.

Nesse contexto, destaca-se a pertinência da utilização de Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como instrumentos aptos a promover a interface entre esses dois domínios<sup>441</sup> no âmbito da execução de medidas estruturais.

O tratamento de litígios estruturais, dada sua alta complexidade e seu impacto difuso, multipolarizado, não pode se limitar exclusivamente às estruturas tradicionais do sistema de justiça ou do Poder Público. A criação de entidades com personalidade jurídica própria, de natureza privada, permite a conjugação de elementos públicos e privados no processo de execução de medidas estruturais, de maneira a potencializar sua efetividade. A concepção do processo estrutural demanda, portanto, a superação das dicotomias tradicionais do público e privado, admitindo a construção de mecanismos híbridos que articulem competências, recursos e expertises técnicas de diferentes origens.

Nesse sentido, a construção de uma governança estruturada para o processo estrutural exige, assim, o abandono da expectativa de que o sistema de justiça — ou o Poder Público — possa isoladamente conduzir todos os eixos necessários à reestruturação de realidades complexas e policêntricas, como é o caso dos litígios decorrentes de um desastre ambiental. Com isso, é necessário articular múltiplas frentes, com a participação coordenada de entidades públicas e privadas, capazes de atuar de forma técnica, especializada e integrada.

Essa interação público-privada na execução de processos estruturais pode inspirar-se nos pilares da administração pública gerencial ou *new public management*<sup>442</sup>, que valoriza a

---

<sup>440</sup> Sobre o assunto, consultar: GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. *Revista de Processo*, vol. 164/2008, p. 29-56. São Paulo: Revista dos Tribunais, Out./2008. E mais recente: CASTRO, Christiano Alves Monteiro de; MAIA, Renata Christina Vieira. Publicismo e privatismo no Direito Processual Civil na lição de José Carlos Barbosa Moreira. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*. Belo Horizonte, ano 30, n. 120, p. 73-92, out./dez. 2022.

<sup>441</sup> No cenário das *claims*, Deborah ressalta essa interface entre a adjudicação pública e a solução privada, entre as agências administrativas e a resolução de disputas. HENSLER, Deborah R. “Alternative Courts? Litigation-Induced Claims Resolution Facilities.” *Stanford Law Review*, vol. 57, no. 5, 2005, pp. 1429–39. *JSTOR*, p. 1435. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/40040222>. Acesso: 22 jan. 2025.

<sup>442</sup> De acordo com Daniela Mello Coelho, “o termo *management* é um termo de origem anglo-saxônica, que designa, em linhas gerais, a maneira de conduzir uma entidade levando em consideração o mercado e as técnicas de negociação, objetivando uma tendência global direcionada a um tipo de reforma administrativa. [...] O *management* public constitui uma disciplina autônoma que combina as exigências públicas que se traduzem pelas regras de organizações de funcionamento particulares, globalmente ligadas à noção de serviço público, e uma preocupação de eficiência e eficácia que conduz os responsáveis a terem de transportar os exemplos vindos das empresas privadas, sem, no entanto, negar o caráter de inovação à gestão pública. O objetivo central de uma administração pública gerencial é “tentar conferir certa proximidade entre as organizações do setor público com as organizações do setor privado, a partir de uma estruturação progressiva com base na performance e nos

incorporação de práticas inovadoras e a troca de experiências entre instituições em diferentes estágios de desenvolvimento, públicas ou privadas.

Todavia, diferente dos modelos tradicionais de parceria público-privada no âmbito administrativo, em que a criação de valor é avaliada a partir de externalidades positivas e ganhos de eficiência, como a complementariedade de recursos<sup>443</sup>, a proposta aqui defendida envolve a instrumentalização de arranjos cooperativos e integrados entre sujeitos públicos e privados para atender finalidades públicas complexas e policêntricas, diante de cenários que demandam a superação de ineficiências institucionais do sistema de justiça – e do Poder Público – para implementar medidas de reestruturação e construção de novas realidades almeçadas pelo processo estrutural.

Deve-se destacar, nesse ponto, que o processo estrutural não se caracteriza pela imposição de obrigações simples de fazer ou não fazer, sua configuração está na conjugação de múltiplos objetivos e seu êxito não é avaliado (e nem deve) por meio de atingimento completo de todos os pedidos formulados em uma petição inicial ou em um acordo extrajudicial. Seu resultado é aferido pelas transformações que provoca na realidade social, no novo estado que gera após sua instalação. Por vezes, o processo estrutural é apenas o caminho apto a viabilizar a interlocução entre os sujeitos responsáveis pela reestruturação.

Nesse propósito, defende-se as entidades de infraestrutura específica como instrumentos aptos a operacionalizar essa interconexão público-privada nos processos estruturais<sup>444</sup>. Elas podem funcionar como canal institucional entre o Poder Público (que tem o dever de agir e fixar as metas a serem alcançadas) e os atores privados (que têm capacidade técnica e operacional especializada e podem executar medidas de forma descentralizada) na

---

resultados. (COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. *Revista de Informação Legislativa*, v. 37, n. 147 (jul./set. 2000), p. 260).

<sup>443</sup> No âmbito da administração pública, as parcerias público-privadas são normalmente teorizadas a partir duas perspectivas: a normativo-descrita, que propõe que essa colaboração cria um valor em função dos objetivos centrais das políticas públicas, o qual é encontrado na somatória de benefícios objetivos na relação público-privado, além de externalidades positivas, complementariedade dos recursos envolvidos e na transação e melhor eficiência comparativa; e a instrumental, que alerta para a necessidade de cautela diante de comportamentos oportunistas que visem à captura de valor tanto por agentes públicos (atendimento de interesses políticos ou de grupos privilegiados) quanto privados (aumentar os ganhos econômicos da empresa)<sup>443</sup>. THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista Administração Pública*, jul./ago. Rio de Janeiro, 2015, p. 823.

<sup>444</sup> Ian Ayres sustenta que as *claims* — compreendidas, nessa dissertação, como entidades de infraestrutura específica — devem ser estruturadas como uma base de interconexão entre as esferas pública e privada, na medida em que devem simultaneamente atender ao interesse coletivo por mecanismos compensatórios eficientes e de baixo custo para a maioria dos participantes, bem como aos interesses individuais das vítimas por reparações céleres e menos onerosas, além de funcionarem como instrumentos de simplificação procedimental e redução de custos para autores de danos elevados. (Ayres, Ian. “Optimal Pooling in Claims Resolution Facilities.” *Law and Contemporary Problems*, vol. 53, no. 4, 1990, pp. 159–74, p. 169.

consecução do plano de reforma estrutural, submetido, ao final, à supervisão judicial e o controle público social (fatores de governança).

Assim, a participação de entidades privadas especializadas, mediante arranjos institucionalizados como as EIEs, contribui para o aprimoramento do processo estrutural, ampliando sua transparência, eficiência e capacidade de transformação. No entanto, essa colaboração deve ser acompanhada de mecanismos de controle e *accountability*, aptos a assegurar que a interface público-privada se oriente pelo interesse público primário, que se traduz pela realização do plano de atuação estrutural.

Nesse raciocínio, essa interface público-privada mostra-se particularmente relevante em processos que envolvam danos socioambientais de larga escala, nos quais há corresponsabilidade de entes públicos — em razão de falhas de fiscalização — e de entes privados — enquanto causadores diretos dos danos. A estruturação de arranjos cooperativos permite, nesse sentido, a construção de soluções mais adequadas e eficientes, maximizando as potencialidades de colaboração e viabilizando a concretização dos objetivos de reestruturação e reparação.

Mas não apenas nesse cenário essa interface apresenta-se vantajosa. A título exemplificativo, pode-se indicar a possibilidade de contratação de empresa especializada em processamento de dados e estatísticas para o monitoramento do cumprimento das diversas fases do plano de reforma estrutural. Essa atividade, tradicionalmente alocada no Poder Judiciário ou no próprio Poder Público, seria transferida a uma entidade externa (uma empresa privada, a exemplo), sem que isso implicasse deslegitimação do processo, pois o financiamento dessa estrutura se daria a partir dos recursos dos sujeitos causadores do dano objeto de reparação, como ocorreu com o caso Rio Doce por meio do financiamento da Fundação Renova, descrito no primeiro tópico deste capítulo.

Sobre essa interface público-privada e o exemplo da utilização de entidades privadas, Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. destacam que, no caso da Fundação Renova e reparação do desastre do Rio Doce, foram contratadas auditorias independentes para realizarem o controle externo da efetividade dos diversos programas geridos pela Renova e, existindo necessidade, indicar a revisão, integração ou elaboração de novas iniciativas para os eixos socioeconômico e socioambiental. Essa supervisão externa realizada pelas auditorias traz ao caso a face do interesse público e atende os interesses de toda coletividade de envolvidos, tendo em vista que aos atingidos e órgãos públicos a medida representa transparência, acesso à

informação e conhecimento técnico, enquanto para as empresas representa a garantia de segurança jurídica e estabilidade das soluções já alcançadas<sup>445</sup>.

Assim, essa interface poderia público-privada poderia ser fundamentada em alguns critérios:

- a) Delegação da medida por meio de expertise técnica: a execução de medidas estruturais seria delegada a entidades privadas qualificadas e com expertise técnica na medida, como empresas, organizações sociais, agências executivas ou até mesmo consórcios públicos-privados, o que permitia uma atuação mais próxima do problema, elevando a capacidade técnica-operacional. No caso de entidade já existente previamente ao litígio, é necessário avaliar sua credibilidade e experiência<sup>446</sup>.
- b) Delegação ampla com controle de resultados: A entidade privada delegada receberia ampla autonomia para execução do plano de atuação estrutural – na medida da delegação, porém sujeitas a metas claras, definidas previamente. Nessa proposta, o controle do poder público ou a supervisão do poder judiciário seria deslocada para a avaliação do desempenho posterior, com base em indicadores de efetividade e eficiência, em um modelo de execução por resultados.
- c) Definição prévia dos objetivos estruturais específicos: Antes de iniciar a execução descentralizada por meio da delegação, o Poder Público, em diálogo com os atingidos e interessados, deve definir os objetivos concretos e mensuráveis de forma específica, de modo a garantir que a autonomia na execução não comprometa os resultados do plano de atuação estrutural através de desvios de finalidades;
- d) Confiança limitada e *accountability*: A parceria público-privada deve ser baseada num equilíbrio entre confiança, supervisão e controle. Assim, haveria presunção de boa-fé e a integralidade dos parceiros privados na execução do plano, ao mesmo tempo que seus resultados devem ser objetos de supervisão judicial<sup>447</sup> e governança pública, além de

---

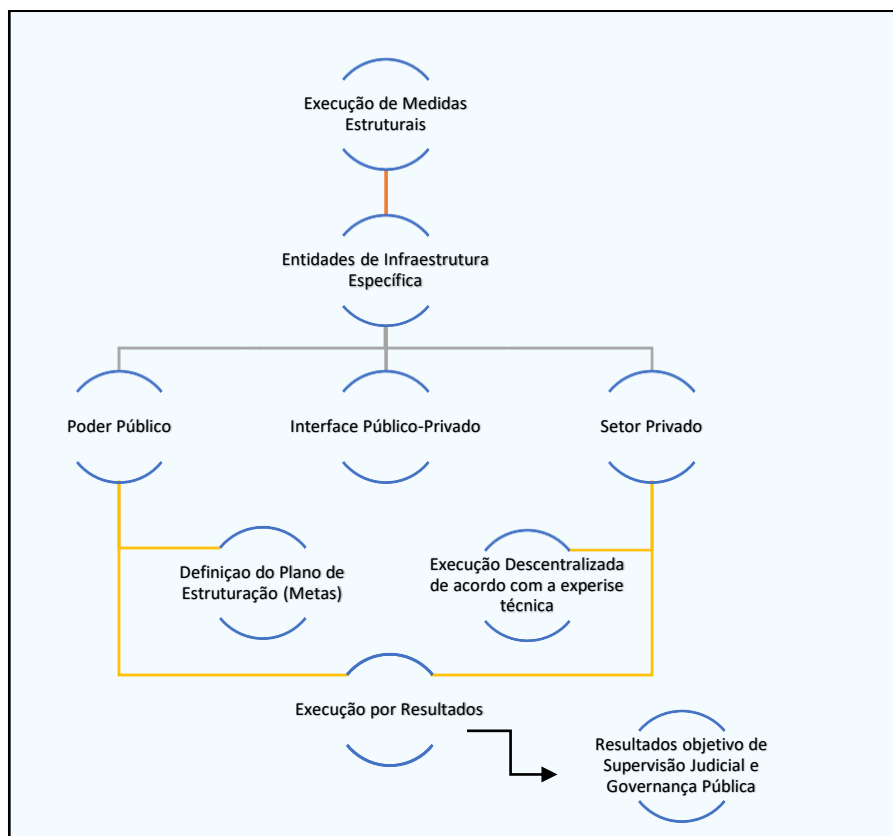
<sup>445</sup> CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR, Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de processo online*. Vol. 287, jan/2019. p. 4.

<sup>446</sup> Francis McGovern destaca critérios mínimos que uma *facility* deve apresentar, ente os quais estão: a confiança empírica, compreendida como a exigência de um nível mínimo de credibilidade e de projeções concretas que assegurem um grau razoável de previsibilidade na atuação do sistema; a independência, neutralidade e experiência, o que significa que a atuação da entidade deve ser livre, sempre conduzida por critérios de imparcialidade e que exista expertise mínima necessária para tal fim; e taxas de erro, que esboça a necessidade de que exista um percentual mínimo de erro para evitar atuações fraudulentas (MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005, p. 1387).

<sup>447</sup> Fredie Didier e Hermes Zaneti. argumentam que “o juiz atua como garantia, mas é preciso que não apenas ele exerça a função de supervisão da entidade de infraestrutura específica. A tarefa de controlar a atividade das facilities pode ser realizada pelo Ministério Público no cumprimento de seu dever de proteção dos direitos

serem estabelecidos instrumentos de responsabilização em casos de desvios de finalidade, como auditorias, relatórios periódicos ou mesmo avaliações independentes.

Nesse contexto, essa interlocução público-privada poderia ser compreendida a partir do seguinte fluxo:



Fonte: o autor.

Pautada na proposta aqui apresentada, conclui-se, nesse tópico, que a efetividade dos processos estruturais no Brasil demanda a diluição das fronteiras rígidas entre os setores público e privado, em favor de uma arquitetura institucional aberta, criativa e colaborativa, de modo que a interface promovida pelas entidades de infraestrutura específica representa, nesse contexto, uma estratégia promissora para a construção de soluções estruturais duradouras e efetivas. Assim, ainda que tanto a estrutura da entidade quanto o sistema de indenização sejam de natureza privada, haverá inevitavelmente elementos de caráter público envolvidos, uma vez que, em litígios que afetam um número expressivo de pessoas, emerge um interesse público na

---

fundamentais e da coletividade como um todo, e pela Defensoria Pública, em relação aos danos que se referem às pessoas hipossuficientes, bem como por outros órgãos estatais de controle”. (DIDIER, Fredie; ZANETTI, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 14 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 555).

adequada composição do conflito — ainda que os direitos em disputa sejam disponíveis e os recursos empregados, exclusivamente privados<sup>448</sup>.

### 3.3.3 Alcance da Multifuncionalidade da Responsabilidade Civil

O tratamento de litígios estruturais requer a superação da concepção tradicional da responsabilidade civil e das técnicas clássicas de execução de decisões judiciais. Nesse contexto, a utilização de entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*) mostra-se como um importante instrumento para viabilizar a concretização da responsabilidade civil multifuncional<sup>449</sup>, ao articular as funções compensatória, preventiva, inibitória e punitiva, voltadas para a efetividade de direitos fundamentais e para a transformação de realidades sociais complexas.

O processo estrutural, ao pretender a reestruturação de instituições que operam de maneira lesiva a direitos fundamentais ou realidades em estado de desconformidade, vai além da simples condenação à reparação de danos. Seu objetivo é, antes de tudo, eliminar o estado de desconformidade e prevenir sua reiteração no futuro (prospectividade), de maneira que o mero reconhecimento de uma conduta ilícita, através da caracterização do nexo causal entre a conduta do agente e dano, e a consequente imputação de uma obrigação de indenizar é insuficiente a essa pretensão.

Como observa Thais Venturi, a responsabilidade civil contemporânea deve também desempenhar função preventiva-dissuasória, que sempre lhe foi inerente e está diretamente relacionada a uma perspectiva transgeracional, que garanta a tutela de direitos para a atual e as futuras gerações por meio da implementação gradativa de técnicas e mecanismos capazes de inibir a inviolabilidade dos direitos fundamentais constantes no texto constitucional<sup>450</sup>.

---

<sup>448</sup> DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 14 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 554.

<sup>449</sup> Nelson Rosenvald argumenta que a responsabilidade civil pode assumir caráter multifuncional, variando conforme o contexto histórico (tempo) e social (lugar) em que se insere. Segundo o autor, é possível identificar quatro funções principais atribuídas a responsabilidade civil: “Percebemos que conforme o tempo e o lugar, a Responsabilidade Civil absorve quatro funções fundamentais (sedo as duas primeiras pacíficas na civil law): (a) a função de reagir ao ilícito danoso, com a finalidade de reparar o sujeito atingido pela lesão; (b) a função de ripristinar o lesado ao status quo ante, ou seja, estado ao qual o lesado se encontrava antes de suportar a ofensa; (c) a função de reafirmar o poder sancionatório (ou punitivo) do estado; (d) a função de desestímulo para qualquer pessoa que pretenda desenvolver atividade capaz de causar efeitos prejudiciais a terceiros. É inegável que a alteração do período histórico e do ambiente social impactará na proeminência de uma função em detrimento da outra” (ROSEVALD, Nelson. *As funções da responsabilidade civil: reparação e a Pena Civil*. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 23).

<sup>450</sup> VENTURI, Thais Goveia Pascoaloto. *Responsabilidade Civil Preventiva a proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 88-89.

Nessa perspectiva, a efetividade das medidas estruturais requer a adoção de estratégias e mecanismos capazes de enfrentar não apenas os efeitos de condutas ilícitas pretéritas e atuais, mas também de prevenir sua repetição futura<sup>451</sup>. Isso porque, se a violação for meramente suprimida, corre-se o risco de uma solução apenas aparente e momentânea, desprovida de resultados empiricamente duradouros, permitindo que o mesmo estado de desconformidade se restabeleça com o tempo<sup>452</sup>.

É justamente nesse ponto que as entidades de infraestrutura específica mostram sua pertinência. Como destacado por Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr., as entidades de infraestrutura específica são instrumentos criados para operacionalizar, com flexibilidade e eficiência, o cumprimento de decisões judiciais ou autocomposições em litígios de massa complexos<sup>453</sup>. No cenário do litígio estrutural, ao descentralizar a execução de medidas para essas entidades — que podem apresentar natureza privada ou mista, porém sujeitas a controle público —, o processo se aproxima da realização da função preventiva da responsabilidade civil, pois o design dessas entidades é pensado não somente para indenizar, mas também para implementar medidas de reestruturação social, ambiental, econômica e institucional.

Aliado a isto, essas entidades ainda possuem a capacidade de desenvolverem planos de resolução de conflitos que conjuguem simultaneamente as pretensões de ressarcimento imediato como também programas de prevenção de litígios, o que reforça a funcionalidade preventiva, na medida que promovem reparação de danos e a eliminação de causas estruturais que favorecem sua reiteração.

A conjugação dessas funcionalidades plurais pode ser observada no caso da Fundação Renova, onde a função indenizatória-compensatória pode ser visualizada na atuação da entidade na sistematização de pagamentos individuais por meio do Sistema Indenizatório Simplificado, destinado à compensação financeira dos danos sofridos por milhares de atingidos pelo desastre. Porém, os objetivos da TTAC de criação da Renova não se limitavam à reparação pecuniária, a entidade deveria também atuar numa acepção preventiva por meio da implementação de medidas ambientais e sociais capazes de impedir a repetição das práticas

---

<sup>451</sup> FERRARO, Marcela Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*. 2015, Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 25.

<sup>452</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: Processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo online*. São Paulo: Thomson Reuters Online, outubro/2018, vol. 284, p. 7.

<sup>453</sup> 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, p. 445-483, jan/2019, p. 4-5 – versão digital

lesivas pelo funcionamento da atividade minerária na região, restaurando ecossistemas e reestruturando políticas públicas nas regiões atingidas.

Além disso, o TTAC também previu a atuação da Fundação Renova voltada para reorganização institucional e social das áreas atingidas, o que demandava uma atuação sistêmica voltada à modificação de arranjos institucionais e à coordenação de ações integradas nas áreas da saúde, educação, habilitação, saneamento, recuperação ambiental e outros difundidos nos 42 programas conduzidos pela Renova.

De outra banda, embora não incorporada na Renova diante das problemáticas de simbiose entre a entidade e as empresas causadoras dos danos, outra função da responsabilidade civil que ser implementada, observados os critérios de independência, autonomia e governança, é a punitiva-dissuasória.

Por meio da função punitiva-dissuasória é possível que institutos como o *disgorgement*<sup>454</sup> sejam incorporados à dinâmica do processo estrutural como forma de alcançar a restituição integral dos lucros ou vantagens obtidas ilicitamente, além de apresentar uma eficácia preventiva, que desestimule a prática reiterada de atos que gerem lucros ilícitos por parte de determinado agente ou *players* do segmento econômico<sup>455</sup>, como é o caso de empresas do setor minerário, a exemplo da Samarco.

Diferentemente da indenização compensatória, que pressupõe uma translação patrimonial entre autor e réu, o *disgorgement* não exige correspondência direta entre a perda sofrida pela vítima e o ganho obtido pelo agente infrator. O que se busca, nesse caso, é a supressão do benefício indevidamente auferido, seja ele representado por lucros efetivos, seja pela economia gerada pela inobservância de normas legais. Assim, a simples obtenção da

---

<sup>454</sup> “O *disgorgement* pode ser visto como o oposto de uma ação de indenização. Enquanto os danos compensam a perda sofrida pela parte lesada, a devolução dos lucros serve para restaurar o benefício obtido por uma pessoa que violou ilegalmente os direitos de outra pessoa. No entanto, o conceito de devolução de lucros não é tão claro quanto parece à primeira vista porque os lucros obtidos da infração podem ser avaliados de duas maneiras diferentes: por um lado, um benefício ilegal pode ser visto como a totalidade dos ativos que foram acumulados para o infrator como resultado da infração; alternativamente, um benefício obtido ilegalmente pode ser visto na soma de dinheiro que o infrator evitou pagar por usar o direito de outra pessoa sem autorização”. Tradução livre de: “*Disgorgement of profits can be viewed as the opposite of a damages claim. While damages compensate the loss that an aggrieved party has suffered, disgorgement of profits serves to restore the benefit gained by a person who illegally encroached on another person's rights. However, the concept of disgorgement of profits is not as clear as it seems at first glance because the profits gained from the infringement can be assessed in two different ways: on the one hand, an illegal benefit can be seen as the entirety of the assets that have accrued to the infringer as a result of the infringement; alternatively, an illegally gained benefit can be seen in the sum of money the infringer avoided paying by using another person's right without authorisation*”. (HELMS, Tobias. *Disgorgement of profits in german law*. In: HONDIUS, Ewoud; JANSSEN, André (org.). *Disgorgement of profits: gain-based remedies throughout the World*. Springer, Cham, 2015. p. 220).

<sup>455</sup> GOES, Gisele Santos Fernandes. As múltiplas funções da responsabilidade civil nas demandas coletivas e estruturais e o PL 1641/21. *Migalhas*, 04 jul. 2023.

vantagem mediante conduta ilícita é suficiente para justificar a aplicação da medida, independentemente de dano material diretamente comprovado<sup>456</sup>.

Sua instrumentalização no processo estrutural por meio entidades de infraestrutura específica revela-se especialmente adequada, uma vez que permite a retirada de ganhos econômicos obtidos por meio da manutenção de estados de violação sistêmica de direitos, como ocorre em diversos contextos de degradação ambiental e social, a exemplo do desastre do Rio Doce. Dessa forma, o processo não apenas restaura a legalidade, mas atua diretamente na modificação do comportamento institucional do agente violador, desincentivando a reincidência por meio de fatores econômicos.

Sob esse prisma, Gisele Góes destaca que as tutelas coletiva e estrutural não podem ser reduzidas a um único “véu” de responsabilidade, dado que envolvem múltiplos interesses, graus de postulação e repercussão, além de complexidade fática. Para assegurar a efetividade da tutela de direitos transindividuais, é necessário que o processo esteja aberto à recepção de todas as formas de tutela jurisdicional — compensatória, preventiva, inibitória, punitiva e reparatória —, refletindo a pluralidade de funções que a responsabilidade civil contemporânea deve exercer diante das novas demandas sociais<sup>457</sup>.

Assim, ainda que a aplicação do *disgorgement* não tenha sido observada na Fundação Renova, o instituto permanece como uma ferramenta viável e desejável para ser incorporada em outras entidades de infraestrutura específica, desde que concebidas com independência, autonomia, controle social e funcionalidade compatível com os objetivos da multifuncionalidade da responsabilidade civil.

Por esta razão, diante da complexidade que envolve a reparação de danos em contextos coletivos e estruturais, é necessário que a instituição de fundos ou entidades de infraestrutura específica seja baseada em uma coordenação articulada entre os mecanismos de regulação administrativa e o controle jurisdicional, bem como a integração entre os meios judiciais e extrajudiciais de resolução de conflitos, e o equilíbrio entre a autonomia privada e a intervenção estatal para proteção das vulnerabilidade e do interesse público. Nesse raciocínio, a flexibilidade procedimental e a capacidade de ajuste técnico-metodológico às inerências do

---

<sup>456</sup> ROSENVALD, Nelson; KUPERMAN, Bernard Korman. Restituição de ganhos ilícitos: há espaço no Brasil para o *disgorgement*? *Revista Fórum de Direito Civil*, Belo Horizonte, ano 6, n.14, p.11-31, jan./abr. 2017, p. 17.

<sup>457</sup> GÓES, Gisele Santos Fernandes. As múltiplas funções da responsabilidade civil nas demandas coletivas e estruturais e o PL 1641/21. *Migalhas*, 04 jul. 2023.

caso concreto, permite que essas entidades sejam instrumentos viáveis à atribuição de maior eficiência na concretização da multifuncionalidade da responsabilidade civil<sup>458</sup>.

Conclui-se, portanto, que a utilização de entidades de infraestrutura específica representa um avanço na consolidação da inter-relação entre a multifuncionalidade da responsabilidade civil e as exigências próprias do processo estrutural. Ao reunir elementos como técnica processual especializada, flexibilidade procedimental, diálogo institucional e participação social, elas oferecem um campo fértil para a tutela de direitos metaindividuais.

### 3.3.4 Entre Crítica e Potencialidade: O fracasso operacional não invalida a estrutura

A Fundação Renova falhou, foi extinta, logo o modelo de entidade de infraestrutura específica não é um mecanismo adequado à implementação de medidas estruturais. Esse seria o primeiro questionamento relacionado à hipótese dessa pesquisa e centro gravitacional dessa dissertação. No entanto, a falha na implementação, não torna um modelo promissor fracassado.

No cenário de reparação de danos coletivos e complexos, Antônio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr. já alertavam em 2019 que uma das questões centrais envolvendo a criação de entidades de infraestrutura específica está associado à tensão entre os interesses da entidade e os dos litigantes habituais<sup>459</sup>. Para os autores, quando a entidade é instituída por meio de acordo com órgãos públicos – como ocorreu no caso da Fundação Renova, instituída por TTAC – ou por decisão judicial, sua atuação deve ser desvinculada dos interesses do agente responsável pelo dano objeto de reparação da entidade (*os repeats players*)<sup>460</sup>. Em certa medida, parece que os autores já antecipavam os problemas que viriam comprometer o funcionamento da Renova e levá-la à extinção: a ausência de autonomia e independência, relatadas em subtópico antecedente.

---

<sup>458</sup> VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. *Migalhas*, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/345165/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em: 19 jan. 2025

<sup>459</sup> Francis McGovern destaca que um dos aspectos centrais para a legitimidade de uma facility é definir o problema ou o grupo que fará a determinação dispositiva de seu sucesso ou fracasso. Em outros termos, trata-se de reconhecer quem terá o papel de julgar o grau de legitimidade alcançado — os verdadeiros participantes do que ele chama de “jogo da legitimidade”. E esse fato é relevante, pois envolve também o estabelecimento dos objetivos a serem perseguidos em diferentes horizontes temporais — curto, médio e longo prazo —, levando em conta a complexidade e as múltiplas variáveis que influenciam o conceito de legitimidade. (MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. *Stanford Law Review*, v. 57, 2005).

<sup>460</sup> 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 online*. Vol. 287, jan/2019. p. 7.

E, de fato, como já advertiam Cabral e Zaneti Jr., foi exatamente a ausência de autonomia e independência que marcou o tempo de funcionamento da Renova até sua extinção, especialmente diante dos indícios de favorecimento aos interesses das empresas mineradoras, como denunciado pelo Ministério Público na ação com pedido de intervenção na entidade<sup>461</sup>.

Porém, as dificuldades enfrentadas pela Fundação Renova não deslegitimam a proposta de criação de entidades de infraestrutura específica como instrumentos de implementação de medidas estruturais, de maneira que a ideia central – e a hipótese dessa dissertação – permanece válida e relevante para o aprimoramento do tratamento de litígios estruturais no Brasil.

Nesse sentido, é preciso prospectar cenários possíveis de como a problemática da Renova poderia ter sido enfrentada e pensar em modelos ajustados para enfrentamento de eventuais outras problemáticas estruturais no Brasil, especialmente formas de fortalecer a legitimidade, a autonomia e a participação social nas entidades. Esses mecanismos são essenciais para evitar a interferência dos agentes responsáveis pelos danos nos processos decisórios da entidade, garantindo a neutralidade na análise de requerimentos de compensação, na execução dos diversos programas e atividades a serem executadas, tornando a instância gestora totalmente independente e isenta de influências externas.

Nesse propósito, o primeiro ponto é a importância de elementos de governança e compliance enquanto mecanismos de legitimidade social e controle institucional das entidades, os quais são capazes de atribuir confiança pública no processo reparatório desempenhado pelo agente executor – a entidade. Isso porque a ausência de transparência, independência e autonomia da entidade afetam diretamente o grau de adesão dos interessados<sup>462</sup> nos eixos de atuação e possíveis sistemas de compensação, como o que operou na Fundação Renova.

Nesse raciocínio, o adequado funcionamento de uma entidade de infraestrutura específica precisa estar pautado em critérios de efetiva governança pública, de modo que as composições diretivas que garantam maioria de membros independentes e representantes legítimos das comunidades atingidas. No caso da Fundação Renova, esse problema já era enfrentado desde sua instituição no TTAC originário, que ignorou critérios de participação popular, sendo necessário assinatura de um novo acordo – o TAC Governança – para

---

<sup>461</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024*.

<sup>462</sup> Edilson Vitorelli argumenta que um dos estímulos para que as pessoas envolvidas em conflitos de grande proporção possam aderir a estratégias de resolução do litígio é o comprometimento da sua imagem. Todavia, a criação de uma entidade permite que a resolução do problema seja terceirizada e, se ele não for resolvido, a culpa pela ineficácia seja da entidade e não do causador do dano, em uma lógica “*pay to make it go away*”, o que tende a retirar do causador a obrigação pela condução dos procedimentos reparatórios. (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 311.)

implementar elementos de governança e participação popular nos processos decisórios das entidades, com a presença de um Conselho Curador compostos por pessoas escolhidas entre os atingidos, por exemplo<sup>463</sup>.

Todavia, para além da admissão formal da participação popular, é necessário que a estrutura de governança da entidade esteja presente em todos os estágios da execução<sup>464</sup> e seja composta por legítimos representantes das comunidades atingidas<sup>465</sup> e que esta escolha ocorra por meio de processos transparentes, participativos e que sejam capazes de refletir a pluralidade de interesses, identidades e vulnerabilidades correlatas a todos os atingidos<sup>466</sup>. A inserção efetiva e não meramente formal do atingidos no processo decisório fortalece a legitimidade do arranjo institucional da entidade e viabilidade que as medidas a serem implementadas atendem às reais necessidades das comunidades.

E essa participação de caráter qualificado<sup>467</sup>, ou seja, com capacidade de influência, somente será viável caso haja uma clara separação entre as instancias executivas e decisórias, e que os órgãos máximos de supervisão das atividades de reparação e indenização não tenham sua composição formada por maioria de representantes da própria empresa responsável pelo

---

<sup>463</sup> Júlio Camargo de Azevedo argumenta que a necessidade de participação de grupos vulneráveis constitui condição de possibilidade para desenvolvimento dos processos estruturais no Brasil e requerer a ampliação do direito ao contraditório, “a fim de permitir que grupos vulneráveis efetivamente influenciem os processos de tomada de decisão estrutural. Isso inclui a provisão de adequada informação às populações afetadas e mecanismos de consulta e participação das pessoas, grupos e comunidades envolvidas. Igualmente, a necessidade de participação de grupos vulneráveis implica um reforço da legitimidade das funções essenciais à justiça para conduzir e fiscalizar esses processos, exigindo, na mesma linha, um fortalecimento do controle sobre a adequada representatividade dos entes legitimados em relação aos interesses dos indivíduos, grupos e comunidades afetados.” (AZEVEDO, Júlio Camargo de. Vulnerabilidade e processo estrutural. *Jota*, 17 de mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/vulnerabilidade-e-processo-estrutural>. Acesso em: 15 abr. 2025).

<sup>464</sup> Matheus Casimiro esclarece que a participação nos processos estruturais deve ocorrer em dois momentos diferentes, o primeiro antes da decisão estrutural, no estágio de constatação das violações existentes e definição da providências a serem adotadas para solucionar o litígio, e o segundo após a decisão, no estágio de elaboração do plano de ação e durante o monitoramento de sua implementação. (CASIMIRO, Matheus. *Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação*. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 108).

<sup>465</sup> [...] “a necessidade de controle da representatividade adequada é imposição que decorre da garantia do devido processo legal. Afinal, não é possível que se admita a vinculação de interesses de terceiros ao resultado de certo processo se, de um lado, não foi lhes autorizada a participação e, de outro, não houve adequada apresentação de seus interesses ou de suas posições no processo”. (ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2024, p. 1312-1313.

<sup>466</sup> AZEVEDO, Júlio Camargo de. Vulnerabilidade e processo estrutural. *Jota*, 17 de mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/vulnerabilidade-e-processo-estrutural>. Acesso em: 15 abril 2025.

<sup>467</sup> Samuel Cota considera a participação como pressuposto do processo estrutural e a denomina de “participação potenciada”. (COTA, Samuel Paiva. Do pedido e da participação: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos processos estruturais – Coleção Direitos fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. ALMEIDA, Gregório Assagra de (Org). Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 93.

dano<sup>468</sup>. Nessa ótica, a garantia de imparcialidade decisória está diretamente associada a existência de diretorias e órgãos de supervisão formados, em sua maioria, por membros independentes e que os membros da empresa não tenham participação nas votações relativas às decisões que definam a forma da implementação de determinada medida ou sua revisão.

A ausência de representantes das empresas no processo decisório ou em votações é essencial para mitigar os riscos de favorecimento ou para que ocorra uma simbiose entre os interesses da entidade e o interesse da própria empresa responsável pela reparação<sup>469</sup>. Além disso, essa estratégia visa evitar que, estrategicamente, a empresa atribua posições de direção e decisão a indivíduos que pertenciam ao seu quadro de pessoal e alterem os fluxos da entidade para atender seus interesses<sup>470</sup>, como ocorreu na Renova com a formação de um programa de

---

<sup>468</sup> No TTAC que instituiu a Fundação Renova, o conselho curador, responsável pela aprovação dos planos, programas e projetos da entidade (propostos pela Diretoria Executiva), era composto por sete membros, sendo 6 representantes das empresas (2 por empresa – Samarco, Vale e BHP) e 1 representante privado indicado pelo Comitê Interfederativo. Nesse sentido previam as cláusulas 211, 212 e 213 do TTAC: “CLÁUSULA 211: A FUNDAÇÃO terá um Conselho de Curadores, uma Diretoria Executiva, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal, nos termos do Estatuto Social e conforme diretrizes a seguir.

CLÁUSULA 212: O Conselho de Curadores, a partir das diretrizes, orientações e prioridades previstas no presente Acordo, tem competência para aprovar, no âmbito da FUNDAÇÃO, os planos, PROGRAMAS e PROJETOS, que deverão ser propostos pela Diretoria Executiva, sendo ouvido o Conselho Consultivo. PARÁGRAFO PRIMEIRO: Também competirá ao Conselho de Curadores deliberar sobre os atos de gestão estratégica da FUNDAÇÃO, como o planejamento anual e plurianual, orçamento e contratações, os quais deverão observar o disposto na Cláusula 223, bem como as regras constantes das políticas e manuais ali previstos. PARÁGRAFO SEGUNDO: A FUNDAÇÃO não estará obrigada a executar, no todo ou em parte, qualquer PROGRAMA ou PROJETO ou qualquer outra medida que implique a violação, seja pela FUNDAÇÃO, pela SAMARCO ou por quaisquer de seus ACIONISTAS, das regras constantes das políticas e manuais dispostos na Cláusula 223. Nesta hipótese, o PROGRAMA, o PROJETO ou a medida em questão deverão ser adaptados de forma a atender as referidas políticas e manuais e cumprir o presente Acordo.

CLÁUSULA 213: O Conselho de Curadores será composto por 7 (sete) membros, sendo 2 (dois) membros designados por cada instituidora, e 1 (um) representante privado indicado pelo COMITÊ INTERFEDERATIVO. PARÁGRAFO PRIMEIRO: Todos os membros do Conselho de Curadores deverão ser indivíduos dotados de formação técnica e com notória experiência profissional no mercado, compatível com a complexidade da tarefa e volume de recursos a ser gerido. PARÁGRAFO SEGUNDO: As decisões do Conselho de Curadores serão tomadas por, pelo menos, 5 (cinco) votos de seus membros.”

<sup>469</sup> No caso da Fundação Renova, mesmo com o TAC-GOV, a hegemonia decisória as empresas mineradoras prevaleceram, pois embora o conselho passasse a possuir 02 membros de articulação, escolhidos entre os atingidos, as empresas ainda possuíam dois terços na composição do Conselho Curador, o que permitia tomar decisões estratégicas sobre os rumos dos programas de reparação, inclusive realizar indicações, uma vez que as decisões do referido conselho eram tomadas por maioria simples, de menos 05 (cinco) de seus membros, excetuados os casos em que o estatuto da Fundação exige quórum maior. Ou seja, os membros das representantes das empresas sempre possuíam quórum suficiente para instalar reuniões (art. 26 do Estatuto da Fundação Renova) e deliberar sobre qualquer assunto relevante. (FUNDAÇÃO RENOVA. Estatuto da Fundação Renova, de 10 de junho de 2019. Belo Horizonte, 22p. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/estatuto-registrado-2019.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024, p. 10).

<sup>470</sup> Natalia Marim, ao analisar o processo de privatização do desastre do Rio Doce, argumentou que a “sem a presença de representantes dos atingidos e com a presença mínima do poder público, impera no órgão e consequentemente na Fundação a autonomia da vontade das empresas, podendo oportunizar arbitrariedades, abuso de poder e desvios de finalidade, com lesão àqueles que possuem direito à reparação individual e a sociedade como um todo. (SOUZA, Natália Marim Bazílio de. *A privatização do desastre socioambiental de Mariana/MG: alcance e natureza jurídica da Fundação Renova*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2018, p. 18. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/606>. Acesso em: 13 mar. 2025.

*Compliance* que apresenta identidade com o programa de *Compliance Office* que já existia na Samarco antes mesmo do desastre<sup>471</sup>.

Para tanto, é necessário que sejam adotados, desde a constituição, critérios rigorosos de nomeação dos membros da entidade, como ausência de vínculo empregatício ou comercial anterior com as empresas responsáveis pelo dano, ou, em possuindo, que seja respeitado um período mínimo de quarentena, bem como a existência de mandatos fixos, que retirem os riscos inerentes a um vínculo precário e desinvestiras arbitrárias ou mesmo retaliações, o que pode ser expressos por meio de cláusulas estatutárias ou pela disponibilização de mecanismos de denúncia protegida (*whistleblower protection*<sup>472</sup>).

Na experiência comparada, a *facility* denominada de *Porgera Remedy Framework Association (PRFA)*, criada pela empresa Barrick Gold na Papua-Guiné apresenta contornos de um modelo com aplicação de gestão independente, afastada dos interesses dos agentes causadores do dano. A referida *facility*, instituída no formato de uma associação privada, sem fins lucrativos, e tinha por objetivo promover, fora do judiciário, a reparação e fornecer suporte a mulheres vítimas de casos sistêmicos de violência sexual cometidos por funcionários da referida empresa. A motivação central da instituição da entidade foi exatamente manter “independente da Barrick” o quadro de reparações individuais na medida do possível<sup>473</sup>.

Nesse propósito, na estrutura de liderança da associação era composta por duas das mais proeminentes defensoras dos direitos das mulheres de Papua Nova-Guiné, que outorgava legitimidade à entidade, porquanto as decisões acerca dos critérios de elegibilidade seriam tomadas por mulheres com ampla experiência no relacionamento com vítimas de violência sexual. Além disso, a associação era sensível ao impacto das disparidades de poder entre com os requerentes, que eram vulneráveis econômica e psicologicamente, em muitos casos, sendo-lhes ofertado acesso a assessoria jurídica independente, com o objetivo de que suas decisões fossem tomadas a partir da compreensão de seus direitos e as implicações de eventual aceite<sup>474</sup>.

Assim, o caso *Porgera Remedy Framework Association (PRFA)* oferece um exemplo da viabilidade de criação e funcionamento de uma entidade de infraestrutura específica com

---

<sup>471</sup> Fato denunciado na Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024, Petição inicial, p. 90-95, proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – intervenção na Fundação Renova.

<sup>472</sup> Sobre os primeiros passos na implementação do *whistleblowing* no Brasil, conferir: ATHAYDE, Amanda; SOUSA, Lucas Santana. O *whistleblowing* no Brasil: Os primeiros passos foram dados, mas ainda há espaço para evolução. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422765/o-whistleblowing-no-brasil-os-primeiros-passos-foram-dados>. Acesso em: 24. abr. 2025.

<sup>473</sup> Jungk, Margaret, Chichester, Ouida, and Fletcher, Chris. 2018. “In Search of Justice: Pathways to Remedy at the Porgera Gold Mine.” Report. BSR, San Francisco, p. 23.

<sup>474</sup> Pillar III on the Ground: An Independent Assessment of the Porgera Remedy Framework, p. 3. Disponível em: <https://www.enodorights.com/assets/pdf/pillar-III-on-the-ground-assessment.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

autonomia e independência de seu instituidor, ainda que ela represente um modelo singular no espectro das *facilities*. Além disso, releva que é possível adaptar formatos jurídicos diversos – como de associações de direito privado – à realidade institucional de cada país, desde que observados os princípios de participação, da independência funcional e da escuta qualificada dos grupos atingidos por meio de oferta de acesso à informação e instrução adequada.

Nesse panorama, o órgão responsável por deliberações e análise das demandas de reparação não pode ser subordinado, tanto em termos hierárquicos como operacional, a instâncias que detenham poder executivo ou possuam funções potencialmente conflitantes com o objetivo-fim da entidade, como por exemplo o controle orçamentário ou a execução dos programas ou plano de reestruturação. A separação entre a função de quem decide e quem implementa é, portanto, condição mínima para garantia de imparcialidade decisória e integralidade interna, não sujeita a pressões externas e evitando a privatização indevida da execução estrutural.

Assim, a observância desses elementos na constituição e funcionamento de uma entidade de infraestrutura específica permitem uma atuação mais íntegra, transparência e aberta à participação popular. Além disso, quando avaliados conjuntamente, esses elementos demonstram que as falhas na Fundação Renova não decorrem de uma inadequação do modelo de *claims*, mas de problemas na forma como ele foi estruturado e operacionalizado no contexto brasileiro. As falhas, portanto, demonstram o quanto a realidade brasileira ainda não está preparada para a dimensão oceânica do que é a tutela adequada estrutural.

Portanto, a análise realizada nesse subtópico permite concluir que a Fundação Renova representa uma versão incompleta e assimétrica do modelo adequado de entidade de infraestrutura específica para o tratamento de litígios estruturais no brasileiro, especialmente aqueles com proporções como o desastre do Rio Doce. Apesar de ter mobilizado capacidades técnicas e recursos financeiros consideráveis – inclusive com indenizações e reparações da macrorregião, falhou em garantir legitimidade participativa, autonomia decisória e efetividade reparatória (atraso em alguns programas), elementos essenciais para o êxito da entidade no contexto dos processos estruturais.

Por esta razão, o insucesso da Fundação Renova não torna qualquer iniciativa de desjudicialização ou delegação da execução de litígios estrutural a entidades externas um caminho inviável ou inadequado, é necessário observá-las sobre as óticas de suas limitações<sup>475</sup>.

---

<sup>475</sup> Robert Ackerman, ao examinar o *The September 11th Victim Compensation Fund* já ressaltava a importância de se avaliar qualquer *facility*, enquanto mecanismo de resolução de litígios, com base em seus objetivos limitados e expectativas realistas (ACKERMAN, R. *The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective*

Supor essa inadequação é ignorar os limites próprio processo civil tradicional e da estrutura operacional do Poder Judiciário para coordenar, com efetividade e celeridade, medidas complexas e interinstitucionais, especialmente aquelas decorrentes de desastres ambientais, que apresentam ramificações difusas. Assim, é exigência da própria tutela estrutural uma abordagem que transcenda o modelo adjudicatório clássico e incorpore mecanismos de privilegiem o diálogo e a colaboração.

Assim, observar as falhas da Renova e estender que a judicialização de Ações Civis Públicas seria a solução, é equivalente a presumir que a inefetividade da execução civil no Brasil constituiu uma realidade de simples solução. Contudo, os litígios de natureza conflituosa e complexa, como os desastres socioambientais, exigem o adequado enquadramento das dimensões da tutela estrutural, de modo a reconhecer que mecanismos extrajudiciais se relevam mais apropriados à dinâmica das transformações estruturais.

Todavia, o pensar “extrajudicial” não implica na exclusão do Poder Judiciário da construção e implementação de medidas estruturais. Ao contrário, é necessário construir uma circularidade jurisdicional democrática, na qual o Poder Judiciário ocupa uma posição na “messa redonda”, não sendo o detentor exclusivo da jurisdição. Como destaca Hermes Zaneti Jr., trata-se de pensar a jurisdição em termos pluralidade e demodiversidade, reconhecendo que o sistema constitucional brasileiro, marcado pela tradição jurídica e pela prática do *judicial review*, consagrou o Judiciário como espaço privilegiado de participação democrática, garantindo tanto o acesso individual quando a atuação organizações da sociedade civil<sup>476</sup>.

Nessa perspectiva, a jurisdição deixa de ser monopólio de um único poder estatal e passar ser entendida como um arranjo compartilhado com demais atores envolvidos no processo de reparação e reestruturação do estado de desconformidade, sendo controle, garantia e pilar de conformidade à solução “costurada” pelas partes em um processo de perdas e ganhos recíprocos em direção à construção de uma nova realidade fática e jurídica. Portanto, o deságio está em trilhar o caminho da desjudicialização de forma gradual e com cautela, avançando na construção coletiva de espaços plurais de decisão, nos quais seja possível reconhecer a importância da diversidade democrática como elemento estruturante da legitimidade das soluções encontradas.

---

Administrative Response to National Tragedy. Harvard Negotiation Law Review, v. 10, p.135-230, 2005, p. 140). Assim, o sucesso de uma iniciativa dessa natureza não deve ser medido apenas pela realização integral de todas suas metas, mas também pela ótica de suas limitações e do contexto em que foram implementadas.

<sup>476</sup> ZANETI JR., Hermes. A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. da teoria do processo ao código de processo civil de 2015. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 230.

### 3.4 CRITÉRIOS PARA UTILIZAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NA EXECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS

As entidades de infraestrutura específica configuram uma alternativa de execução delegada particularmente adequada à natureza complexa, fluida e prolongada dos processos estruturais, apresentando potencialidades para responder às distintas fases de cumprimento de decisões ou acordos estruturais. Assim, mostra-se recomendável que os magistrados – no exercício da gestão processual – ou os signatários de resolução autocompositiva, utilizem das possibilidades de delegação executiva, outorgando a essas entidades à coordenação e implementação das medidas estruturais.

No entanto, é necessário fazer uma ressalta metodológica quanto à hipótese e proposição desta pesquisa: a adoção de entidades de infraestrutura específica nos processos estruturais deve ser instrumental e não obrigatória.

Essa proposição é relevante pois nem toda medida estrutural exige um aparato institucional autônomo ou paralelo ao poder judiciário para alcançar concretude no mundo fático ou para provocar modificações sociais relevantes, de modo que a utilização de EIE não deve ser tratada como solução universal e automática para todos os litígios dessa natureza<sup>477</sup>. A própria lógica do processo estrutural, baseada na flexibilidade procedimental e em sua natureza amorfa, impõe a necessidade de que a opção pela instituição de uma entidade personalizada e autônoma seja fruto de uma decisão fundamentada, a partir da avaliação de critérios objetivos.

Isso porque em diversos casos, a própria estrutura do sistema de justiça ou do poder público, através de técnicas de gestão processual (*case management*), cooperação judiciária, convenções processuais ou diálogo interinstitucional, pode ser capaz de executar a medida estrutural sem que haja a necessidade de uma delegação externa, especialmente quando a medida a ser executada é bem definida, tecnicamente simples ou envolve a atuação isolada de um único ator institucional.

---

<sup>477</sup> No contexto norte-americano, Linda S. Mullenix adverte que os fundos compensatórios não devem simplesmente replicar o modelo judicial tradicional de resolução de litígios, de maneira que se apresentam adequados para atender a qualquer tipo de demanda indiscriminadamente. Nesse sentido, a autora sustenta que nem todo evento catastrófico é, por natureza, compatível com a adoção de um fundo de resolução de conflitos, sendo essencial estabelecer critérios que delimitem quais situações se mostram mais adequadas a esse modelo. Alguns desastres em massa podem se ajustar melhor à lógica dos fundos compensatórios, enquanto outros, por sua complexidade ou particularidades, podem demandar alternativas distintas de tratamento. Isso porque as soluções oferecidas por esses programas podem se apoiar tanto em fundamentos de justiça corretiva quanto em critérios de justiça distributiva, exigindo, portanto, desenho institucional próprio e critérios bem definidos para sua atuação. (MULLENIX, Linda S. *Designing Compensatory Funds: In Search of First Principles*. Stanford Journal of Complex Litigation, v. 3, n. 567, 2015, p. 18-21).

Assim, a hipótese defendida nessa pesquisa parte da ideia de que a utilização de EIE deve ser reservada aos casos em que sua instituição se apresente como adequada e mais eficaz para o caso concreto do que os mecanismos processuais e extraprocessuais já disponíveis às partes interessadas. Logo, sua instituição deve ser pautada por três princípios gerais: subsidiariedade, proporcionalidade e eficiência da execução.

Nesse contexto, com base no arcabouço doutrinário sobre as *claims resolutions facilities*<sup>478</sup> e na experiência brasileira com a Fundação Renova, propõe-se alguns critérios objetivos que podem orientar e fundamentar, de forma teórica e prática, a decisão de instituir uma entidade de infraestrutura específica para gestão e implementação da execução estrutural.

Em primeiro lugar, deve-se considerar grau de complexidade e policentricidade da medida a ser executada. Por meio desse critério deve ser avaliado o grau de complexidade do caso, se há envolvimento de múltiplos órgãos, áreas técnicas distintas, necessidade de monitoramento contínuo ou especializado, os quais conjuntamente exigem um modelo de execução que articule essas variáveis de forma integrada. Vale ressaltar, porém, que, embora relacionado, não se trata de mera reprodução das características dos processos estruturais (complexidade e policentria<sup>479</sup>), mas de um critério autônomo, que se refere ao grau de dificuldade prática, técnica e organizacional necessário para implementação da medida.

Logo, enquanto a complexidade e policentria (ou multipolaridade) se justificam enquanto características da técnica processual de identificação de um processo estrutural<sup>480</sup>, o critério de grau de complexidade e policentricidade da medida se justifica enquanto critério funcional e operacional, o qual se materializa pela exequibilidade da decisão ou acordo estrutural tanto no sistema de justiça quanto fora de suas estruturas.

Exemplificando, em processos estruturais que tratem da temática das vagas escolares, há hipóteses em que a medida pode ser executada diretamente pelo município, com o acompanhamento de um juiz, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sem a necessidade de uma articulação externa. Um caso prático pode ser extraído do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público do Estado de Goiás e o Município de Goiânia – que posteriormente teve seu descumprimento judicializado por meio da Ação nº 5735191-29.2022.8.09.0051– o qual tinha como objeto a criação e oferta de 10.796 vagas em

---

<sup>478</sup> Vide segundo capítulo.

<sup>479</sup> Vide primeiro capítulo.

<sup>480</sup> ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 62.

creches e 4.183 vagas em pré-escolas até o ano de 2021, com o fim de sanar a insuficiência no atendimento da educação infantil na rede municipal.

Ainda que se trate de um compromisso com caráter coletivo e relevância estrutural, voltado à concretização do direito fundamental à educação na primeira infância, o caso não apresenta um grau de complexidade técnica ou policentricidade institucional que justifique a criação de uma entidade de infraestrutura específica, considerando que a implementação da medida está concentrada em um único ente público – o Município de Goiânia –, que detém competência legal, estrutura administrativa e atribuição orçamentária para planejar e executar políticas públicas educacionais. Além disso, as obrigações pactuadas são objetivas, quantificáveis e mensuráveis, consistindo na ampliação de vagas já previstas nas diretrizes do plano municipal de educação.

De forma diferente, no caso do desastre do Rio Doce (Fundação Renova), o plano de reestruturação apresentava diversos eixos, 42 programas, que envolvem a reestruturação de centenas de comunidades, com impactos ambientais, habitacionais, educacionais, culturais e outros, todos interconectados, de modo que a complexidade e policentricidade da implementação de todas as medidas não se adequariam à estrutura do sistema de justiça. Essa característica é esboçada em trecho do relatório financeiro da Fundação Renova referente ao 2023<sup>481</sup>, que afirma:

Ao longo do tempo, a organização vem atuando de modo justo e equilibrado, produzindo e acumulando conhecimento sobre os problemas e as soluções para a reparação – este conhecimento está sendo organizado e disponibilizado ao público. A complexidade das intervenções necessárias nos territórios impactados, inédita e sem precedentes no mundo, tem exigido aprendizados, estudos e pesquisas em todas as atividades envolvidas na execução dos programas. O sucesso dessas intervenções exige a busca de sinergia e a construção de soluções integradas para trazer consistência técnica e legitimidade às entregas.

Portanto, a identificação desse critério restará configurada nas hipóteses em que a execução da medida exija a articulação entre múltiplos órgãos, a realização de atividades especializadas, como ações ambientais, educacionais, sanitárias, logísticas, de saúde, entre outras, e a coordenação da relação com atores privados, além do monitoramento da medida por períodos de médio a longo prazo, com “metas” progressivas e sucessivas. Portanto, a identificação desse critério não é uma decorrência direta do fato de o processo ser estrutural, mas do fato de a implementação da medida – de natureza estrutural – ser complexa ao nível de exigir uma estrutura institucional própria, a qual o Poder Judiciário não pode oferecer.

---

<sup>481</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório da administração, relatório dos auditores independentes e demonstrações financeiras. 31 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.reparacaobaciariodoce.com/wp-content/uploads/2025/01/Demonstracoes-Financeiras-Renova-2023.pdf>. Acesso em: 10 jan. de 2025.

Outro critério que deve ser observado é a capacidade institucional dos entes públicos para implementar a medida/decisão. Nesse critério deve ser analisado se no caso da medida a ser delegada há histórico de inércia do Poder Público, descumprimento reiterado de decisões judiciais sobre o assunto ou se há limitações institucionais-operações permanentes por parte dos entes públicos responsáveis. Objetivo é avaliar a disfuncionalidade do poder público para efetivar a medida.

No caso da Fundação Renova, essa disfuncionalidade soava altamente presente, uma vez que a ocorrência do desastre, em certa medida, decorreu da ineficiência da atuação dos entes públicos no processo fiscalizatório das atividades desempenhadas pelas empresas mineradoras e na concretização de políticas públicas voltadas à preservação ambiental e riscos de desastres na região. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União, publicado em 21 de setembro de 2016 – logo após o desastre do Rio Doce, foram identificadas falhas e omissões no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) no que se refere à fiscalização de barragens no país. O órgão não teria assegurado o cumprimento dos padrões estabelecidos pela Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei 12.334/2010), tendo o TCU concluído que “o processo de fiscalização das barragens a cargo do DNPM revela-se frágil, deficiente e desprovido de coordenação adequada, não atendendo, portanto, aos objetivos da PNSB”<sup>482</sup>.

Além disso, os diversos eixos do processo de reestruturação demandariam dos entes públicos um robusto aparato estrutural e operacional para assegurar a implementação das medidas previstas, o que justifica a criação de uma estrutura autônoma. A magnitude dessa necessidade torna-se evidente quando se analisam os dados dos diversos programas executados pela Fundação Renova, como o programa “Levantamento e Cadastro dos Impactados”, que, até o final de 2023, havia recebido 177.011 solicitações de cadastro desde seu início, com 88.813 registros encaminhados ao Comitê Interfederativo (CIF), abrangendo 77.369 famílias e um total de 218.978 pessoas<sup>483</sup>.

Prosseguindo, outro critério reside na natureza técnico-operacional da medida, de maneira que objeto da delegação deve ser especializado e técnico apto a justificar sua transferência externa. Por meio desse critério deve ser observado se a medida exige uma capacidade de gestão técnica, administração de recursos – como indenização de vítimas -,

---

<sup>482</sup> BRASL. Tribunal de Contas Da União. *Ata nº 36, de 21 de setembro de 2016* – Sessão Ordinária. p. 418 – Auditoria operacional realizada no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), com o objetivo de avaliar a atuação do órgão no controle sobre a segurança das barragens para disposição temporária ou final de rejeitos de mineração. (TC 032.034/2015-6).

<sup>483</sup> FUNDAÇÃO RENOVA, Relatório Anual de atividade – Ano 2023 – Dezembro de 2023, p. 9.

contratação de pessoal ou mesmo a realização de atividades como obras e serviços com complexidade que transcenda a estrutura do judiciário ou outro órgão do sistema de justiça.

Na experiência da Fundação Renova, a estrutura técnica-operacional da entidade pode ser facilmente identificada pela execução dos múltiplos programas multisetoriais previstos no TTAC, os quais envolvem áreas de atuação totalmente distintas, como recuperação de áreas ambientais (Programas de Recuperação de Nascentes, Conservação de Biodiversidade e Recuperação da Fauna Silvestre, a exemplo), apoio à atividades econômicas (a exemplo do Programa de Retomada das Atividades Agrícolas e Pesqueiras), infraestrutura (Programa de reconstrução de Vilas), apoio aos indígenas e comunidades tradicionais (Programa de Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas e outros Povos e Comunidades Tradicionais), revitalização da bacia do Rio Doce (Programa de Monitoramento da Bacia do Rio Doce), entre outros, o que demonstra as múltiplas frentes de atuação com natureza especialidade, o que requer uma estrutura com capacidade gerencial ampla e integrada.

Nesse critério, a respeito do caráter técnico especializado, um programa que merece destaque é o “Programa recuperação das demais comunidades e infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga<sup>484</sup>”. As ações previstas — como reconstrução de pontes, unidades habitacionais, estruturas de saúde, educação e espaços públicos, estabilização de taludes, drenagem, recuperação de poços artesianos e demolição de estruturas comprometidas — demandam conhecimentos técnicos em áreas como engenharia civil, ambiental, sanitária e hidráulica, arquitetura e urbanismo, segurança do trabalho, além de gestão de projetos e logística, que vão além da estrutura encontrada na estrutura tradicional do Poder Judiciário ou da administração pública.

Outro critério é a necessidade de um sistema de compensação de vítimas. Esse critério talvez seja um dos critérios mais relevantes, na medida que dialoga diretamente com a busca por canais extrajudiciais de resolução de controvérsias e se aproxima do exemplo das *claims resolutions facilities* norte-americana. Especialmente nos casos de danos massificados, como o que ocorreu no caso Rio Doce, há um volume expressivo de vítimas que suportaram danos

---

<sup>484</sup> Objetivo: executar as atividades de recuperação e reconstrução das infraestruturas danificadas pelo evento tais como: restabelecimentos de acessos, limpeza e retirada de resíduos nas estruturas impactadas, entulho e detritos decorrentes do evento de rompimento da barragem de Fundão, demolição de estruturas comprometidas remanescente e consequente limpeza, reconstrução de pontes, reconstrução ou reforma de cercas, currais e paiol, drenagem, reconstrução ou reforma de igrejas e outros templos religiosos, reconstrução ou reforma de campos de futebol e espaços de prática esportiva de acesso público, reconstrução ou reforma de centros comunitários, praças e locais públicos de lazer, reconstrução ou reforma de poços artesianos e pinguelas, recuperação ou reforma das vilas de acessos impactadas pelo evento, contenções de taludes e encostas para acessos, reconstrução ou reforma das unidades habitacionais impactadas, reconstrução e recuperação das estruturas de educação e saúde impactadas. Cláusulas 82 a 88. (FUNDAÇÃO RENOVA, Relatório Anual de atividade – Ano 2023 – Dezembro de 2023, p. 143).

diversificados e em graus distintos, o que torna inviável a tramitação individualizada de milhares de ações judiciais.

No âmbito da Fundação Renova, até dezembro de 2023, os programas voltados à indenização e ao auxílio financeiro às vítimas do rompimento da barragem de Fundão totalizaram R\$ 16,27 bilhões em desembolsos<sup>485</sup>. O Programa de Ressarcimento e Indenização dos Impactados<sup>486</sup> apresentou números expressivos, com destaque para o eixo “Dano Água<sup>487</sup>”, no qual 320.179 pessoas foram atendidas e 270.372 aceitaram as propostas de pagamento formuladas, sendo que 98,01% dessas indenizações já haviam sido efetivamente quitadas. No eixo “Danos Gerais<sup>488</sup>”, que abrange outros tipos de prejuízos, 10.960 núcleos familiares aceitaram as propostas de indenização oferecidas, das quais 99,53% já haviam sido pagas até o final de 2023<sup>489</sup>. Esses dados ilustram a abrangência do sistema de compensação de vítimas operado pela entidade, ainda que críticas quanto à autonomia do modelo adotado ou o valor das indenizações permaneçam relevantes<sup>490</sup>.

O “sistema indenizatório simplificado” concebido pela Fundação Renova constituiu uma experiência pioneira no Brasil para a gestão de litígios massivos decorrentes de desastres socioambientais, contando com ampla adesão de advogados e pessoas atingidas. A sua criação baseou-se na premissa de que o Poder Judiciário não dispõe de estrutura técnica e operacional suficiente para processar, de forma célere e isonômica, centenas de milhares de ações individuais decorrentes do mesmo fato — no caso, com mais de 2,2 milhões de pessoas atingidas em pelo menos 45 municípios nos Estados de Minas Gerais e o Espírito Santo<sup>491</sup>.

---

<sup>485</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório da administração, relatório dos auditores independentes e demonstrações financeiras. 31 de dezembro de 2023, p. 19.

<sup>486</sup> Objetivo: Ressarcir pessoas físicas ou jurídicas (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas) que tenham sofrido danos materiais, lucro cessante e/ou morais, bem como perdas referentes às suas atividades econômicas, em consequência direta do rompimento da barragem de Fundão, de forma justa, célere, simples, transparente e sem burocracia e os ônus de uma ação judicial. Cláusulas 31 a 38 do TTAC. FUNDAÇÃO RENOVA, Relatório Anual de atividade – Ano 2023 – Dezembro de 2023, p. 12.

<sup>487</sup> Pago às pessoas que ficaram sem abastecimento e sem distribuição de água por mais de 24 horas após o rompimento.

<sup>488</sup> Para o ressarcimento de atingidos que tiveram danos morais e materiais, inclusive lucros cessantes, de suas atividades econômicas.

<sup>489</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório Anual de atividade – Ano 2023 – Dezembro de 2023, p. 15.

<sup>490</sup> Sobre as críticas quanto ao valor das indenizações, ver: DIÁRIO DO COMÉRCIO. Atingidos não concordam com o valor de indenização individual do acordo de Mariana. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/legislacao/acordo-mariana-atingidos-discordam-valor-indenizacao/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

<sup>491</sup> Dados estimados de pessoas e municípios considerados atingidos de acordo com relatório do Projeto Rio Doce conduzido pela Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://projettoriadoce.fgv.br/o-desastre>. Acesso em: 05 abril 2025.

Inspirado no modelo de *rough justice* (ou “justiça possível”), amplamente adotado em sistemas de compensação em casos de desastres<sup>492</sup>, o mecanismo parte do pressuposto de que a indenização deve ser exequível e funcional, ainda que não ideal sob a ótica do dano individualmente considerado. Assim, privilegia-se uma justiça pragmática, que viabilize respostas efetivas e rápidas, contribuindo para a pacificação social. Em termos práticos, trata-se de um sistema de compensação em que a quantia indenizatória é definida com base em métodos estáticos, sem a apuração precisa do dano concreto suportado, mas sim considerando parâmetros comuns aplicáveis ao grupo atingido, de modo a assegurar tratamento isonômico com base em casos “informativos”<sup>493</sup>.

Desse modo, o critério proposto refere-se à identificação de casos em que se torna necessária a implementação de um sistema estruturado para tratamento de demandas de indenização extrajudicialmente. Tal sistema deve ser capaz de mapear e realizar o cadastro das vítimas, estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e de quantificação das indenizações, analisar provas e documentos apresentados, assegurar canais acessíveis e simplificados para requerimento e contestação/recurso de eventuais indeferimentos, além de viabilizar, ao final, o efetivo pagamento das indenizações.

E nesse contexto, a entidade de infraestrutura específica atua como instrumento centralizador desses requerimentos, agilizando e padronizando as compensações, o que atribui maior eficiência e previsibilidade na resolução de conflitos, em contraponto a espera por uma resolução judicializada. Isso se deve ao fato de que essas entidades atuam por meio da segmentação das vítimas e interessados em grupos, o que viabiliza um processo de compensação mais célere, eficiente e informe em comparação ao tratamento pulverizado no judiciário. Exemplificando, na *United Nations Compensation Commission*, os interessados foram agrupados em categorias ou classes específicas – fossem indivíduos, Estados, empresas ou outras organizações – permitindo, assim, uma abordagem mais adequada à diversidade das demandas e o maior equilíbrio financeiro na distribuição das indenizações, que viabilizou a aplicação de métodos distintos de decisão, ajustados às circunstâncias de cada categoria. Além disso, a referida *facility* priorizou elementos de gestão transparente, que buscava evitar instabilidades decisórias e desconfiança<sup>494</sup>, atribuindo êxito ao sistema no processamento de

---

<sup>492</sup> Sobre o assunto, ver: TEMER, Thais; MATTOS, Karina Denari Gomes de; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. Better than Nothing? The Idea of “Rough Justice” for Individual Compensation in Disaster Cases. *Revista de Direito GV*. São Paulo, Vol. 20, e2425, 2024.

<sup>493</sup> LAHAV, Alexandra D., *Rough Justice* (March 2, 2010), p. 2-3. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1562677](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1562677). Acesso em 20 mar. 2025.

<sup>494</sup> MCGOVERN, Francis E. dispute system design: the United Nations Compensation Commission. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 14, 2009. p. 188-189.

um volume elevado de reivindicações em prazo reduzido, sem ignorar a necessidade de uma compensação devida.

Por fim, um último critério de fator relevante a identificação da viabilidade de financiamento/recursos para custeio. Por esse critério deve ser avaliada a disponibilidade de recursos financeiros para garantir a instituição e funcionamento da entidade, de maneira que o ato de normativo-decisório de criação deve considerar a capacidade financeira dos responsáveis pelo dano-litígio, especialmente no caso de *repeat players*, para custear as estruturas, sem desconsiderar a possibilidade de que esse financiamento seja também custeado por fonte pública (repasso governamental) ou mesmo por outros fundos privados. Esse critério relaciona-se diretamente a casos desastre ambientais provocados pela atividade de grandes empresas – como o caso Rio Doce, pois busca alocar no agente econômico com capacidade financeira os custos de funcionamento da instalação responsável pelo enfretamento dos danos do desastre.

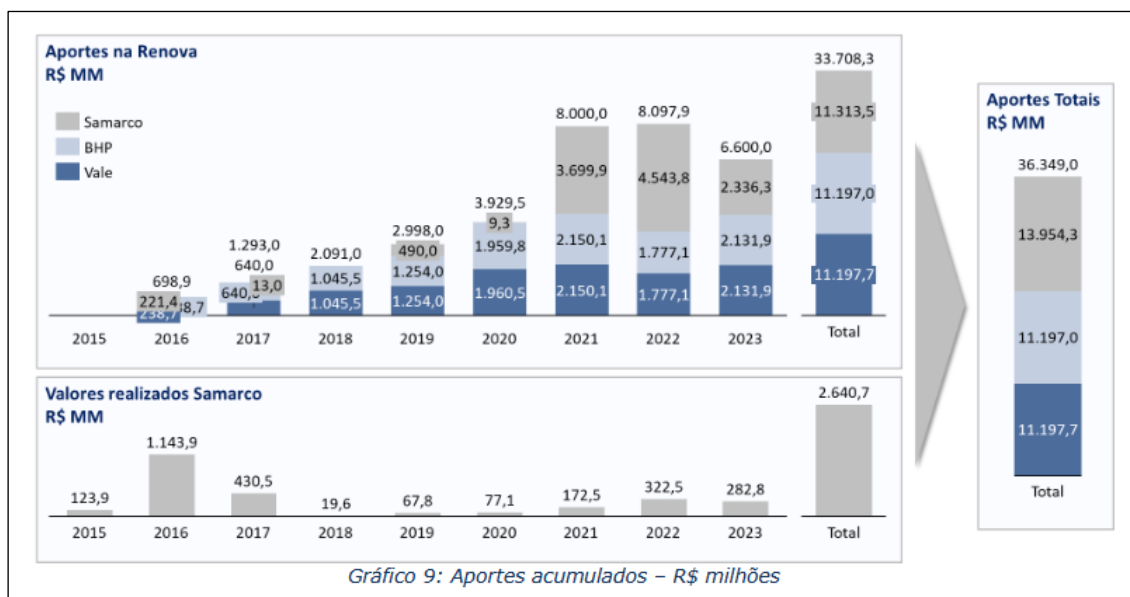
No caso da Fundação Renova, o funcionamento da entidade era custeado pela Samarco e suas controladoras Vale e BHP, responsáveis pela instituição da entidade<sup>495</sup>. De acordo com os relatórios anuais divulgados pela entidade, no ano de 2023 foram aportados R\$ 6.600,0 milhões na Fundação Renova pelas empresas mineradoras, divididos em R\$ 2.336,2 milhões pela Samarco, R\$ 2.131,9 pela Vale e 2.131,9 pela BHP, além de aporte adicional de R\$ 282,8 milhões pela Samarco em atividades nas quais atuou diretamente para o cumprimento de programas previstos no TTAC, totalizando R\$ 6.882,8 milhões<sup>496</sup>.

No total acumulado, desde a criação até o ano de 2023, o total de aportes realizados pelas mantenedoras na Fundação Renova para cumprimento dos programas, somados aos valores desembolsados pela própria Samarco, compreendia o valor de R\$ 36.349,0 milhões, que distribuídos anualmente da seguinte forma e fonte:

---

<sup>495</sup> Cláusula 04 do TTAC: [...] IV - A SAMARCO, a VALE e a BHP instituirão uma Fundação de Direito Privado, com autonomia em relação às instituidoras, com o objetivo de gerir e executar todas as medidas previstas nos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS e SOCIOAMBIENTAIS.

<sup>496</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório da administração, relatório dos auditores independentes e demonstrações financeiras. 31 de dezembro de 2023. p. 12-13.



Fonte: Relatório Anual Financeiro 2023 – Fundação Renova<sup>497</sup>

Além dos aportes das mantenedoras, a Fundação Renova também apresentava outra “fonte” de custeio, representada pelos valores bloqueados em Ação Civil Pública 0400.15.004335-6 (“ACP Mariana”), com previsão no próprio TTAC, no valor inicial de R\$300 milhões em 2015, dos quais R\$ 71,1 foram liberados até dezembro 2023.

Portanto, a análise da disponibilidade de recursos para financiamento do custeio constitui elemento imprescindível para a adoção de uma EIE, devendo a decisão ponderar se o modelo proposto possui lastro financeiro robusto e seguro compatível com as exigências técnicas e operacionais que um processo estrutural impõe e a garantia de implementação das medidas em larga escala.

Dessa forma, o uso de entidades de infraestrutura específica deve ser realizado por meio de um juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade. Assim, os critérios propostos não se traduzem em um rol taxativo, visto que o objetivo dessa dissertação não consiste em apresentar as referidas entidades como um único caminho viável para cumprimento de medidas estruturais, ao contrário, sua pretensão é discutir caminhos alternativos capazes de garantir que a estrutura escolhida seja a mais adequada à efetivação da tutela dos direitos metaindividuais, observando os princípios da eficiência, participação social-democrática, proporcionalidade e responsabilidade institucional.

<sup>497</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Relatório da administração, relatório dos auditores independentes e demonstrações financeiras. 31 de dezembro de 2023. p. 15.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como preocupação central analisar a possibilidade de utilização de entidades de infraestrutura específica (*claims resolution facilities*) na fase de execução dos processos estruturais no Brasil. Com foco na superação das limitações técnico-operacionais que marcam a atuação do Poder Judiciário, buscou-se compreender em que medida a criação – ou uso de entidade já existente – de estrutura autônoma, munida de recursos próprios e capacidade técnica e de gestão, pode contribuir para a efetividade da implementação de medidas estruturais, adequando-se ao caráter amorfo dos litígios dessa natureza.

Nesse sentido, resgatando a hipótese de pesquisa, observou-se que o Poder Judiciário não possui, em sua estrutura, a expertise técnica e o corpo operacional – nele incluídos o corpo profissional e meios logísticos – para implementar decisões de alta conflituosidade e complexidade como é o caso daquelas oriundas de litígios estruturais, sejam judiciais ou extrajudiciais, tendo em vista a segmentação processual diferenciada e ausência de um sistema de gestão institucionalizado de litígios coletivos complexos, como evidenciado no primeiro capítulo.

E é nesse contexto que as entidades de infraestrutura específica, protótipo das *claims resolutions facilities* norte-americanas – abordadas no segundo capítulo – apresentam-se como candidatas potenciais à essa insuficiência técnica-operacional do judiciário, na medida em que são projetadas exatamente para suprir essas lacunas, contando com corpo técnico multidisciplinar, capacidade de planejamento a curto, médio e longo prazo, mecanismos de acompanhamento contínuo e de um design flexível e aberto à criatividade necessária para atender às teias do processo estrutural.

No Brasil, a criação da Fundação Renova, como desdobramento de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), representa um dos mais relevantes exemplos empíricos de adoção de uma entidade de infraestrutura específica para execução de medidas de caráter estrutural. Instituída com o objetivo de gerir e implementar inúmeros programas de reparação socioambiental e socioeconômico, além de indenizar vítimas do desastre decorrente do rompimento da barragem em Mariana-MG, a referida fundação se adequa ao perfil institucional das *claims*, com contornos e adaptações à realidade normativa brasileira.

Assim, a Fundação Renova apresenta-se como entidade de configuração institucional peculiar, que se posiciona no cruzamento entre a atuação privada (sua natureza jurídica) e o interesse público (sua finalidade). Nessa ótica, apesar de não ocupar a estrutura da

administração pública, ela atua enquanto agente executor – que recebe delegação de função pública – de políticas/programas reparatórios de interesse coletivo.

Sob essa perspectiva, a instituição da Fundação Renova confirma a validade da hipótese de pesquisa relativa à existência de limitações evidentes na capacidade técnica, operacional e institucional do Poder Judiciário para implementar e monitorar, de forma isolada, medidas estruturais em cenários de alta conflituosidade e complexidade, como nos conflitos decorrentes de desastres ambientais.

Contudo, a experiência concreta da Fundação Renova – analisada no curso do terceiro capítulo – revelou os riscos e limitações inerentes à operacionalização das entidades de infraestrutura específica no Brasil, sobretudo quando sua criação e funcionamento ocorrem desvinculados de elementos de participação social, transparência e controle público efetivo. Com isso, seus resultados foram limitados, especialmente diante das críticas correlatas à sua dependência estrutural, influência decisória e controle indireto da execução dos programas exercido pelas empresas causados do desastre, fatores críticos que a levaram à sua extinção.

Não obstante os problemas encontrados e a existência de críticas – além daquelas enfrentadas nessa dissertação –, conclui-se que a Fundação Renova fornece um estudo de caso de natureza ambivalente, pois de um lado demonstra o potencial das entidades de infraestrutura específica para desconcentração da atividade executiva de medidas estruturais – mediante delegação, com capacidade para mobilizar técnicas além das estruturas do Poder Judiciário; por outro lado, evidencia os riscos e deságios inerentes à opacidade e exclusão da participação dos sujeitos diretamente envolvidos e as possibilidades de desvios de finalidade para limitação da responsabilidade dos sujeitos causadores do dano – *os repeat players*.

Portanto, o pragmatismo institucional encontrado na estratégia de constituição de entidade de infraestrutura específica para responder às dificuldades de execução judicializada de medidas estruturais deve ser acompanhado de elementos de governança, *accountability* e participação social dos atingidos, de modo a evitar que a busca por eficiência, celeridade se converta em mecanismos de limitação de responsabilidade ou enfraquecimento do controle social. Além disso, devem ser operadas em um ecossistema processual aberto, transparente e cooperativo, no qual o Poder Judiciário atua como garantidor — e não como executor exclusivo — das medidas. Ainda, sua eficácia depende da adoção de procedimento marcado pelo experimentalismo controlado, que permita o ajustamento progressivo das medidas à dinâmica institucional envolvida.

E é por esse motivo que a utilização de entidades de infraestrutura específica no Brasil não pode caminhar no sentido de uma mera replicação acrítica de experiências externas, é

imprescindível compreender que a utilização das *claims* em países estrangeiros caminhou a partir da causalidade e circunstâncias próprias, de modo que cada conflito solucionado a partir da referida estratégia apresentou um design próprio. Nesse olhar, essas entidades não podem ser pensadas a partir da lógica de um sistema universal, pois elas são “respostas únicas para fatos únicos”<sup>498</sup>, de modo que cada nova entidade fornece um design inspirador para novas entidades a serem construídas, e caso contrário há grandes chances de afastamento das características do litígio concretamente considerado.

Por essa razão, a regulamentação das entidades de infraestrutura específica no Brasil enfrentaria obstáculos jurídicos relevantes, a começar pela ausência de previsão legal quanto a sua natureza jurídica, uma vez que não há definição se tais entidades devem assumir a forma de pessoa jurídica de direito, privado ou natureza híbrida, como ocorre na experiência norte-americana, apresentada no segundo capítulo. Essa ausência de definição pode gerar insegurança quanto aos limites da consensualidade administrativa e na própria capacidade da entidade de contratar, gerir recursos, assumir responsabilidade perante terceiros e responder por eventuais danos causados no cumprimento das medidas estruturais.

Além disso, outro ponto que merece cuidado em uma proposta de regulamentação é o regime de controle e fiscalização dessas entidades, pois a depender de sua natureza jurídica, o modelo de *accountability* poderá variar entre o controle judicial, administrativo e até mesmo social. Logo, a falta de diretrizes sobre os mecanismos de garantia de transparência, participação dos interessados e auditoria de resultados pode conduzir a deslegitimação da entidade, abrindo espaço para críticas de favorecimento de interesses privados ou desvio de finalidade, como ocorreu na Fundação Renova, demonstrado no curso do terceiro capítulo dessa dissertação.

Outro ponto que merece atenção na regulamentação são as dificuldades relacionadas ao financiamento dessas entidades, pois sem a existência de uma fonte de custeio estável e previamente definida, tais entidades estão expostas ao risco de se tornarem inviáveis na prática. Não há parâmetros quanto à possibilidade de constituição de fundos vinculados, utilização de verbas indenizatórias ou a destinação de recursos orçamentários públicos, de maneira que a falta de um modelo financeiro sustentável pode comprometer a continuidade das atividades da entidade e frustrar sua proposta de efetividade na execução estrutural.

---

<sup>498</sup> VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? Revista de Processo, vol. 306/2020, p. 347-366, ago/2020 – versão online, p. 9.

Nesse cenário de desafios, como proposta prática, sugere-se a criação de um regime regulatório semelhante ao das agências reguladoras, que combinaria autonomia operacional, supervisão estatal e *accountability* social. Há ainda necessidade de parâmetros mínimos de responsabilização em modelos extrajudiciais como as EIE's, pois se elas assumem funções executivas, devem também responder por omissões, má-gestão ou eventuais danos decorrentes de sua atuação, tais como responsabilidade civil pelos prejuízos causados, controle administrativo por órgãos de fiscalização e até mesmo responsabilização criminal por condutas dolosas ou gravemente culposas.

Além disso, é necessário que existam instrumentos de controle externo (Ministério Público, Tribunais de Contas, órgãos ambientais e outros) e interno (mecanismos de auditoria, conselhos deliberativos, relatórios periódicos) capazes de garantir que a consensualidade administrativa não se torne zona de impunidade ou que a gestão extrajudicial se converta em espaços de arbitrariedade, a exemplo do que ocorreu com a Fundação Renova.

Assim, sugere-se que os Tribunais adotem protocolos internos (portarias, resoluções ou recomendações) que orientem os magistrados e serventuários sobre quando e como recorrer à utilização de entidades de infraestrutura específica, de forma a uniformizar a sua atuação e evitar distorções regionais, a partir de critérios como aqueles previstos ao final do terceiro capítulo dessa dissertação. Ainda, essa regulamentação pode ser complementada por diretrizes do CNJ, via recomendação, estabelecendo parâmetros mínimos para designação, funcionamento e supervisão das entidades, assegurando que sua utilização ocorra em benefício da efetividade processual e da legitimidade democrática.

Em conclusão, a pesquisa demonstra que as entidades de infraestrutura específica se configuram como uma alternativa relevante — embora não exclusiva — para o aprimoramento da tutela estrutural no Brasil, sobretudo na etapa de execução das decisões judiciais. Sua utilização pode contribuir para a superação dos limites estruturais do modelo adjudicatório tradicional, oferecendo uma via mais flexível, especializada e eficiente para a concretização de medidas estruturais.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, R. The September 11th Victim Compensation Fund: An Effective Administrative Response to National Tragedy. **Harvard Negotiation Law Review**, v. 10, p.135-230, 2005.

ADORNO, Sérgio; PASINATO, Wânia. A justiça no tempo, o tempo da justiça. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 19, n. 2, pp. 131-155, nov./2007.

ANDRADE, Juliana Melazzi. A condução do processo de execução por agentes privados. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de; RIBEIRO, Flávia Pereira (coord.). **Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil**. Curitiba: Juruá, 2020.

AGÊNCIA BRASIL. **Caso Samarco: acordo extingue Fundação Renova e fixa nova governança**. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2024-10/caso-samarco-acordo-extingue-fundacao-renova-e-fixa-nova-governanca>. Acesso em: 25 jan. 2025.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. rev., atual., ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos Estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos Estruturais**. 5ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo (Org). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**. vol. 225/2013, p. 225/2013, p. 389-410, Nov/2013 – versão digital.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “capacidades institucionais”. **Revista de processo online**. Vol. 332/2022, out/2022.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 38, jan.-jun. 2011.

ATHAYDE, Amanda; SOUSA, Lucas Santana. O whistleblowing no Brasil: Os primeiros passos foram dados, mas ainda há espaço para evolução. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422765/o-whistleblowing-no-brasil-os-primeiros-passos-foram-dados>. Acesso em: 24. abr. 2025.

AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990.

AYUSO, Silvia. EUA elevam a multa recorde para a BP pelo vazamento no golfo do México. **EL Pais**, 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/05/internacional/1444060968\\_808370.html?utm](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/05/internacional/1444060968_808370.html?utm). Acesso em: 07 fev. 2025.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. Vulnerabilidade e processo estrutural. *Jota*, 17 de mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/vulnerabilidade-e-processo-estrutural>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BAGGIO, Andreza Cristina. A complexidade das relações de consumo e o problema da catividade do consumidor segundo o Código de Defesa do Consumidor Brasileiro. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Ano1 (2012), nº 10.

BAHIA, Alexandre Melo F. de M.; NUNES, Leonardo S.; COTA, Samuel P. Das ações coletivas aos processos estruturais: as formas de tutela diferenciada dos direitos fundamentais. *In*: NUNES, Dierle; COSTA, Fabrício Veiga; GOMES, Magno Federici (Orgs.) **Processo coletivo, desenvolvimento sustentável e tutela diferenciada dos direitos fundamentais** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Fi, 2019.

BAKER, Lynn A.; SILVER, Charles. In Defense of Private Claims Resolution Facilities, 84, **Law and Contemporary Problems**, 45-72 (2021).

BARBOSA, Rui, 1849-1923. **Oração aos moços**. Prefácio de senador Randolfe Rodrigues, Cristian Cyril Lyuch. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Suffragium - **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza**, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no Direito Norte-Americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2022.

BBC NEW BRASIL. **O passado encharcado de óleo que chocou o mundo**. Disponível em: [https://www-bbc-com.translate.goog/future/article/20231002-the-photo-of-the-deepwater-horizon-bird-that-shocked-the-world?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=pt&\\_x\\_tr\\_hl=pt&\\_x\\_tr\\_pto=tc&\\_x\\_tr\\_hist=true](https://www-bbc-com.translate.goog/future/article/20231002-the-photo-of-the-deepwater-horizon-bird-that-shocked-the-world?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc&_x_tr_hist=true). Acesso em: 25 abr. 2025.

BBC NEWS BRASIL. **BP aceita criação de fundo de US\$ 20 bilhões para vítimas de vazamento**. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616\\_obama\\_bp\\_reuniaorg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/06/100616_obama_bp_reuniaorg). Acesso em: 25 abr. 2025.

BONNA, Alexandre Pereira. **Danos em massa e os punitive damages**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Direito.

BORGES, Sabrina Nunes. **Processo Coletivo Estrutural: A assessoria técnica independente como fator de legitimação da participação e dialogicidade**. Londrina: Editora Thoth, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. **Resolução nº 325 de 29/06/2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil**. Disciplina o processo estrutural. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800**. Integra da petição inicial disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ministério Público questiona acordo entre União, Estados de MG e ES, Samarco, Vale e BHB Billiton**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/nota-a-imprensa-2013-ministerio-publico-questiona-acordo-entre-uniao-estados-de-mg-e-es-samarco-vale-e-bhb-billiton>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Processo nº 0002627-50.2016.4.01.0000*.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência nº 179834 – MG*. Relator Ministro Og Fernandes. Decisão Monocrática.

BRASL. Tribunal de Contas Da União. **Ata nº 36, de 21 de setembro de 2016** – Sessão Ordinária. p. 418 – Auditoria operacional realizada no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) - TC 032.034/2015-6.

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 online**. Vol. 287, jan/2019.

CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. **Revista de Processo**, vol. 147, 2007.

CABRAL, Antonio. (2018). Novas tendências e perspectivas sobre gerenciamento de casos: Propostas sobre procedimento de contrato e gerenciamento de atribuição de casos, *Peking University Law Journal*, 6:1, 5-54.

CABRAL, Antonio do Passo. Delegação de competência no processo estrutural. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 123-167, jan./jun. 2024.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Processo reestruturante de família. **Revista de Processo**. vol. 338/2023, p. 227-298, abr/2023 – versão digital.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Délton Winter de; ZANETI JR., Hermes. O direito processual dos desastres e o papel das cortes judiciais na prevenção e no preparo aos desastres. **Revista de Processo**, v. 346/2023, p. 167-194, dez/2023.

: CASTRO, Christiano Alves Monteiro de; MAIA, Renata Christina Vieira. Publicismo e privatismo no Direito Processual Civil na lição de José Carlos Barbosa Moreira. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**. Belo Horizonte, ano 30, n. 120, p. 73-92, out./dez. 2022.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Processos Estruturais e direito à moradia no Sul Global: contribuições das experiências sul africanas e colombiana. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 19, n. 32, p.148-183, set./dez. 2021.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CHAYES, Abram. The Role of The Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, number 7, volume 89, may/1976.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, v. 37, n. 147 (jul./set. 2000), p. 260.

COTA, Samuel Paiva. **Do Pedido de Participação**: proposições para o desenvolvimento de uma teoria acerca dos Processos Estruturais – Coleção Direitos Fundamentais e acesso à justiça no estado constitucional de direito em crise. Coordenação: Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da; GÓES, Gisele Santos Fernandes; ROCHA, Iracecilia Melsens Silva da. Claims Resolution Facilities: Uma análise da desjudicialização da execução em processos estruturais. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, [S. l.], v. 25, n. 1, 2024.

CYRINO, André Rodrigues. **Direito constitucional regulatório – elementos para uma interpretação institucionalmente adequada da Constituição econômica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

DE ANDRADE, Agenor Cássio Nascimento Correia; GÓES, Gisele Santos Fernandes; PEREIRA, Bernardo Augusto Costa. A utilização dos nudges nas sessões de mediação como instrumento da política nacional de tratamento adequado dos conflitos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 2022.

DE CARVALHO, Délton Winter. As Mudanças Climáticas e Consolidação de Um Direito Dos Desastres Ambientais No Contexto Brasileiro. **Revista Portuguesa de Filosofia**, vol. 70, no. 4, 2014, pp. 695–720.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVIERA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**. Vol. 303, maio/2020 – versão digital.

DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil: processo coletivo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. 14 ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR. Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandre. Notas sobre as decisões estruturais. *Civil Procedure Review*, vo. 8, n. 1, 46-64, jan.apr., 2017.

DIDIER JR., Fredie. Princípio do respeito ao autorregramento da vontade no Processo Civil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 57, p. 167-172, jul./set. 2015.

EISEMBERG, Theodore; YEAZE, Stephen C. The ordinary and the the extraordinary in institucional litigation. **Havard Law Review**, Cambridge, v. 93, n. 3, p. 465-517, Jan. 1980.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Brown v. Board of Education of Topeka**. 347 U.S. 483 (1954).

FEINBERG, Kenneth R., The Dalkon Shield Claimants Trust, 53 **Law and Contemporary Problems** 79-112, 1990.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural**. Dissertação. (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2015.

FLETCHER, William A. The discretionary constitution institutional remedies and judicial legitimacy. *The Yale law journal Yale*, mar-82, vol. 91. n. 4.

FIGUEIREDO, Marcelo Gonçalves; et al. O acidente da plataforma de petróleo Deepwater Horizon após 12 anos: análise com foco na dimensão coletiva do trabalho e nos fatores organizacionais. **Cadernos de Saúde Pública**, 2022; 38(12).

FISS, Owen. As formas de Justiça. In: WATANABE, Kazuo (et al) (org.). **O Processo Para Solução de Conflitos de Interesse Público**. Salvador: JusPodivm, 2017.

FISS, Owen. The Social and Political Foundations of adjudication. **Law and Human Behaviour**. Washington, vol. 6, n.2, 121-128, 1982.

FISS, Owen. The forms of justice. **Harvard Law Review**, Cambridge, vol. 93, n. 1, nov. /1979.

FISS, Owen M. Coda. **HeinOnline**. 38. U. Toronto L.J., p. 229, 1988.

FISS, Owen M. Two Models of Adjudication. *How Does the Constitution Secure Rights?* American Enterprise Institute Constitutional Studies, 1984.

FISS, Owen. Note: Complex Enforcement: Unconstitutional Prison Conditions. **Harvard Law Review**, vol. 94, 1981.

FISS, Owen M. The civil rights injunction. **Bloomington: Indiana University Press**, 1978.

FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; et. al. A aplicação de decisões estruturais ao Desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. **Revista Brasileira de Direito Processual**. Belo Horizonte, ano 29, n. 115, p. 15-31, jul./set. 2021.

FUENTEALBA, R., Bellé, P.F., Carraro, V., Arias Aróstegui, E., González Gálvez, M., Swistun, D.A., Usón, T.J., Henrique, K.P. and de Castro, F. (2025), "Latin American perspectives on slow disasters", **Disaster Prevention and Management**, Vol. 34 No. 6, pp. 18-34.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório Anual de Atividades – 2022**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Extensão do Impacto do Rompimento da Barragem de Fundão sobre a Renda Agregada das Sub-Regiões de Minas Gerais e Espírito Santo**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Estatuto da Fundação Renova, de 10 de junho de 2019**. Belo Horizonte, 22p. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/estatuto-registrado-2019.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório da Administração, Relatório dos Auditores independentes e demonstrações financeiras – em 31 de dezembro de 2023**. Disponível em:

<https://www.reparacaobaciariodoce.com/wp-content/uploads/2025/01/Demonstracoes-Financeiras-Renova-2023.pdf>. Acesso em: 10 jan. de 2025.

FUNDAÇÃO RENOVA, **Relatório Anual de atividade** – Ano 2023 – Dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.reparacaobaciariodoce.com/wp-content/uploads/2025/01/DOC.-01-%E2%80%93-Relatorio-Anual-de-Atividades-2023.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2025.

FULLER, Lon L. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, Vol. 92, No. 2, 1978.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro. Ano 12. Volume 19. Número 3. setembro a dezembro de 2018.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos Estruturais** – identificação, funcionamento e finalidade. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

GARCIA, Thais Carraro. **Condução dialógica de um processo estrutural: a influência do julgador para a construção de uma ampla arena de debate**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Paraná (Orientador: Prof. Dr. Sergio Cruz Arenhart), 2021.

GARRET, Brandon L. Structural Reform Prosecution. *Virginia Law Review*. v. 93, 2007.

GAZETA DO POVO. **O que é o fundo bilionário que a Lava Jato promete criar com dinheiro da Petrobras**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/o-que-e-o-fundo-bilionario-que-a-lava-jato-promete-criar-com-dinheiro-da-petrobras-6wglu6qoxln9wdgsv4z2snbj9/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. Reparação e recomposição dos bens lesados e o papel do Ministério Público do Trabalho. *Fluid Recovery, Cy-Près e Fundos*. Um caminho para problemas estruturais. In: VITORELLI, Edilson *et. al.* (Orgs.). **Coletivização e Unidade do Direito – Vol. IV**. Londrina: Thoth, 2023.

GÓES, Gisele Santos Fernandes. As múltiplas funções da responsabilidade civil nas demandas coletivas e estruturais e o PL 1641/21. **Migalhas**, 04 jul. 2023.

GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. **Revista de Processo**, vol. 164/2008, p. 29-56. São Paulo: Revista dos Tribunais, Out./2008.

GULF COAST CLAIMS FACILITY – *Frequently asked Questions*. Disponível em: [https://www.restorethegulf.gov/sites/default/files/imported\\_pdfs/library/assets/gccf-faqs.pdf](https://www.restorethegulf.gov/sites/default/files/imported_pdfs/library/assets/gccf-faqs.pdf). Acesso em: 07 fev. 2025.

GUIADIAN. **BP's Deepwater Horizon bill tops \$65bn**, 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2018/jan/16/bps-deepwater-horizon-bill-tops-65bn>. Acesso em: 07 fev. 2025.

HENSLER, Deborah R. Alternative courts? Litigation-induced claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005.

HENSLER, Deborah R. Assessing claims resolution facilities: what we need to know. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990.

HELMS, Tobias. Disgorgement of profits in german law. *In*: HONDIUS, Ewoud; JANSSEN, André (org.). **Disgorgement of profits: gain-based remedies throughout the World**. Springer, Cham, 2015.

HILL, Flávia Pereira. DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL: REFLEXÕES SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 6.204/2019. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, [S. l.], v. 21, n. 3, 2020.

HOVENKAMP, Herbert. "Coase, Institutionalism, and the Origins of Law and Economics" (2011). **All Faculty Scholarship**. 1814.

IBAMA/DIPRO/CGEMA. **Laudo Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais**. 2015, p. 03.

Informações disponíveis no site do Ministério Público Federal, em aba exclusiva ao “Caso Samarco”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 10 jan. 2025.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos Estruturais**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2022.

Jungk, Margaret, Chichester, Ouida, and Fletcher, Chris. 2018. **“In Search of Justice: Pathways to Remedy at the Porgera Gold Mine.”** Report. BSR, San Francisco. Disponível em: [https://www.bsr.org/reports/BSR\\_In\\_Search\\_of\\_Justice\\_Porgera\\_Gold\\_Mine.pdf](https://www.bsr.org/reports/BSR_In_Search_of_Justice_Porgera_Gold_Mine.pdf). Acesso em: 20 abr. 2025.

LAHAV, Alexandra D., **Rough Justice** (March 2, 2010), p. 2-3. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1562677](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1562677). Acesso em 20 mar. 2025.

LEÃO, Semírames de Cássia Lopes. A eficiência da tutela jurisdicional coletiva e a análise econômica do direito. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Temas em direito e economia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

LIMA, Gabriela Eulalio de. **A complexidade do mercado de consumo** – um estudo sobre a (in)eficiência do *compliance* para o bem-estar social. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2022.

LINO, Daniela Bermudes; ZANETI JR.; Hermes. Competência nas ações coletivas ambientais e o desastre do rio Doce: adequação e gestão de competência. *In*: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes (orgs.). **Casebook de processo coletivo: estudos de processos a partir de casos**: v. I: tutela jurisdicional coletiva. São Paulo: Almedina, 2020.

LONGSTRETH, Andrew. STEMPEL, Jonathan. BP spill claims process set up, Feinberg relieved. *Reuters* (online).

MACHADO FILHO, Cláudio Antonio Pinheiro; *et al.* Governança em ambiente de alta complexidade – O caso da Fundação Renova. *PENSA-FIA*, 2019.

MARÇAL, Felipe Barreto. **Medidas e processos estruturantes (multifocais): características e compatibilização com o ordenamento processual brasileiro**. 2018. 215 f. Dissertação

(Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MARINANGELO, Rafael. **Indenização punitiva e o dano extrapatrimonial na disciplina contratual**. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MARINE PAGE, Dmitry. **The Gulf of Mexico Oil Spill and Fire**. Disponível em: <https://maritimepage.com/the-gulf-of-mexico-oil-spill-and-fire/>. Acesso em: 21 fev. 2025

MARTINS-COSTA, Judith. O "Trust" e o Direito Brasileiro. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, [S. l.], v. 12, p. 165–209, 2017.

MATTOS, Sérgio Luís Wetzel de. **Devido processo legal e proteção de direitos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

MCGOVERN, Francis E. The what and why of claims resolution facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, 2005.

MCGOVERN, Francis E. Dispute system design: the United Nations Compensation Commission. **Harvard Negotiation Law Review**, v. 14, 2009.

MCGOVERN, Francis E. The Alabama DDT Settlement Fund, 53. **Law and Contemporary Problems**, 61-78, 1990.

MEDINA, Bruna Schweitze Medina. O que vem depois: Desafios na implementação de decisões estruturais em litígios que envolvem o poder público. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 9 (2023), nº 4.

MINAS GERAIS. **Relatório: Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG**. Belo Horizonte: Força-Tarefa Decreto n. 46.892/15, 2016.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**. vol. 1018/2020, Ago/2020, DTR 2020/8086, p. 10 – versão digital.

MULLENIX, Linda S. Mass Tort Funds and the Election of Remedies: The Need for Informed Consent. **Review of Litigation**, v. 31, jan. 2012.

MULLENIX, Linda S., Designing Compensatory Funds: In Search of First Principles (July 15, 2014). *Stanford Journal of Complex Litigation*, Vol. 3, 2015, **Forthcoming, U of Texas Law, Public Law Research Paper**, No. 567.

MUSKAL, Michael. **BP pleads guilty to manslaughter in 2010 gulf oil spill**. **Los Angeles Times** (online). Disponível em: <https://www.latimes.com/world/la-xpm-2013-jan-29-la-na-nn-bp-pleads-guilty-to-manslaughter-in-2010-gulf-oil-spill-20130129-story.html>. Acessado: 07 fev. de 2025.

NATIONAL COMMISSION ON THE BP DEEPWATER HORIZON OIL SPILL AND OFFSHORE DRILLING. **Deep water [electronic resource]: the Gulf oil disaster and the future of offshore drilling: report to the President**, p. 176-177. Disponível em:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

NÓBREGA, Flaviane Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do poder judiciário na transformação de realidades inconstitucionais. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105–137, 2022.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**. Curitiba: Juruá, 2009.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

PAIXÃO, Juliana Patrício da. **Estado de coisas inconstitucional**: da teoria à consolidação do sistema de pensamento no Brasil. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

PEREIRA, Bernardo Augusto da Costa; GOÊS, Gisele Santos Fernandes. Processos Estruturantes no direito brasileiro: Breves reflexões acerca deste (não tão) novo paradigma processual. In: VITORELLI, Edilson (*et al.*) (Orgs.). **Coletivização e Unidade do Direito – Estudos em homenagem ao Professor Sérgio Cruz Arenhart. Vol. III**. Londrina, PR: Thoth, 2022.

PEREIRA, Luana Rochelly Miranda Lima. **Town Meeting**: em busca da liberdade social no processo coletivo. 2018. 97 f. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. 2018.

PEREIRA, Jussara Jéssica; MACHADO SARAIVA, Carolina; PEREIRA, Michel Richter S. O. Violações de direitos humanos pela Fundação Renova: Fragmentação de processos e políticas excludentes. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, p. e91269, 2024.

PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990.

PILLAR III ON THE GROUND: **An Independent Assessment of the Porgera Remedy Framework**, p. 3. Disponível em: <https://www.enodorigths.com/assets/pdf/pillar-III-on-the-ground-assessment.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

PINTO, Henrique Alves. Decisões estruturais: vetores de implementação de políticas públicas. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Ano 5 (2019), nº 6.

PUGA, Mariela. El litígio estructural. **Revista de Teoria del Derecho de la Universidad de Palermo**. Ano I, n. 2. nov. 2014.

RABIN, Robert L. The September 11th Victim Compensation Fund: A Circumscribed Response or an Auspicious Model? 53 **DePaul L. Rev.** 769 (2013).

RANIERI, Nina. **Teoria do estado**: o estado de direito ao estado democrático de direito. 3. ed. São Paulo: Almeida, 2023.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2022.

ROSENVOLD, Nelson. **As funções da responsabilidade civil: reparação e a Pena Civil**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

ROSENVOLD, Nelson; KUPERMAN, Bernard Korman. Restituição de ganhos ilícitos: há espaço no Brasil para o disgorgement? **Revista Fórum de Direito Civil**, Belo Horizonte, ano 6, n.14, p.11-31, jan./abr. 2017.

SACCHETTO, Débora Duarte; BUHRING, Márcia Andrea. A complexidade do dano ambiental e a responsabilização civil no caso da Samarco. **Revista Jurídico Luso-Brasileira**, Ano 6 (2020), nº 4.

SANTOS, Ana Beatriz Miranda Olívia. O tratamento extrajudicial para litígios estruturais: uma análise à luz do sistema de justiça multiportas. *In*: FRANÇA, Eduarda Peixoto Cunha; CASIMIRO, Matheus (Orgs.). **Processos estruturais no Brasil: reflexões do III Congresso Internacional de Processos Estruturais**. Londrina, PR: Thoth, 2024.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SMITH, Marianna S. Resolving asbestos claims: The Mannville Personal Injury Settlement Trust. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, 1990.

SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA – caso Brown v. Bord Education 347 U.S. 483 (1954) – julgamento em 17 de maio de 1954. *In*: WATANABE, Kazuo (et al) (Orgs.). **O Processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

SOARES, Boni de Moraes, et al. A autocomposição de conflitos na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal: estudo do caso – UNIFESP x União. **Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution: RBADR**, Belo Horizonte: Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 21-44, jul./dez. 2020.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 684612**, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 04-08-2023 PUBLIC 07-08-2023.

SUSAN STURM - A normative theory of public law remedies. **Georgetown Law Journal**. v.79, n. 5, 1991, p. 1390.

TANIZAWA, Paulo Henrique Guilman. **A Execução no Processo Coletivo Estrutural: proposta de sistematização**. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

TEMER, Thais; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Dano moral coletivo no Brasil: parâmetros para adequada quantificação e destinação dos valores. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 1–31, 2024. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/993>. Acesso em: 13 abr. 2025.

TEMER, Thais; MATTOS, Karina Denari Gomes de; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo. Better than Nothing? The Idea of “Rough Justice” for Individual Compensation in Disaster Cases. **Revista de Direito GV**. São Paulo, Vol. 20, e2425, 2024.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R.. Nudge: **Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness**. New York: Penguin Publishing Group. Edição do Kindle, 2009.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista Administração Pública**, jul./ago. Rio de Janeiro, 2015.

THE NEW YORK TIMES. **The Sad Legacy of the Dalkon Shield**. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1987/12/06/magazine/the-sad-legacy-of-the-dalkon-shield.html>. Acesso em: 25 maio. 2025.

THE GUARDIAN. **BP bears brunt of blame for Deepwater Horizon catastrophe**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2011/sep/14/bp-blamed-deepwater-horizon-report>. Acesso em: 25 abr. 2025.

THE DONOVAN LAW GROUP. **BP Oil Spill Victims Opt-Out of the Deepwater Horizon Class Action Settlements**. Disponível em: <https://donovanlawgroup.wordpress.com/2012/10/15/bp-oil-spill-victims-opt-out-of-the-deepwater-horizon-class-action-settlements/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

THEORODO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco. Litigância de interesse público e execução participativa de políticas públicas. **Revista de Processo**. Ano 38, 224, out/2013.

THOMAS, Tracy A. The continued vitality of prophylactic relief. **The review of litigation**. Out. 2007, Vol. 27, n. 1.

THOMAS, TA. Symposium: remedies for big disaster: The BP Gulf Oil Spill and the quest for complete justice. **Akron Law Review**. v. 45, n. 3, 567-573, 2012.

United States v. Olin Corp., 606 F. Supp. 1301 (N.D. Ala. 1985) U.S. **District Court for the Northern District of Alabama - 606 F. Supp.** 1301 (N.D. Ala. 1985) April 4, 1985. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/606/1301/2157599/>. Acesso em: 07 fev. 2025.

VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? **Revista de Processo**, vol. 306/2020, p. 347-366, ago/2020 – versão online.

VASLIN, Rodrigo. **Manual de Processo Coletivo**. Rio de Janeiro: JusPodivm, 2023.

VENTURI, Thais G. Pascoaloto. Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos – Parte I. **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/345165/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em: 19 jan. 2025.

VENTURI, Thais Goveia Pascoaloto. **Responsabilidade Civil Preventiva a proteção contra a violação dos direitos e a tutela inibitória material**. São Paulo: Malheiros, 2014.

VERBICARO, Dennis; CAÇAPIETRA, Ricardo dos Santos. A economia comportamental no desenho de políticas públicas de consumo através dos nudges. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 30, n. 133, jan./fev. 2021 – versão eletrônica.

VERBIC, Francisco. El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros três años de su implementación. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*; año 10, no. 43, 2013.

VIANA, Thais Costa Teixeira. **Tomada de decisão estratégica e modelos agregativos de sujeitos no processo coletivo estrutural**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

VIOLIN, Jordão. **Processos estruturais em perspectiva comparada: A experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, 2018 – versão digital.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos Estruturais**. 4ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024.

VOGT, Fernanda Costa; PEREIRA, Lara Dourado Mapurunga. Novas técnicas decisórias nos processos estruturais. *In*: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix (orgs). **Processos Estruturais**. 5ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JudPodivm, 2024, p. 499-517.

YEAZELL, Stephen C. Intervention and the idea of litigation: a commentary on the Los Angeles school case. **UCLA Law Review**, vol. 25, 1977.

WANDERLEI, José Reis. Juiz-Gestor: um novo paradigma. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Lisboa: *RIDB*, Ano 2 (2013), nº 8, 8697-8707.

ZANETI JR., Hermes. **A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. da teoria do processo ao código de processo civil de 2015**. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel (Coord.). 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.