

**JUSTIÇA
PESQUISA**
7ª EDIÇÃO

RELATÓRIO

AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL

PROCESSAMENTO,
JULGAMENTO E
EXECUÇÃO



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luiz Edson Fachin

Corregedor Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros

Ministra Kátia Magalhães Arruda

Jaceguara Dantas

Andréa Cunha Esmeraldo

Paulo Régis Machado Botelho

Fábio Esteves

Ilan Presser

Noemia Porto

Silvio Amorim

João Paulo Schoucair

Ulisses Rabaneda

Marcello Terto

Daiane Noguerira de Lira

Rodrigo Badaró

Secretária-Geral

Clara da Mota

Secretário de Estratégia e Projetos

Paulo Marcos de Farias

Diretor-Geral

Bruno César de Oliveira Lopes

EQUIPE

Coordenador Acadêmico

Marcelo Guedes Nunes

Coordenadores de Campo

André Assumpção

Fábio Ulhoa Coelho

Fernando Poliano Tarouco Correa Filho

Hannah Maruci Aflalo

Rafael Bassi Stern

Equipe de Apoio

Andressa Maria Scorza dos Ramos

Bárbara Tassoni Esposito

Beatriz Brajal Varejão

Danieli Rocha Chiuzuli

Igor Pretel

EXPEDIENTE

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Gabriela Guerreiro

Divisão de Imprensa

Andréa Barretto Lemos

Divisão de Mídias

Mirela Lopes Torres

Projeto gráfico e diagramação

Eron Castro

2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

RELATÓRIO

AÇÕES COLETIVAS NO BRASIL

PROCESSAMENTO,
JULGAMENTO E
EXECUÇÃO

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Juízas Coordenadoras

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Diretora Executiva

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretora de Projetos

Isabely Fontana da Mota

Diretor Técnico

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Pesquisadoras e pesquisadores

Alexander da Costa Monteiro

Danielly dos Santos Queirós

Felipe de Oliveira Antoniazzi

Olívia Alves Gomes Pessoa

Estatísticos e Estatística

Davi Ferreira Borges

Filipe Pereira da Silva

Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa

Aline Maria da Silva Mendonça

Felipe Evangelista Andrade Silva

Júlia Capute Corrêa Pinto

Pedro Henrique de Pádua Amorim

Ricardo Marques Rosa

Estagiários e Estagiárias

Beatriz Aurora

Carlos Cezar Yoshitake Júnior

Lucas Antonio Guimarães Petry

Maria Eduarda Dantas da Conceição

COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E MEMÓRIA DO PODER JUDICIÁRIO (COIN)

Juíza Coordenadora

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Coordenadora

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Equipe COIN

Julianne Mello Oliveira Soares

Luciana Rodrigues da Silva Castro

Renata Lima Guedes Peixoto

Rodrigo Franco de Assunção Ramos

FICHA CATALOGráfICA

C755a

Conselho Nacional de Justiça.

Ações coletivas no Brasil : processamento, julgamento e execução /
Conselho Nacional de Justiça; Associação Brasileira de Jurimetria. –
Brasília: CNJ, 2026.

342 p.:il.

ISBN: 978-65-5972-243-3 (Justiça Pesquisa, 7)

1. Tutela coletiva 2. Direitos coletivos 3. Processos coletivos I. Título. II.
Associação Brasileira de Jurimetria III. Série

CDD: 340

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxo Metodológico da Pesquisa Qualitativa: entrevistas, estudos de caso e triangulação	49
Figura 2: Exemplo de extração de processos relacionados do jus.br	72
Figura 3: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025	78
Figura 4: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 segregada por ramo da Justiça.	79
Figura 5: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho nas classes processuais determinadas.	82
Figura 6: Série histórica do número de processos registrados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho segregada por tribunal regional do trabalho.	84
Figura 7: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho do segregada por Tribunal Regional do Trabalho e cadastrados nas classes "Ação Civil Pública" e "Ação Civil Coletiva".	87
Figura 8: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça Estadual segregada por unidade da federação.	89
Figura 9: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça Federal segregada por Tribunal Regional Federal.	91
Figura 10: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça do Trabalho entre 2020 e 2024	93
Figura 11: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça Estadual entre 2020 e 2024	95
Figura 12: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça Federal entre 2020 e 2024	96
Figura 13: Evolução da Participação Sindical no Polo Ativo dos Processos Trabalhistas	97
Figura 14: Probabilidade da admissão de um precedente do Pangea segregada pela presença ou ausência de relação do precedente ao MPC	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Perguntas específicas que serão respondidas, classificadas de acordo com o objetivo mais geral que as acompanham, excluindo o objetivo (e)	19
Tabela 2: Métodos de pesquisa propostos	20
Tabela 3: Perguntas específicas que serão respondidas, classificadas de acordo com o objetivo mais geral que as acompanham.	47
Tabela 4: Relação dos grupos e instituições abrangidas pelas entrevistas realizadas na etapa qualitativa.	56
Tabela 5: Número de entrevistas realizadas por grupo e região	61
Tabela 6: Relação de bases de dados elaboradas para análise quantitativa com descritivo das etapas de obtenção.	65
Tabela 7: Distribuição dos processos do Cacol por classe processual.	81
Tabela 8: Incidência de Ações de Cumprimento sobre o BSF (2020–2024)	85
Tabela 9: Distribuição dos processos trabalhistas da amostra Cacol que foram ajuizados por um sindicato, segregados de acordo com a classe processual	94
Tabela 10: Percentual de ações da amostra de casos do Cacol em que a petição inicial menciona apenas o benefício de um único indivíduo	98
Tabela 11: Percentual de ações da amostra de casos do Cacol em que a petição inicial menciona apenas o benefício de um único indivíduo segregada por classe processual e esfera de Justiça.	99

Tabela 12: Percentual de ações da amostra do Cacol classificadas de acordo com o tipo de direito utilizado como fundamentação na petição inicial	100
Tabela 13: Distribuição do tipo de pedido pleiteado na petição inicial das ações de conhecimento da amostra segregado por tribunal	103
Tabela 14: Distribuição das matérias discutidas na amostra da Justiça Estadual.	105
Tabela 15: Distribuição das matérias discutidas na amostra da Justiça Federal	106
Tabela 16: Distribuição dos assuntos menos granulares dos processos do Cacol.	110
Tabela 17: Percentual de utilização dos assuntos mais granulares dos processos do Cacol para os assuntos que são utilizados em mais do que 1% do total	113
Tabela 18: Desfecho em primeiro grau dos processos das ACPs da amostra que discutem o direito à saúde de um único paciente na Justiça Estadual.	116
Tabela 19: Distribuição dos casos da amostra da Justiça Federal de acordo com o desfecho da sentença	118
Tabela 20: Distribuição das ações de cumprimento da amostra do Cacol de acordo com o desfecho em primeiro grau	119
Tabela 21: Distribuição das sentenças condenatórias das ações de cumprimento da amostra de acordo com o tipo de condenações	120
Tabela 22: Percentual de casos da amostra dos processos do Cacol em que foi identificado pedido de antecipação de tutela	124
Tabela 23: Percentual de casos da amostra de processos do Cacol em que foi identificado pedido de antecipação de tutela separado de acordo com o tipo de direito que fundamenta os pedidos	125
Tabela 24: Percentual de deferimento dos pedidos de antecipação de tutela da amostra de processos do Cacol, segregado por tipo de pedido realizado e pelo tipo de justiça de tramitação do processo	125
Tabela 25: Distribuição estatística dos desfechos das sentenças dos processos da amostra do primeiro grau	126
Tabela 26: Distribuição percentual das sentenças de extinção sem resolução do mérito de acordo com a justificativa apresentada.	127
Tabela 27: Tempo mediano até a sentença calculada para os processos da amostra e segregada pelo tipo de direito tutelado	127
Tabela 28: Tempo mediano da execução de sentenças calculado para os processos da amostra e segregado pelo tipo de direito tutelado	131
Tabela 29: Valor mínimo, mediano e máximo mencionado nas sentenças que determinam o pagamento de danos morais coletivos	135
Tabela 30: Distribuição das modalidades de cumprimento de sentença observadas na amostra entre individuais ou coletivas	136
Tabela 31: Distribuição das ações coletivas do Cacol de acordo com grau de especialização do órgão julgador	142
Tabela 32: Distribuição do desfecho das sentenças das ações coletivas do Cacol segregada por tipo de especialização	143
Tabela 33: Tempo mediano até o primeiro julgamento de processos da classe “Ação Civil Pública” segregado pelo tipo de especialização da vara	144
Tabela 34: Classificação dos precedentes do Pangea de acordo com o grau de relação ao microsistema processual coletivo	148
Tabela 35: Classificação dos precedentes do Pangea de acordo com o grau de relação ao microsistema processual coletivo segregado por órgão julgador	150
Tabela 36: Características gerais dos processos analisados	212
Tabela 37: Direitos coletivos pleiteados na petição inicial do Caso Brumadinho.	221
Tabela 38: Sistematização dos pedidos petição inicial da ACP do Caso Mariana	227
Tabela 39: Acordos identificados na ACP do Caso Brumadinho	257
Tabela 40: Cronologia de acordos debatidos na ACP do Caso Mariana	262

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MARCOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS	16
2.1 Demandas coletivas no ordenamento jurídico brasileiro: origem, escopo e fundamentos da tutela jurisdicional	16
2.2 O microssistema de processos coletivos no Brasil	19
2.2.1 Da matriz individualista à emergência da tutela transindividual	19
2.2.2 A consolidação constitucional e infraconstitucional da tutela coletiva	21
2.3 Microssistema Coletivo, Estrutura e Tendências Evolutivas	24
2.3.1 A composição do microssistema	24
2.3.2 Processo estrutural: fundamentos teóricos e institucionalização no Brasil	25
2.4 Projetos de Lei e Diagnósticos Recentes do Sistema Coletivo	27
2.5 Aportes teóricos	29
2.5.1 Processamento	29
2.5.2 Desfechos	35
3. METODOLOGIA	41
3.1 Método qualitativo	42
3.1.1 Fundamentação e triangulação da análise qualitativa	42
3.1.2 Técnicas de coleta e análise qualitativa	44
3.2. Método quantitativo	58
3.2.1 Obtenção de dados que subsidiam o panorama descritivo da tramitação de ações coletivas.	61
3.2.2 Obtenção de dados sobre precedentes	68
4 RESULTADOS	71
4.1 Análise quantitativa	71
4.1.1 Caracterização quantitativa da tramitação das ações coletivas registradas no Cacol	71
4.1.2 Impacto do microssistema processual coletivo no microssistema processual de precedentes	138

4.2. Análise das percepções	147
4.2.1 Percepções Gerais e Trajetória	147
4.2.2 Desafios percebidos	151
4.2.3 Ferramentas e práticas de gestão processual	174
4.2.4 Percepções sobre a efetividade das ações coletivas	182
4.2.5 Percepções sobre a interação interinstitucional	190
4.2.6 Percepções sobre conciliação e acordos	196
4.3 ESTUDOS DE CASO: ANALISANDO AS AÇÕES COLETIVAS À LUZ DE CASOS CONCRETOS	204
4.3.1. Elementos caracterizadores comuns e panorama geral dos debates dos casos	205
4.3.2 Análise das informações dos casos	223
4.4 DISCUSSÃO	266
4.4.1 Como se dá o cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas?	266
4.4.2 Há diferenças entre o cumprimento de decisões judiciais advindas de soluções consensuais e de decisões judiciais impositivas?	270
4.4.3 Quais os principais atores no processo coletivo (incluindo população defendida/beneficiada, litisconsórcios, amicus curiae etc.)? São realizados atos de participação direta dos grupos afetados no processo coletivo?	271
4.4.4 Como ocorre a produção de provas nos processos coletivos?	274
4.4.5 Como são direcionadas as multas e prestações pecuniárias?	275
4.4.6 Há diferenças no processamento das ações que tramitam em unidades judiciárias especializadas em demandas coletivas? Qual a percepção dos atores do sistema de justiça acerca do funcionamento dessas unidades especializadas ou exclusivas?	277
4.4.7 Houve crescimento no número de processos coletivos? Quais as causas possíveis?	279
4.4.8 Considerando o disposto nas Resoluções CNJ n. 235/2016 e 339/2020, como ocorre a atuação dos núcleos de ações coletivas (NAC), dos núcleos de gerenciamento de precedentes (Nugep) e/ou dos Nugepnac (art. 2º, § 3º, Resolução n. 339) nos processos coletivos? Como os processos são identificados e como são monitorados?	280
4.4.9 Há caracterização, implícita ou explícita, de ações coletivas como processos estruturais? Há diferenças na condução de processos caracterizados como estruturais?	281
4.4.10 Qual é o papel das ações coletivas na definição de precedentes por meio do regime de recursos repetitivos e no julgamento de demandas repetitivas?	284
4.4.11 Existem ações discutindo direitos essencialmente individuais tramitando no microssistema processual coletivo? Existe diferenciação entre essas ações e as demais no que diz respeito a estatísticas e prestação jurisdicional?	285
4.4.12 Qual é o papel da interação entre agentes públicos e sociedade civil no surgimento de demandas que utilizam o microssistema judicial coletivo?	287
4.4.13 Qual percentual das ações discute direitos individuais homogêneos? Existem áreas em que esse percentual é menor ou maior?	288

4.4.14 Qual é o tempo de tramitação das ações coletivas? Quais são as fases mais demoradas e onde há maiores gargalos na tramitação processual? As ações coletivas são mais morosas que as ações individuais? Em que sentido e em que fases?	289
4.4.15 Como se dá a relação entre processos que garantem direitos individuais e ações coletivas que garantem direitos individuais homogêneos?	291
5 RECOMENDAÇÕES	293
5.1 RECOMENDAÇÕES AO PODER JUDICIÁRIO	293
5.1.1 Fortalecer a capacitação judicial em ações coletivas	293
5.1.2 Aprimorar o uso e registro de informações do Cacol	293
5.1.3 Instituir incentivos para saneamento de dados de ações coletivas	296
5.1.4 Promover a prolação de sentenças estruturadas e executáveis em ações coletivas	297
5.1.5 Instituir decisões saneadoras iniciais de organização da ação coletiva	298
5.2 RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO E ÀS DEFENSORIAS	300
5.2.1 Incorporar a realização de audiências públicas à rotina de ações coletivas de grande expressão	300
5.2.2 Priorizar a transparência na elaboração de acordos	301
5.2.3 Fomentar a cultura da autocomposição	301
5.3 RECOMENDAÇÕES ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	302
5.3.1 Intensificar a utilização do amicus curiae	302
5.3.2 Estabelecer parcerias técnicas para mitigar custos	303
5.4 RECOMENDAÇÕES GERAIS	303
5.4.1 Estabelecer diretrizes para produção da prova em ações coletivas	303
5.4.2 Qualificar a gestão da prova	304
5.4.3 Construir fóruns plurais para integração dos atores do processo coletivo	304
5.4.4 Adequar os sistemas de gerenciamento de processos às necessidades das ações coletivas	305
REFERÊNCIAS	307
APÊNDICES	315
Apêndice A – Roteiros de entrevista	315
Apêndice A.1 – Roteiro 1: Magistrados e magistradas	315
Apêndice A.2 – Roteiro 2: Agentes Públicos (MP, Defensoria, Procuradorias)	317

Apêndice A.3 – Roteiro 3: Sociedade Civil (Lideranças de Organizações – ONGs, Associações, Sindicatos, Movimentos Sociais)	319
Apêndice A.4 – Roteiro 4: Membros do Nugepnac (Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas)	321
Apêndice B – Prompts de Inteligência Artificial	323
Apêndice B.1 – Prompt de petições iniciais	323
Apêndice B.2 – Prompt de sentenças	326
Apêndice B.3 – Prompt de decisões	329
Apêndice C – Matriz de Análise Categorical	331
Apêndice D – Lista de precedentes relacionados ao microssistema processual de tutela coletiva	336
Apêndice E – Codificações feitas nas bases amostrais	337
Apêndice F – Campos extraídos do DataJud	339
Bloco 1 – Identificadores do Processo	339
Bloco 2 – Classificação e Estrutura Processual	339
Bloco 3 – Listas de IDs de Classe, Assunto e Órgão	339
Bloco 4 – Partes do Processo (Polo Ativo e Passivo)	339
Bloco 5 – Datas de Eventos Principais	340
Bloco 6 – Datas de Listas (Histórico de Movimentos)	340
Bloco 7 – Datas de Marcos Consolidados	341
Bloco 8 – Descrições e Nomes	341
Bloco 9 – Flags Temáticas	341
Bloco 10 – Métricas e Tempos	342
Bloco 11 – Valores Financeiros e Competência	342
Bloco 12 – Colunas Derivadas e Analíticas	342

1 INTRODUÇÃO

Entre os diversos subsistemas normativos do ordenamento jurídico brasileiro, o microsistema de tutela coletiva ocupa posição singular e demanda atenção analítica específica. Na sociedade moderna marcada pela complexidade das relações e pelo acoplamento estrutural de sistemas sociais (Luhmann, 1995, p. 380), esse conjunto normativo emerge como instrumento destinado à tutela jurisdicional de direitos transindividuais, viabilizando respostas que ultrapassam a lógica atomizada do processo individual. O microsistema coletivo opera, assim, por meio de técnicas processuais voltadas à apreciação conjunta de conflitos que, embora frequentemente apresentados ao Judiciário de forma fragmentada, reclamam tratamento uniforme ou soluções integradas. Para além da dimensão substantiva da tutela de direitos, essas técnicas também projetam impactos relevantes sobre a organização e o gerenciamento da atividade jurisdicional, ao oferecer mecanismos de racionalização do enfrentamento dos litígios repetitivos.

Justamente por esse motivo, o interesse do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre o tema é de longa data, tendo publicado um importante estudo sobre o tema em 2018 (SBDP, 2018). **Esta pesquisa busca expandir e revisitar tópicos importantes do estudo anterior, com especial atenção àqueles que anteriormente foram mapeados como desafios.** Em particular, destacamos três resultados do estudo anterior da série Justiça Pesquisa.

Primeiro, buscamos atualizar e expandir o perfil quantitativo dos casos e das partes envolvidas realizado no estudo anterior. Em particular, estamos interessados em verificar se como anteriormente verificado a distribuição dos autores das ações entre entes privados e públicos permanece ainda concentrada nos entes públicos. Também interessa explorar as possíveis explicações para essa concentração. No que diz respeito aos temas discutidos, uma limitação relevante do estudo anterior foi a dificuldade de agrupar processos em temas específicos. Isso se deu pela incompatibilidade entre os tribunais e pela dificuldade de processar os textos jurídicos. Com o avanço dos modelos de linguagem, utilizamos um agrupamento sofisticado para tentar aprimorar essa análise de temas. No mesmo sentido, a criação do DataJud também permite hoje um levantamento mais preciso de diversos dados quantitativos, permitindo, por exemplo, a construção de amostras estratificadas por região, temas e assuntos.

Fora da seara metodológica, também interessa a essa pesquisa os aportes teóricos da pesquisa anterior. Por exemplo, buscamos investigar se persiste a frequente intenção de buscar direitos individuais homogêneos por meio de ações coletivas. No estudo anterior,

concluiu-se que esse uso é frequente, em particular em ações envolvendo planos de saúde e expurgos inflacionários. Na visão dos autores, isso configura uma certa distorção da finalidade original da ação coletiva e produz resultados deletérios como a proliferação de ações coletivas com demandas individuais, ainda que homogêneas (SBDP, 2018, p. 212). Buscamos revisitar esse cenário conectando-o com uma eventual tendência de aumento do número de casos com esse perfil.

Por fim, buscamos também identificar de que maneira os entraves da celeridade processual foram reduzidos em virtude das medidas tomadas pelo Judiciário desde a última avaliação. Em particular, a instalação dos núcleos de ações coletivas e os avanços das tecnologias de gestão de precedentes e de demandas repetitivas.

De modo específico, os objetivos da pesquisa consistem em:

- A. Identificar e caracterizar quantitativamente a partir dos processos cadastrados no Cadastro Nacional de Ações Coletivas (Cacol): o perfil da partes (incluindo as beneficiadas), a frequência dos desfechos, os tempos de tramitação (incluindo execução e conhecimento), as causas de pedir, o teor decisões, as formas de cumprimento da sentença, as formas de cumprimento dos acordos, a diferença na condução entre ações coletivas que tramitam em varas especializadas e não especializadas e a diferença na condução entre ações coletivas em formato digital e físico;
- B. Caracterizar quantitativamente as ações coletivas consideradas estruturais;
- C. Caracterizar qualitativamente as percepções de agentes relevantes acerca do microssistema processual coletivo identificando padrões e desafios no funcionamento do sistema;
- D. Caracterizar quanti e qualitativamente a influência das ações coletivas na formação de precedentes incluindo os regimes de recursos repetitivos e Incidentes de Resoluções de Demandas Repetitivas (IRDRs); e
- E. Identificar pontos de melhoria no microssistema em geral.

Esses objetivos foram desdobrados em 19 perguntas, que, por sua vez, foram desdobradas em três metodologias de pesquisa. O encadeamento das perguntas de pesquisa, objetivos e metodologia estão descritos na Tabela 1 e na Tabela 2 a seguir.

Tabela 1: Perguntas específicas que serão respondidas, classificadas de acordo com o objetivo mais geral que as acompanham, excluindo o objetivo (e)

Código identificador da pergunta	Pergunta	Objetivo
1	Como se dá o cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas?	a, b, c
2	Há diferenças entre o cumprimento de decisões judiciais advindas de soluções consensuais e de decisões judiciais impositivas?	a, b, c
3	Qual a porcentagem de acordos e quais os atores que os firmam? Foi possível constatar temas mais propícios a acordos? Quais os valores e tempo de tramitação dessas ações em que há acordos, comparativamente com as que não há?	a, b
4	Quais os principais atores no processo coletivo (incluindo população defendida/beneficiada, litisconsórcios, amicus curiae etc.)? São realizados atos de participação direta dos grupos afetados no processo coletivo?	a, b, c
5	Como ocorre a produção de provas nos processos coletivos?	a, b, c
6	Qual o tempo de tramitação das ações coletivas? Quais são as fases mais demoradas e onde há maiores gargalos na tramitação processual? As ações coletivas são mais morosas que as ações individuais? Em que sentido e em que fases?	a, b
7	Como são direcionadas as multas e prestações pecuniárias?	a, b, c
8	Sobre o cumprimento das deliberações em demandas coletivas, quais são os instrumentos jurídicos utilizados no processo coletivo?	a, b, c
9	Há diferenças no processamento das ações que tramitam em unidades judiciárias especializadas em demandas coletivas? Qual a percepção dos atores do sistema de justiça acerca do funcionamento dessas unidades especializadas ou exclusivas?	a, b, c
10	Qual a percepção dos atores do Poder Judiciário, Poder Executivo e Sociedade Civil sobre o processamento e execução das ações coletivas?	c
11	Houve crescimento no número de processos coletivos? Quais as causas possíveis?	a, b, c
12	Considerando o disposto nas Resoluções CNJ n. 235/2016 e 339/2020, como ocorre a atuação dos Núcleos de Ações Coletivas (NAC), dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes (Nugep) e/ou dos Nugepnac (art. 2º, § 3º, Res. 339) nos processos coletivos? Como os processos são identificados e como são monitorados?	a, b, c
13	Há caracterização, implícita ou explícita, de ações coletivas como processos estruturais? Há diferenças na condução de processos caracterizados como estruturais?	a, b, c
14	Qual é o papel das ações coletivas na definição de precedentes por meio do regime de recursos repetitivos e no julgamento de demandas repetitivas?	d
15	O papel dos agentes públicos como polo ativo vem diminuindo ao longo do tempo? Se sim ou não, em quais temas?	a, b

Código identificador da pergunta	Pergunta	Objetivo
16	Qual é o papel da interação entre agentes públicos e sociedade na civil no surgimento de demandas que utilizam o microsistema judicial coletivo?	c
17	Qual percentual das ações discutem direitos individuais homogêneos? Existem áreas em que esse percentual é menor ou maior?	a, b, c
18	Como se dá a relação entre processos que garantem direitos individuais e ações coletivas que garantem direitos individuais homogêneos?	a, c
19	Existem ações discutindo direitos essencialmente individuais tramitando no microsistema processual coletivo? Existe diferenciação entre essas ações e as demais no que diz respeito a estatísticas e prestação jurisdicional?	a,b,c

Tabela 2: Métodos de pesquisa propostos

Método	Tipo	Descrição	Perguntas
Acesso a APIs e raspagem de dados, processamento por IA e preenchimento de formulários	Quantitativo	Análise de dados do Cacol, BNPR, DataJud, capa dos processos e decisões, sentenças, despachos	1 a 9, 11 a 13, 15, 17, 18
Entrevistas em profundidade	Qualitativo	Entrevistas com atores	6, 9, 10, 13, 15, 16
Estudo de caso	Qualitativo	Análise detida de autos de grande destaque	Todas exceto 3, 10, 11, 12, 15

A pesquisa foi realizada adotando-se como recorte territorial a abrangência dos tribunais TRT-1, TRT-4, TRT-18, TRT-21, TRT-11, TRF-4, TRF-3, TRF-1, TJSP, TJMG, TJRN, TJRO, TJMT tanto para a parte quantitativa quanto para os métodos qualitativos. As duas metodologias serão compatibilizadas utilizando o método misto de estratégia incorporada concomitante (Creswell, 2013) com ênfase em metodologia quantitativa e incorporação dos resultados qualitativos como complemento do panorama quantitativo principal. Vamos adotar o desenho de pesquisa no qual a pesquisa qualitativa e a quantitativa são realizadas concomitantemente e depois comparadas e integradas para chegar às conclusões finais. A literatura aponta dois principais argumentos para justificar a combinação de dados e técnicas de pesquisa quantitativas e qualitativas: a convergência dos resultados a partir de distintos tipos de dados fortalece a consistência da pesquisa e a combinação maximiza as informações obtidas e qualifica os resultados (Paranhos, 2016). Assumem-se parâmetros de uma pesquisa aplicada, em que os procedimentos metodológicos são determinados objetivando construir uma solução “mais ou menos imediata de um problema encontrado na realidade” (Barros; Lehfeld, 2000).

Este produto descreve as metodologias que foram empregadas para obter respostas às perguntas acima. O documento está organizado da seguinte forma: na Seção 2, apresentamos os marcos teóricos e conceituais que informaram a execução da pesquisa e as metodologias descritas nas seções seguintes. Na Seção 3, descrevemos: (1) a metodologia qualitativa que será aplicada, incluindo o processo de definição dos públicos e os procedimentos para a realização de entrevista, a metodologia de seleção, estudo e análise dos casos; e (2) descrevemos a metodologia de coleta e análise de dados quantitativos, que consiste na estratégia levantamento de casos, nas tecnologias para obtenção de informação de dados processuais e nas análises específicas que serão realizadas. Na Seção 4, descrevemos os principais resultados da pesquisa, enquanto na Seção 5 apresentamos as recomendações oriundas do trabalho. Durante a elaboração do texto final, materiais densos e complementares foram relegados aos apêndices.

2 MARCOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS

A presente pesquisa parte de um referencial teórico plural e interdisciplinar, que articula a dogmática do processo coletivo com aportes oriundos da sociologia do direito, da metodologia empírica e da análise institucional. No plano normativo e doutrinário, são mobilizados autores clássicos e contemporâneos que discutem a estrutura, os fundamentos e os desafios do microssistema coletivo brasileiro, bem como propostas de modernização legislativa e processual. A essas contribuições somam-se análises críticas sobre a atuação dos atores coletivos — como Ministério Público (MP), Defensoria Pública e associações civis.

Complementarmente, são adotadas referências metodológicas voltadas à condução de estudos empíricos no campo jurídico, com destaque para aplicação de métodos quantitativos (Maia Filho *et al.* 2018; Carlotti, 2022), a aplicação do método do estudo de caso e da análise qualitativa (Igreja, 2017; Machado, 2017; Yin, 2018). A bibliografia utilizada permite, assim, compreender tanto os contornos normativos da tutela coletiva quanto os modos como essa se operacionaliza na prática judicial, institucional e legislativa.

Importa destacar, contudo, que o arcabouço teórico aqui delineado não é exaustivo nem fechado. Ao contrário, ele será permanentemente tensionado e aprofundado à luz dos achados empíricos, em um movimento dialógico entre teoria e realidade institucional. A análise do material empírico — composta por decisões judiciais, documentos legislativos e dados institucionais — servirá não apenas para confirmar ou refinar as hipóteses iniciais, mas também para expandir criticamente os marcos conceituais que informam a atuação coletiva no sistema de justiça brasileiro.

2.1 DEMANDAS COLETIVAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ORIGEM, ESCOPO E FUNDAMENTOS DA TUTELA JURISDICIONAL

A instituição das ações coletivas no Brasil está intimamente ligada à transformação das estruturas sociais em direção a uma sociedade de massa, marcada por interações em larga escala e pela crescente repercussão de atos jurídicos na esfera de múltiplos indivíduos. Tal cenário evidenciou a inadequação da tutela jurisdicional tradicional, centrada na resolução de conflitos individuais, e impôs a necessidade de criação de mecanismos próprios para a proteção de direitos de natureza transindividual (Grinover, 2000).

A emergência dos conflitos de massa evidencia a inadequação de institutos processuais pensados para uma lógica individualista, exigindo a reconstrução das garantias constitucionais do processo em uma dimensão social e coletiva (Grinover, 1986).

A tutela jurisdicional de direitos e interesses transindividuais no ordenamento jurídico brasileiro estrutura-se a partir da possibilidade de defesa tanto individual quanto coletiva de situações jurídicas que transcendem a esfera estritamente intersubjetiva. A Constituição Federal assegura o acesso à jurisdição para a tutela de direitos ameaçados ou violados (art. 5º, XXXV), ao mesmo tempo em que reconhece, de forma expressa, a relevância de determinados bens jurídicos de natureza coletiva, como o meio ambiente, o consumidor e outros interesses difusos e coletivos, atribuindo ao Ministério Público e a outros legitimados institucionais papel central em sua proteção (arts. 127 e 129, III) (Pizzol, 2020).

Nesse contexto, a legislação infraconstitucional brasileira consolidou um modelo de tutela coletiva assentado, sobretudo, na Lei n. 7.347/1985 a Lei da Ação Civil Pública (LACP) e no Código de Defesa do Consumidor (CDC), que autorizam os legitimados indicados no art. 5º da LACP e no art. 82 do CDC a propor ações coletivas voltadas à defesa de direitos coletivos *latu sensu*, compreendidos os direitos difusos, os direitos coletivos em sentido estrito e os direitos individuais homogêneos (Pizzol, 2024).

O modelo brasileiro de tutela coletiva caracteriza-se, assim, por uma combinação entre regras processuais especiais (relativas, por exemplo, à legitimidade, à coisa julgada, à competência e à liquidação e execução) e a aplicação subsidiária das normas gerais do Código de Processo Civil (CPC). Não há, como destaca a doutrina, um procedimento coletivo uniforme e autônomo, razão pela qual as ações coletivas podem assumir diferentes naturezas — declaratórias, constitutivas, condenatórias, mandamentais ou executivas — e submeter-se tanto ao procedimento comum quanto a procedimentos especiais, sempre que compatíveis com a tutela pretendida (Pizzol, 2020). Essa abertura procedimental é reforçada pelo art. 83 do CDC, que consagra o princípio da admissibilidade ampla das ações capazes de assegurar tutela efetiva e adequada aos direitos protegidos.

A compreensão da ação coletiva, contudo, não se esgota em sua conformação normativa. Conforme enfatiza Pizzol (2020), a emergência e o desenvolvimento do processo coletivo estão diretamente vinculados a uma preocupação mais ampla, compartilhada por juristas, magistrados e magistradas, operadores e operadoras do direito em âmbito internacional, com a efetividade da prestação jurisdicional e com o acesso material — e não meramente formal — à ordem jurídica justa.

Segundo Susana Henriques da Costa (2025), o processo coletivo brasileiro foi concebido a partir de uma lógica distributiva de acesso à Justiça, orientada sobretudo à incorporação, no espaço judicial, de interesses historicamente marginalizados. Seu propósito central consistia em ampliar o acesso à tutela jurisdicional àqueles que dela estavam excluídos, com vistas à progressiva universalização desse direito social.

Um dos principais argumentos que justificam a tutela coletiva reside em sua capacidade de substituir a multiplicidade de ações individuais por uma solução concentrada, evitando decisões contraditórias e promovendo maior segurança jurídica. Kazuo Watanabe (2017) sintetiza essa lógica ao afirmar que a ação coletiva permite a substituição da “atomização” das demandas pela “molecularização” dos conflitos, conferindo densidade institucional e relevância política à controvérsia judicializada.

Sob essa perspectiva, a ação coletiva desempenha também função de racionalização do próprio sistema de justiça. Ao permitir que o Judiciário enfrente conflitos de grande repercussão social de forma concentrada, o processo coletivo amplia sua capacidade de intervenção em controvérsias estruturais e evita a banalização das demandas decorrente da fragmentação excessiva (Grinover, 2014). Não por acaso, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002) identificam a tutela coletiva como elemento central da chamada “terceira onda” do movimento de acesso à Justiça, voltada à superação dos obstáculos estruturais à efetiva proteção de direitos em sociedades de massa.

No Brasil, a tutela coletiva adquiriu *status* constitucional e desenvolveu-se por meio de um conjunto expressivo de diplomas legais, que vão além da LACP e do CDC, abrangendo, entre outros, a ação popular, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Estatuto da Pessoa Idosa, a legislação ambiental, urbanística e de proteção ao consumidor. A ação popular, em particular, é reconhecida como a primeira ação de natureza coletiva no direito brasileiro, inicialmente voltada à proteção do erário, mas progressivamente ampliada, sobretudo após a Constituição de 1988, para abarcar outros valores de relevância coletiva, independentemente de o dano provir do Poder Público ou de particulares.

A evolução da tutela coletiva no Brasil foi fortemente impulsionada pela doutrina nacional, com destaque para os trabalhos pioneiros de José Carlos Barbosa Moreira, Waldemar Mariz de Oliveira Junior e Ada Pellegrini Grinover, bem como pelos debates acadêmicos e institucionais que antecederam a edição da LACP (Pizzol, 2020). Esse movimento dialogou intensamente com experiências estrangeiras, notadamente a doutrina italiana e o direito comparado europeu e norte-americano, incluindo as discussões travadas nos congressos

de Pavia e Salerno, realizados em 1974 e 1975, bem como a inegável importância política das Class Actions no direito norte-americano (Fernandes, 2013).

Nesse cenário, observa Pizzol (2024) que a legislação brasileira destaca-se por ter buscado não apenas a proteção material de direitos coletivos, mas também a construção de instrumentos processuais aptos a viabilizar essa tutela. Na visão da autora, isso explica, em grande medida, a centralidade do processo coletivo no sistema jurídico nacional.

Ao mesmo tempo, essa ambição normativa revela as tensões inerentes ao modelo, sobretudo no que diz respeito à adequação dos institutos tradicionais do processo civil — como o contraditório, a prova e a coisa julgada — à complexidade dos conflitos coletivos, questão que se projeta de forma decisiva sobre o fluxo procedimental, o desfecho das ações e, especialmente, sobre a efetividade da tutela jurisdicional.

Assim, a evolução histórica das ações coletivas no Brasil revela um processo de adaptação normativa à complexidade das relações sociais contemporâneas, mas também com grande preocupação constante por parte da doutrina com a legitimidade dos representantes e a integridade da tutela jurisdicional dos direitos coletivos.

2.2 O MICROSSISTEMA DE PROCESSOS COLETIVOS NO BRASIL

2.2.1 Da matriz individualista à emergência da tutela transindividual

A evolução constante do microssistema processual coletivo é um dos marcos de uma segunda onda de expansão da prestação jurisdicional, em oposição à primeira iniciada na década de 1930. Enquanto a primeira focava em direitos individuais específicos e na criação de instituições capazes de garanti-los, especificamente a Justiça do Trabalho e a Eleitoral, a segunda teve o objetivo de promover o acesso a direitos a comunidades e direitos sociais e coletivos de indivíduos (Costa, 2016).

Ao longo das últimas décadas, a tutela coletiva evoluiu significativamente, refletindo as transformações da sociedade e o crescente reconhecimento dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos como essenciais à promoção da justiça social. Essa evolução não apenas ampliou o acesso à Justiça, mas também se consolidou como um instrumento estratégico para lidar com conflitos de massa e promover a democratização da Justiça (Grinover, 1987).

A consolidação do que se convencionou chamar de microssistema de tutela coletiva no Brasil está diretamente relacionada à insuficiência do modelo tradicional.

Entende-se por microssistema processual coletivo (Grinover, 2007; borba, 2008; mancusos, 2012; zavascki, 2017) o conjunto de normativos que regulam a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa categoria está em constante expansão. E a doutrina delimita usualmente as Leis 4.717 de 1965, 7.347 de 1985, 7.853 de 1989, 7.913 de 1989, 8.069 de 1990, 8.078 de 1990, 8.429 de 1992, 10.741 de 2003, 13.300 de 2016, 12.651 de 2012, bem como os princípios dispostos na Constituição Federal.

A consolidação do que se convencionou chamar de *microssistema de tutela coletiva* no Brasil está diretamente relacionada à insuficiência do modelo tradicional de processo civil diante das transformações sociais ocorridas a partir da chamada sociedade de massa. O processo civil estruturado para litígios interindividuais mostrou-se inadequado para lidar com lesões a direitos que transcendem o indivíduo e alcançam grupos sociais, seja de forma difusa, coletiva ou homogênea (Fernandes, 2013; Miranda, 2020).

Apesar da inexistência de um código unificado de processo coletivo no Brasil, a doutrina reconhece, com ampla concordância, a formação de um microssistema de tutela coletiva – também denominado sistema integrado, minissistema ou sistema único coletivo (Pinho; Porto, 2021). Essa concepção se baseia na intercomunicação normativa entre diplomas que, embora autônomos, compartilham a finalidade de viabilizar a tutela de direitos transindividuais e exigem, portanto, interpretação coerente e aplicação recíproca.

O chamado “núcleo duro” desse microssistema é formado pela LACP (Lei n. 7.347/1985) e pelo CDC (Lei n. 8.078/1990), especialmente o seu Título III, que trata da defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Esses diplomas concentram os principais dispositivos sobre legitimidade ativa, coisa julgada e competência, pilares da disciplina coletiva no direito brasileiro. Não por acaso, parte da doutrina identifica no Título III do CDC uma espécie de “Código Brasileiro de Processos Coletivos” (Didier, Zaneti Jr., 2016).

A esses instrumentos, somam-se normas subsidiárias, em especial o CPC de 2015, cuja aplicação é reconhecida tanto de forma subsidiária (em caso de omissão normativa) quanto supletiva (como forma de aperfeiçoar a disciplina específica), conforme expressamente autorizado pelo art. 15 do CPC e pelo art. 90 do CDC. Essa interlocução normativa, como observa Humberto Dalla Bernardina de Pinho e José Roberto Mello Porto (2025), reforça o compromisso com a efetividade da tutela coletiva, permitindo ao intérprete

preencher lacunas normativas, superar comandos desatualizados e garantir coerência axiológica ao sistema.

Além dessas normas centrais, integram o microssistema diversas legislações especiais que disciplinam formas de tutela coletiva em campos específicos, como a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Crimes Ambientais. Embora não integrem o núcleo duro, essas leis frequentemente dialogam com a estrutura coletiva, e sua interpretação deve seguir a mesma lógica sistemática.

2.2.2 A consolidação constitucional e infraconstitucional da tutela coletiva

No ordenamento brasileiro, a inadequação dos instrumentos concebidos para a tutela individual ficou evidente a partir da constatação de que o CPC de 1973 estava voltado primordialmente à resolução de conflitos individuais concretos, isto é, “um específico fenômeno de incidência da norma abstrata sobre um suporte fático já ocorrido ou em vias de ocorrer” (Zavascki, 2017). Nele, não havia qualquer previsão de instrumentos voltados à tutela de interesses difusos ou coletivos, tampouco à atuação de legitimados extraordinários. O sistema era, em síntese, impermeável às demandas da sociedade contemporânea (Almeida, 2007).

De fato, o processo civil brasileiro foi historicamente estruturado a partir de uma lógica individualista, compatível com os pressupostos do Estado liberal e com a centralidade da tutela de direitos subjetivos individuais, característica dos ordenamentos de tradição romano-germânica (Neves, 2016). Nesse modelo, o conflito jurídico era concebido como essencialmente intersubjetivo, bilateral e disponível, o que se refletia tanto na conformação dos institutos processuais quanto na própria concepção de jurisdição.

A partir da segunda metade do século XX, contudo, a progressiva massificação das relações sociais, econômicas e institucionais passou a tensionar essa matriz tradicional, evidenciando a insuficiência do processo civil clássico para lidar com conflitos de natureza coletiva e estrutural. Influências provenientes do direito norte-americano, especialmente no que se refere às *class actions*, somaram-se a transformações sociais internas e impulsionaram, no Brasil, uma preocupação mais concreta com a tutela dos interesses coletivos *lato sensu*, movimento que se consolida sobretudo a partir da década de 1980 (Cappelletti; Garth, 2002).

Segundo Teori Zavascki (2017), essa transformação normativa pode ser dividida em duas fases: (i) a primeira, de construção de instrumentos próprios para viabilizar ações de natureza coletiva e a defesa de direitos transindividuais; (ii) e a segunda, de aperfeiçoamento técnico e de coordenação desses instrumentos em um sistema coeso.

Andrea Pimentel de Miranda (2020) destaca que a formação desse microssistema visou sanar o descompasso entre a estrutura jurídica então vigente e os anseios de uma sociedade marcada por lesões de pequena monta, pulverizadas entre diversos indivíduos, cujos titulares isoladamente não teriam estímulo ou condições materiais para buscar o Judiciário. Obstáculos como o custo do processo, a assimetria de informação e a disparidade técnica entre lesado e lesante contribuem para o chamado “déficit de tutela”. Nesse sentido, “também razões relacionadas ao acesso à Justiça são levadas em conta, pois muitas vezes a lesão individual a um interesse desse gênero é tão ínfima que não estimula seu titular a pleitear o ressarcimento pela via jurisdicional” (Costa, 2009, p. 52).

Embora essa inflexão ganhe densidade normativa apenas nesse período, a doutrina destaca que elementos embrionários de tutela coletiva já se encontravam dispersos no ordenamento jurídico brasileiro, de modo não sistematizado, o que afasta a ideia de uma ruptura absoluta entre o modelo individual e o coletivo (Neves, 2016). No plano constitucional, a ação popular foi expressamente prevista a partir da Constituição de 1934, desaparecendo no texto de 1937 e sendo retomada nas Constituições de 1946 e seguintes, até alcançar sua conformação atual na Constituição de 1988. A regulamentação infraconstitucional promovida pela Lei n. 4.717/1965 conferiu densidade ao instituto, ampliando o conceito de patrimônio público e estabelecendo mecanismos processuais que viriam a influenciar decisivamente o futuro microssistema de tutela coletiva, como a legitimação extraordinária do cidadão, a coisa julgada *secundum eventum probationis* e a execução obrigatória da sentença condenatória (Pinho; Porto, 2025).

A constatação de que não havia instrumentos aptos para tutelar interesses coletivos impulsionou uma série de reformas legislativas a partir de 1985, com destaque para a edição da LACP que consolidou de forma expressa o espaço normativo para a defesa judicial dos chamados direitos transindividuais. Como afirma Débora Chaves Martines Fernandes (2013), esse novo modelo normativo visou romper com o paradigma da defesa exclusiva de direitos subjetivos individuais por seus próprios titulares, abrindo caminho para a atuação de legitimados extraordinários — como o MP, a Defensoria Pública, a administração pública e as associações civis — em nome da coletividade.

Antes mesmo da LACP, contudo, já se observavam iniciativas legislativas voltadas à representação coletiva, como as leis que autorizaram associações de classe e a Ordem dos Advogados do Brasil a representar interesses coletivos ou individuais homogêneos de seus membros, o que evidencia uma preocupação progressiva com a superação do modelo estritamente individual de legitimação (Neves, 2016).

Paralelamente, a legislação ambiental — notadamente a Lei n. 6.938/1981 — conferiu legitimidade ao Ministério Público para a tutela de danos ambientais, contribuindo para o reconhecimento da Ação Civil Pública (ACP) como instrumento apto à proteção de direitos difusos. A criação de fundos específicos para a execução de condenações coletivas, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), reforçou a preocupação com a efetividade da tutela jurisdicional coletiva (Pinho; Porto, 2025).

A Constituição Federal de 1988 desempenha papel decisivo na consolidação do processo coletivo brasileiro, tanto sob a perspectiva material quanto processual. No plano material, a Constituição incorpora expressamente direitos coletivos ao catálogo de direitos fundamentais e amplia a cláusula de acesso à Justiça, suprimindo a referência exclusiva à lesão a direito individual, o que sinaliza uma mudança paradigmática relevante (Pinho; Porto, 2025).

Sob o ângulo processual, o texto constitucional amplia significativamente o rol de legitimados coletivos, reconhecendo a representação associativa, a atuação dos sindicatos na defesa de direitos da categoria e a legitimação do Ministério Público para a propositura da ACP (Fernandes, 2013). Ademais, cria instrumentos processuais coletivos específicos, como o mandado de segurança coletivo, e impõe ao legislador a elaboração do CDC, que viria a desempenhar papel central na estruturação do microssistema (Neves, 2016).

O CDC, editado em 1990, constitui o quarto pilar do microssistema de tutela coletiva e, ao lado da LACP, integra seu núcleo estruturante (Fernandes, 2013). Parte da doutrina reconhece, inclusive, que o Título III do CDC funciona como verdadeiro modelo normativo do processo coletivo brasileiro, em razão do detalhamento conferido às espécies de direitos tuteláveis, à coisa julgada, à competência e à interação entre ações coletivas e individuais (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2016).

Entre suas inovações mais relevantes, destacam-se a conceituação expressa dos direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos, a disciplina da extensão subjetiva da coisa julgada e a previsão de mecanismos de coordenação entre demandas

individuais e coletivas, reforçando a racionalização do tratamento dos conflitos de massa (Neves, 2016).

A partir da década de 1990, o microssistema coletivo brasileiro passa por um processo simultâneo de expansão temática e de imposição de restrições legislativas. De um lado, diversos diplomas setoriais — como o ECA, o Estatuto da Pessoa Idosa, o Estatuto do Torcedor, a legislação antitruste, ambiental, anticorrupção e de proteção a grupos vulneráveis — incorporam a ACP e outros instrumentos coletivos como meios de tutela jurisdicional adequada (Neves, 2016).

A trajetória legislativa do processo coletivo brasileiro também é marcada por reiteradas tentativas de sistematização normativa, especialmente por meio de projetos de um Código de Processo Coletivo. Desde o II Pacto Republicano, passando pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009 e por iniciativas posteriores, buscou-se consolidar princípios, ampliar a legitimidade, aprimorar a disciplina da execução coletiva e fortalecer mecanismos de autocomposição e tutela estrutural.

Embora tais iniciativas não tenham logrado êxito legislativo até o momento, elas revelam um diagnóstico compartilhado pela doutrina: a necessidade de conferir maior coerência, efetividade e racionalidade à tutela coletiva, superando a fragmentação normativa e enfrentando, de modo mais adequado, os conflitos de massa e de caráter estrutural que desafiam o Poder Judiciário contemporâneo (Pinho; Porto, 2025).

2.3 MICROSSISTEMA COLETIVO, ESTRUTURA E TENDÊNCIAS EVOLUTIVAS

2.3.1 *A composição do microssistema*

Como visto, a consolidação do microssistema de tutela coletiva no Brasil não pode ser compreendida apenas sob uma ótica normativa ou procedimental. Trata-se, antes, da emergência de um modelo institucional e funcional de jurisdição coletiva, estruturado para dar conta da complexidade da sociedade de massa e da necessidade de respostas sistêmicas e isonômicas aos conflitos transindividuais.

Nesse contexto, Hermes Zaneti Jr. (2019) propõe uma leitura do processo coletivo brasileiro como um sistema combinado e aberto de tutela, que articula instrumentos judiciais e extrajudiciais, técnicas processuais estruturantes e formas plurais de legitimação. Para o autor, o microssistema coletivo brasileiro não se limita a replicar a lógica das *class actions*

norte-americanas, mas assume contornos próprios, não taxativos, voltados à efetividade do acesso à Justiça e à racionalização da litigância repetitiva.

A dimensão teórica dessa arquitetura encontra fundamento na obra de Mancuso (2012), para quem a jurisdição coletiva configura uma categoria autônoma, orientada à proteção de interesses metaindividuais por meio de princípios específicos, como a representatividade adequada, a coisa julgada coletiva e o devido processo legal coletivo. O autor enfatiza que o processo coletivo demanda uma leitura funcional e sistêmica, baseada em finalidades e não apenas na literalidade das normas. Nesse sentido, o microssistema coletivo, formado pela LACP, pelo Título III do CDC e por normas subsidiárias como o CPC/2015, deve ser compreendido como uma estrutura de integração normativa e axiológica, voltada à realização do valor público do processo.

Essa mesma racionalidade tem sido progressivamente incorporada pelas instituições do sistema de justiça, notadamente pelo CNJ. O Caderno ODS 16 — Ações Coletivas (CNJ, 2021) registra um conjunto de iniciativas voltadas à qualificação e à padronização da tutela coletiva, incluindo a criação dos Núcleos de Ações Coletivas (NACs) (Resolução n. 339/2020), a orientação para cadastros estruturados de ações coletivas e a Recomendação n. 76/2020 do CNJ, que busca alinhar a gestão dos processos coletivos aos princípios constitucionais de celeridade, transparência e isonomia.

A análise integrada dos marcos normativos, teóricos e institucionais revela a consolidação de um modelo de processo coletivo que não se limita à função adjudicatória tradicional. A jurisdição coletiva configura-se como instrumento relevante de organização da resposta judicial aos conflitos de massa, voltado à universalização da tutela de direitos e à coordenação institucional da atividade jurisdicional. Nesse contexto, o processo coletivo passa a desempenhar papel que transcende a resolução pontual de litígios, contribuindo para a estruturação de espaços de participação, controle e enfrentamento de assimetrias materiais no acesso à Justiça.

2.3.2 Processo estrutural: fundamentos teóricos e institucionalização no Brasil

A expansão do processo estrutural insere-se no contexto mais amplo de ampliação do acesso à Justiça e da judicialização da política. Como destacam Pinho e Porto (2025), a superação do modelo individual e patrimonialista do processo levou à expansão dos efeitos subjetivos da jurisdição e à crescente intervenção judicial na concretização de políticas públicas.

A Constituição de 1988, ao ampliar o catálogo de direitos fundamentais e atribuir-lhes função de mandamento de tutela, contribuiu decisivamente para esse cenário. Diante de omissões legislativas ou administrativas, admite-se o controle jurisdicional, intensificando a atuação do Judiciário em matérias de natureza social e política (Gismondi, 2016).

É nesse ambiente que se desenvolve o processo estrutural, de inspiração norte-americana, especialmente a partir das *structural injunctions* (Pinho; Porto, 2025). Tais medidas surgem como resposta à necessidade de efetivação de direitos constitucionais cuja concretização exige supervisão judicial substancial. Diferenciam-se do modelo individual-privatista clássico por seu caráter prospectivo e institucional (Arenhart, 2013) e por enfrentarem litígios decorrentes do funcionamento de estruturas burocráticas públicas ou privadas de significativa penetração social (Vitorelli, 2025).

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) definem o processo estrutural como aquele que veicula um litígio estrutural, voltado à substituição de um estado de desconformidade por um estado de coisas ideal. Não se trata, portanto, de mera ação coletiva, mas de categoria processual marcada por sucessivas decisões e acompanhamento continuado. Vitorelli (2025) sistematiza seu desenvolvimento em etapas que envolvem diagnóstico da estrutura, elaboração e implementação de plano de reestruturação, avaliação de resultados e eventual reelaboração das medidas adotadas.

Embora o CPC/2015 não discipline expressamente o processo estrutural, dispositivos como os arts. 139, IV, e 497 oferecem fundamento normativo para medidas indutivas e tutela específica. A doutrina destaca a primazia da tutela específica (Marinoni, 2013), reforçada pela técnica das cláusulas abertas. Há ainda previsão expressa de intervenção judicial na Lei n. 12.529/2011 (arts. 96 e 102), demonstrando que o ordenamento brasileiro admite técnicas estruturantes, ainda que não sistematizadas sob essa nomenclatura.

Nesse contexto, ganha relevo o Projeto de Lei n. 3/2025, que busca conferir disciplina própria ao processo estrutural, sistematizando princípios, fases procedimentais e mecanismos de monitoramento, o que evidencia movimento legislativo de consolidação normativa de práticas já desenvolvidas na jurisprudência e na doutrina.

No Brasil, observa-se progressiva institucionalização dessa lógica, com a criação do Cadec e do Nupec no âmbito do STF (Resoluções n. 775/2022 e n. 790/2022), voltados ao monitoramento de demandas estruturais. Tais iniciativas evidenciam a consolidação gradual de modelo jurisdicional que incorpora técnicas diferenciadas de implementação e supervisão, adequadas à complexidade dos litígios estruturais (Pinho; Porto, 2025).

2.4 PROJETOS DE LEI E DIAGNÓSTICOS RECENTES DO SISTEMA COLETIVO

A evolução do microssistema processual coletivo permanece em curso. Atualmente, tramitam no Congresso Nacional propostas legislativas voltadas à reformulação e atualização da disciplina das ações coletivas, entre as quais se destacam os PLs n. 4.441/2020, 4.778/2020 e 1.641/2021 (FGV, 2021). Essas iniciativas refletem a percepção de que o sistema vigente — estruturado principalmente a partir da Lei n. 7.347/1985 — apresenta limitações quanto à coordenação institucional, à representatividade adequada, à liquidação e à execução das decisões coletivas.

Entre as propostas em tramitação, o PL n. 4.441/2020 assume especial relevância por seu escopo mais abrangente. O projeto busca reorganizar de forma sistêmica a tutela coletiva, propondo ajustes na disciplina da legitimidade ativa, da representatividade adequada, da coisa julgada e da execução coletiva. Ao enfrentar a fragmentação normativa e propor maior integração entre os instrumentos do microssistema, o PL 4.441/2020 aproxima-se das conclusões que apontam a necessidade de racionalização estrutural do modelo coletivo, especialmente quanto à previsibilidade procedimental e à efetividade das decisões.

O PL n. 4.778/2020, apensado ao PL n. 4.441/2020, foi elaborado a partir de estudos promovidos no âmbito do CNJ e propõe a revogação da atual Lei da Ação Civil Pública. A iniciativa busca alinhar a tutela coletiva às inovações introduzidas pelo CPC/2015, com ênfase na formalização da representatividade adequada, na integração com instrumentos como o IRDR e precedentes qualificados, e na criação de mecanismos de transparência, como um Cadastro Nacional de Ações Coletivas.

Mais recentemente, a agenda de atualização normativa foi ampliada com a apresentação do PL n. 3/2025, que disciplina expressamente o processo estrutural no ordenamento brasileiro. O projeto parte do reconhecimento de que determinados conflitos coletivos (marcados por violações continuadas, multiplicidade de causas e impacto social difuso) não se ajustam ao modelo adjudicatório tradicional. Ao prever flexibilidade procedimental, ampla participação dos grupos afetados, construção de planos de cumprimento escalonados e monitoramento contínuo da execução, o PL 3/2025 busca institucionalizar práticas já consolidadas na jurisprudência em litígios complexos, reforçando a dimensão coordenadora e reorganizadora da jurisdição coletiva.

Paralelamente às iniciativas legislativas, observa-se movimento de aprimoramento institucional da tutela coletiva. A Resolução n. 339/2020 do CNJ estruturou os Núcleos de Ações Coletivas (NACs) nos tribunais, vinculando-os a um Comitê Executivo Nacional,

com o objetivo de promover padronização procedimental, levantamento estatístico e articulação interinstitucional. A medida busca enfrentar a pulverização de demandas e fomentar soluções coordenadas, especialmente em matérias de grande impacto social.

A Resolução n. 510/2023 do CNJ, por sua vez, instituiu Comissões de Soluções Fundiárias para a mediação e o acompanhamento de ações possessórias coletivas, em resposta à ADPF 828. A norma reforça a adoção de técnicas participativas e preventivas, como audiências públicas e planos de ação prévios, ampliando a dimensão dialógica da tutela coletiva.

Em etapa mais recente, a Resolução CNMP/CNJ n. 10/2024 passou a disciplinar a destinação de valores oriundos de ações coletivas, buscando maior transparência e racionalidade na gestão de recursos decorrentes de condenações e acordos. De modo complementar, a Resolução CJF n. 07/2025, aplicável à Justiça Federal, estabeleceu diretrizes voltadas ao estímulo do cumprimento coletivo das decisões, com vistas a evitar a fragmentação em execuções individuais e fortalecer soluções executivas estruturadas.

Ainda no âmbito institucional, a Resolução CNMP n. 82/2012, alterada pela Resolução n. 207/2020, disciplina a realização de audiências públicas no Ministério Público, reforçando a dimensão participativa da tutela coletiva e a abertura do processo decisório à sociedade.

Conjuntamente, essas iniciativas legislativas e administrativas indicam que a reconfiguração do sistema coletivo brasileiro não se limita à fase cognitiva do processo. Ao contrário, abrange também a governança da execução, a institucionalização de mecanismos participativos e a consolidação de instrumentos voltados à coordenação da litigiosidade complexa. O processo coletivo passa, assim, a ser concebido não apenas como mecanismo de julgamento de litígios múltiplos, mas como instrumento de gestão institucional e de efetivação de direitos fundamentais em contextos marcados por assimetrias estruturais.

Nesse cenário, esta pesquisa adota como ponto de partida os diagnósticos recentes do microssistema processual coletivo, com especial atenção ao estudo realizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP, 2018), contratado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. A partir dessa referência, propõe-se atualização metodológica e aprofundamento analítico, incorporando novos marcos teóricos e evidências empíricas produzidas nos anos subsequentes.

2.5 APORTES TEÓRICOS

Este item propõe uma leitura procedimental da tutela coletiva no Brasil, articulando aportes da doutrina processual para estabelecer diálogo com a pesquisa empírica empreendida neste relatório. Ao privilegiar essa abordagem, busca-se compreender em que medida as categorias teóricas tradicionais do processo coletivo são capazes de explicar, acomodar ou tensionar a prática contemporânea da tutela coletiva, marcada por litígios de alta complexidade, demandas estruturais e crescente pressão por gestão judicial.

2.5.1 *Processamento*

(a) Legitimidade e representatividade adequada

A fase de processamento das ações coletivas coloca no centro do debate a questão da legitimidade ativa e da representatividade adequada, elementos centrais no microsistema coletivo.

A legitimidade das partes é classicamente definida como a pertinência subjetiva da lide. No plano da tutela individual, vigora a regra da legitimidade ordinária, em que há coincidência entre os sujeitos da relação processual e os da relação jurídica material.

Contudo, na tutela de direitos transindividuais, a doutrina identifica um “descolamento” entre os titulares do direito e os entes que atuam no processo. Historicamente, três correntes tentaram explicar essa natureza (Pinho; Porto, 2025):

- **Legitimidade Ordinária:** argumentava-se que o Ministério Público ou as associações atuavam em nome próprio defendendo interesses institucionais próprios (como o meio ambiente). A posição é ultrapassada, como os próprios defensores da época passaram a admitir.
- **Legitimidade Autônoma para a Condução do Processo:** de inspiração alemã, esta corrente sustenta que o legitimado coletivo possui uma categoria especial de representação para conduzir o litígio, já que não é o titular exclusivo do Direito, mas também não defende interesse puramente alheio.
- **Legitimidade Extraordinária (Substituição Processual):** é a posição dominante nos tribunais superiores — Superior Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) — e na doutrina moderna (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2016; Neves, 2016). Aqui, o ente (MP, Defensoria, associações) defende, em nome próprio, interesse alheio (da coletividade), mediante autorização expressa do ordenamento jurídico (art. 18 do CPC).

A crítica formulada por Júlio Camargo de Azevedo (2014) permite compreender por que a presunção (“os entes seriam legitimados porque a lei os legitima”) de adequação dos legitimados estatais não tem sido suficiente para assegurar uma representação efetiva dos interesses coletivos. Ao afastar a titularidade do direito material sem substituir esse critério por uma situação legitimante substancial, o sistema acaba por produzir uma legitimidade formalmente válida, mas materialmente deficitária.

A questão do modelo de legitimidade legal abstrata torna-se ainda mais evidente nos litígios ambientais de alta complexidade. Como demonstra Larissa Cerqueira de Oliveira (2023), a tutela coletiva do meio ambiente opera, com frequência, sob uma lógica de representatividade ficta, na qual os legitimados previstos em lei — notadamente o MP — assumem a condução do processo sem que haja mecanismos efetivos de participação das populações diretamente afetadas. A autora evidencia que, especialmente em macrolitígios ambientais e desastres socioambientais, a presunção de adequação do legitimado estatal não é suficiente para assegurar a correspondência entre os interesses defendidos em juízo e as necessidades concretas dos grupos atingidos, produzindo déficits de legitimidade democrática e de efetividade material da tutela jurisdicional.

Essa insuficiência dogmática projeta efeitos diretos sobre o modo como a representatividade adequada é compreendida e operacionalizada no processo coletivo. Embora concebida como mecanismo de controle da atuação de legitimados não estatais, a representatividade adequada revela-se, muitas vezes, incapaz de responder aos desafios colocados por litígios complexos, multipolares e estruturalmente assimétricos, nos quais a legitimidade não se esgota na previsão legal nem na verificação formal de requisitos institucionais, exigindo uma leitura mais substancial e procedimental do vínculo entre legitimado, conflito e coletividade afetada.

(b) Instrução probatória e gestão da complexidade

Outro eixo fundamental do processamento das ações coletivas diz respeito à instrução probatória, que assume papel central na conformação da tutela jurisdicional em contextos de litigiosidade massificada e repetitiva. Em litígios fundados em práticas reiteradas, danos de ampla difusão ou relações de massa, a organização da produção da prova não impacta apenas a solução do caso concreto, mas a coerência decisória, a isonomia entre jurisdicionados e a racionalidade global do sistema.

A pesquisa empírica realizada pela SBDP (2018) evidenciou que a fase instrutória (especialmente a realização de perícias) constitui um dos principais gargalos das ações

coletivas. Os dados indicam dificuldades relacionadas a custos elevados, ausência de estruturas adequadas de financiamento e limitações institucionais para condução de provas técnicas complexas. Em muitos casos, a morosidade e a inviabilidade financeira da prova comprometem a efetividade da tutela coletiva.

Esse cenário revela a insuficiência do modelo tradicional de instrução probatória, concebido a partir de uma lógica individualista do processo. Em conflitos coletivos, a controvérsia frequentemente envolve padrões de conduta reiterados, assimetria informacional entre as partes e dificuldades estruturais de acesso a dados relevantes. A aplicação automática das categorias probatórias clássicas pode, portanto, produzir distorções e esvaziar a eficácia das normas materiais de proteção coletiva.

No campo ambiental, Marcos Paulo de Souza Miranda (2010) destaca que o regime clássico de distribuição do ônus da prova, fundado na teoria estática, mostra-se inadequado diante da indisponibilidade do direito tutelado e da assimetria informacional que caracteriza os conflitos ambientais coletivos. Nesses casos, a adaptação das categorias probatórias não constitui exceção, mas condição de efetividade da tutela jurisdicional.

A literatura crítica recente também chama atenção para riscos institucionais na condução da instrução probatória coletiva. Robson Renault Godinho (2024), ao analisar decisões recentes do STJ e do STF relativas aos poderes instrutórios do juiz e ao custeio da prova pericial em ações coletivas, identifica um cenário de instabilidade interpretativa.

Segundo o autor, tais decisões oscilam, de um lado, na ampliação dos poderes instrutórios judiciais, com fundamento em categorias abertas como a “convicção” do julgador e, de outro, na imposição de limitações à produção da prova, especialmente mediante a atribuição de custos aos legitimados coletivos.

Essa combinação, de ampliação discricionária de poderes e criação de barreiras materiais à instrução, revela tensão interna na forma como o sistema lida com a complexidade probatória dos litígios coletivos. Para Godinho, a questão não se resolve simplesmente com mais ou menos poderes judiciais, mas exige critérios objetivos, previsibilidade decisória e arranjos institucionais compatíveis com conflitos de alta complexidade.

Em litígios estruturais, especificamente, que se diferenciam das ações coletivas conforme exposto ao item 2.3., que envolvem situações de desconformidade institucional permanente e múltiplas causas inter-relacionadas, a instrução probatória pode assumir ainda outra feição. Como apontam Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), na fase inicial desses

processos a prova não se orienta à reconstrução exaustiva de eventos individualizados, mas à constatação da existência de padrões sistêmicos de violação. Nesses casos, admite-se maior flexibilidade quanto aos meios de prova, inclusive com utilização de amostragem, dados estatísticos e outros meios atípicos (art. 369 do CPC).

Todavia, a especificidade probatória dos litígios estruturais somente se compreende adequadamente a partir da caracterização prévia desses conflitos, o que será aprofundado em seção própria.

Em síntese, os dados empíricos e a literatura convergem ao indicar que a instrução probatória constitui ponto sensível da tutela coletiva. A superação do paradigma individualista da prova exige critérios claros de organização, mecanismos de coordenação e soluções institucionais compatíveis com a complexidade e a escala dos conflitos envolvidos.

(c) Participação, contraditório ampliado e diálogo institucional

A participação dos interessados e o desenho de um contraditório ampliado constituem outro elemento central do processamento coletivo. A doutrina destaca que o processo coletivo não se limita a um conflito bipolar entre autor e réu, mas envolve uma multiplicidade de sujeitos afetados, exigindo formas mais abertas de participação, como a atuação de *amici curiae*, audiências públicas e mecanismos de diálogo interinstitucional.

Os resultados da pesquisa empreendida pela SBDP (2018), contudo, indicam que tais instrumentos ainda são utilizados de forma limitada e pouco sistematizada, o que contribui para déficits de legitimidade democrática e dificuldades na implementação das decisões. Esse descompasso entre o potencial participativo do processo coletivo e sua prática efetiva aponta para a necessidade de repensar o processamento coletivo como espaço institucional de deliberação e coordenação, especialmente em litígios de natureza estrutural.

A literatura recente tem problematizado de forma crítica a distância entre o discurso normativo da participação e sua concretização prática no processo coletivo e nos julgamentos de casos repetitivos. Nesse sentido, Natasha Reis de Carvalho Cardoso (2022) demonstra que, embora as técnicas coletivas e repetitivas sejam frequentemente justificadas com base em ganhos de acesso à Justiça, isonomia e racionalização decisória, o desenho procedimental adotado tende a fragilizar a participação efetiva dos titulares dos direitos afetados, especialmente dos ausentes. O problema não reside apenas na impossibilidade fática de participação direta de todos os interessados, mas na forma

como o sistema representativo tem operado, muitas vezes reproduzindo assimetrias estruturais entre litigantes habituais e ocasionais e deslocando o contraditório para uma dimensão meramente formal.

A autora evidencia que, tanto nas ações coletivas quanto nos julgamentos repetitivos, a formação da decisão — ou da tese jurídica — frequentemente ocorre sem transparência quanto aos critérios de escolha dos casos-piloto, sem estímulos reais à atuação de associações e com participação concentrada em atores institucionalmente mais fortes. O resultado é um modelo em que a eficiência gerencial e a segurança jurídica passam a prevalecer sobre a qualidade deliberativa do processo, produzindo o que a doutrina denomina uma “injustiça do célere”. Ao mesmo tempo, Cardoso ressalta que a ampliação irrestrita da participação tampouco se apresenta como solução adequada, defendendo uma leitura instrumental do contraditório: a participação deve ser assegurada na medida em que contribua para a efetiva tutela dos direitos materiais, exigindo do Judiciário um desenho procedimental mais consciente, plural e controlável, capaz de equilibrar gestão da litigiosidade, representatividade adequada e legitimidade democrática.

A literatura processual tem apontado, ainda, a inadequação do modelo clássico de relação jurídica processual — rigidamente bipolar e estável — para a compreensão da maioria dos litígios coletivos contemporâneos. Nesse sentido, Caroline Martynetz (2022) sustenta que a relação processual coletiva deve ser lida de forma dinâmica e despolarizada, em razão da potencial multiplicidade de interesses, posições jurídicas e centros de atuação que coexistem nesses litígios. A autora demonstra que a importação acrítica das categorias do processo individual para o processo coletivo resulta na abstração dos sujeitos efetivamente atingidos, reduzindo sua participação e comprometendo a legitimidade do debate processual.

A partir dessa constatação, Martynetz propõe a superação da vinculação da participação aos polos tradicionais de autor e réu, defendendo uma leitura funcional do interesse e da legitimidade — aferidos *ad actum* — que permita intervenções orientadas pela utilidade do ato e pela contribuição ao contraditório substancial. Essa concepção reforça a compreensão do processo coletivo como espaço policêntrico, no qual a participação não se esgota na representação formal do legitimado, mas depende de um desenho procedimental capaz de acomodar interesses concorrentes, mutáveis e assimétricos, em consonância com a complexidade estrutural dos conflitos coletivos.

A reconstrução do processo coletivo proposta por Edilson Vitorelli (2025) oferece um ponto de convergência teórica para as críticas e as constatações desenvolvidas ao longo

deste relatório. Ao deslocar o foco das categorias abstratas de direitos para os tipos de litígios coletivos, Vitorelli rompe com a lógica classificatória tradicional e recoloca no centro da análise as características concretas do conflito, a intensidade do impacto social da decisão e o grau de conflituosidade interna dos grupos atingidos. Essa mudança de perspectiva permite compreender que não há um modelo único de processo coletivo adequado, mas sim arranjos procedimentais distintos, condicionados pela estrutura do litígio e pela relação que se estabelece entre o legitimado e os titulares do direito material.

Nessa chave, a participação e a representação deixam de ser valores abstratos ou binários (presentes ou ausentes) para se tornarem variáveis graduais de desenho procedimental, moduladas conforme o tipo de litígio. Litígios globais admitem maior centralidade da atuação representativa; litígios locais impõem restrições mais intensas à autonomia do legitimado, em razão da relevância direta das decisões para a vida dos afetados; e litígios irradiados exigem estruturas processuais abertas, flexíveis e policêntricas, capazes de acomodar interesses múltiplos, mutáveis e potencialmente conflitantes. O processo coletivo, nesses casos, aproxima-se menos de um instrumento de aplicação retrospectiva do direito e mais de um espaço institucional de deliberação social orientada ao futuro.

Nesse aspecto, Carolina Trevilini Garcia (2021) sustenta que o regime de legitimação extraordinária *ope legis*, embora desempenhe papel relevante na tutela coletiva, mostra-se insuficiente para assegurar a efetiva inclusão dos titulares do direito material nos espaços de deliberação, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade técnica e profundas assimetrias de poder. Nesse cenário, a participação das vítimas tende a ser reduzida a uma dimensão formal, sem capacidade real de influenciar a conformação das decisões.

Garcia (2021), a partir da análise do caso Rio Doce, propõe, assim, uma concepção de participação que ultrapassa a ideia de mera presença ou de reconhecimento abstrato do direito de ser ouvido. Para a autora, a participação deve assumir caráter instrumental, isto é, deve contribuir de maneira concreta para a construção de uma tutela jurisdicional adequada, incorporando informações, saberes locais e perspectivas que não são plenamente captáveis pelos representantes institucionais tradicionais. A participação direta dos atingidos passa a ser compreendida como elemento constitutivo da própria racionalidade decisória do processo coletivo.

É nesse contexto envolvendo casos de alta complexidade que a autora atribui às Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) um papel central. As ATIs foram estruturas concebidas no contexto dos desastres tecnológicos de Mariana e Brumadinho — casos abordados

neste relatório — como mecanismos capazes de reduzir o desequilíbrio informacional e técnico entre comunidades atingidas e empresas causadoras do dano, permitindo que os atingidos compreendam o processo, avaliem alternativas e realizem escolhas conscientes acerca das soluções reparatórias. Com isso, a atuação das assessorias não se limita a qualificar tecnicamente as demandas, mas viabiliza o protagonismo dos atingidos, que deixam de ser apenas representados para exercerem voz própria no processo decisório. Nos estudos de caso realizados neste relatório, será possível verificar mais detidamente como esses instrumentos foram aplicados e operacionalizados.

Ao enfatizar que a atividade representativa é o elemento nuclear do processo coletivo, Vitorelli (2025) fornece critérios normativos para compatibilizar participação democrática, tutela efetiva e eficiência procedimental. A eficiência, nesse contexto, não se confunde com celeridade ou simplificação, mas com a capacidade do processo de produzir decisões socialmente adequadas aos interesses que lhe são confiados. Essa concepção oferece o arcabouço teórico necessário para avaliar criticamente a prática contemporânea da tutela coletiva no Brasil e para examinar, à luz dos dados empíricos analisados neste relatório, em que medida os modelos atualmente utilizados têm sido capazes (ou não) de se ajustar à complexidade dos litígios que pretendem resolver.

2.5.2 Desfechos

(a) Acordos e soluções consensuais

A análise dos desfechos das ações coletivas revela que a crescente centralidade dos acordos não pode ser compreendida apenas como expressão de eficiência procedimental, mas como sintoma de um sistema adjudicatório estruturalmente tensionado. Segundo Lordelo *et al.* (2026), em determinados contextos de litigância de massa, a autocomposição passa a operar menos como alternativa voluntária e mais como resposta funcional à incapacidade do Judiciário de oferecer, em tempo razoável, uma via adjudicatória efetiva.

Os estudos empíricos sobre desastres ambientais e conflitos de grande escala indicam que a aceleração dos desfechos por meio de acordos coletivos frequentemente ocorre à custa da adequação material das reparações. A promessa de celeridade tende a produzir soluções que internalizam as limitações do sistema judicial, transferindo para os atingidos o ônus da morosidade, da incerteza decisória e da fragmentação procedimental (Lordelo *et al.*, 2026). Nesses contextos, a aceitação do acordo não decorre necessariamente de sua justiça substantiva, mas da ausência de uma alternativa judicial crível.

Conforme Lordelo *et al.* (2026), essa dinâmica evidencia que os desfechos consensuais não são neutros: sua qualidade depende diretamente da robustez da “sombra da lei” sob a qual são negociados. Quando a via judicial é lenta, fragmentada e imprevisível, os acordos tendem a reproduzir assimetrias estruturais de poder e informação, favorecendo litigantes habituais e convertendo a autocomposição em mecanismo de gestão do risco empresarial, e não de tutela adequada de direitos individuais homogêneos.

É nesse ponto que se insere a discussão sobre o papel institucional do juiz nos desfechos consensuais. Como sustentam Zaneti e Leite (2024), acordos em ações coletivas não podem ser tratados à luz da lógica privatista da autonomia da vontade. A presença de interesse público primário impõe que o desfecho consensual seja submetido a controle judicial qualificado, voltado não apenas à regularidade formal do ajuste, mas à sua justiça processual e substancial.

A homologação judicial, nessa perspectiva, constitui etapa decisiva do desfecho da ação coletiva. Não se trata de mera chancela deliberatória, mas de momento institucional de verificação da representatividade adequada, da transparência do procedimento, da participação efetiva dos grupos atingidos e da proporcionalidade das soluções pactuadas (Zaneti; Leite, 2024). A ausência desse controle reforça a tendência de acordos rápidos, porém estruturalmente desequilibrados.

A centralidade crescente dos acordos coletivos impõe, contudo, o enfrentamento direto do problema da representatividade adequada na fase consensual, sob pena de se reproduzirem, em ambiente negocial, déficits já conhecidos da tutela coletiva adjudicatória. Nesse ponto, a análise desenvolvida por Roque e Santos (2023), a partir dos precedentes *Amchem Products, Inc. v. Windsor* e *Ortiz v. Fibreboard Corporation*, evidencia que acordos coletivos podem produzir efeitos gravemente prejudiciais aos membros ausentes quando celebrados em contextos de conflito intraclasse não adequadamente representado.

Os julgamentos da Suprema Corte norte-americana demonstram que a simples obtenção de soluções céleres e financeiramente expressivas não supre a exigência de devido processo legal coletivo. Ao contrário, acordos que agregam grupos heterogêneos sob uma representação unitária — especialmente quando envolvem danos com intensidade variável, efeitos futuros incertos ou interesses distributivos conflitantes — tendem a privilegiar subgrupos mais mobilizados ou imediatamente afetados, em detrimento daqueles cujos prejuízos são difusos, tardios ou menos visíveis. Nesses casos, a eficiência procedimental opera como vetor de exclusão silenciosa, blindada pela coisa julgada.

Essa constatação dialoga diretamente com a tipologia dos litígios coletivos proposta por Edilson Vitorelli (2020), em especial no que concerne aos litígios de difusão irradiada, nos quais o grupo mais mobilizado nem sempre corresponde ao mais afetado. Como revelam os casos Amchem e Ortiz, a tentativa de impor soluções uniformes a universos marcados por assimetrias profundas conduz a acordos estruturalmente predatórios, ainda que formalmente razoáveis. A representação adequada, nesses contextos, não pode ser presumida nem suprida por ganhos agregados de eficiência (Roque; Santos, 2025).

A experiência comparada reforça, assim, a necessidade de submeter os acordos coletivos a um controle judicial qualificado, que ultrapasse a regularidade formal e examine a estrutura da negociação, a existência de conflitos intraclasse, a distribuição de riscos e benefícios e a efetiva consideração dos interesses dos grupos menos visíveis. Como sustentam Zaneti e Leite (2024), a homologação judicial deve funcionar como instância de proteção do interesse público primário, e não como mera chancela de soluções negociadas sob a sombra de um sistema adjudicatório ineficiente.

A leitura sistemática da autocomposição no processo coletivo, tal como desenvolvida por Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna (2026), reforça a premissa de que os acordos coletivos não podem ser compreendidos como simples extensão da lógica negocial do processo individual. Ao contrário, a autocomposição coletiva somente se legitima quando submetida a exigências reforçadas de publicidade, participação, controle judicial e aferição da representatividade adequada, justamente em razão da dissociação estrutural entre legitimado processual e titulares substanciais dos interesses em jogo.

Em síntese, os acordos coletivos, embora possam desempenhar papel relevante na gestão de litígios complexos, não constituem solução neutra nem universal. À luz das lições extraídas de Amchem e Ortiz, sua legitimidade depende de um desenho procedimental sensível à complexidade do litígio, capaz de assegurar representação adequada, participação proporcional e controle judicial efetivo. Sem essas salvaguardas, a autocomposição corre o risco de converter-se em instrumento de gestão do colapso judicial, e não de tutela adequada dos direitos coletivos.

(b) Execução, efetividade e eficácia da coisa julgada

Apesar do contexto da autocomposição, a execução das decisões coletivas permanece marcada por obstáculos estruturais significativos, como a insuficiência de mecanismos de monitoramento, a ausência de estruturas administrativas de apoio e a dificuldade de implementação de decisões que envolvem políticas públicas (SBDP, 2018).

A literatura especializada tem identificado que, não raro, as ações coletivas produzem resultados meramente formais, incapazes de gerar transformações materiais relevantes na realidade social subjacente ao litígio.

Nesse contexto, destaca-se a contribuição de Vitorelli (2018), que parte da constatação empírica de que o modelo tradicional de execução — construído a partir de categorias do processo individual — mostra-se inadequado para lidar com a complexidade, a dimensão policêntrica e o impacto sistêmico característicos de grande parte dos litígios coletivos contemporâneos. Para o autor, a simples ampliação normativa dos meios executivos não é suficiente para superar o déficit de efetividade do processo coletivo, sendo necessária uma reconstrução funcional da própria lógica da execução.

A complexidade se acentua quando se considera a diversidade de situações abrangidas pela tutela coletiva. Enquanto nos direitos difusos e coletivos *stricto sensu* a execução mantém natureza essencialmente coletiva, nos direitos individuais homogêneos verifica-se uma cisão estrutural entre a fase cognitiva, coletiva, e a fase executiva, frequentemente individualizada. Essa fragmentação pode conduzir à pulverização de execuções individuais, esvaziando os ganhos de escala obtidos na fase de conhecimento e onerando novamente o sistema judicial.

Além disso, conforme pontuam Monaco e Silva (2018), a execução coletiva enfrenta desafios específicos relacionados à liquidação da sentença, à legitimidade ativa, à competência territorial e à escolha dos meios executivos adequados. A liquidação, especialmente nos casos de direitos individuais homogêneos, frequentemente ultrapassa a mera quantificação do dano, exigindo a demonstração do nexo causal, da titularidade do direito e da extensão do prejuízo individual.

Ademais, a teoria dos litígios estruturais oferece um aporte analítico relevante para a compreensão da execução coletiva. Nesses contextos, a rígida separação entre fase de conhecimento e fase de execução mostra-se artificial e contraproducente, uma vez que a própria implementação da decisão judicial interfere na conformação do problema e exige ajustes contínuos (Vitorelli, 2018).

A execução, assim, deixa de ser concebida como uma etapa meramente instrumental e passa a assumir uma dimensão governamental ou gerencial, na qual o Judiciário exerce uma função de coordenação institucional voltada à produção de resultados socialmente relevantes. Essa perspectiva demanda a adoção de mecanismos como retenção de ju-

risdição¹, monitoramento contínuo, audiências públicas, relatórios periódicos e diálogo interinstitucional, permitindo que a decisão judicial seja progressivamente concretizada à luz das transformações da realidade fática.

Em adição, como observam Roque e Pinheiro (2023), a coisa julgada no processo coletivo não pode ser compreendida a partir das categorias clássicas do processo individual, sob pena de comprometer simultaneamente a segurança jurídica e a efetividade da tutela jurisdicional. A pluralidade de legitimados extraordinários, a amplitude do grupo protegido e a coexistência entre ações coletivas e individuais impõem uma releitura funcional do instituto.

No regime vigente, estruturado sobretudo pelo art. 103 do CDC, a coisa julgada coletiva apresenta conformação variável conforme a natureza do direito tutelado e o plano de incidência de seus efeitos. No plano coletivo, as ações relativas a direitos difusos e coletivos *stricto sensu* submetem-se à lógica da coisa julgada *secundum eventum probationis*, admitindo-se a repropositura da ação em caso de improcedência por insuficiência probatória. Já nas ações relativas a direitos individuais homogêneos, adota-se, no plano coletivo, regime de coisa julgada *secundum eventum litis*, que apenas se forma em caso de procedência do pedido (Roque; Pinheiro, 2023).

No plano individual, prevalece tradicionalmente o critério do transporte *in utilibus*: a coisa julgada coletiva somente vincula os indivíduos para beneficiá-los, não produzindo efeitos prejudiciais, salvo na hipótese de intervenção como litisconsorte. Embora inspirado na proteção do acesso à Justiça, esse regime fragiliza a autoridade das decisões coletivas e incentiva a multiplicação de demandas individuais após a improcedência da ação coletiva, com impactos negativos sobre a coerência e a racionalidade do sistema (Cruz e Tucci, 2006).

Roque e Pinheiro (2023) evidenciam que essa arquitetura normativa produz um sistema assimétrico. Enquanto os direitos difusos e coletivos *stricto sensu* contam com maior estabilidade no plano coletivo, os direitos individuais homogêneos — cuja tutela coletiva

1 A retenção de jurisdição consiste na manutenção da competência do órgão judicial após a prolação da decisão estrutural, com a finalidade de acompanhar, supervisionar e, se necessário, ajustar a fase de implementação das medidas destinadas à superação de um estado de desconformidade constitucional. Não se trata de prolongamento indevido da atuação jurisdicional, mas de técnica própria dos processos estruturais. Exemplo disso, conforme a literatura, são os casos de declaração de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), em que a violação massiva de direitos decorre de falhas estruturais e exige intervenções complexas, progressivas e coordenadas entre múltiplos atores institucionais (Campos, 2026). Segundo Barros (2021), a decisão estrutural não encerra o processo; ela inaugura uma segunda fase procedimental, voltada à implementação progressiva das medidas necessárias à reestruturação institucional. A retenção jurisdicional permite que o juiz acompanhe, fiscalize e ajuste as providências adotadas, mediante decisões sucessivas e dialogadas, evitando que a sentença se reduza à mera proclamação simbólica.

visa justamente à economia processual e à uniformização decisória — permanecem submetidos a um regime mais frágil, que esvazia a função racionalizadora da ação coletiva e desloca o conflito para o plano atomizado.

Essa fragilidade também se projeta na relação entre ações coletivas e individuais. Embora o CDC afirme não haver litispendência entre elas, a jurisprudência, inclusive em sede de precedentes vinculantes (Temas Repetitivos n. 60², 589³ e 923⁴), do Superior Tribunal de Justiça, especialmente após a consolidação dos mecanismos de julgamento de demandas repetitivas, passou a admitir a suspensão das ações individuais independentemente do consentimento do demandante, sinalizando uma inflexão em favor da coerência e da isonomia decisória (Roque; Pinheiro, 2023).

2 “Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva” (STJ, 2009).

3 “Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva” (STJ, 2013).

4 Até o trânsito em julgado das ações civis públicas n. 5004891-93.2011.4004.7000 e n. 2001.70.00.019188-2, em tramitação na Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba, atinentes à macrolide geradora de processos multitudinários em razão de suposta exposição à contaminação ambiental, decorrente da exploração de jazida de chumbo no Município de Adrianópolis-PR, deverão ficar suspensas as ações individuais” (STJ, 2020).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota métodos mistos de pesquisa e se debruça sobre uma base de dados secundários, os dados registrados no Cacol, e cinco bases de dados primários, destinadas a análises qualitativas e quantitativas. Essas bases de dados variam de acordo com (1) os instrumentos aplicados para sua coleta e (2) a metodologia de análise e interpretação dos resultados que será aplicada para obtenção dos resultados de pesquisa. A Tabela 3 sistematiza essas bases e os métodos de coleta.

Tabela 3: Perguntas específicas que serão respondidas, classificadas de acordo com o objetivo mais geral que as acompanham

Método/técnica		Tipo de dado	Instrumentos de coleta
Qualitativo	Estudos de caso	Base 1: autos processuais, entrevistas e documentos relativos a ações coletivas de grande expressão	• Protocolos de consulta a websites e sistemas de consulta processual • Roteiros de entrevistas
	Entrevistas	Base 2: Entrevistas em profundidade	• Roteiros de entrevista
Quantitativo		Base 3: Dados registrados no Cacol. Base de dados secundários compilados pelo CNJ	• Protocolo de extração de todos os dados registrados pelo CNJ no âmbito do Cacol • Codificação dos campos feitos
		Base 4: Microdados processuais de uma amostra geral das ações do Cacol	• Protocolo de seleção aleatória de processos registrados no Cacol estratificada por tribunal • Extração de microdados de sistemas de consulta processual • Formulários de classificação preenchidos por codificação dos microdados e modelos de linguagem natural
		Base 5: Microdados processuais dos processos de execução relacionados aos processos da amostra geral de ações do Cacol	• Protocolo de seleção dentre os processos relacionados aos casos obtidos na Base 4. • Extração de microdados de sistemas de consulta processual • Formulários de classificação preenchidos por codificação dos microdados e modelos de linguagem natural
		Autos processuais dos julgados registrados no Pangea e BNP	• Extração de dados do sistema Pangea e BNP • Extração de microdados de sistemas de consulta processual • Formulários de classificação preenchidos por modelos de linguagem natural

A análise de todas as bases de dados será conduzida seguindo a estratégia incorporada concomitante com ênfase quantitativa. Nessa modalidade, todas as etapas ocorrem em paralelo até a sua conclusão e atendimento dos seus objetivos pontuais, com exceção da pesquisa quantitativa. Os dados qualitativos fornecem hipóteses ou insumos para a interpretação matizada dos resultados quantitativos ou, alternativamente, representam achados de pesquisa destacados sobre perspectivas inacessíveis às metodologias quantitativas. Nesse último caso, mencionamos com destaque a percepção dos atores acerca da tramitação de ações coletivas, que será acessada apenas pela metodologia qualitativa interpretativista. Esses resultados, entretanto, serão sempre reinterpretados à luz dos dados quantitativos.

Antes de apresentar detalhadamente cada método de pesquisa, observamos que os estudos de caso serão conduzidos mediante triangulação dos métodos interpretativistas e quantitativos. A frente qualitativa de análise de entrevistas tem o objetivo de capturar percepções acerca dos aspectos práticos do microssistema processual coletivo e suas propostas de reforma, enquanto a frente de estudos de caso analisa por um lado litígios de alta relevância social e densidade normativa e que, por outro lado, exprimem situações corriqueiras, reiteradas e estruturalmente relevantes, capazes de revelar o funcionamento ordinário da jurisdição coletiva. Para garantir um aprofundamento metodológico nos estudos de caso, serão conduzidas entrevistas com atores relevantes dentro desses contextos. Essas entrevistas, por sua vez, serão analisadas tanto sob a perspectiva interpretativista quanto para enriquecer os estudos de caso.

3.1 MÉTODO QUALITATIVO

3.1.1 *Fundamentação e triangulação da análise qualitativa*

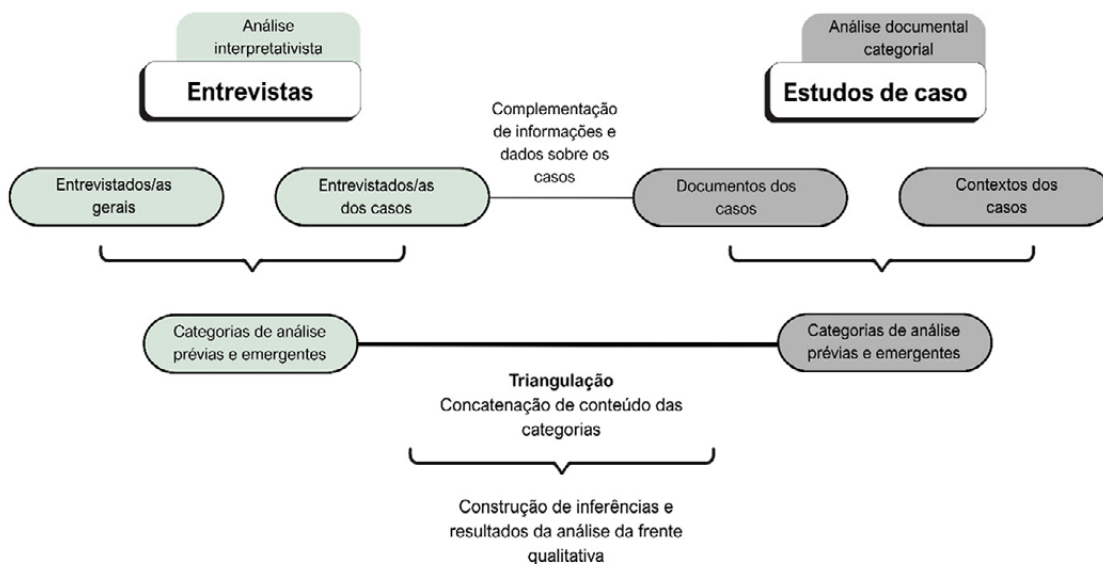
Esta seção tem por objetivo apresentar os fundamentos metodológicos que orientam a etapa qualitativa da pesquisa, com foco na adoção do estudo de caso como estratégia empírica e na triangulação metodológica como diretriz de análise. Parte-se do reconhecimento de que a produção de conhecimento empírico em direito exige abordagens que articulem diferentes métodos, fontes e referenciais, capazes de dar conta da complexidade e historicidade dos processos jurídicos concretos.

A etapa qualitativa da pesquisa será realizada por meio de duas perspectivas metodológicas de levantamento e análise dos dados: entrevistas semiestruturadas e estudo de caso com análise documental. Essas frentes se complementam para fornecer maiores

subsídios para análise do fenômeno estudado nas diferentes dimensões que se apresenta: tanto no que se refere ao seu processamento formal, com a análise dos documentos dos autos das ações selecionadas, como de seu processamento em termos institucionais e práticos, a partir da percepção e compreensão de agentes-chave para compreensão das ações coletivas.

A triangulação de análise dos conteúdos, informações e dados qualitativos coletados será realizada em camadas e com a combinação de categorias de análise comuns à análise documental dos casos e à análise interpretativista das entrevistas. Considerando que as entrevistas partem de uma generalidade de pessoas que não necessariamente estiveram envolvidas com as ações coletivas selecionadas para, então, adentrar nas perspectivas de representantes do sistema de justiça, administração pública e sociedade civil dos casos, essa triangulação também seguirá uma ordem de concentração das análises para estabelecer **concatenações gerais e específicas**. Sendo a primeira, uma análise dos casos articulada às percepções de agentes em uma perspectiva mais ampla; e, na segunda, a análise concentrada nas percepções dos agentes diretamente envolvidos em cada caso, consideradas de natureza casuística. Essas duas perspectivas serão analisadas conjuntamente, conforme sistematização representada na Figura 1.

Figura 1: Fluxo Metodológico da Pesquisa Qualitativa: entrevistas, estudos de caso e triangulação



Fonte: Elaboração própria

A triangulação da análise qualitativa permitirá o aprofundamento da compreensão sobre o funcionamento, a racionalidade e o processamento das ações coletivas, dado que o

emprego das técnicas de entrevista e estudos de caso com análise documental possibilita a reunião de uma quantidade de informações (diferentes das quantitativas) que dota de matizes e complexidades o olhar de análise sobre o fenômeno (Igreja, 2017, p. 14).

3.1.2 Técnicas de coleta e análise qualitativa

3.1.2.1 Estudos de casos com análise categorial de documentos

O estudo de caso foi adotado nesta pesquisa como estratégia metodológica central para a etapa qualitativa, com ênfase na análise documental. Essa abordagem permite examinar como o direito se realiza concretamente por meio da produção e da circulação de documentos jurídicos — decisões judiciais, petições iniciais, pareceres ministeriais, atos administrativos e normativos — que constituem fontes centrais para a compreensão do funcionamento do microssistema da tutela coletiva.

Conforme argumenta Argyrou (2021), o estudo de caso fornece um arcabouço metodológico particularmente adequado para engajar o pesquisador com o contexto institucional em que o direito é produzido e aplicado. No campo jurídico, a análise de documentos permite não apenas identificar o conteúdo normativo das decisões, mas também observar como as normas são interpretadas, operacionalizadas e organizadas dentro das rotinas institucionais. O documento jurídico, nesse sentido, não é tratado como mero reflexo da norma abstrata, mas como expressão concreta de formas de atuação institucional.

Essa perspectiva é reforçada por Maíra Machado (2009), para quem o estudo de caso possibilita acompanhar um evento jurídico ao longo do tempo, identificando como instituições, práticas e categorias jurídicas se articulam em situações específicas. A autora destaca que a análise documental permite reconstruir os diferentes momentos de um caso, os elementos que informam a atuação dos órgãos envolvidos e os modos como se estruturam as decisões ao longo do processo. Com isso, o estudo de caso contribui para revelar os mecanismos de funcionamento do sistema de justiça a partir de sua própria documentação.

Ao concentrar-se na análise documental, esta pesquisa busca compreender de que forma os documentos processuais e administrativos expressam o modo de operação das ações coletivas no Brasil. A análise minuciosa dos autos permite identificar padrões argumentativos, estratégias de formulação de pedidos, fundamentos adotados pelas decisões, tipos de tutela deferida, bem como aspectos relacionados à extensão da eficácia das sentenças e à articulação entre diferentes instituições públicas.

Trata-se, assim, de uma abordagem que considera o documento jurídico como fonte empírica central, capaz de oferecer informações sistematizadas sobre a aplicação da legislação coletiva, a atuação dos legitimados, a organização processual das demandas e os formatos adotados para sua efetivação. O estudo de caso, ao privilegiar essa lente documental, oferece uma via metodológica robusta para acessar as práticas jurídicas tal como se desenvolvem nos autos.

A análise documental adotada nos estudos de caso integra-se a uma estratégia mais ampla de triangulação metodológica, que visa ampliar a robustez empírica da pesquisa. A articulação entre diferentes tipos de fonte — documentos, normas, entrevistas, observações — permite acompanhar o direito “em ação”, reconstruindo os percursos institucionais e os contextos de produção normativa. Nesse sentido, Argyrou (2021) ressalta que a triangulação permite ao pesquisador captar múltiplas dimensões do fenômeno jurídico, a partir da combinação entre dados normativos, institucionais e contextuais. O uso coordenado dessas fontes, dentro da lógica dos estudos de caso, possibilita uma compreensão mais abrangente dos processos jurídicos, ao conjugar a leitura formal dos documentos com as condições institucionais de sua formulação e aplicação.

A exposição dos casos a seguir preserva uma estrutura comum, que contempla a contextualização do litígio, a reconstrução documental da tramitação processual e os principais elementos analíticos associados ao objeto da pesquisa — como tipo de tutela pleiteada, legitimidade ativa, formato decisório e aspectos de cumprimento ou efetividade.

Esta etapa da pesquisa é dedicada à análise aprofundada de casos concretos, selecionados com base em critérios empíricos e metodológicos que garantem a diversidade temática, territorial e institucional do microssistema processual coletivo. A escolha dos estudos de caso foi orientada pelo princípio da triangulação metodológica, que se fundamenta na articulação de múltiplas abordagens, fontes e perspectivas analíticas em torno de um mesmo objeto de pesquisa.

A triangulação, tal como definida por Stake (2011), é um procedimento metodológico que busca validar, complementar ou expandir interpretações a partir do uso coordenado de dados adicionais. Para o autor, a triangulação amplia o horizonte interpretativo do pesquisador, ao permitir a observação do fenômeno sob diferentes ângulos. Em termos semelhantes, Flick (2013) sustenta que a triangulação consiste na combinação deliberada de diferentes métodos, fontes de dados, períodos temporais, ambientes e referenciais teóricos, com o propósito de capturar a complexidade empírica do fenômeno investigado. A triangulação pode envolver, segundo ele, tanto a utilização de múltiplos métodos

qualitativos quanto a combinação de técnicas qualitativas e quantitativas, a depender do desenho da pesquisa.

Nesta pesquisa, a triangulação será operacionalizada por meio da combinação dos seguintes instrumentos:

- I. levantamento e estudo de atos normativos e documentos institucionais emitidos por tribunais e órgãos do sistema de justiça;
- II. análise de conteúdo de entrevistas qualitativas com magistrados, servidores e outros atores do sistema coletivo;
- III. investigação empírica de processos judiciais individuais, com ênfase nas práticas decisórias e nos formatos de cumprimento da tutela coletiva.

A seguir, apresentamos a fundamentação metodológica desta etapa, bem como os estudos que serão de caso analisado, os critérios de seleção desses casos e um detalhamento de sua tramitação, atores envolvidos, tipo de tutela buscada, grau de efetividade, percepção institucional e inserção normativa no microssistema coletivo. Cada caso é articulado com as hipóteses e as perguntas da pesquisa, compondo um mosaico analítico que busca compreender, com base na triangulação, como “as coisas funcionam” no plano concreto da jurisdição coletiva brasileira (Stake, 2011).

3.1.2.1.1 Estudos de Caso Selecionados: contextualização geral

Esta subseção apresenta a contextualização dos casos selecionados para a etapa qualitativa da pesquisa, cuja análise individual será iniciada com o exame exploratório de um estudo de caso preliminar. A seleção dos processos foi orientada por critérios metodológicos voltados à composição de um conjunto empírico que refletisse a diversidade temática, territorial e institucional do microssistema coletivo. Buscou-se contemplar casos que, por um lado, envolvem litígios de alta relevância social e densidade normativa e, por outro, exprimem situações corriqueiras, reiteradas e estruturalmente relevantes, capazes de revelar o funcionamento ordinário da jurisdição coletiva. A riqueza analítica da seleção não está apenas na excepcionalidade dos eventos jurídicos, mas na possibilidade de observar como o processo coletivo opera, na prática, diante de demandas frequentes, formatos usuais de atuação e arranjos institucionais consolidados.

Ainda que os estudos de caso compartilhem uma estrutura analítica comum, sua seleção não obedeceu a critérios de representatividade estatística, mas sim à possibilidade de

iluminar aspectos centrais do funcionamento do processo coletivo em contextos concretos, conforme defendido pela literatura metodológica especializada (Argyrou, 2017; Machado, 2009).

A seguir, apresenta-se uma breve descrição de cada um, com indicação dos números processuais e dos aspectos centrais que justificam sua inclusão:

- **Caso Mariana:** trata-se do processo n. **1016756-84.2019.4.01.3800** que tramita na Justiça Federal (TRF-1), que integra um conjunto de ações civis públicas ajuizadas em decorrência do rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana (MG), em novembro de 2015. As ações envolvem múltiplos legitimados — como Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública e entidades da sociedade civil — e concentram-se na formulação de tutelas estruturais voltadas à reparação ambiental e social, à recomposição dos territórios atingidos e à responsabilização das empresas envolvidas, em especial a Samarco, a Vale e a BHP Billiton.
- **Caso Brumadinho:** trata-se da ação coletiva de natureza trabalhista movida pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Ferro e Metais Básicos de Brumadinho e Região, em razão do rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão, ocorrido em janeiro de 2019. O processo, de número **0010357-31.2019.5.03.0142**, tramita na Justiça do Trabalho de Minas Gerais (TRT da 3ª Região) e busca a responsabilização da empresa Vale S.A. pela morte de centenas de trabalhadores, além da implementação de medidas indenizatórias, reparatórias e preventivas. O caso é emblemático por envolver a maior tragédia trabalhista da história do país e por trazer à tona debates sobre a atuação preventiva do sistema coletivo e o alcance da tutela coletiva em matéria de saúde e segurança do trabalho.
- **Caso Estácio:** refere-se à ACP ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho do Rio de Janeiro contra a Sociedade de Ensino Estácio de Sá, visando ao reconhecimento do vínculo empregatício de professores contratados como prestadores de serviço autônomo. O processo, de número **0001323- 29.2012.5.01.0014**, tramita na Justiça do Trabalho da 1ª Região (RJ) e discute temas como contratação fraudulenta, subordinação estrutural e terceirização ilícita nas instituições privadas de ensino superior. A ação busca, entre outros pedidos, a assinatura das carteiras de trabalho dos docentes, além do pagamento das verbas trabalhistas devidas, funcionando como importante exemplo de uso do processo coletivo para regularização de vínculos em escala.

- **Caso CEF:** trata da ACP n. **0007205-76.2009.4.01.3500**, proposta pelo Ministério Público Federal perante a 6ª Vara Federal de Goiânia (GO) contra a Caixa Econômica Federal. A demanda visa à declaração de nulidade de cláusulas contratuais que autorizavam o desconto automático de valores creditados em contas-salário e contas-correntes para o pagamento de parcelas de empréstimos em atraso. A sentença foi favorável ao MPF e confirmada em grau recursal pela 5ª Turma do TRF-1, que reconheceu a nulidade da cláusula-tipo, determinou a restituição em dobro dos valores descontados e conferiu eficácia nacional à decisão — ponto relevante para análise da coisa julgada coletiva. O caso apresenta importante precedente na proteção de verbas alimentares no contexto bancário.
- **Caso ANS:** corresponde à ACP n. **0008008-18.2012.4.01.3900**, ajuizada pelo MPF no estado do Pará contra a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a União. A ação imputa omissão regulatória aos réus pela autorização indevida de funcionamento da operadora M.A.S. Gester, cujo capital social era manifestamente incompatível com as exigências normativas, e pela posterior transferência da carteira de beneficiários (cerca de 14 mil consumidores) à operadora Top Care, também financeiramente inviável. O colapso das duas operadoras resultou em desassistência generalizada e motivou a judicialização da responsabilidade do Estado. O processo permite examinar o papel do processo coletivo na responsabilização pública em casos de falha sistêmica na regulação da saúde suplementar.

Todos os processos listados foram devidamente localizados e acessados por meio das respectivas plataformas eletrônicas de tramitação processual, permitindo a obtenção dos autos digitais. A disponibilidade dos documentos processuais, em sua totalidade ou em extensão suficiente, viabilizou a realização da análise documental pretendida para cada caso, com a extração dos elementos necessários à reconstrução da tramitação, das estratégias processuais adotadas e das decisões proferidas. Esse acesso integral aos autos reforça a confiabilidade empírica da pesquisa e garante a consistência das inferências produzidas a partir dos estudos de caso. Além disso, sempre que possível, foram realizadas pesquisas documentais complementares, com o objetivo de contextualizar e aprofundar os estudos de caso, a partir do levantamento e da análise de notícias, comunicados institucionais, peças públicas e outros documentos relevantes relacionados aos litígios examinados.

3.1.2.1.2 Protocolo de estudos de caso: análise categorial e matriz de análise

Os estudos de caso foram realizados por meio da análise de documentos dos autos das ações selecionadas e de entrevistas em profundidade. Para sua operacionalização, serão aplicadas as técnicas de análise de conteúdo categorial (Bardin, 2016), com a elaboração de categorias prévias de análise em formato de uma matriz a ser aplicada caso a caso. A elaboração dessa matriz de análise combina elementos do campo teórico de processo coletivo e das categorias de análise prévias e emergentes decorrentes das entrevistas realizadas.

A elaboração de uma matriz prévia de análise não impede a formulação de categorias emergentes que foram identificadas no momento da análise e em cada caso especificamente. Por isso, ela apresenta campos finais que foram preenchidos de forma livre para que essas especificidades fossem consideradas e, posteriormente, ponderadas quanto ao seu potencial de análise.

O [Apêndice C](#) apresenta a versão da matriz que foi elaborada e validada, tanto pela equipe de pesquisa como em testes prévios de análise dos dados. Ela foi elaborada a partir das principais bases teóricas, das categorias prévias e emergentes das entrevistas e dos dados dos próprios casos a serem analisados. A análise por meio dessa ferramenta permite a articulação mais sistematizada dos dados com a frente quantitativa, bem como não exclui a análise mais aberta das informações de cada caso, como demanda a técnica de estudo de caso em uma perspectiva qualitativa.

3.1.2.2 Entrevistas semiestruturadas

Este capítulo detalha a metodologia empregada nesta pesquisa para análise qualitativa interpretativista sobre ações coletivas no Brasil, com base em um plano metodológico original e nas observações e nos ajustes realizados durante a fase de coleta de dados. A técnica das entrevistas tem como objetivo geral compreender as percepções, as experiências e os significados atribuídos por magistrados e magistradas, agentes públicos e representantes da sociedade civil ao processo das ações coletivas.

Esta frente de pesquisa adota o paradigma interpretativista, buscando compreender os fenômenos sociais a partir dos significados que os próprios atores lhes atribuem. O foco reside na interpretação de experiências, discursos e contextos, reconhecendo a subjetividade como parte inerente da construção da realidade social. Essa abordagem

rejeita a busca por leis universais e a neutralidade absoluta do pesquisador, valorizando a imersão no campo e a compreensão profunda das perspectivas dos participantes. A metodologia é exclusivamente qualitativa, priorizando a qualidade das informações, a profundidade das análises e a riqueza das descrições em detrimento da quantificação ou generalização estatística.

O processo de mapeamento e seleção de participantes para as entrevistas combinaram estratégias para garantir a diversidade e a profundidade das perspectivas coletadas. Os perfis de entrevistados e entrevistadas foram selecionados a partir de grupos que abrangem as principais instituições envolvidas na tramitação de ações coletivas, elencados na tabela abaixo:

Tabela 4: Relação dos grupos e instituições abrangidas pelas entrevistas realizadas na etapa qualitativa

Grupos	Descrição
Magistrados(as)	Juizes(as) e desembargadores(as) atuantes em varas cíveis, fazenda pública, especializadas, ou em tribunais, em âmbito estadual e federal.
Agentes Públicos	Membros(as) do Ministério Público (Federal e Estadual), defensores(as) públicos (federais e estaduais) e também procuradores(as) (federais, estaduais, municipais) com atuação em ações coletivas.
Sociedade Civil	Representantes de organizações da sociedade civil que tenham liderado e/ou participado de ações coletivas.
Nugepnacs	Integrantes dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac).

A estratégia de mapeamento de atores foi pautada por uma combinação de técnicas para otimizar o recrutamento e garantir a heterogeneidade da seleção de entrevistados e entrevistadas, técnicas essas que estão descritas na sequência.

- Seleção Intencional ou por Conveniência Qualificada

A seleção inicial buscou participantes com base em critérios de diversidade regional, de instância e área de atuação, além de disponibilidade e interesse. O objetivo foi garantir um ponto de partida com variedade de perfis relevantes.

- Seleção “Bola de Neve” (*Snowball Sampling*)

Esta técnica foi utilizada para acessar participantes potencialmente relevantes que não foram identificados inicialmente. Ao final de cada entrevista, foi solicitado ao participante que indicasse outros colegas ou contatos (dentro dos perfis buscados — magistrados e/

ou magistradas, agentes públicos, sociedade civil). Essa técnica foi empregada de forma controlada e complementar, não apenas buscando indicações de “boas referências”, mas também de agentes com perspectivas potencialmente contraditórias, visando mitigar vieses de homogeneidade e garantir a diversidade da seleção de entrevistados. Observou-se que as pessoas entrevistadas indicaram indivíduos de outras instituições, não apenas de suas próprias, o que contribuiu para uma maior diversidade de perspectivas na seleção.

- Identificação de Informantes-Chave (“Memórias Institucionais”)

Um dos esforços empreendidos foi identificar indivíduos que pudessem ser considerados “memórias institucionais” em relação às ações coletivas. Esses são profissionais com longa trajetória, ocupação de cargos estratégicos, participação em marcos legais ou jurisprudenciais relevantes, ou reconhecimento notório por seus pares, conferindo-lhes conhecimento aprofundado e perspectiva histórica singular. A identificação ocorreu principalmente por meio do método *snowball*, atrelado a consulta prévia a associações de classe e entidades representativas. A inclusão dessas vozes, com uma visão histórica das instituições, é estratégica para capturar uma compreensão mais rica e contextualizada das transformações e continuidades percebidas.

3.1.2.2.1 Mapeamento das organizações e de seus representantes

Conforme as técnicas descritas no item anterior, a seleção dos potenciais participantes considerou um conjunto de critérios sistemáticos. A partir da definição do público-alvo, vide tabela 4, realizou-se o levantamento das estruturas institucionais relevantes para o estudo das ações coletivas. Sendo assim, foi iniciada (1) a listagem das instituições mapeadas dentro do recorte previsto para esta pesquisa, seguida (2) da identificação de seus representantes institucionais, incluindo presidências dos tribunais de justiça estaduais, federais e do Trabalho, bem como integrantes de Nugepnacs, que, no âmbito do Judiciário, se mostraram estruturas-chave, e outros grupos especializados⁵ que foram reconhecidos por suas atuações em casos coletivos de destaque, levantados a partir de ações estudadas, informações disponíveis nos *websites* dos tribunais, Ministérios Públicos e Defensorias, e complementadas por buscas ativas na internet.

5 Como por exemplo: o Núcleo de Defesa do Consumidor e Tutelas Coletivas (Nudecontu) da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, ou então o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (Caoma) do Ministério Público de Minas Gerais e CAO Cível e Tutela Coletiva do Ministério Público de São Paulo, entre outros.

Com o objetivo de subsidiar triangulações qualitativas, foi realizada uma terceira listagem (3) de atores com posição de destaque nos casos selecionados para o estudo de casos, contemplando magistrados(as) responsáveis, representantes das instituições envolvidas, defensores(as) e promotores(as) atuantes.

Um último critério utilizado neste mapeamento inicial (4) consistiu no envio de ofícios às instituições, solicitando a indicação de pontos focais, o que permitiu, em alguns casos, identificar contatos estrategicamente relevantes apontados pelas próprias instituições.

Em relação à sociedade civil, foram incluídas associações, institutos e federações que tiveram papel ativo em ações coletivas, seja como autores(as), *amicus curiae* ou articuladores(as) em litígios de relevância nacional. Esse recorte permitiu alcançar não apenas agentes institucionais, mas também as organizações que representam diretamente interesses difusos e coletivos.

Após todas as etapas de listagem e busca pelos contatos contemplados no recorte da etapa qualitativa da pesquisa, os(as) potenciais participantes foram contatados(as) formalmente por meio do envio de ofício por *e-mail*, contendo breve apresentação da pesquisa, seus objetivos, a chancela do CNJ e o devido convite à participação ou solicitação de ponto focal de contato dentro da instituição. O envio contemplou tribunais (por meio de Nugepnacs e Presidências), Ministérios Públicos, Defensorias e entidades da sociedade civil mapeadas previamente.

Foram contabilizados mais de 275 *e-mails* enviados entre convites e reiteraões, atendendo ao requisito metodológico de realizar ao menos duas tentativas formais de contato quando a primeira solicitação não obtinha resposta. Ainda assim, esse número não reflete a totalidade dos esforços empreendidos, já que diversos agentes foram contatados por outros meios, principalmente por mensagens diretas via WhatsApp.

No processo de agendamento, as entrevistas foram organizadas de acordo com a disponibilidade dos(as) participantes, respeitando a agenda previamente delineada para a pesquisa. Verificou-se, contudo, certa objeção de alguns órgãos e agentes públicos, expressa em pelo menos 5 recusas formais, derivadas de instituições do Ministério Público do Trabalho e Nugepnacs e expressivo número de ausências de respostas, sendo, pelo menos, 111 ausências e 20 confirmações de recebimento sem avanço positivo de agendamento.

Entre as instituições que informaram formalmente sobre a não participação nesta pesquisa por meio da concessão de entrevista por motivos diversos, estão: o Ministério Público do Trabalho em Goiás, onde “não houve manifestação de interesse dos procuradores da Regional em participar da pesquisa/entrevista”; o Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro, no qual agradeceram pelo convite mas informaram “que, infelizmente, não teriam representante da Regional para participar”; o Ministério Público do Trabalho no Rio Grande do Sul, que afirmou não ser possível “a participação de membro ou membra da PRT 4ª Região”. Também houve a resposta do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac) do Tribunal de Justiça de Rondônia, onde o “Presidente da Comissão Gestora de Precedentes (Cogepac) despachou informando que não indicaria representante diante da impossibilidade de participação no estudo”; e, por fim, o Nugepnac do Tribunal Federal da 4ª Região, que, mesmo reconhecendo “a relevância e o impacto” da pesquisa, informou que “no momento, não seria possível a participação na entrevista”, pois estavam em “período de transição na Vice-Presidência” e, com a nova gestão, estavam se “familiarizando com as demandas e também com os detalhes específicos do tema do estudo”.

Também pode-se notar certa resistência de alguns convidados e convidadas quanto à dúvida sobre o conteúdo que seria tratado durante as entrevistas. Por consequência, durante as tratativas, obtivemos diversas solicitações de acesso antecipado ao roteiro integral. A estratégia de mitigação adotada nesses casos consistiu em fornecer esclarecimentos adicionais sobre os objetivos da etapa qualitativa e antecipar apenas os blocos temáticos a serem abordados, resguardando, assim, o caráter exploratório e a fluidez da entrevista, em conformidade com boas práticas metodológicas.

Conforme o andamento do projeto e as dificuldades acima documentadas foram surgindo, a relação de participantes convidados(as) foi complementada por indicações da comissão designada pelo CNJ para o acompanhamento da pesquisa, por contatos da equipe de pesquisa e também pela rede de participantes formada a partir da aplicação do método *snowball*.

Vale enfatizar sobre as tentativas de contato que todos(as) os(as) agentes e instituições mapeadas que não responderam aos convites iniciais tiveram a comunicação reforçada em, pelo menos, uma vez, chegando até quatro tentativas em alguns casos em que não foi possível a substituição da pessoa ou instituição contatada. Já as pessoas convidadas de forma direta pelo WhatsApp, que por motivos desconhecidos não continuaram a conversa após o recebimento do convite ou não chegaram a responder a primeira iteração, também receberam mais de uma tentativa de contato em espaços de dias, semanas e,

em alguns casos, meses. Nesse sentido, o preceito utilizado para o envio das reiteraões de convite foi sistematizado em (1) ao menos um reforço em todos os casos que não foi obtida resposta ao convite inicial; e as demais tentativas (2) priorizadas pela percepção de distância ao critério de saturação empírica, ou conforme maior grau de necessidade para a obtenção da representatividade do grupo ou região de atuação. Nas situações em que foi possível o contato com outros núcleos de uma mesma instituição ou pares diretos das pessoas mapeadas, os convites não foram reenviados.

Contudo, visando ainda alcançar extenuantes tentativas, foram extrapoladas possíveis barreiras de recorte regional e ampliadas as possibilidades para o alcance da diversidade proposta pelos moldes desta pesquisa. Tanto as novas indicações, as buscas ativas por outras opções de contatos dentro do perfil previamente estabelecido quanto os contatos advindos do método *snowball* sofrem manutenções dinâmicas e contínuas.

No total, foram realizadas 41 entrevistas válidas com participantes de diversas instituições, cargos e unidades da federação. Além disso, foram conduzidos dois pré-testes com perfis relevantes para a pesquisa: uma com uma representante da Defensoria Pública de São Paulo e outra com um sindicalista do Sindicato dos Petroleiros. A tabela a seguir detalha a distribuição do total de entrevistas realizadas, permitindo a avaliação da diversidade da amostra.

Os entrevistados e as entrevistadas são divididos em três grupos: Poder Judiciário, agentes públicos e sociedade civil. Esses grupos, por sua vez, se dividem entre os seguintes subgrupos:

- Poder Judiciário — magistrados(as), servidores(as) gerais e servidores de Nugepnacs;
- Agentes públicos — defensores(as), promotores(as) e procuradores(as); e
- Sociedade civil — integrantes e advogados de movimentos sociais, sindicatos e entidades de classe.

Tabela 5: Número de entrevistas realizadas por grupo e região

Entrevistas realizadas	Norte	Nordeste	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nacional	Cases	
Defensoria	1	2	1	2	1	0	1	
Ministério Público	1	2	1	1	1	4	1	
Judiciário	1	1	3	3	2	0	2	
Judiciário Nugepnac	1	–	0	2	1	0	0	
Sociedade civil	–	1	0	–	0	4	2	
Total	4	6	5	8	5	8	6	41

O hífen significa que não foi realizada entrevista com representante exclusivo da região, mas que outras entrevistas contemplaram a região em questão.

O processo de coleta de dados qualitativos de entrevistas foi encerrado com base no critério de saturação empírica. Esse critério indica que a inclusão de novas unidades amostrais não resultaria na emergência de categorias, temas ou percepções distintas, mas apenas na reiteração de informações e experiências já registradas. Uma vez atingida a saturação para os grupos de atores investigados, concluiu-se que o conjunto de 41 entrevistas válidas é robusto e metodologicamente suficiente para a triangulação com os estudos de caso e a análise quantitativa, garantindo a validade interna e a representatividade temática dos resultados preliminares.

Buscou-se assegurar ao menos uma entrevista por região do país para cada tipo de grupo selecionado. Essa meta foi alcançada na maioria dos casos. Contudo, não foi possível realizar entrevista com representantes de organizações da sociedade civil das regiões Sul e Centro-Oeste. No caso da região Sul, foi estabelecido contato com a Agapan, sem êxito no agendamento. Já na região Centro-Oeste, houve contato com uma representante do MAM (Movimento pela Soberania Popular na Mineração), igualmente sem confirmação da entrevista. Registra-se que foram empreendidos todos os esforços razoáveis para que esses grupos fossem contemplados na pesquisa.

3.1.2.2 Ambiente, organização e condução das entrevistas

A condução das entrevistas foi realizada por uma única pesquisadora, e elas tiveram duração média de 60 minutos. O procedimento incluiu gravação em áudio e transcrição pela Inteligência Artificial do Microsoft Teams, mediante consentimento expresso dos(as) participantes, por meio da confirmação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), além da elaboração de notas de campo destinadas a registrar elementos contextuais e não verbais relevantes para a análise.

O TCLE foi apresentado de forma oral ao final de cada entrevista, em que o consentimento de cada participante foi dado verbalmente em gravação, com a informação do nome e CPF de cada um dos entrevistados e entrevistadas. O TCLE informou sobre objetivos, procedimentos, sigilo, anonimato, uso dos dados exclusivamente para fins acadêmicos/de pesquisa, e o direito de desistir a qualquer momento.

Embora o desenho metodológico previsse entrevistas individuais, em um caso, mesmo após a explicação da metodologia individual, o convidado optou por participar em grupo. Nessa situação, a manifestação coletiva foi tratada como uma única unidade analítica, interpretada como expressão da posição institucional. Ainda que não se trate do formato originalmente planejado, a estratégia mostrou-se adequada, já que os depoimentos se revelaram complementares e coerentes. Optou-se, assim, por incorporar esse material, dada sua relevância para a pesquisa.

Um aspecto interessante e enriquecedor foi a indicação espontânea, por parte de vários(as) participantes, de bibliografia considerada relevante para o estudo, recurso que contribuirá para a fase de análise qualitativa dos dados.

3.1.2.2.3 Elaboração de roteiros de entrevista e plano de análise dos dados

Foram elaborados roteiros contendo eixos temáticos e perguntas-chave derivados dos objetivos específicos da pesquisa. O roteiro serviu como um guia, permitindo à entrevistadora explorar respostas, solicitar exemplos, aprofundar questões e adaptar a ordem ou a formulação das perguntas conforme a interação com o(a) entrevistado(a).

Uma adaptação importante na prática foi a flexibilização do roteiro para abranger servidores(as) públicos(as) em tribunais. Embora houvesse o roteiro direcionado para servidores(as) públicos alocados(as) em Nugepnacs, não havia um roteiro específico para servidores(as) do Judiciário fora desses núcleos. Assim, a decisão da pesquisadora foi a adaptação dos roteiros direcionados aos magistrados, o que se mostrou eficaz para a coleta de dados, sem alterações substanciais no conteúdo.

A redação final dos roteiros de entrevista está disponível no [Apêndice A](#).

Os roteiros foram pré-testados com dois participantes de grupos distintos (uma defensora do estado de São Paulo e um sindicalista do Sindicato dos Petroleiros do Estado do Rio de Janeiro). Os pré-testes foram realizados com pessoas mais próximas que puderam

fornecer *feedback* sobre os roteiros, confirmando a eficiência das perguntas elaboradas e não demandando mudanças significativas.

A análise dos dados será realizada de forma artesanal e reflexiva, focada na interpretação dos significados presentes nas narrativas dos(as) participantes. As etapas incluem:

- **Transcrição:** correção das transcrições realizadas por Inteligência Artificial.
- **Imersão e Leitura Flutuante:** leitura repetida e atenta das transcrições e anotações para familiarização com o material e compreensão inicial de ideias, sentimentos e experiências. Audições paralelas das gravações para complementar esta etapa.
- **Identificação de Passagens Significativas:** destaque de trechos, citações, narrativas ou argumentos relevantes para os objetivos da pesquisa, com marcação de “momentos-chave”.
- **Elaboração de Memorandos Analíticos:** escrita de memorandos reflexivos sobre cada entrevista ou conjunto de entrevistas, registrando impressões iniciais, *insights*, conexões e possíveis temas emergentes.
- **Identificação e Desenvolvimento de Temas Interpretativos:** a partir da imersão e dos memorandos, identificação de padrões recorrentes de significado, tensões, convergências e divergências. Esses padrões serão agrupados dentro de cada bloco temático dos roteiros, com um processo de refinamento.
- **Análise Comparativa Intra e Intergrupos:** após coleta e análise, as percepções poderão ser analisadas comparativamente dentro de cada grupo e entre os diferentes grupos, explorando convergências, divergências e complementaridades.
- **Construção da Narrativa Analítica:** apresentação da análise final em formato de relatório, integrando os temas interpretativos com citações diretas (anonimizadas), de maneira a responder as questões norteadoras da pesquisa. A interpretação da pesquisadora será explicitada, conectando os achados com o referencial teórico e o contexto mais amplo das ações coletivas no Brasil, com ênfase na profundidade da compreensão.

O projeto segue rigorosamente as diretrizes éticas aplicáveis e as orientações do CNJ. A obtenção do TCLE de todos os participantes é fundamental. As gravações e transcrições serão armazenadas de forma segura, com acesso restrito e destruição após o prazo legal ou término da pesquisa. Os resultados serão utilizados estritamente para os fins da pesquisa e para subsidiar as discussões e as ações do CNJ.

3.2. MÉTODO QUANTITATIVO

As análises quantitativas desta pesquisa se dividem em duas frentes: (1) um panorama descritivo da tramitação de ações coletivas; e (2) um diagnóstico do impacto das ações coletivas no microssistema de precedentes⁶. De modo específico, a frente 1 busca construir um panorama em três verticais de investigação: (1) Perfil das partes, (2) Processamento e (3) Desfechos. Entre os desfechos das ações coletivas, destaca-se em especial a tramitação das execuções por sua complexidade e relevância do ponto de vista prático. A complexidade do microssistema processual coletivo tem implicações metodológicas nesta pesquisa, que constrói uma base de dados especificamente destinada a caracterizar a tramitação das execuções. Já no ponto 2, buscamos identificar de que forma as ações coletivas impactam os precedentes cadastrados no Banco Nacional de Precedentes Repetitivos (BNPR) e no Banco Nacional de Precedentes Qualificados (BNP), ambos os sistemas mantidos pelo CNJ.

Nesta seção, descrevemos as quatro bases de dados que serão analisadas utilizando métodos quantitativos e os respectivos processos de construção. A primeira dessas bases é composta por dados secundários compilados pelo CNJ e que constituem o Cacol. Ela é composta por todos os casos cadastrados nele e servirá para: (1) realizar uma caracterização geral do microssistema processual coletivo no Brasil inteiro, (2) caracterizar o monitoramento do microssistema processual que é realizado pelo próprio CNJ e (3) como ponto de partida para a elaboração de duas amostras de dados processuais que viabilizam uma análise quantitativa dos conteúdos dos processos. Primeiro, foi elaborada uma amostra geral de todos os casos do Cacol, para compreender em detalhe o tipo de caso cadastrado. Depois, em um segundo momento, foi elaborada uma base de dados com os dados dos processos de cumprimento associados aos processos da amostra do Cacol. Esses casos podem ou não estar cadastrados no Cacol e foram obtidos a partir dos processos relacionados aos processos da amostra. Por fim, uma última base de dados foi compilada a partir de todos os precedentes cadastrados no BNPR e no BNP, com posterior categorização do grau de influência do microssistema processual coletivo em cada um deles. A tabela abaixo sistematiza os processos de elaboração dessas bases de dados, que são aprofundados nas subseções a seguir.

⁶ Por microssistema de precedentes, entende-se o sistema de formação de precedentes previsto nos artigos 926, 928 do Código de Processo Civil (Pinho *et al.* 2016).

Tabela 6: Relação de bases de dados elaboradas para análise quantitativa com descritivo das etapas de obtenção

Base de dados	Unidade amostra I	Número de registros	Etapas de obtenção		
			Listagem	Extração de microdados processuais	Processos de codificação
Registros do Cacol	Processo	903118	Base fornecida pelo CNJ	Não se aplica	1. Construção de variáveis a partir de protocolos de codificação aplicados à tabela de dados oficiais
Amostra de registros do Cacol	Processo	3994	Amostragem aleatória simples estratificada por tribunal e por ano	Extração de documentos e metadados do jus.br	1. Construção de variáveis a partir de protocolos de codificação dos dados extraídos da Consulta Processual 2. Recuperação de informações específicas utilizando <i>prompts</i> de Inteligência Artificial
Amostra de cumprimentos de sentença a da amostra do Cacol	Processo	1292	Levantamento no jus.br dos processos relacionados aos processos da “Amostra de registros do Cacol” cuja classe processual denota um cumprimento de sentença	Extração de documentos e metadados do jus.br	1. Construção de variáveis a partir de protocolos de codificação dos dados extraídos da Consulta Processual 2. Recuperação de informações específicas utilizando <i>prompts</i> de Inteligência Artificial
Registros do BNPR e BNP	Precedente	8432	Extração integral dos dados disponíveis no sistema mantido pelo CNJ	Não se aplica	Construção de variáveis a partir de protocolos de codificação aplicados à tabela de dados oficiais

Estruturamos a apresentação das bases de dados em três etapas sequenciais para padronizar a exposição, destacar certas comparações entre as bases e auxiliar na elaboração das justificativas metodológicas. A unidade de análise da maior parte das bases de dados é um processo judicial, identificado por um número identificador que, na maior parte dos casos, é a numeração única do CNJ⁷. Essa unidade foi adotada para que seja possível caracterizar o padrão de tramitação das ações coletivas com relação aos seus desfechos, uma categoria de análise importante que emerge das questões norteadoras da pesquisa. Para a base de dados de precedentes, essa mesma definição poderia ser adotada, mas optamos por utilizar a unidade “Precedente” por ser mais próxima do registro

7 Alguns registros do Cacol não são identificados pelo número único do CNJ, mas esses não são a maioria.

oficial mantido pelo CNJ nos sistemas Pangea e BNPR e ser diretamente o componente do microssistema processual de precedentes.

Após a definição das unidades de análise, a primeira etapa de obtenção de todas as bases de dados desta pesquisa é a etapa de Listagem. Esta etapa consiste em listar informações capazes de identificar as unidades observacionais que comporão as bases de dados finais. No caso dos Registros do Cacol e da base de precedentes, a listagem foi completa e buscou realizar uma extração completa dos dados mantidos pelo CNJ. Já nas bases amostrais, considerando o volume de informações que foi coletado, a etapa de listagem conta com uma seleção aleatória de unidades para coleta de dados.

Depois da listagem, nas bases amostrais, executamos uma etapa de enriquecimento de informações para cada observação listada. Neste momento, obtemos informações oficiais detalhadas sobre a tramitação de cada um dos processos selecionados para análise. Entre os detalhamentos, constam registros de eventos processuais, como proferimento de decisões, baixas, arquivamentos etc. e os próprios documentos dos autos.

Por fim, a elaboração de todas as bases de dados conta com uma etapa final de codificação. Nesta etapa, as informações oficiais obtidas são manipuladas para elaboração de códigos, que são “rótulo ou valor sistematicamente atribuído a uma característica de interesse de um caso, decisão, juiz, voto ou outro objeto de estudo, de acordo com regras previamente definidas” (Lee, 2014). Todo o processo de codificação da etapa quantitativa desta pesquisa é automático e realizado utilizando *scripts* em linguagens de programação ou *prompts* de inteligência artificial. Essa metodologia foi adotada para garantir a transparência e a reprodutibilidade dos resultados obtidos nesta pesquisa. As codificações automáticas realizadas nesta pesquisa consistem em (1) criar variáveis a partir dos valores de variáveis existentes⁸ ou (2) extrair informações objetivas e não ambíguas a partir de *prompts* aplicados em ferramentas Inteligência Artificial. No que diz respeito às codificações realizadas por IA, reconhecemos que o resultado da aplicação de um *prompt* é menos reprodutível e replicável que uma codificação simples como uma busca por palavras-chave. Entretanto, todos os *prompts* aplicados foram feitos para simplificar a etapa de extração de trechos específicos sempre disponíveis e não ambíguos, mas entranhados nos documentos de processos. Por isso, não consideramos que a utilização de ferramentas de IA representa uma fragilidade metodológica, pois serve apenas para extrair trechos de texto que fazem parte da própria constituição dos documentos. De

8 Por exemplo a variável “houve_acordo” recebe o rótulo “Sim” quando a movimentação “Homologada transação” faz parte do rol de movimentações registradas na lista de andamentos processuais extraída da ferramenta de consulta processual.

toda forma, para garantir a validade dos códigos mencionados na etapa de extração de informações por IA, a codificação foi revisada por pesquisadores, sendo os respectivos percentuais de validação descritos neste capítulo.

Por fim, ressaltamos que o processo de codificação adotado nesta pesquisa é indutivo, na medida em que novos códigos são criados conforme a necessidade de uma quantificação específica. Muitos códigos, como por exemplo uma variável “semestre de ajuizamento”, são construídos no momento de elaboração de gráficos e tabelas e, para não poluir o material, eles não foram explicitamente listados se o seu processo de codificação é simples. Codificações complexas, entretanto, estão descritas em detalhes no [Apêndice B](#). Essas são as codificações realizadas por Inteligência Artificial. De toda forma, a coleta de dados brutos por consulta processual é o lastro de todas as codificações e fornece o subsídio empírico mais relevante para todas as investigações, de tal forma que a maior parte dos códigos é de simples interpretação, ainda que o processo de implementação de cada um deles possa não ser simples.

Nas subseções a seguir, descrevemos detalhadamente o processo de obtenção de cada base de dados.

3.2.1 Obtenção de dados que subsidiam o panorama descritivo da tramitação de ações coletivas.

Para realizar uma **caracterização da tramitação de ações coletivas**, esta pesquisa elabora três bases de dados de informações processuais. A primeira delas é uma base de dados secundários e integra um dos objetos de estudo desta pesquisa, o Cacol. Essa base de dados será denominada base de **Registros do Cacol**. Essa base é o ponto de partida de duas bases complementares que consistem em (1) informações mais aprofundadas sobre uma amostra dos processos registrados no Cacol e (2) os respectivos cumprimentos de sentença relacionados aos processos da amostra mencionada acima.

Descrevemos a seguir a base de Registros do Cacol e as bases amostrais separadamente, estruturando a descrição de acordo com as semelhanças de cada uma delas.

3.2.1.1 Base de dados de registros do Cacol

O ponto de partida das análises quantitativas deste projeto é um conjunto de registros extraídos do DataJud, que compõem o Cacol. Essa base de dados foi obtida mediante

solicitação de informações ao CNJ e contém todos os processos cadastrados no DataJud nas classes Ação Civil Coletiva (63), Ação Civil Pública (65), Ação Civil Pública Infância e Juventude (1690), Ação Popular (66), Mandado de Segurança Coletivo (119), Ação de Cumprimento (980) e assuntos 12755, 12756, 12757 e 12758. Essa extração coincide com o método de elaboração do Painel Cacol. Além da extração dos processos em si, também solicitamos acesso a um conjunto de variáveis-padrão constantes no DataJud. Dessa forma, considerando a compatibilidade entre a extração realizada no DataJud e a documentação do Painel Cacol, consideramos que essa extração representa o conteúdo do Cacol com grau de fidelidade elevado. Por esse motivo, embora esta pesquisa adote um recorte regional específico para viabilizar a sua execução, esta base registra informações sobre todos os tribunais brasileiros e consequentemente permite realizar inferências sobre as ações coletivas brasileiras e o próprio Cacol, a menos de erros de cadastro. No que segue, vamos nos referir à essa extração realizada no DataJud como Cacol, para garantir a clareza da exposição, muito embora possa existir uma diferença entre os conjuntos de dados. Qualificar essa diferença não está entre os objetivos desta pesquisa, de tal forma que eventuais divergências devem ser interpretadas como limitações desta metodologia.

Os campos obtidos são bastante detalhados e registram informações extraídas do sistema DataJud, que também alimenta o Cacol. A listagem completa de campos obtidos está registrada no [Apêndice F](#) e, em geral, registra aspectos-chave da tramitação dos processos como, por exemplo, as datas de julgamentos, baixas e arquivamentos; a presença ou a ausência de sentenças procedentes, a classe e os assuntos dos processos. Considerando a riqueza de informações já acompanhada pelo CNJ, só foi necessário realizar algumas codificações adicionais para complementar o conteúdo extraído do DataJud: algumas relativas aos tempos processuais e outras relativa aos desfechos dos julgamentos em primeiro grau, segundo grau e instâncias superiores. A descrição dessas codificações adicionais também está disponível no [Apêndice E](#).

3.2.1.2 Base de dados amostrais

A partir dos registros do Cacol, obtivemos duas bases de dados amostrais que aprofundam a análise proposta ao nível do conteúdo dos processos do Cacol. As informações dessas bases de dados consistem em um conjunto de informações estruturadas em tabelas composto por (1) registros e documentos oficiais obtidos de forma automatizada em ferramentas de consulta processual e (2) variáveis construídas a partir dos registros oficiais aplicando protocolos específicos.

Para todas as bases de dados descritas nesta seção, as seguintes informações brutas foram obtidas:

- Partes do processo, possivelmente anonimizadas nos termos da Resolução 121/2010 do CNJ⁹.
- Assunto, Classes e Movimentações processuais nos termos da Resolução n. 46/2007 do CNJ.
- Lista de documentos anexados ao processo e acessíveis à equipe de pesquisa¹⁰ incluindo, quando disponíveis:
 - Decisões interlocutórias;
 - Petições iniciais;
 - Contestações;
 - Sentença dos processos em 1º grau;
 - Acórdãos/Decisões monocráticas dos processos em 2º grau (se existirem);
 - Acórdãos/Decisões monocráticas de todos os desdobramentos do processo no Supremo Tribunal Federal (STF) ou Superior Tribunal de Justiça (STJ) (se existirem); e
 - Lista de processos relacionados.

A coleta dos microdados processuais das duas bases é feita em três etapas:

(1) listagem de processos, (2) enriquecimento de dados por consulta automatizada e a ferramenta de consulta processual e (3) codificação híbrida por inteligência artificial e regras rígidas aplicadas aos metadados dos processos. A etapa de listagem de processos consiste em obter uma lista de casos pertinentes ao escopo delimitado. A etapa de enriquecimento dos dados consiste em obter os microdados mediante consulta automatizada dos números de processos listados no sistema jus.br. Por fim, a etapa de extração de informações com instrumentos baseados em IA permite uma análise do conteúdo dos documentos em escala.

A partir da base completa do Cacol, foi realizada amostragem de 6.500 processos para análise detida. O procedimento amostral selecionou 100 processos aleatórios por ano

⁹ As partes das reclamações trabalhistas analisadas não estão disponíveis nesse formato. Todas as análises envolvendo partes com base em microdados de reclamações trabalhistas têm origem na base completa do Cacol ou em informações extraídas dos autos.

¹⁰ Para obtenção dos documentos, os pesquisadores da ABJ tiveram acesso à íntegra dos autos.

de ajuizamento nos 13 tribunais do recorte regional, resultando em 500 processos por tribunal ao todo. Destes, 4436 microdados a eles respectivos estavam disponíveis para consulta pública na plataforma jus.br e foram organizados em bases de dados tabulares para análise. O percentual de perda da amostra sorteada para o que efetivamente foi consultado foi de cerca de 32%, estável em todos os tribunais. Ao final da coleta, cada tribunal contou com cerca de 340 processos na amostra final. Não se considera que a indisponibilidade de informações do processo no jus.br cause nenhum tipo de viés significativo nesta análise.

A base de dados de amostral de todos os 3994 processos possui informações textuais contidas nos autos e um grupo de informações disponível nos metadados dos processos¹¹. O dicionário desse último grupo de informações está descrito no [Apêndice E](#). Embora esse grupo de informações não leve em conta dados textuais, que são obtidos nesta pesquisa mediante utilização de IA, isso não diminui a utilidade desses dados, pois as movimentações processuais são consideradas altamente informativas sobre a ocorrência de datas e eventos relevantes do processo, possibilitando que certas informações sejam extraídas sem precisar processar os documentos. Em particular, a partir dessas informações são computadas as seguintes datas e tempos de tramitação dos processos:

- Tempo total do processo: diferença em dias entre a data de ajuizamento e a data da movimentação de arquivamento definitivo do processo, identificada de duas formas: primeiramente pela identificação de data e movimentos de arquivamento extraídas automaticamente nos campos padrão do DataJud ou, caso não estivesse disponível, pelo texto da movimentação ou pelos códigos 228, 861 e 12430 da TPU obtidos mediante extração da plataforma jus.br.
- Tempo até o primeiro julgamento: diferença em dias entre a data de ajuizamento e a data da primeira movimentação que indica o proferimento de uma decisão de mérito, identificada de duas formas: primeiramente pela identificação de data e movimentos de julgamento extraídas automaticamente nos campos padrão do DataJud ou, caso não estivesse disponível, pelo texto da movimentação ou pelo uso de um código pertencente às ramificações da TPU sob o código 193.

Tempo até o julgamento do último recurso: diferença em dias entre a data de ajuizamento e a data da última movimentação que indica o proferimento de uma decisão recursal, identificada de duas formas: primeiramente pela identificação de data e movimentos da última decisão recursal extraídas automaticamente nos campos padrão do DataJud ou,

11 Os microdados consistem em partes, movimentos, classes e assuntos.

caso não estivesse disponível, pelo texto da movimentação ou pelo uso de um código pertencente às ramificações da TPU sob o código 193 nos processos de segundo grau.

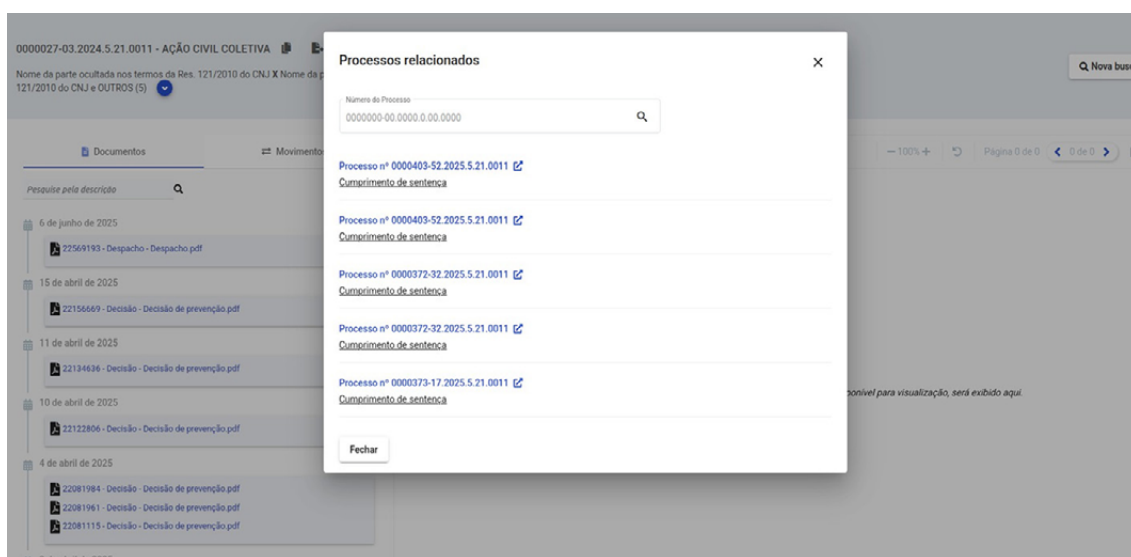
- Tempo até o início da fase de execução: diferença em dias entre a data de ajuizamento e a data da primeira movimentação que indica o proferimento do início da fase de liquidação do processo ou a troca de classes de processo da fase de conhecimento para “cumprimento de sentença”, identificada pelo texto da movimentação ou pelo uso de um código pertinentes na TPU. No caso dos processos trabalhistas, computa-se também o tempo até o início da fase de execução, pois as movimentações costumam registrar separadamente o início da liquidação e o início da execução.

Todos os cálculos de tempo foram realizados por meio da técnica estatística denominada análise de sobrevivência, que possibilita utilizar também processos ainda em andamento na estimação do tempo até a ocorrência de determinados eventos processuais. A metodologia baseia-se no conceito de censura: distinguem-se, de um lado, os dados completos, nos quais o evento de interesse, como julgamento, início da execução ou arquivamento, foi efetivamente observado, e, de outro, os casos censurados, em que apenas se sabe que já houve decurso de tempo, por vezes significativo, sem que o evento tenha ocorrido até o momento da observação. Nesses últimos, a informação disponível indica apenas que o tempo até o evento é maior do que aquele já registrado na amostra. Em todos os cálculos de sobrevivência de processos deste projeto, reportamos ao final o tempo mediano entre duas datas de interesse obtido mediante a estimação de curvas de Kaplan-Meier. O indicador de censura adotado em cada cálculo fica explícito pelo contexto e consiste em considerar a ausência de uma data terminativa de um intervalo em questão. Por exemplo, para o cálculo do tempo total das ações coletivas estima-se o tempo em dias entre ajuizamento e arquivamento e os casos em que o arquivamento não está disponível são considerados censurados. Nessa situação considera-se o tempo dos processos censurados como o tempo decorrido entre a data de ajuizamento e o final da coleta de dados em 20/11/2025.

A partir desses 4436 microdados, foi obtida uma nova base de dados a partir dos processos relacionados. A lista de “processos relacionados” compõe uma das informações que podem ser extraídas da plataforma jus.br, conforme ilustra a Figura 2. Essa ferramenta foi utilizada para dar origem a uma nova lista de processos, que posteriormente foi extraída mediante consulta processual automática e codificação assim como da primeira base amostral mencionada.

A etapa de listagem dessa nova base de dados de cumprimentos de sentença consistiu em extrair todos os números de processos listados em pelo menos um dos 4436 processos da primeira amostra. Depois, filtramos apenas aqueles cuja classe fosse “Cumprimento de sentença”, “Cumprimento Provisório de Sentença”, “Ação de Cumprimento”, “Cumprimento Provisório de Ações Coletivas”, “Cumprimento de Sentença de Ações Coletivas”, “Cumprimento de Sentença contra a Fazenda Pública” e “Cumprimento Provisório de Decisão”. O resultado da aplicação desse filtro é uma lista de 1292 novos processos. Sobre esses processos, aplicamos as mesmas etapas posteriores de enriquecimento mediante consulta na plataforma jus.br e codificação das informações coletadas.

Figura 2: Exemplo de extração de processos relacionados do jus.br



Fonte: elaboração própria.

Por fim, destacamos agora as codificações complexas que foram elaboradas utilizando inteligência artificial. Foram aplicados três *prompts* para extração de informações das petições iniciais, sentenças e decisões dos processos. Os *prompts* foram aplicados apenas a documentos que estavam disponíveis e acessíveis para a equipe de análise. Ao todo, foram analisadas 3835 petições iniciais, 3101 sentenças e 3291 processos com pelo menos uma decisão válida. A seguir, descrevemos de modo geral os campos extraídos dos documentos, enquanto os *prompts* na íntegra estão disponíveis no [Apêndice B](#). Embora os acórdãos tenham sido obtidos mediante consulta no jus.br, a análise da tramitação dos processos em segundo grau foi conduzida apenas utilizando as movimentações processuais.

Aplicamos às petições iniciais um *prompt* específico de extração estruturada, apresentado no [Apêndice B.1](#), destinado a converter o conteúdo narrativo do documento em dados organizados. O procedimento começa pela identificação dos metadados fundamentais do processo, como o número do processo e o tipo de ação ajuizada, incluindo eventual referência à tutela de urgência.

Em seguida, o sistema classifica a natureza jurídica do direito discutido, distinguindo entre ação individual simples e as diferentes modalidades de direitos coletivos, e registra o trecho textual que fundamenta essa classificação. Também determina o tema da demanda, enquadrando o processo em uma categoria temática fechada previamente definida e produzindo simultaneamente uma descrição temática aberta mais detalhada sobre a matéria discutida.

O modelo identifica todas as partes do processo, indicando nome, papel processual e polo correspondente. Depois, extrai os pedidos formulados na petição inicial, descrevendo cada pedido, registrando o trecho literal de origem e informando se está associado à tutela de urgência. Além disso, verifica se existe ao menos um pedido urgente no conjunto da demanda.

O *prompt* ainda identifica os pedidos constantes na petição inicial, classificando o tipo de obrigação requerida, apontando a parte afetada e apresentando um resumo interpretativo acompanhado do excerto original. Também delimita o alcance subjetivo pretendido pela ação, identificando quem são os beneficiários do pedido e se a pretensão favorece apenas um indivíduo ou um grupo.

Aplicamos às sentenças proferidas no contexto de ações coletivas um *prompt* específico (descrito no [Apêndice B.2](#)) destinado à extração estruturada de informações processuais e decisórias. Inicialmente, o procedimento identifica os metadados básicos do processo, como o número do processo e o tipo de ação ajuizada, incluindo eventual menção à tutela de urgência. Em seguida, classifica a natureza jurídica do direito discutido distinguindo entre ação individual simples, direitos coletivos próprios, difusos, individuais homogêneos ou indisponíveis e registra o trecho literal da sentença que fundamenta essa classificação.

O mesmo sistema também determina o tema da demanda, enquadrando o processo em uma categoria temática fechada previamente definida (como saúde ou direito ambiental) e produzindo simultaneamente uma descrição temática aberta, mais detalhada, da matéria discutida. Na sequência, identifica todas as partes do processo, indicando o nome, o papel processual (autor, réu, impetrante etc.) e o respectivo polo (ativo ou passivo).

Quanto ao conteúdo decisório, o *prompt* das sentenças extrai informações sobre decisões liminares, registrando o trecho correspondente e indicando se houve concessão de tutela antecipada. Além disso, identifica todas as determinações relevantes da sentença, classificando o tipo de obrigação imposta, apontando a parte afetada e apresentando um resumo interpretativo acompanhado do excerto original. Também delimita o alcance subjetivo da decisão, identificando os beneficiários da ação e se a sentença favorece apenas um indivíduo ou um grupo, bem como verifica a eventual homologação de acordo.

Por fim, o modelo coleta uma lista de dados probatórios especificando o tipo de prova, o trecho correspondente e sua efetiva apresentação e extrai informações relativas à efetividade da decisão, indicando se houve fase de execução, se a obrigação foi satisfeita e os trechos comprobatórios. De modo complementar, identifica a ocorrência de liquidação da sentença, apontando quais obrigações foram liquidadas e os excertos textuais que demonstram essa etapa processual.

Os *prompts* utilizados para extrair essas informações está disponível no apêndice. Resaltamos que pequenas alterações ainda poderão ser realizadas no *prompt*, mas uma verificação manual da qualidade das extrações atingiu 92% de acurácia nas extrações, quando consideramos o acerto por processo.

3.2.2 Obtenção de dados sobre precedentes

Na segunda frente de análises quantitativas, doravante denominada de **diagnóstico do microssistema de precedentes**, busca-se caracterizar o impacto das ações coletivas entre os julgados cadastrados no BNPR e no BNP. No momento da elaboração deste produto, o BNP conta com 8317 registros enquanto o BNPR conta com 4952 registros. Os cadastros têm similaridades entre si, registrando informações acerca desses mesmos IRDRs por exemplo. O objetivo desta frente de análise é caracterizar de que modos as ações coletivas ou (1) deram origem a esses precedentes como paradigmas ou casos de origem ou (2) aparecem representadas em teses que discutem direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. Realizamos a coleta de todos os dados sobre precedentes em uma única etapa, com captura de todos os dados disponíveis nos sistemas. Nessa frente, foram extraídos todos os 4952 precedentes do BNPR e sistematizadas em banco de dados tabular com a seguinte forma:

- ID interno do julgado no BNPR;
- ID sequencial do julgado no BNPR;

- NUT — Número Único de Tema de IRDR;
- Título da questão (ex.: “Questão referente à necessidade de anuência do devedor para substituição processual do polo ativo, decorrente de cessão de crédito, nos autos de ação de execução”, para o processo com NUT 3.00.2.000001);
- Descrição da tese (ex.: “A substituição processual, no polo ativo da execução, do exequente originário pelo cessionário dispensa a autorização ou o consentimento do devedor”);
- Tipo de precedente (ex.: Recurso Repetitivo, Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas);
- Tipo de situação do precedente (ex.: Admitido, Transitado em Julgado, Não Admitido etc.);
- Referências legislativas;
- Órgão julgador;
- Assuntos; e
- Total de processos por paradigma.

As mesmas informações foram obtidas para os 8317 dados do BNP. A coleta dos dois bancos foi realizada para identificar eventualmente quais precedentes constam em uma base e não na outra. Após um cruzamento entre as bases, identificamos apenas 110 precedentes que se encontram no BNPR e não se encontram no BNP. Entretanto, nenhum deles parece tratar do microssistema processual coletivo, motivo pelo qual optamos por não os incorporar na base final de precedentes, que contou apenas com o BNP.

Por fim, descrevemos agora a metodologia de codificação que dá origem as análises sobre esta base de dados. Consideramos que um precedente é influenciado pelo MPC quando: (1) a questão jurídica ou a tese apreciada debate ou fixa entendimento sobre ações coletivas; ou (2) o processo paradigma (por exemplo, recurso representativo da controvérsia ou caso-piloto) integra o próprio microssistema coletivo.

Essa distinção é relevante porque o impacto do MPC sobre o sistema de precedentes não se limita aos casos em que a tese é fixada em ação coletiva. Há situações em que a litigiosidade individual massificada, decorrente de fatos já abrangidos por tutela coletiva, conduz à instauração de IRDRs ou IACs. Nesses casos, embora o precedente resulte

formalmente de um processo individual, ele é substancialmente moldado pela existência e pelos efeitos da ação coletiva.

A análise, portanto, não pressupõe que essa modalidade de influência seja predominante; apenas reconhece tratar-se de uma possibilidade teórica e empiricamente observável na interação entre os dois microssistemas.

Para identificar empiricamente essa influência, empregamos rotinas automatizadas de detecção textual baseadas em expressões regulares aplicadas aos campos de tese, excerto da tese e questão jurídica. Foram consideradas menções ao direito coletivo quando o texto continha referências a: (i) ação coletiva ou ação civil pública; (ii) dano moral coletivo; ou (iii) direitos difusos ou coletivos. Essas expressões foram construídas de modo a capturar variações ortográficas e flexionais comuns (como pluralização, acentuação e diferentes formas de redação), permitindo identificar de forma sistemática a presença de conteúdo típico do microssistema coletivo nos precedentes analisados. Os precedentes que atendem a pelo menos um desses critérios de impacto do MPC estão descritos no Apêndice.

4 RESULTADOS

4.1 ANÁLISE QUANTITATIVA

4.1.1 *Caracterização quantitativa da tramitação das ações coletivas registradas no Cacol*

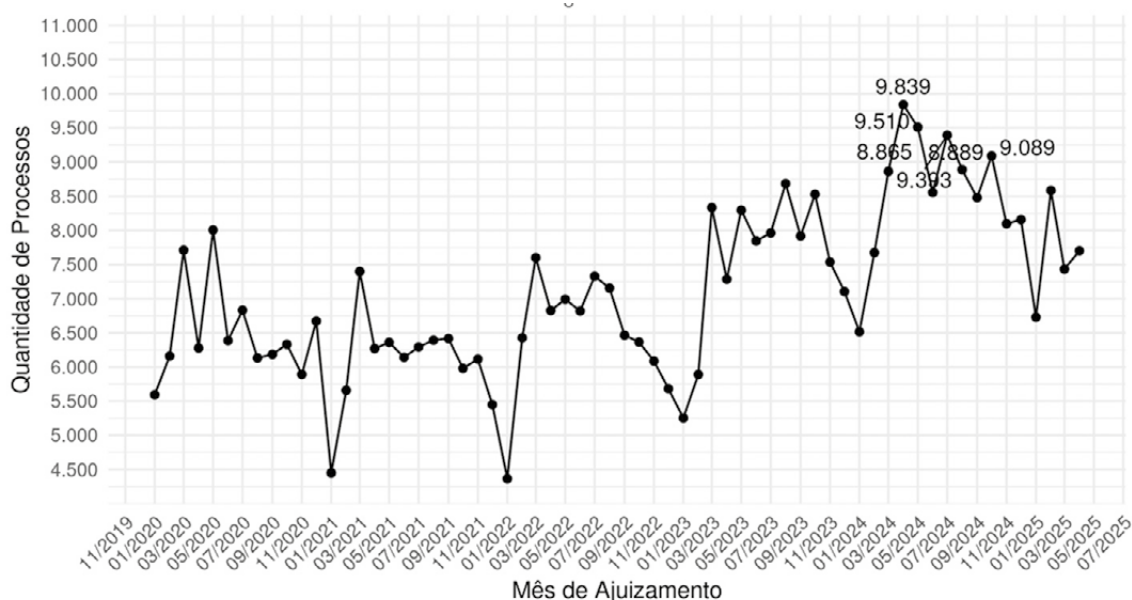
Nesta seção, descrevemos quantitativamente os casos cadastrados no Cacol. As análises utilizam as bases de dados de registros do Cacol e as bases de dados amostrais coletadas ao longo da pesquisa. Por esse motivo, algumas afirmações podem ser interpretadas com abrangência nacional, enquanto outras afirmações são feitas apenas considerando o recorte das amostras. Para que seja possível separar claramente essas afirmações e operacionalizar um diálogo entre as duas bases de dados, o corpo do texto e a legenda das figuras e tabelas registra sobre qual base de dados se está falando.

Antes de prosseguir, observamos que, ao longo do texto, serão citados trechos de processos da amostra com a finalidade exclusiva de dar maior transparência aos dados que deram origem as inferências quantitativas e contextualizar os achados numéricos. Em certo sentido, pode-se considerar que a partir desses trechos apresentamos pequenas análises qualitativas de casos específicos. Contudo, essas análises, quando ocorrem nesta seção, não devem se confundir com a metodologia mais robusta que foi empregada para os estudos de caso. A escolha dos processos para discussão ao longo desta seção não tem pretensão de garantir qualquer tipo de representatividade estatística, mas sim cumprir uma função analítica específica. As inferências dessa seção são majoritariamente quantitativas, mas a interpretação que se faz dos números se apoia em narrativas curtas construídas a partir de casos específicos. Os excertos de processos têm o único objetivo de documentar fatos que corroboram uma interpretação específica de um resultado quantitativo que, por sua vez, é o principal aporte oriundo desta seção. Por outro lado, a pequena análise qualitativa desses casos permite ilustrar concretamente os mecanismos pelos quais os fenômenos observados se produzem, além de dialogar diretamente com as percepções colhidas nas entrevistas, funcionando como estratégia de triangulação entre dados quantitativos e qualitativos.

4.1.1.1 Padrões temporais dos casos registrados no Cacol

Iniciamos a nossa análise compilando os processos registrados no Cacol com data de ajuizamento entre 2020 e abril de 2025. A Figura 3 apresenta a evolução anual do número de demandas coletivas ajuizadas entre 2020 e abril de 2025.

Figura 3: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025



Fonte: CNJ

Notas:

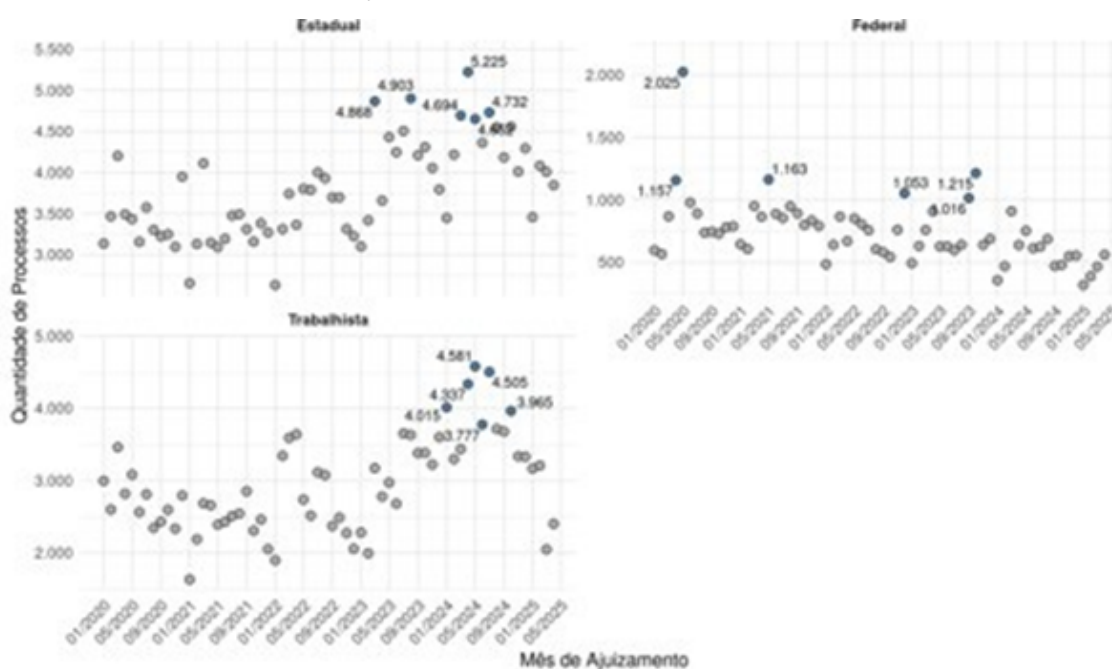
(1) Esta figura considera todos os registros do Cacol.

Nesta Figura, observamos dois padrões que serão caracterizados em maior profundidade ao longo deste relatório. Primeiro observamos que, com exceção do ano de 2021, em que se observou uma sensível redução no número de casos, a tendência geral identificada é de aumento do número de processos cadastrados no Cacol. A nossa principal hipótese para a redução do número de ajuizamentos de 2020 a 2021 é a pandemia de covid-19, e outros resultados a serem apresentados confirmam parcialmente essa hipótese. As possíveis causas da tendência de aumento, por outro lado, são multifatoriais e, pelos achados desta pesquisa, não parecem estar associadas a um único fenômeno.

O aumento dos casos cadastrados no Cacol varia de acordo com a esfera de Justiça em que tramitam os casos. A tendência de aumento de todos os casos do Cacol é causada pela movimentação de casos nas esferas Trabalhista e Estadual, enquanto o número de casos na esfera Federal está em queda. A Figura 4 exhibe a quantidade de ações registradas

no Cacol por ano de ajuizamento e segregada pela esfera de tramitação do caso. Nota-se um movimento paralelo das ações ajuizadas nas esferas Estadual e Trabalhista, enquanto as ações ajuizadas na esfera Federal apresentam tendência de queda consistente ao longo dos anos. Cabe ressaltar, entretanto, que o aumento de casos na esfera Estadual se inicia em janeiro de 2023, enquanto o aumento na esfera Trabalhista se pronuncia com maior intensidade em setembro de 2023.

Figura 4: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 segregada por ramo da Justiça.



Fonte: CNJ

Notas:

(1) Esta figura considera todos os registros do Cacol.

Além das esferas judiciais, também identificamos outras duas dinâmicas importantes que ajudam a explicar o aumento do número de processos cadastrados no Cacol. Antes de detalhar cada uma dessas dinâmicas a partir de visualizações dos dados do Cacol, apresentamos agora uma sistematização dessas dinâmicas:

- Nas principais classes processuais, o volume de ações coletivas apresentadas é estável a nível nacional, enquanto existem alguns padrões destacados de aumento crescente em alguns tribunais e classes específicas. Por exemplo, nas classes “Ação Civil Coletiva” e “Ação Civil Pública” não identificamos tendência significativa de aumento ou queda na maior parte dos tribunais, mas identificamos aumento

consistente do volume de ações com a classe “Ação de Cumprimento” em alguns tribunais específicos. Além disso, o aumento dos casos da classe “Ação de Cumprimento” está relacionado a algumas regiões específicas.

- O padrão de ajuizamento por alguns atores específicos apresenta tendência de aumento, enquanto para a maior parte deles o ajuizamento é constante. Por exemplo, em larga medida, o aumento no número de processos ajuizados na Justiça Trabalhista está associado ao aumento da apresentação de ações por entidades sindicais. Embora a preponderância de entidades sindicais nas ações coletivas da Justiça do Trabalho possa ser considerada um fato natural e esperado, observamos que aqui se dá destaque ao aumento do volume de ações de cumprimento apresentado por essa categoria, em comparação com a estabilidade que se observa nas ações coletivas apresentadas por outros legitimados em outras esferas da Justiça.

Nas subseções a seguir, descrevemos essas duas dinâmicas.

4.1.1.2 Padrões regionais e de classe processual dos processos registrados no Cacol

Além do padrão temporal, o volume de Classes Processuais também é diferente nas três esferas da Justiça. A Tabela 7 exhibe a distribuição das seis principais classes processuais dos processos registrados no Cacol. Sobre essa distribuição, fazemos duas observações principais: (1) os casos que correm na Justiça do Trabalho e estão registrados no Cacol, em sua grande maioria, estão cadastrados sob a classe “Ação de Cumprimento”; e (2) a distribuição de processos nas classes são similares nas esferas Estadual e Federal, com exceção da classe “Mandado de Segurança Coletivo”, que é mais frequente na Justiça Federal, em 14,50% dos casos, do que na Justiça Estadual, em que a classe constitui 2,91% dos casos.

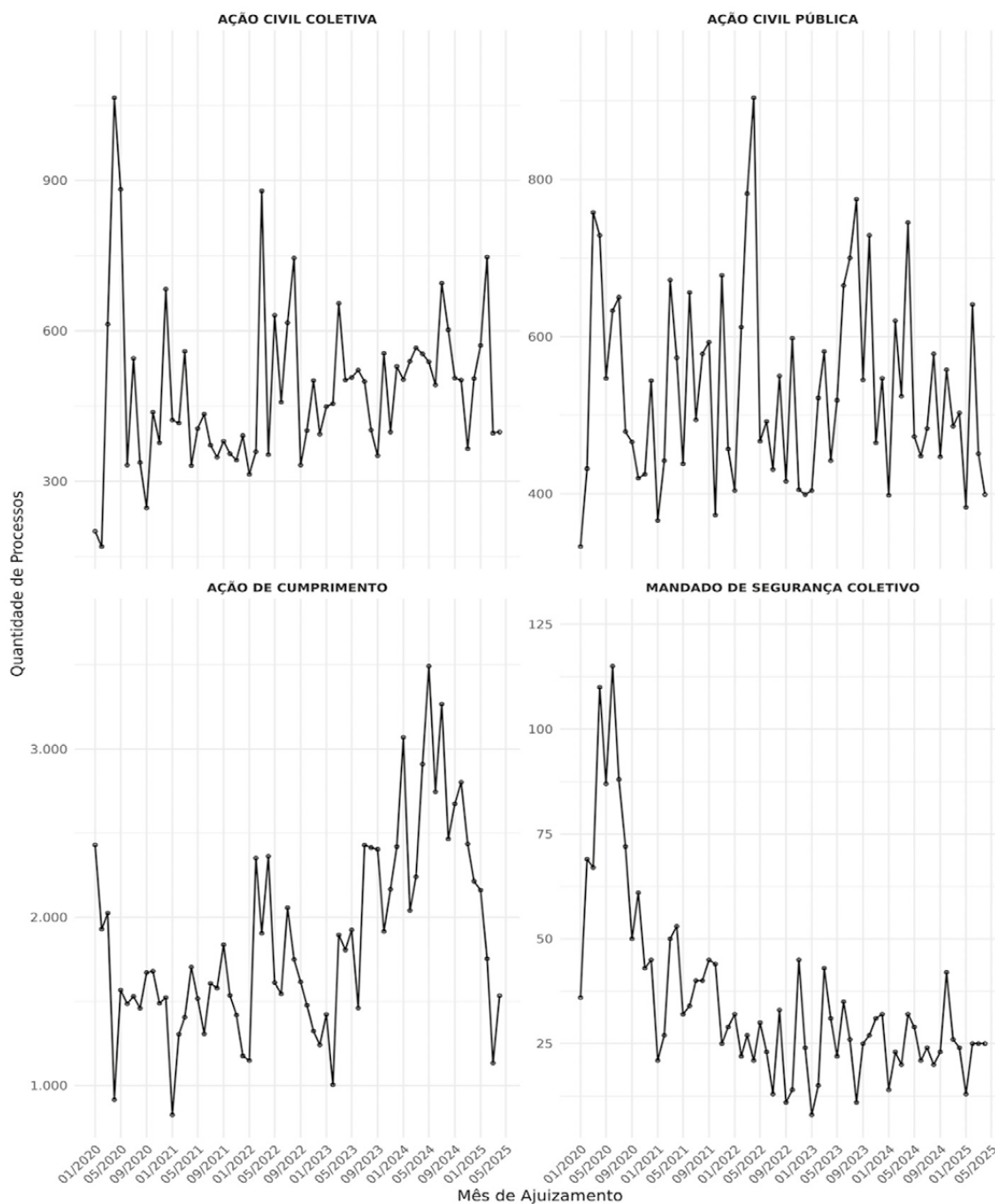
Tabela 7: Distribuição dos processos do Cacol por classe processual.

Classe processual (Res. 46/2007)	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça do Trabalho
Ação Civil Pública	375136 (75,89%)	70894 (71,66%)	71742 (23,15%)
Ação Civil Pública Infância e Juventude	53083 (10,74%)	3 (0,00%)	—
Ação Popular	26046 (5,27%)	6785 (6,86%)	—
Mandado de Segurança Coletivo	14384 (2,91%)	14344 (14,50%)	2672 (0,86%)
Outras classes	13774 (2,79%)	373 (0,38%)	1378 (0,44%)
Ação Civil Coletiva	11798 (2,39%)	6526 (6,60%)	8562 (15,67%)
Ação de Cumprimento	105 (0,02%)	—	85500 (59,87%)

Fonte: elaboração própria.

O aumento do número de casos na Justiça do Trabalho está em larga escala associado ao aumento dos processos cadastrados na classe “Ação de Cumprimento”. A Figura 5 apresenta a evolução temporal do número de processos (eixo y) por classe de ação judicial (painéis facetados), ao longo dos anos de 2020 a 2025 (eixo x). Observa-se que as séries das classes “Ação Civil Coletiva” e “Ação Civil Pública” mantêm volumes estáveis, com oscilações constantes ao longo do tempo. Na classe “Ação Civil Coletiva”, há uma tendência de aumento, mas ainda não muito pronunciada. Já a série dos processos na classe “Ação de Cumprimento” apresenta os maiores valores absolutos e um aumento expressivo a partir de 2023, seguido de queda no final de 2024. Na classe “Mandado de Segurança Coletivo”, identifica-se um aumento significativo durante o ano de 2020, possivelmente motivado pela pandemia de covid, com tendência de queda contínua desde 2020 e estabilização a partir de 2022. Outras classes surgem apenas a partir de 2021 e apresentam variação irregular, com picos pontuais entre 2023 e 2024. No geral, o gráfico sugere que as ações de cumprimento ganharam destaque recente, enquanto as demais mantêm comportamento mais estável.

Figura 5: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho nas classes processuais determinadas.



Fonte: CNJ

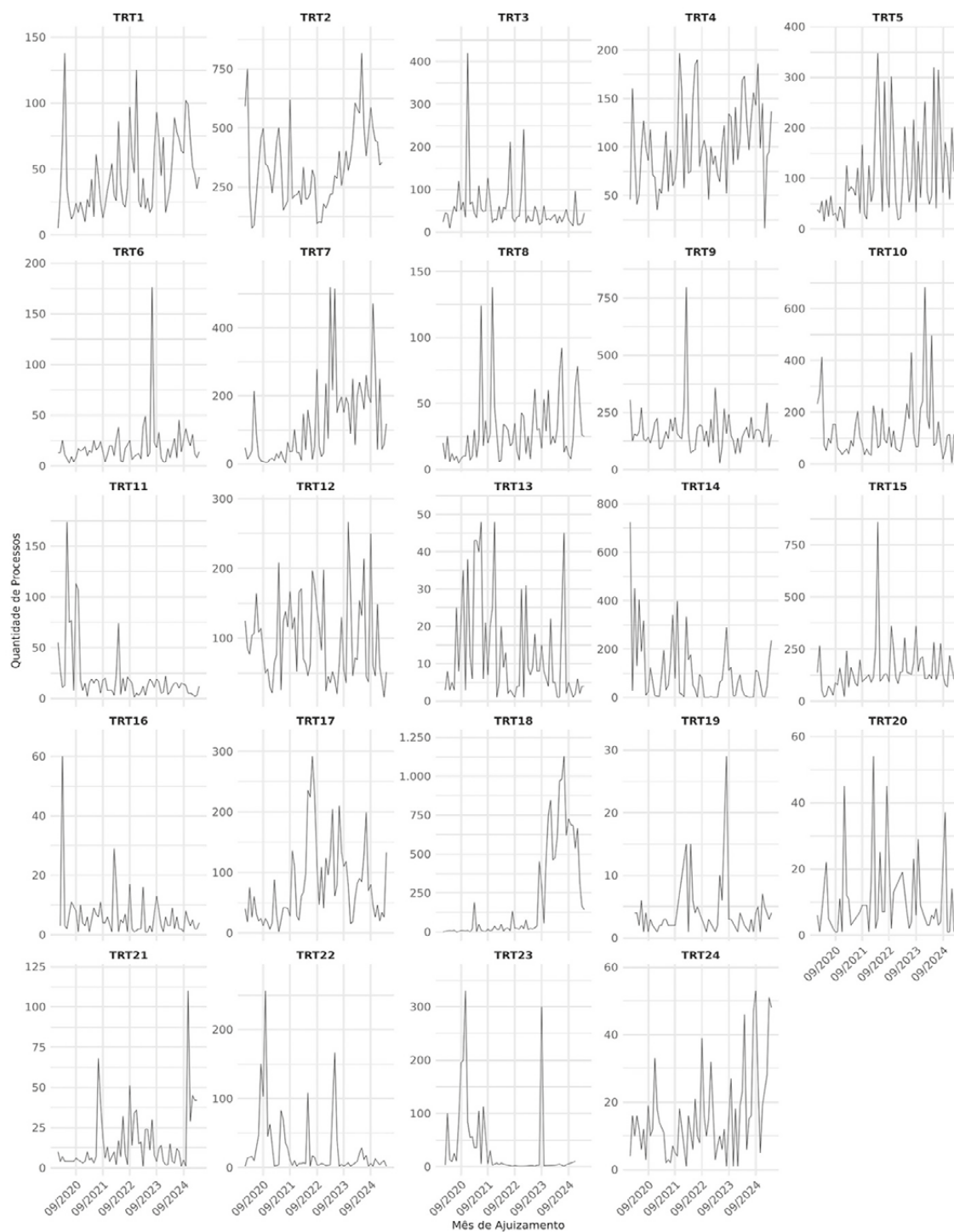
Notas:

(1) Esta figura considera os registros do Cacol em todos os Tribunais Regionais do Trabalho

(2) As classes determinadas são: "Ação Civil Coletiva", "Ação de Cumprimento", "Ação Civil Coletiva", "Ação Civil Pública" e "Mandado de Segurança"

O padrão de aumento na classe “Ação de Cumprimento” não se observa em todos os Tribunais Regionais do Trabalho, pois o aumento está concentrado nos TRTs 2, 7, 10, 18 e 24. A Figura 4 apresenta a distribuição semestral do número de Ações de Cumprimento ajuizadas entre 2020 e 2025, desagregada por Tribunal Regional do Trabalho (TRT). Observa-se uma variação considerável entre as regiões, tanto em volume quanto em tendência temporal. Dois TRTs, o TRT-2 e o TRT-18 concentram picos de mais de 5 mil processos no segundo semestre de 2024, com aumento começando a partir de 2023, indicando um aumento significativo da demanda nessas localidades. Outros tribunais, como o TRT-14, o TRT-11 e o TRT-23, mostram uma redução progressiva no número de ações ao longo dos anos, sugerindo uma desaceleração. Há também tribunais que mantêm volumes mais estáveis, como o TRT-8 e o TRT-5, sem oscilações tão acentuadas. De modo geral, o panorama revela um comportamento heterogêneo entre os TRTs, com algumas regiões apresentando crescimento recente no ajuizamento de “Ações de Cumprimento”, enquanto outras demonstram estabilidade ou queda, o que pode refletir diferenças regionais nas dinâmicas trabalhistas e na atuação das partes envolvidas.

Figura 6: Série histórica do número de processos registrados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho segregada por tribunal regional do trabalho.



Fonte: Cacol

Dos TRTs em que se identifica aumento expressivo no número de ações de cumprimento no Cacol, apenas o TRT-18 foi considerado para análise amostral. Analisando a amostra de casos de 2020 a 2024 coletada no TRT-18, concluímos que o aumento identificado no Cacol diz respeito à atuação de um sindicato específico em ações para garantir o pagamento de valores destinado ao financiamento do programa Benefício Social Familiar (BSF):

Cobrança de valores referentes ao custeio do Benefício Social Familiar previsto em normas coletivas, destinado a prestação de benefícios sociais a todos os trabalhadores representados pelo sindicato autor, em face de inadimplemento da empresa quanto ao pagamento mensal devido por trabalhador, abrangendo pedidos de multa, juros, correção, apresentação de documentos e honorários (Trecho de petição inicial de Ação de Cumprimento ajuizada no TRT-18 em 2024).

Dos processos registrados no Cacol em 2024, 86% são ações desse tipo. Esse percentual era nulo em 2022 e 2021, com aumento gradual em 2023 e 2024, conforme ilustra a Tabela 8. Praticamente todos os processos do Cacol em 2024 no TRT-18 discutem essa matéria

Tabela 8: Incidência de Ações de Cumprimento sobre o BSF (2020–2024)

Ano	Número de petições iniciais analisadas	Número de ações de cumprimento pedindo a regularização de parcelas ao BSF	%
2020	62	4	6,45%
2021	59	0	0,00%
2022	63	0	0,00%
2023	63	35	55,56%
2024	64	55	85,94%

Fonte: Cacol e jus.br

Notas:

(1) Análise realizada a partir das petições iniciais que foram corretamente processadas no TRT-18.

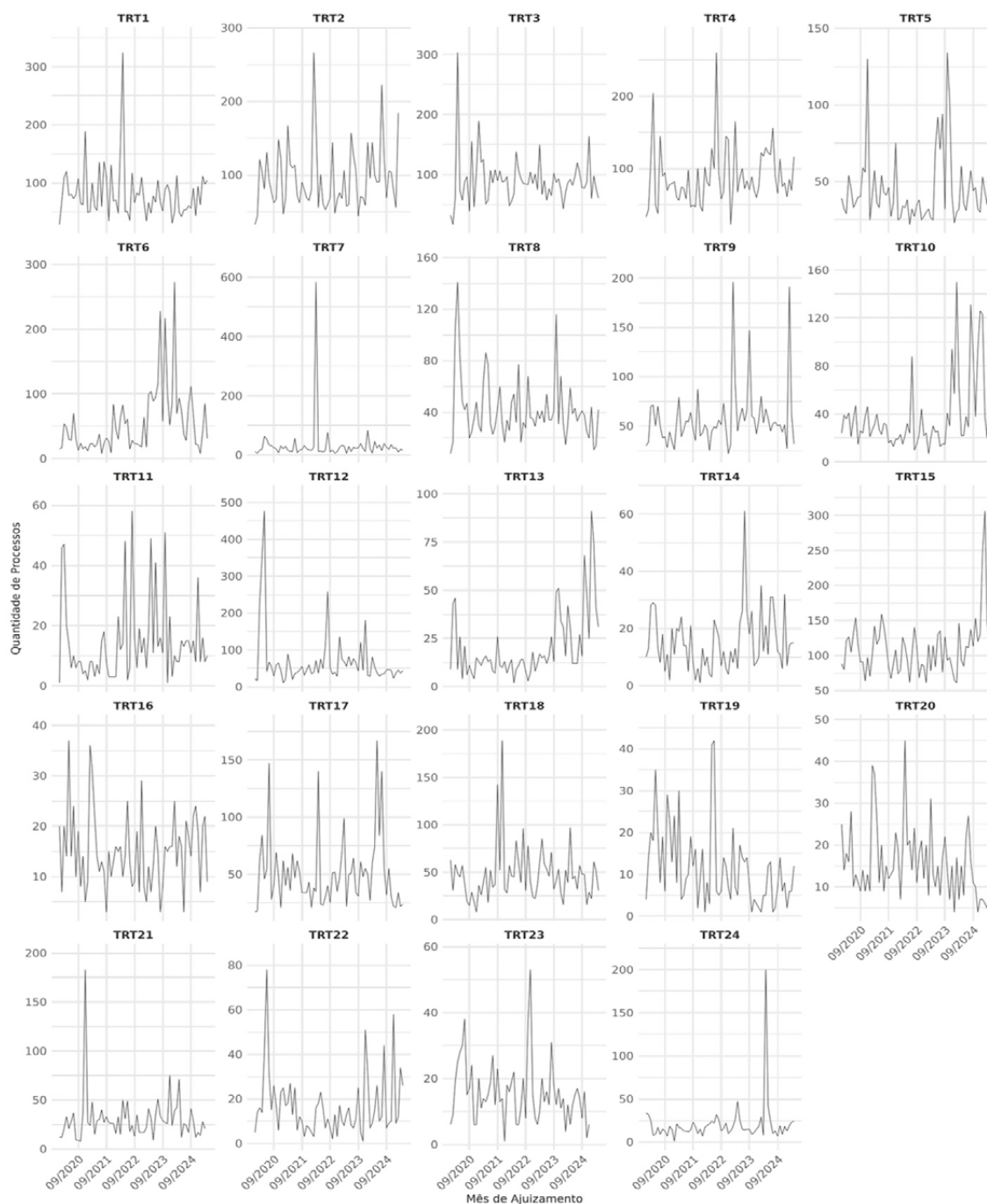
Consideramos que o julgamento do IRDR número 24 do TRT-18 é o principal motivo para o aumento desses casos. A tese firmada no julgamento em 28 de março de 2023 reconhece a validade da norma coletiva que estabeleceu o BSF:

BENEFÍCIO SOCIAL FAMILIAR. INSTITUIÇÃO POR NORMA COLETIVA. VALIDADE. PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA NA AUTONOMIA DA VONTADE COLETIVA. ATUAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO RESTRITA À ANÁLISE DA CONFORMIDADE DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS DO NEGÓCIO JURÍDICO. Considerando o disposto nos arts. 7º, XXVI e 8º, I, da CF/88, cláusula constitucional da autonomia sindical, que veda a interferência e a intervenção na sua organização e gestão; a mais, o estatuído no art. 8º, § 3º, da CLT, que limita a atuação da Justiça do Trabalho à análise dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o estabelecido no art. 104 do CCB, considera-se válida e eficaz a norma coletiva que estabelece o benefício social familiar.

Não foi localizada uma decisão como essa nos demais tribunais. Esse fato impossibilita que todo o aumento das ações de cumprimento possa ser relacionado à cobrança de benefícios específicos. Por outro lado, o aumento de casos registrados no TRT-18 é o maior entre todos os TRTs monitorados pelo Cacol, o que indica que pelo menos as milhares de ações de cumprimento do TRT-18 expliquem em parte o aumento observado no Cacol como um todo.

As demais classes processuais da Justiça do Trabalho não apresentam movimentos temporais demarcados como as ações de cumprimento. A Figura 7 exibe a evolução semestral do número de processos ajuizados das classes Ação Civil Coletiva (ACC) e Ação Civil Pública (ACP) entre os anos de 2020 e 2025, distribuídos pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT). De forma geral, observa-se que o volume de processos apresenta comportamento estável, com alguns tribunais apresentando picos ocasionais que logo regressam ao comportamento anterior da série, como é o caso dos TRTs 6, 10 e 17 e 24. Nos demais tribunais, os picos são modernos ou inexistentes, como por exemplo no caso do TRT-4, 22, 18, 15. A leitura combinada das Figuras 6 e 7 indica que fenômenos regionais específicos, como o julgamento do incidente repetitivo no âmbito do TRT-18, podem funcionar como vetores relevantes para a ampliação ou redução do número de ações coletivas, contribuindo para explicar a concentração de picos e variações observadas em determinados tribunais.

Figura 7: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça do Trabalho do segregada por Tribunal Regional do Trabalho e cadastrados nas classes “Ação Civil Pública” e “Ação Civil Coletiva”.



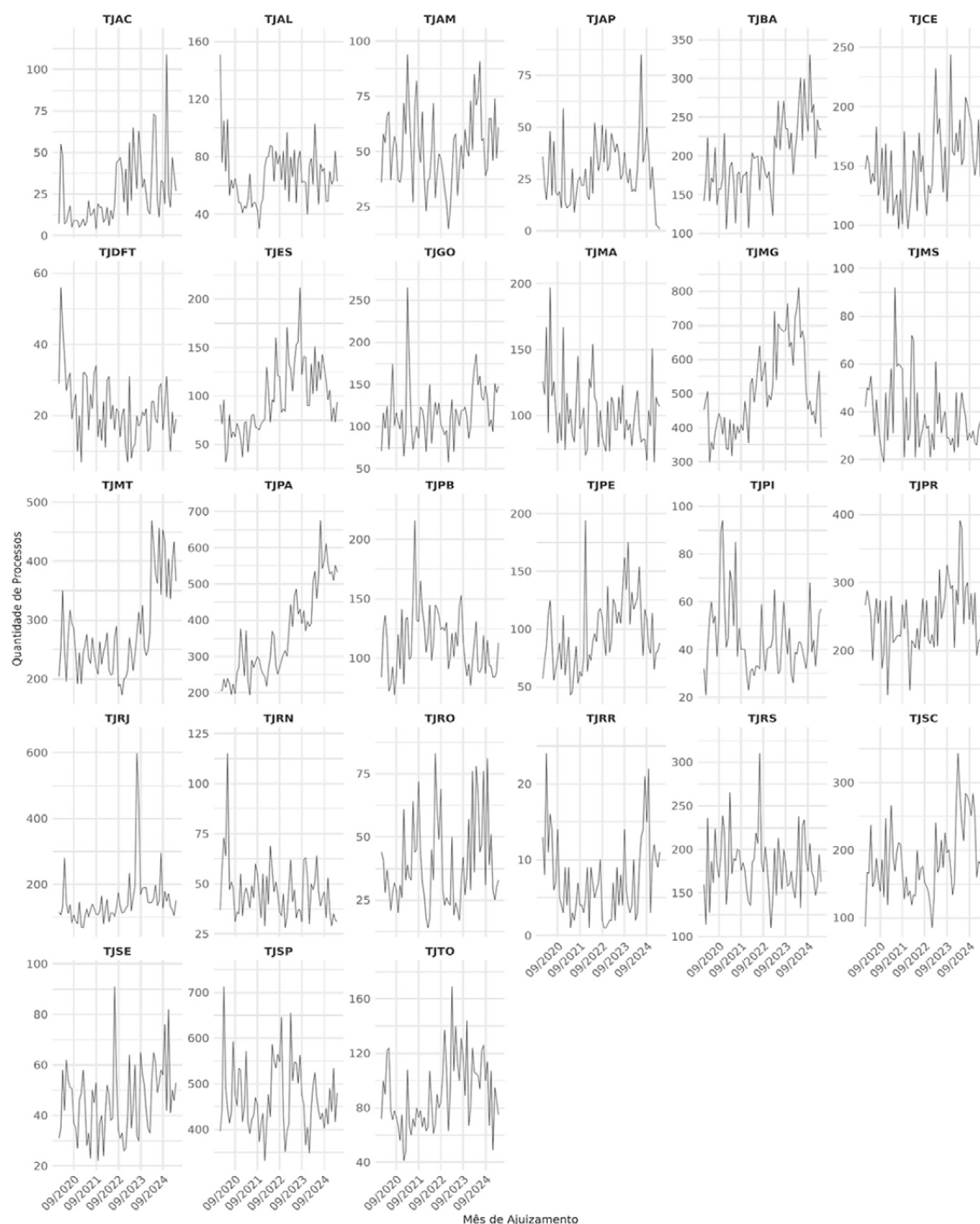
Fonte: CNJ

Notas:

(1) Esta figura considera todos os registros do Cacol.

Na Justiça Estadual, também se observam padrões temporais capazes de explicar o aumento do número de casos em geral. A Figura 8 evidencia trajetórias distintas entre os tribunais ao longo dos semestres: enquanto alguns exibem crescimento claro no número de processos ajuizados como TJPA, TJBA, TJMG, TJMT e TJCE, outros permanecem relativamente estáveis, a exemplo do TJSP, cujo volume de cerca de 500 ajuizamentos por mês é expressivo, mas sem variações relevantes entre 2020 e 2024. Há ainda tribunais que oscilam sem apresentar direção definida, como TJPB e TJPE, sugerindo flutuações conjunturais mais do que uma tendência consistente. De toda forma, observamos que a maior parte dos tribunais apresentam a tendência de aumento.

Figura 8: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça Estadual segregada por unidade da federação.



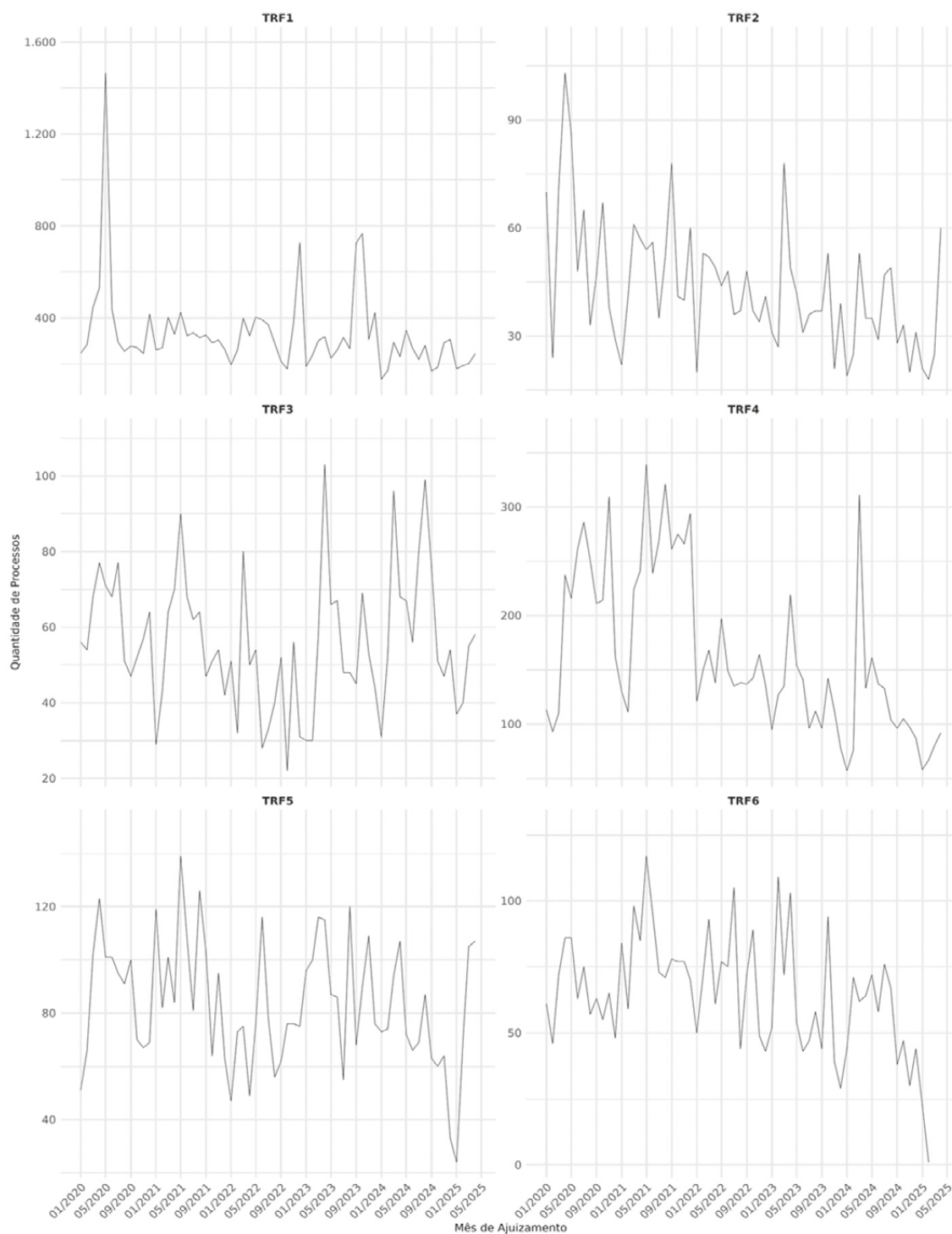
Fonte: CNJ

Notas:

(1) Esta figura considera todos os registros do Cacol.

Observamos o padrão de redução no número de casos do Cacol mais especialmente homogêneo na Justiça Federal. A Figura 9 registra tendência de redução no número de casos em 5 TRFs e estabilização em 1. Nos tribunais TRF-1, TRF-2, TRF-4, TRF-5 e TRF-6, há uma queda consistente após picos iniciais em 2020 e 2021, sugerindo desaceleração contínua. Já no TRF-3, observamos oscilações, mas sem tendência clara de crescimento ou estabilização, alternando períodos de maior e menor volume. Embora a tendência geral seja de queda, a exemplo do TRF-1, observamos também que o aumento em 2021 e 2022, observado em alguns tribunais, está associado à atuação do MPF durante a pandemia de covid-19.

Figura 9: Série histórica do número de processos ajuizados no Cacol entre janeiro de 2020 e julho de 2025 na Justiça Federal segregada por Tribunal Regional Federal.



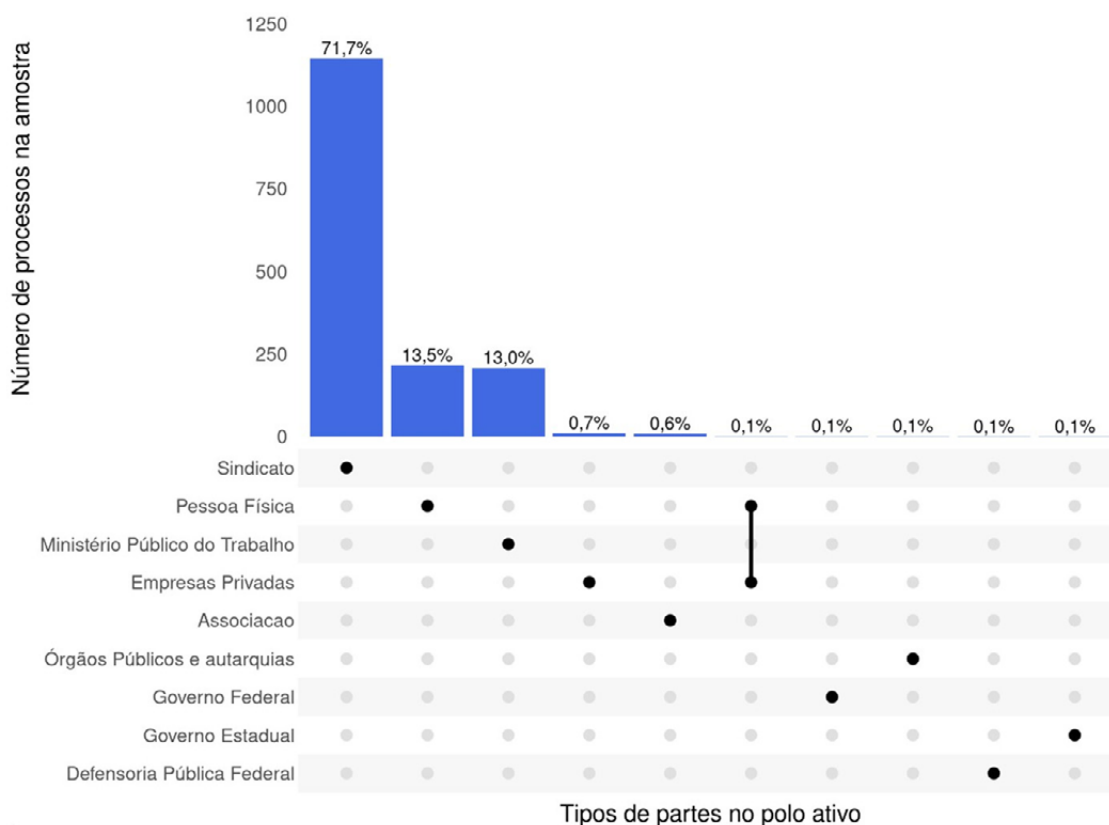
Fonte: Cacol

4.1.1.3 Partes das ações coletivas

Nesta seção, iniciamos a discussão sobre os tipos de ações coletivas em tramitação a partir de uma descrição das partes que as apresentam. Em geral, no que diz respeito à apresentação das ações, dois padrões emergem com maior ou menor intensidade em todos os tribunais estudados. Na Justiça Estadual, os Ministérios Públicos Estaduais são os atores responsáveis pela propositura das ações cadastradas no Cacol. Como veremos, por vezes o direito tutelado é de fato coletivo, individual homogêneo ou difuso, mas em alguns casos o direito sendo tutelado é um direito individual indisponível. Já na Justiça Federal e Trabalhista, os sindicatos e as associações de representação de classe são as partes mais frequentes nos polos ativos.

A Figura 10 exibe as combinações de tipo de parte mais frequentemente presentes no polo ativo das ações trabalhistas analisadas na amostra. O gráfico evidencia uma forte concentração dos processos na apresentação de ações por sindicatos, que respondem por 73,5% do total da amostra, indicando um padrão dominante de litigância. As duas combinações seguintes, que correspondem a pessoas físicas sozinhas e ao Ministério Público do Trabalho, aparecem com participações muito semelhantes, em torno de 12,7% e 12,5%, mas já bastante distantes do primeiro grupo, o que reforça a ideia de concentração. Nas demais combinações, observa-se uma queda abrupta na frequência, todas abaixo de 1% do total amostral, caracterizando uma distribuição altamente assimétrica.

Figura 10: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça do Trabalho entre 2020 e 2024



Fonte: elaboração própria.

A Tabela 9 apresenta a distribuição dos processos trabalhistas da amostra Cacol que foram ajuizados por sindicatos, classificados de acordo com a classe processual. Observa-se que há uma forte concentração em poucas categorias. A classe mais frequente é a Ação de Cumprimento, com 540 casos, correspondendo à maior parte dos processos analisados. Em seguida, aparecem a Ação Civil Coletiva, com 398 ocorrências, e a Ação Civil Pública, com 209 casos, indicando que essas três categorias concentram praticamente a totalidade da amostra. As demais classes possuem participação residual: Consignação em Pagamento aparece com apenas quatro casos, enquanto Ação Trabalhista – Rito Ordinário e Mandado de Segurança Coletivo – registram apenas uma ocorrência cada. No total, a amostra é composta por 1.153 processos, evidenciando um padrão de atuação sindical fortemente concentrado em ações coletivas típicas, sobretudo ações de cumprimento e ações civis coletivas.

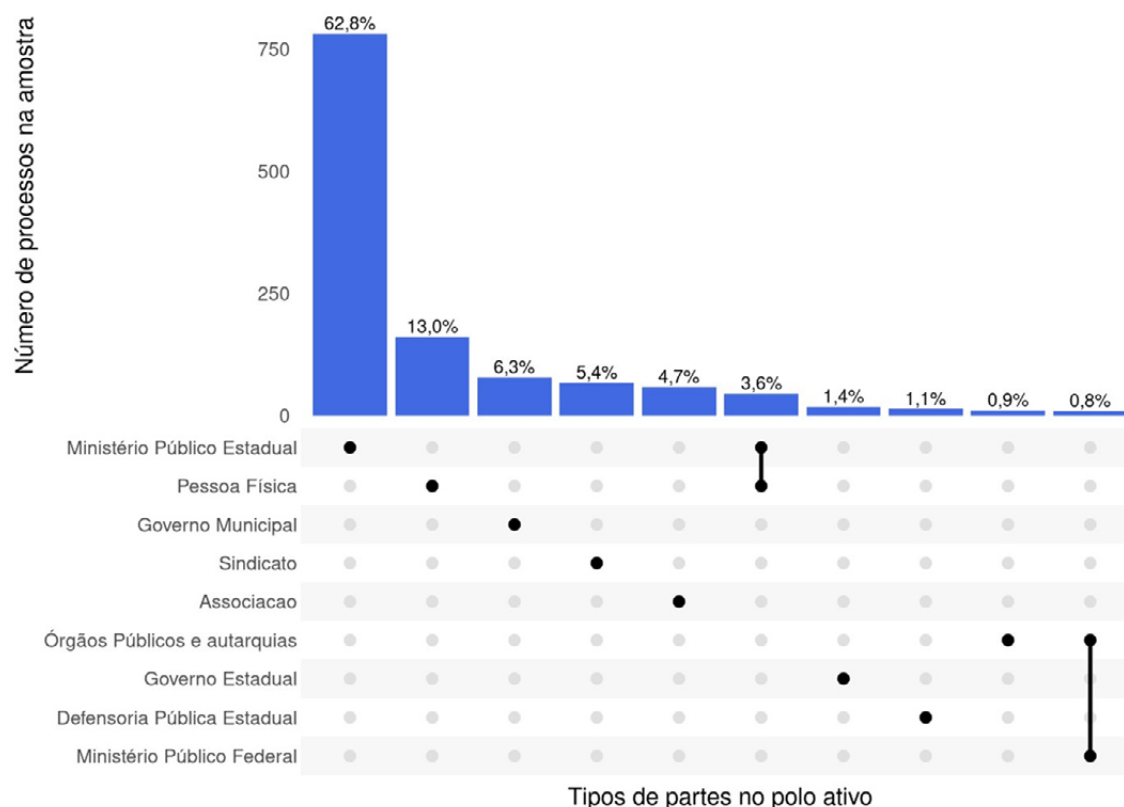
Tabela 9: Distribuição dos processos trabalhistas da amostra Cacol que foram ajuizados por um sindicato, segregados de acordo com a classe processual

Classes	Frequência
Ação de Cumprimento	540
Ação Civil Coletiva	398
Ação Civil Pública	209
Consignação em Pagamento	4
Ação Trabalhista – Rito Ordinário	1
Mandado de Segurança Coletivo	1
Total	1153

Fonte: elaboração própria.

Na Justiça Estadual, o Ministério Público Estadual concentra a representação nos casos cadastrados no Cacol. A Figura 11 mostra novamente uma distribuição altamente concentrada das combinações de tipos de partes no polo ativo, embora com um domínio um pouco menos acentuado do que no caso anterior. O Ministério Público Estadual está presente no polo ativo de 66,9% dos processos da amostra. Em seguida, observa-se uma queda expressiva para a segunda combinação, com 11,0%, que consistem em ações coletivas ajuizadas unicamente por pessoas físicas. Por fim, observa-se uma dispersão gradual entre diversas outras possibilidades, como governos municipais, associações da sociedade civil com participações inferiores a 7%. A presença de várias categorias com percentuais muito baixos, alguns abaixo de 1%, reforça a existência de uma cauda longa e aponta para uma diversidade residual de arranjos institucionais menos frequentes. Esse padrão sugere que, embora o sistema seja amplamente dominado por poucos atores, subsiste um conjunto heterogêneo de formas de atuação no polo ativo, cuja ocorrência é residual em termos quantitativos.

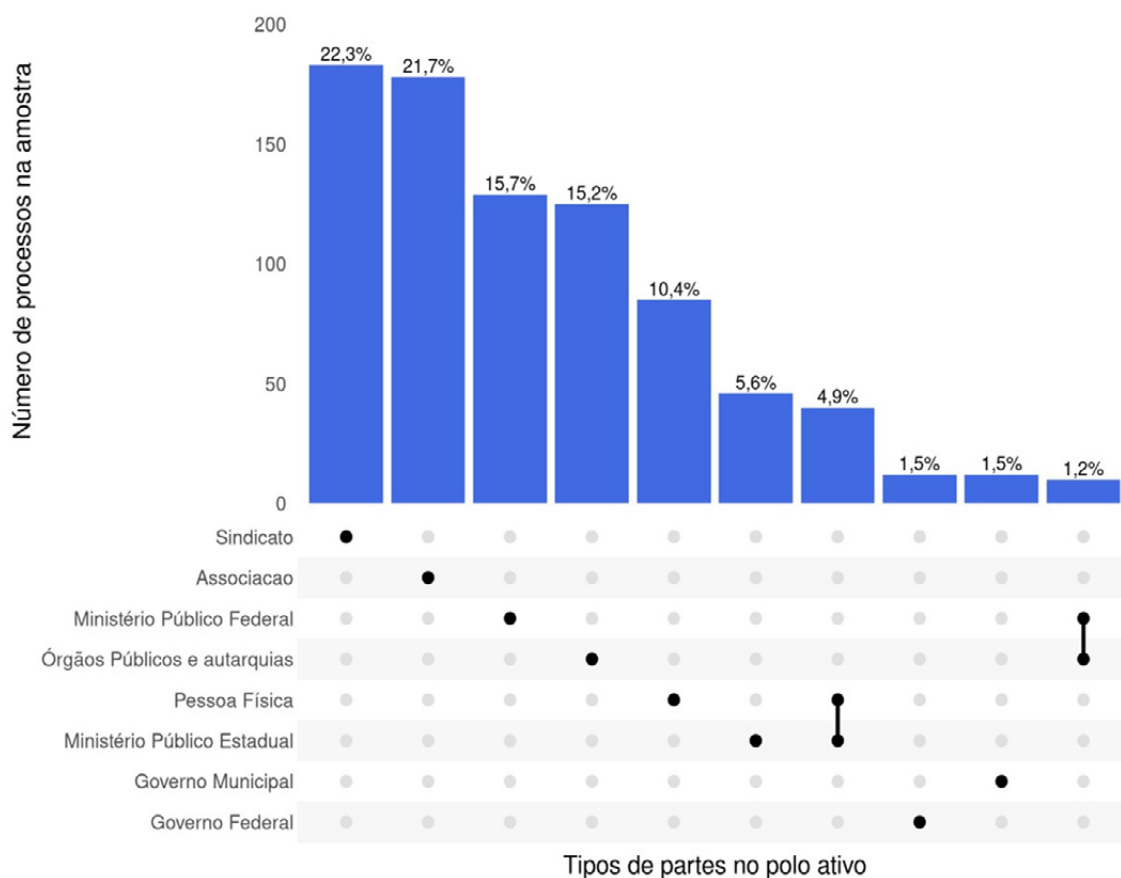
Figura 11: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça Estadual entre 2020 e 2024



Fonte: elaboração própria.

Por fim, passamos a uma análise da composição do polo ativo das ações do Cacol ajuizadas na Justiça Federal. Na Figura 12, observamos uma distribuição da composição do polo ativo menos concentrada do que nos casos anteriores, com as combinações mais frequentes apresentando participações relativamente próximas entre si. Os sindicatos e as associações da sociedade civil, duas principais categorias, respondem por cerca de 22,3% e 21,7% dos processos, seguidas do Ministério Público Federal e por Órgãos Federais e Autarquias, que concentram 15,7% e 15,2% e das ações analisadas. A distribuição quase equânime entre esses 4 grupos indica a ausência de um único padrão claramente dominante no polo ativo. A partir daí, há uma redução gradual das frequências, com combinações intermediárias ainda expressivas, como ações de pessoas físicas que concentram 10,4% dos casos, e uma cauda composta por categorias residuais abaixo de 6%. Esse perfil sugere uma maior diversidade institucional e uma distribuição mais equilibrada das formas de composição do polo ativo, com múltiplos arranjos recorrentes em vez da hegemonia de um único ator ou combinação.

Figura 12: Contagem das 10 combinações de tipo de parte mais frequentes em uma ação coletiva distribuída na Justiça Federal entre 2020 e 2024

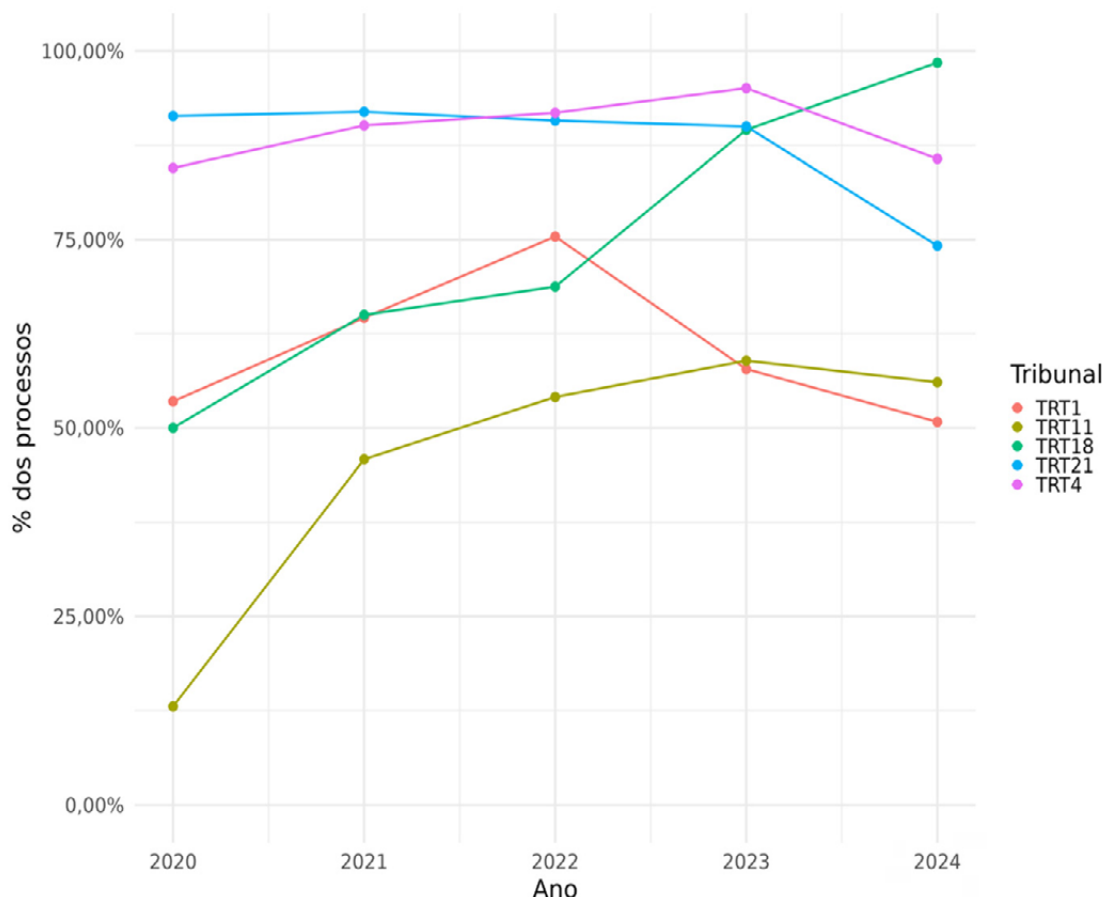


Fonte: elaboração própria.

Esse perfil empírico aponta para uma maior diversidade institucional na composição do polo ativo e para uma distribuição mais equilibrada entre diferentes formas de legitimação. Contudo, tal padrão deve ser interpretado à luz das especificidades das ações ajuizadas na Justiça Federal, em especial quanto ao tipo de demanda, ao objeto litigioso e às regras legais de legitimação aplicáveis, que podem favorecer a atuação recorrente de múltiplos atores, em vez da concentração em um único legitimado dominante.

Em geral, a concentração observada em todos os tribunais é constante ao longo do tempo com exceção de dinâmicas especiais em certos tribunais. A Figura 13 apresenta a evolução do percentual de processos trabalhistas da amostra em que sindicatos figuram no polo ativo. Observa-se que, ao final do período analisado, a participação sindical alcança aproximadamente 75% dos casos, enquanto esse mesmo valor não se verificava em 2020. Ao longo dos anos, então, a atuação dos sindicatos vem se acentuando.

Figura 13: Evolução da Participação Sindical no Polo Ativo dos Processos Trabalhistas



Fonte: elaboração própria.

4.1.1.4 Análise do tipo de demandas cadastradas no Cacol

Nesta seção, apresentamos uma análise do tipo de demandas dos processos que estão cadastrados no Cacol. Essa análise tem dois objetivos principais: (1) descrever empiricamente o tipo de demandas apresentadas; e (2) extrair essas conclusões comparando as informações cadastradas no Cacol, portanto oriundas do DataJud, com o que pode ser extraído do sistema jus.br, informação espelhada das bases destinadas à consulta processual nos tribunais.

Embora, em geral, as classes processuais registradas no Cacol e no jus.br sejam pertinentes ao microssistema processual coletivo, analisando as petições iniciais concluímos que um maior percentual dessas ações pede o benefício de uma única pessoa. A Tabela

4 exibe a contagem de processos cuja petição inicial menciona o benefício a uma única pessoa. Em 20,31% das petições iniciais analisadas na amostra, identifica-se que a petição inicial faz pedidos que beneficiam apenas uma pessoa. Esse percentual varia de acordo com a esfera de Justiça observada. Na Justiça Estadual, o percentual de ações individuais cadastradas no Cacol é de cerca de 33%, enquanto na Justiça Federal e Trabalhista esse percentual é de 13% e 14%.

Tabela 10: Percentual de ações da amostra de casos do Cacol em que a petição inicial menciona apenas o benefício de um único indivíduo

Tipo de Justiça	Ação beneficia um grupo de pessoas	Ação beneficia um único indivíduo
Estadual	874 (66,92%)	562 (33,08%)
Federal	822 (86,98%)	123 (13,02%)
Trabalhista	1376 (85,79%)	228 (14,21%)
Total	3072 (79,69%)	783 (20,31%)

Fonte: elaboração própria.

As diferenças da Tabela 10 não se distribuem uniformemente ao longo das classes processuais observadas na base. A Tabela 11 exibe o percentual de ações que beneficiam um único indivíduo segregado de acordo com a classe processual e a esfera processual dos processos da amostra do Cacol. Na Justiça do Trabalho, observa-se que as ações em que a petição inicial faz pedidos que beneficiam apenas um único indivíduo concentram-se em Ações de Cumprimento (23,56% das ações de cumprimento beneficiam indivíduos específicos). Em menor escala, processos beneficiando uma pessoa aparecem também residualmente em classes processuais que não as principalmente associadas ao microssistema processual coletivo (64 processos, em que 44, 68,75% deles, beneficiam um único indivíduo).

Tabela 11: Percentual de ações da amostra de casos do Cacol em que a petição inicial menciona apenas o benefício de um único indivíduo segregada por classe processual e esfera de Justiça

Esfera	Classe cadastrada no Cacol	Ação beneficia um grupo de pessoas	Ação beneficia um único indivíduo
Estadual	Ação Civil Coletiva	24 (77,42%)	7 (22,58%)
Estadual	Ação Civil Pública	886 (64,02%)	498 (35,98%)
Estadual	Mandado de Segurança Coletivo	40 (70,18%)	17 (29,82%)
Estadual	Outras classes	195 (74,14%)	68 (25,86%)
Federal	Ação Civil Coletiva	109 (94,78%)	6 (5,22%)
Federal	Ação Civil Pública	542 (79,59%)	139 (20,41%)
Federal	Mandado de Segurança Coletivo	299 (97,08%)	9 (2,92%)
Federal	Outras classes	89 (89,00%)	11 (11,00%)
Trabalhista	Ação Civil Coletiva	730 (99,73%)	2 (0,27%)
Trabalhista	Ação Civil Pública	654 (99,24%)	5 (0,76%)
Trabalhista	Ação de Cumprimento	1061 (76,44%)	327 (23,56%)
Trabalhista	Mandado de Segurança Coletivo	3 (100,00%)	0 (0%)
Trabalhista	Outras classes	20 (31,25%)	44 (68,75%)

Fonte: elaboração própria.

Quantificados os casos que tutelam direitos de indivíduos específicos, passamos a uma caracterização dos 3.072 processos descritos na Tabela 12 que tutelam interesses ou direitos de um grupo de indivíduos. Esses 79,69% da amostra que apresentam pedidos em benefício de um coletivo de indivíduos distribuem-se entre tutela de direitos individuais homogêneos e, de outro lado, direitos difusos ou coletivos em sentido estrito. A Tabela 14 exibe a distribuição da amostra em ações que tutelam direitos difusos ou coletivos próprios e direitos individuais homogêneos.

Tabela 12: Percentual de ações da amostra do Cacol classificadas de acordo com o tipo de direito utilizado como fundamentação na petição inicial

Esfera	Tipo de direito	Frequência
Estadual	Ação que beneficia um único indivíduo	432 (33,99%)
Estadual	Direito difuso ou coletivo próprio	689 (54,21%)
Estadual	Direito individual homogêneo	150 (11,80%)
Federal	Ação que beneficia um único indivíduo	123 (13,17%)
Federal	Direito difuso ou coletivo próprio	354 (37,90%)
Federal	Direito individual homogêneo	457 (48,93%)
Trabalhista	Ação que beneficia um único indivíduo	228 (14,71%)
Trabalhista	Direito difuso ou coletivo próprio	146 (9,42%)
Trabalhista	Direito individual homogêneo	1176 (75,87%)
Total	—	3755 (100,00%)

Fonte: elaboração própria.

A tabela evidencia diferenças marcantes no perfil dos pedidos conforme o ramo do Judiciário. Na Justiça do Trabalho, há uma concentração esmagadora nas ações que tutelam direitos individuais homogêneos, que respondem por quase 80% do total, o que indica um uso fortemente coletivo e institucionalizado da ação coletiva para defender coletivos de trabalhadores.

Já na Justiça Estadual, predominam ações discutindo direitos difusos ou coletivos em sentido estrito. Esse tipo de fundamentação é adotado em quase metade dos casos, seguidos por ações que beneficiam indivíduos específicos em 11,80% dos casos. Isso sugere que a Justiça Estadual é um espaço central para a tutela de interesses amplos e sensíveis, muitas vezes ligados a políticas públicas, direitos fundamentais ou situações em que a autonomia da vontade é limitada. Por outro lado, nessa esfera de justiça também se identifica a presença relativamente maior de ações em benefício de um único indivíduo, conforme já observado.

Na Justiça Federal, observa-se uma outra distribuição, com destaque claro para os direitos individuais homogêneos, que representam a maior parcela. Esse padrão indica a importância da Justiça Federal para lidar com conflitos que, embora individuais, decorrem de uma mesma origem fática ou normativa, frequentemente envolvendo a atuação do Estado ou de grandes entes públicos. Os direitos difusos e coletivos também aparecem com peso significativo, mas ainda sim menor do que os casos discutindo direitos individuais homogêneos.

Em conjunto, a tabela evidencia padrões diferenciados de mobilização do Judiciário conforme o ramo analisado. Observa-se que cada esfera concentra, na prática, determinados tipos de demandas, em consonância com suas competências legais, mas também com as estratégias adotadas pelos atores coletivos e institucionais na escolha do foro e do instrumento processual. Esses padrões não indicam uma especialização formal, mas revelam como o desenho institucional e as práticas de litigância contribuem para a conformação de perfis distintos de atuação jurisdicional no campo das ações coletivas.

Por todo o exposto nesta seção, concluímos que ações que tutelam direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos são maioria dos casos cadastrados no Cacol. Por outro lado, também concluímos que ações que beneficiam indivíduos específicos compõem o Cacol em um percentual elevado, cerca de 20% da base. Apresentamos agora algumas possíveis causas desse fenômeno. Esse diagnóstico ajuda a responder à questão norteadora “Existem ações discutindo direitos essencialmente individuais tramitando no microssistema processual coletivo? Existe diferenciação entre essas ações e as demais no que diz respeito a estatísticas e prestação jurisdicional?”. O primeiro desses motivos é a existência de erros de cadastro das informações no sistema dos tribunais. Esses erros são comuns às três esferas da Justiça, embora sejam observados apenas em cerca de 1,62% dos casos. Essa observação ressoa nas percepções de alguns entrevistados, como um servidor do TJMG que menciona “grande acervo no Cacol que não é coletivo, que é a ação do fulano contra a 123milhas, por exemplo, tramitando no Juizado Especial, ou seja, a última coisa que essa ação é é coletiva” (E22, Nugepnac, Sudeste). Pelo que foi possível medir nesta pesquisa, essa situação é pouco provável. A percepção pode vir, entretanto, do fato de muitas ações beneficiarem uma única pessoa, ainda que a classe processual dos processos seja realmente por exemplo “Ação Civil Pública”.

Para avaliar concretamente o tipo de inconsistência ao qual o entrevistado pode estar se referindo, descrevemos agora dois exemplos da amostra a título de ilustração. Essa análise detida ajudará a compreender de que forma as inconsistências surgem, sugerindo caminhos de análise e de possível solução dos problemas. Primeiro, citamos uma obrigação de fazer ajuizada para tutelar o interesse individual indisponível de uma parte vulnerável:

O MINISTÉRIO PÚBLICO [removido], por intermédio de sua Promotora de Justiça signatária, na tutela de interesse indisponível de [qualificação da parte] vem, por meio desta, com fundamento nos arts. 1º, inc. III; 5º, caput e inc. XXXV; 6º, caput; 196, caput; 197, caput, todos da Constituição Federal; arts. 1º, 27 e 32, inc. I, todos da Lei Federal n. 8.625/93; Lei Complementar Estadual n. 27/93; Lei Complementar da União n. 75/93 (subsidiariamente); arts. 2º, 4º, 5º, 6º, inc. I, alínea “d”, 7º, 15 e 43 da Lei Federal n. 8.080/90, ajuizar AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA contra o ESTADO [removido].

Trata-se de uma ação solicitando a realização de um procedimento médico emergencial. Embora o processo esteja cadastrado no Cacol com a classe “Ação Civil Pública”, essa classe possivelmente foi selecionada considerando a atribuição do Ministério Público de defender interesses sociais. Considerando que já houve disputa jurisprudencial acerca da legitimidade do Ministério Público em ajuizar esse tipo de ação, a escolha por ajuizar uma ação de obrigação de fazer, e não uma Ação Civil Pública, pode fazer parte também da estratégia judicial do Ministério Público no caso. De toda forma, esse caso parece indistinguível de outras Ações Cíveis Públicas legítimas do ponto de vista do Cacol, já que de fato a maior parte dos processos da classe Ação Civil Pública não beneficiam um único indivíduo, conforme se observa na Tabela 13.

Outra situação similar, mas com preenchimento cadastral menos complexo, é um processo da classe “Ação Civil Pública”, constando assim no Cacol e cuja petição inicial descreve de fato uma Ação Civil Pública, mas pleiteia o direito de uma única pessoa:

O MINISTÉRIO PÚBLICO [removido], por intermédio da [removido], com atribuição na defesa da pessoa idosa, com fundamento legal nos artigos 5º, inciso LXIX, 6º, 127, caput, 129, inciso II e 196, da Constituição Federal; artigo 32, inciso I, da Lei Federal n. 8.625/2003 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); artigos 1º e 67, § 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 85/1999; e artigo 18 do Código de Processo Civil (substituição processual), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base na documentação anexa e agindo em favor de [qualificação da parte] ajuizar AÇÃO CIVIL PÚBLICA em face do [removido].

Essa ação, de modo similar à anterior, requer a concessão de medicamentos para tratamento médico em uma situação de urgência. Do ponto de vista da interoperabilidade dos sistemas e do tipo de informação disponível no DataJud, essa situação nos parece menos sensível que a anterior. Embora a petição inicial não faça nenhum pedido relacionado a um direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, pelo menos atesta que a ação apresentada tem essa característica. Do ponto de vista do Cacol, mostra-se compreensível e funcional para fins estatísticos, gerenciais e científicos que esse caso esteja sendo contado ao lado de outras ações coletivas. Entendemos que para aprimorar o sistema bastaria, para fins de identificação dessa diferença, que houvesse alguma menção a essa característica de certas ACPs na extração de dados do DataJud. De todo modo, esses dois casos ilustram situações diretamente relacionadas à questão norteadora da pesquisa.

A seguir, analisamos a distribuição dos tipos de direitos tutelados nos diferentes tribunais da amostra. Em geral, o grupo de ações cuja petição inicial beneficia um único indivíduo corresponde a 33% da Justiça Estadual, 12% da Justiça Federal e 14% da Justiça do Trabalho. Contudo, esse percentual flutua nos tribunais estudados, conforme ilustra a Tabela 13.

Tabela 13: Distribuição do tipo de pedido pleiteado na petição inicial das ações de conhecimento da amostra segregado por tribunal

Tribunal	Esfera	Ação que beneficia um único indivíduo	Direitos difusos ou coletivos	Direito individual homogêneo
TJMG	Estadual	90 (46,63%)	82 (42,49%)	21 (10,88%)
TJMT	Estadual	155 (57,84%)	100 (37,31%)	13 (4,85%)
TJRN	Estadual	52 (23,53%)	145 (65,61%)	24 (10,86%)
TJRO	Estadual	69 (27,60%)	147 (58,80%)	34 (13,60%)
TJSP	Estadual	63 (19,69%)	211 (65,94%)	46 (14,37%)
TRF-1	Federal	31 (10,20%)	142 (46,71%)	131 (43,09%)
TRF-3	Federal	10 (3,05%)	118 (35,98%)	200 (60,98%)
TRF-4	Federal	79 (26,69%)	93 (31,42%)	124 (41,89%)
TRT-1	Trabalhista	67 (21,54%)	41 (13,18%)	203 (65,27%)
TRT-4	Trabalhista	21 (6,38%)	22 (6,69%)	286 (86,93%)
TRT-11	Trabalhista	108 (37,24%)	39 (13,45%)	143 (49,31%)
TRT-18	Trabalhista	10 (3,19%)	25 (7,99%)	278 (88,82%)
TRT-21	Trabalhista	18 (6,23%)	13 (4,50%)	258 (89,27%)

Fonte: elaboração própria.

A tabela revela padrões nítidos de diferenciação conforme o tipo de tribunal. Nos Tribunais Regionais Federais (TRF-1, TRF-3 e TRF-4), predominam claramente os direitos individuais homogêneos e os direitos coletivos difusos. No TRF-1, esses dois tipos praticamente se equilibram e juntos somam mais de 85% dos casos, indicando forte atuação em conflitos de massa com origem comum, muitas vezes ligados a políticas públicas ou à atuação do Estado. O TRF-3 é ainda mais concentrado em direitos individuais homogêneos, que ultrapassam a metade dos processos, enquanto o TRF-4 mantém um perfil semelhante, mas com presença relativamente mais expressiva de ações que beneficiam um único indivíduo, sobretudo aquelas relacionadas ao acesso à Saúde, como veremos a seguir.

Nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), os direitos individuais homogêneos predominam sobretudo pela natureza da representação realizada pelos sindicatos. Em todos os TRTs analisados na amostra, há uma predominância de ações tutelando direitos individuais homogêneos, chegando a mais de 85% nos TRTs 18 e 21. Em alguns tribunais, identificamos com destaque ações que beneficiam indivíduos específicos, sobretudo os TRTs 1 e 11. Os direitos difusos e coletivos aparecem como categoria residual. Isso reforça a ideia de que a Justiça do Trabalho funciona prioritariamente como um espaço

de execução e concretização de normas coletivas já pactuadas, com pouca diversificação do tipo de direito discutido, entretanto com diferentes graus de coletivização ou individualização das discussões.

Nos Tribunais de Justiça Estaduais (TJMT, TJMG, TJRN, TJRO e TJSP), observa-se um quadro mais heterogêneo. Em todos eles, os direitos difusos e coletivos ocupam posição central, variando de cerca de um terço até mais de 60% dos casos, como no TJSP. Por outro lado, ações que buscam beneficiar indivíduos específicos, como o caso dos direitos individuais indisponíveis, têm peso relevante, especialmente em TJMT e TJRO, o que aponta para uma forte atuação desses tribunais na proteção de interesses sensíveis e de titularidade individual limitada, muitas vezes associados a vulnerabilidade social.

Além dos tipos de direito tutelados, as matérias discutidas nas ações coletivas também variam de acordo com o ramo de justiça. A maior parte das ações coletivas analisadas na amostra de casos da Justiça Estadual discute direitos relacionados à Saúde. A Tabela 16 mostra uma forte concentração dos processos em Saúde, que sozinha responde por pouco mais de 40% da amostra, indicando que essa é, de longe, a principal matéria judicializada no conjunto analisado. Em segundo lugar, aparece o Direito Ambiental, com cerca de 28%, o que sugere a recorrência de conflitos relacionados à implementação e ao controle de políticas públicas ambientais, à prevenção e à reparação de danos de larga escala e à responsabilização de agentes públicos e privados por impactos ambientais relevantes. Esse padrão dialoga com debates mais amplos sobre justiça climática e litigância relacionada a desastres ambientais, nos quais a via coletiva tem sido mobilizada como instrumento central para enfrentar danos difusos, riscos sistêmicos e falhas estruturais de regulação e prevenção. Já “improbidade administrativa” surge em um patamar bem inferior, com cerca de 9%, funcionando como um terceiro bloco relevante, mas claramente distante das duas matérias predominantes. As demais categorias aparecem de forma bastante pulverizada: “Outro”, “Educação” e “Direitos de servidores estaduais e municipais” ainda mantêm alguma presença, mas nenhuma ultrapassa 7% do total, enquanto temas como licitações, concursos, tributos, conflitos territoriais e controle de legalidade têm participação residual, cada um com menos de 2%. No conjunto, o perfil da amostra indica que a atuação judicial se concentra sobretudo em direitos sociais e difusos especialmente saúde e meio ambiente, com menor incidência de controvérsias administrativas mais específicas ou técnicas.

Tabela 14: Distribuição das matérias discutidas na amostra da Justiça Estadual.

Tipo de matéria discutida	Número de processos da amostra	%
Saúde	367	40,46%
Direito Ambiental	255	28,11%
Improbidade	80	8,82%
Outro	64	7,06%
Educação	47	5,18%
Direito do Consumidor	17	1,87%
Tributos	14	1,54%
Direitos de servidores estaduais e municipais	23	2,54%
Problemas em concursos	11	1,21%
Licitações	9	0,99%
Anulação de atos administrativos	7	0,77%
Conflitos territoriais	6	0,66%
Pandemia	4	0,44%
Controle de legalidade de atos administrativos	3	0,33%
Total	907	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Em menor grau, as discussões relativas à saúde também são preponderantes na Justiça Federal. Saúde ainda aparece como a matéria mais frequente, mas com pouco mais de 21%, ou seja, longe de uma posição dominante. Logo atrás vêm Tributos (cerca de 20%) e Direito Ambiental (quase 18%), formando um bloco triplo bastante homogêneo que concentra a maior parte dos processos, mas sem que um tema se imponha claramente sobre os demais. Isso sugere uma atuação judicial mais diversificada, com peso semelhante entre políticas públicas sociais, questões fiscais e tutela ambiental. As categorias intermediárias como “Outro”, “Educação” e “Direitos de servidores federais” somam parcelas relevantes e indicam uma presença constante de demandas administrativas e funcionais, mas ainda assim pulverizadas. Já os temas mais específicos, como concursos, FGTS, sistema S, licitações, controle de legalidade, conflitos territoriais e improbidade, aparecem de forma residual, cada um com percentuais muito baixos.

Tabela 15: Distribuição das matérias discutidas na amostra da Justiça Federal

Matéria discutida	Número de processos na amostra	%
Saúde	186	21,23%
Tributos	174	19,86%
Direito Ambiental	156	17,81%
Outro	84	9,59%
Educação	70	7,99%
Direitos de servidores federais	52	5,94%
Concursos	28	3,20%
Direitos de servidores federais	22	2,51%
Direito do consumidor	22	2,51%
Pandemia	19	2,17%
Revisão da correção do FGTS	15	1,71%
Licitações	13	1,48%
Base de cálculo do sistema S	12	1,37%
Anulação de atos administrativo	9	1,03%
Conflitos territoriais	8	0,91%
Controle de legalidade	4	0,46%
Improbidade	2	0,23%
Total	876	100,00%

Fonte: elaboração própria.

Embora os casos envolvendo o direito constitucional à saúde sejam frequentes tanto na Justiça Federal quanto na Justiça Estadual, a forma tomada pelas ações é diferente nas duas esferas da Justiça. A Tabela 13 ilustra essa divisão. Enquanto 78,90% das ações coletivas da Justiça Estadual tutelando o direito à saúde busquem garantir direitos para indivíduos específicos, na Justiça Federal esse percentual é de 56,57%. Na Justiça Federal, os casos se distribuem com maior frequência entre os casos buscando direitos individuais homogêneos e coletivos próprios. A Tabela 18 também ajuda a compreender que, em geral, essas ações que beneficiam indivíduos específicos estão concentradas em geral em ações relacionadas à saúde, sendo residuais nas ações com outros temas.

Tipo de justiça	Classificação de tema da petição inicial obtida por inteligência artificial	Ação que beneficia um único indivíduo	Direito difuso ou coletivo próprio	Direito individual homogêneo
Estadual	Cumprimento de acordo coletivo de categoria de servidores	1 (7,69%)	0 (0%)	12 (92,31%)
Estadual	Anulação de atos administrativos	0 (0%)	9 (100,00%)	0 (0%)
Estadual	Concursos	2 (10,00%)	14 (70,00%)	4 (20,00%)
Estadual	Conflitos territoriais	2 (28,57%)	4 (57,14%)	1 (14,29%)
Estadual	Controle de legalidade	0 (0%)	5 (100,00%)	0 (0%)
Estadual	Direito adquirido de servidores federais	1 (5,00%)	12 (60,00%)	7 (35,00%)
Estadual	Direito Ambiental	1 (0,30%)	330 (97,63%)	7 (2,07%)
Estadual	Direito do consumidor	5 (25,00%)	7 (35,00%)	8 (40,00%)
Estadual	Educação	2 (3,51%)	29 (50,88%)	26 (45,61%)
Estadual	Improbidade	7 (6,42%)	102 (93,58%)	0 (0%)
Estadual	Licitações	0 (0%)	8 (88,89%)	1 (11,11%)
Estadual	Outro	49 (39,52%)	56 (45,16%)	19 (15,32%)
Estadual	Pandemia	11 (14,47%)	38 (50,00%)	27 (35,53%)
Estadual	Saúde	359 (78,90%)	67 (14,73%)	29 (6,37%)
Estadual	Tributos	1 (5,56%)	8 (44,44%)	9 (50,00%)
Federal	Cumprimento de acordo coletivo de categoria de servidores	1 (1,96%)	0 (0%)	50 (98,04%)
Federal	Anulação de atos administrativos	0 (0%)	6 (60,00%)	4 (40,00%)
Federal	Base de cálculo do sistema S	0 (0%)	0 (0%)	13 (100,00%)
Federal	Concursos	2 (7,14%)	2 (7,14%)	24 (85,71%)
Federal	Conflitos territoriais	0 (0%)	7 (77,78%)	2 (22,22%)
Federal	Controle de legalidade	0 (0%)	5 (100,00%)	0 (0%)
Federal	Direito adquirido de servidores federais	2 (8,33%)	6 (25,00%)	16 (66,67%)
Federal	Direito Ambiental	2 (1,22%)	157 (95,73%)	5 (3,05%)
Federal	Direito do consumidor	1 (4,55%)	17 (77,27%)	4 (18,18%)
Federal	Educação	0 (0%)	19 (27,94%)	49 (72,06%)
Federal	Improbidade	0 (0%)	2 (100,00%)	0 (0%)
Federal	Licitações	0 (0%)	11 (84,62%)	2 (15,38%)
Federal	Outro	15 (15,96%)	26 (27,66%)	53 (56,38%)
Federal	Pandemia	2 (3,23%)	29 (46,77%)	31 (50,00%)
Federal	Revisão da correção do FGTS	4 (23,53%)	0 (0%)	13 (76,47%)
Federal	Saúde	99 (56,57%)	50 (28,57%)	26 (14,86%)
Federal	Tributos	1 (0,55%)	17 (9,29%)	165 (90,16%)

Fonte: elaboração própria.

Essa distribuição da judicialização da saúde entre casos individuais não homogêneos e difusos, coletivos e individuais homogêneos é uma materialização de dois usos do microssistema de tutela coletiva para sanar as mesmas indisponibilidades do sistema de saúde no Brasil. Na Justiça Federal, existem ao mesmo tempo ações demandando a reativação de leitos de UTI e a disponibilização de leitos para pacientes específicos em graves condições. O caso a seguir requer que a União seja condenada a reativar 10 leitos de UTI.

O Ministério Público Federal busca com a presente Ação Civil Pública, especialmente, a proteção do direito difuso e coletivo a saúde de qualidade, objetivando a obediência as normas constitucionais e a legislação infraconstitucional, não olvidando a defesa da ordem jurídica, da legalidade e do patrimônio público, prestando-se a ação também a viabilizar melhoria da formação educacional proporcionada pelo hospital escola [...], na medida em que a existência de UTI geral e pressuposto para a realização de cirurgias de maior complexidade. Consigne-se que nesta ação civil pública a defesa do direito à saúde, na sua perspectiva coletiva, está estreitamente relacionada a tutela de serviço de relevância pública, qual seja o ofertado pelo Hospital [...].

[...] Pede-se que a união seja condenada em obrigação de fazer para reativação e funcionamento de 10 leitos de UTI Adulto [...], com alocação e contratação de pessoal necessário, visando garantir o direito coletivo a saúde e a adequada formação educacional em hospital-escola.

De modo complementar, também se identificam pedidos de internação em UTI para indivíduos específicos em situações graves:

O MINISTERIO PUBLICO FEDERAL, pelo procurador da República infrafirmado, neste ato representando interesse indisponível de [...]

[...] Requer que seja concedida a obrigação de fornecimento de leito hospitalar e tratamento de saúde a idosa em estado grave, com câncer e infecção urinária, pelo SUS, incluindo eventual internação em hospital privado custeada pelo poder público.

Situação similar se verifica também na disponibilização de medicamentos, o que nos leva a concluir que, em grande medida, o microssistema processual de tutela coletiva vem sendo utilizado para garantir o direito à saúde de modo amplo, seja a indivíduos específicos ou implicando as instituições no aprimoramento do sistema de saúde. Cabe ressaltar também que os casos de saúde são a principal forma de uso da ação civil pública para tutela de direito individual indisponível.

Concluimos agora a nossa análise das matérias apresentadas analisando os assuntos disponíveis no Cacol. Essa análise foi deixada por último, pois, em geral, os assuntos são menos precisos do que as informações analisadas até o momento. Isso ocorre pois (1) os assuntos processuais são geralmente preenchidos pelas próprias partes, sem necessariamente ter vínculo direto com a matéria sendo discutida em casos em que os

assuntos disponíveis não se encaixarem perfeitamente nos fatos e pedidos narrados na inicial e (2) ainda que a TPU preveja uma grande quantidade de assuntos com capacidade para descrever precisamente uma ampla gama de processos, o uso pouco rigoroso dos assuntos é uma percepção relatada pelos entrevistados nesta pesquisa e em pesquisas anteriores do CNJ. De toda forma, acreditamos que uma análise dos assuntos do Cacol ajuda a compreender os resultados desta seção além da amostra de tribunais que compõem o escopo desta pesquisa.

Os assuntos da TPU estão dispostos em uma árvore de temáticas que as organiza das mais gerais às mais específicas. Por esse motivo vamos apresentar análises que se aprofundam sucessivamente nessa árvore. Primeiro, observamos que, no nível inicial da TPU, os assuntos que podemos acessar no Cacol são compatíveis com os assuntos que extraímos comparando as petições iniciais. A Tabela 16 exhibe a distribuição dos assuntos mais gerais cadastrados no Cacol. Assim como concluído analisando as petições iniciais, a Justiça Estadual tem uma preponderância maior de ações relacionadas à Saúde, contando 26% dos casos. Na Justiça Federal, também chegamos a uma conclusão próxima da anterior: o direito público e tributário compõe a maior parte das discussões. Os assuntos da Justiça Trabalhista, por outro lado, oferecem pouco material para análise empírica por se tratarem em ampla maioria de casos que estão sob os assuntos gerais “Direito do Trabalho” e “Direito Processual Civil e do Trabalho”, como não poderia deixar de ser. Entretanto, em todas as esferas da Justiça, se destaca o uso do assunto “QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO” em cerca de 1% dos processos do Cacol. O uso desse assunto sugere que, ainda que pequeno em termos absolutos, o microsistema processual coletivo é provocado para tratar questões sociais complexas em todas as esferas da Justiça.

Tabela 16: Distribuição dos assuntos menos granulares dos processos do Cacol.

Esfera	Assunto	Número de processos distintos que utilizam o assunto	Total de processos da esfera cadastrados no Cacol	% dos processos que têm pelo menos um assunto dentro do assunto geral
Trabalhista	DIREITO DO TRABALHO	102560	193486	53%
Trabalhista	DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO	35569	193486	18%
Trabalhista	QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO	2401	193486	1%
Trabalhista	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO	2073	193486	1%
Trabalhista	DIREITO À EDUCAÇÃO	601	193486	0%
Trabalhista	DIREITO CIVIL	96	193486	0%
Trabalhista	DIREITO ELEITORAL	30	193486	0%
Trabalhista	DIREITO TRIBUTÁRIO	27	193486	0%
Trabalhista	DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	5	193486	0%
Trabalhista	DIREITO ASSISTENCIAL	3	193486	0%
Federal	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO	16987	79542	21%
Federal	DIREITO TRIBUTÁRIO	7200	79542	9%
Federal	DIREITO AMBIENTAL	6866	79542	9%
Federal	DIREITO DA SAÚDE	4716	79542	6%
Federal	DIREITO CIVIL	1524	79542	2%
Federal	DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO	1488	79542	2%
Federal	QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO	1092	79542	1%
Federal	DIREITO DO CONSUMIDOR	903	79542	1%
Federal	DIREITO PREVIDENCIÁRIO	592	79542	1%
Federal	DIREITO À EDUCAÇÃO	410	79542	1%
Federal	DIREITO INTERNACIONAL	146	79542	0%
Federal	DIREITO ASSISTENCIAL	106	79542	0%
Federal	DIREITO PENAL	12	79542	0%

Esfera	Assunto	Número de processos distintos que utilizam o assunto	Total de processos da esfera cadastrados no Cacol	% dos processos que têm pelo menos um assunto dentro do assunto geral
Federal	DIREITO PROCESSUAL PENAL	7	79542	0%
Federal	DIREITO DO TRABALHO	5	79542	0%
Federal	DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	4	79542	0%
Federal	DIREITO MARÍTIMO	2	79542	0%
Federal	DIREITO ELEITORAL	1	79542	0%
Estadual	DIREITO DA SAÚDE	59795	426218	14%
Estadual	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO	55100	426218	13%
Estadual	DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO	43292	426218	10%
Estadual	DIREITO AMBIENTAL	23908	426218	6%
Estadual	DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	13176	426218	3%
Estadual	DIREITO DO CONSUMIDOR	10975	426218	3%
Estadual	DIREITO CIVIL	9205	426218	2%
Estadual	DIREITO À EDUCAÇÃO	4103	426218	1%
Estadual	QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO	3505	426218	1%
Estadual	DIREITO TRIBUTÁRIO	2658	426218	1%
Estadual	DIREITO PENAL	1026	426218	0%
Estadual	DIREITO ASSISTENCIAL	858	426218	0%
Estadual	DIREITO PREVIDENCIÁRIO	194	426218	0%
Estadual	DIREITO PROCESSUAL PENAL	194	426218	0%
Estadual	REGISTROS PÚBLICOS	127	426218	0%
Estadual	DIREITO DO TRABALHO	96	426218	0%
Estadual	DIREITO INTERNACIONAL	15	426218	0%
Estadual	DIREITO ELEITORAL	11	426218	0%
Estadual	DIREITO MARÍTIMO	11	426218	0%
Estadual	DIREITO PENAL MILITAR	2	426218	0%
Estadual	DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF	1	426218	0%

Fonte: elaboração própria.

Embora o sentido geral dos assuntos observados no Cacol corresponda aos temas obtidos mediante análise das petições iniciais por IA, a distribuição estatística dos assuntos relacionados à Saúde na Justiça Estadual, por exemplo, não coincide nas duas análises. Enquanto a Tabela 14 registra que o assunto “Direito à Saúde”, ou um de seus descendentes na TPU, foi utilizado em 14% dos processos do Cacol, a análise amostral sugere que 40% dos processos do Cacol efetivamente tratam de direito à saúde. Pelo que foi possível apurar nas análises que levaram à elaboração deste relatório, podemos atribuir essa diferença a duas possibilidades possivelmente concomitantes: (1) os processos do recorte amostral da pesquisa têm características diferentes dos demais; (2) a utilização dos assuntos não segue fielmente os fatos e pedidos narrados na inicial, por exemplo, nem todos os casos relacionados a saúde e tratamentos médicos utilizam um assunto relacionado ao “Direito à Saúde”. Apresentamos agora uma análise que sugere que (2) de fato ocorre.

De modo geral, concluímos que existem evidências importantes de que os assuntos disponíveis no Cacol não refletem os temas principais abordados nos processos. Chegamos a esse diagnóstico por dois fatos: na Justiça Estadual, 80% dos processos classificados no tema “Saúde” pedem o fornecimento de medicamentos de uma única pessoa. Esse é o perfil da maior parte dos processos do Cacol, pelo menos no recorte territorial escolhido nesta pesquisa, mas o assunto “Fornecimento de medicamentos” aparece em apenas 2% da Justiça Estadual, conforme descreve a Tabela 17. O assunto “Obrigação de Fazer/ Não Fazer”, que também tem relação com esse tipo de caso, também é pouco utilizado, abaixo do que acreditamos que seria o esperado considerando o resultado amostral. Outra evidência de descompasso entre o assunto e os fatos e pedidos narrados nas petições iniciais é o baixo uso dos assuntos que descrevem a natureza dos interesses ou direitos sendo tutelados. Embora haja um percentual não negligenciável de processos tutelando direitos individuais homogêneos na amostra, o assunto “Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos” é utilizado em cerca de 1% dos casos ou menos em todas as esferas da Justiça.

Tabela 17: Percentual de utilização dos assuntos mais granulares dos processos do Cacol para os assuntos que são utilizados em mais do que 1% do total

Esfera	Assunto	Número de processos distintos identificados no assunto	Total de processos da esfera cadastrados no Cacol	% dos processos que tem pelo menos um assunto dentro do assunto geral
Trabalhista	Multa Convencional	23273	193486	12,03%
Trabalhista	Acordo e Convenção Coletiva de Trabalho	18486	193486	9,55%
Trabalhista	Contribuição Assistencial	12837	193486	6,63%
Trabalhista	Honorários na Justiça do Trabalho	12715	193486	6,57%
Trabalhista	Aplicabilidade	7996	193486	4,13%
Trabalhista	Adicional de Insalubridade	7503	193486	3,88%
Trabalhista	Tutela Inibitória (Obrigação de Fazer e Não Fazer)	6882	193486	3,56%
Trabalhista	Indenização por Dano Moral Coletivo	6254	193486	3,23%
Trabalhista	Aplicabilidade/Cumprimento	4142	193486	2,14%
Trabalhista	Ação Civil Pública	4116	193486	2,13%
Trabalhista	Contribuição Sindical	3818	193486	1,97%
Trabalhista	Honorários Advocatícios	2689	193486	1,39%
Trabalhista	Contratuais	2529	193486	1,31%
Trabalhista	Covid-19	2388	193486	1,23%
Trabalhista	Devolução / Entrega de Objetos / Documentos	2258	193486	1,17%
Trabalhista	Reajuste Salarial	2221	193486	1,15%
Trabalhista	Piso Salarial da Categoria/Salário Mínimo Profissional	2076	193486	1,07%
Trabalhista	FGTS	1991	193486	1,03%
Federal	Dano Ambiental	3394	79542	4,27%
Federal	Cofins	1744	79542	2,19%
Federal	PIS	1729	79542	2,17%
Federal	Indenização por Dano Ambiental	1555	79542	1,95%
Federal	Não padronizado	1493	79542	1,88%
Federal	Piso Salarial	1422	79542	1,79%
Federal	Fornecimento de medicamentos	1310	79542	1,65%

Esfera	Assunto	Número de processos distintos identificados no assunto	Total de processos da esfera cadastrados no Cacol	% dos processos que tem pelo menos um assunto dentro do assunto geral
Federal	Anulação	1114	79542	1,40%
Federal	Área de Preservação Permanente	1105	79542	1,39%
Federal	Covid-19	1062	79542	1,34%
Federal	IRPJ/Imposto de Renda de Pessoa Jurídica	1042	79542	1,31%
Federal	Fundeb/Fundef/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	883	79542	1,11%
Federal	Flora	822	79542	1,03%
Federal	Exercício Profissional	797	79542	1,00%
Estadual	Obrigação de Fazer / Não Fazer	16065	426218	3,77%
Estadual	Fornecimento de medicamentos	9844	426218	2,31%
Estadual	Internação/Transferência Hospitalar	8367	426218	1,96%
Estadual	Dano Ambiental	7470	426218	1,75%
Estadual	Interesses ou Direitos Difusos	6292	426218	1,48%
Estadual	Unidade de Terapia Intensiva (UTI) / Unidade de Cuidados Intensivos (UCI)	5983	426218	1,40%
Estadual	Flora	5792	426218	1,36%
Estadual	Liminar	5549	426218	1,30%
Estadual	Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos	5249	426218	1,23%
Estadual	Internação compulsória	5078	426218	1,19%
Estadual	Dano ao Erário	5059	426218	1,19%
Estadual	Violação dos Princípios Administrativos	4982	426218	1,17%
Estadual	Consulta	4698	426218	1,10%
Estadual	Urgência	4503	426218	1,06%
Estadual	Tratamento médico-hospitalar	4431	426218	1,04%

Fonte: elaboração própria.

4.1.1.5 Desfecho das ações coletivas: decisões e padrões de tramitação

Nesta seção, analisamos o desfecho das ações coletivas do Cacol qualificando (1) o teor das decisões, (2) o tipo de provas que instruem os julgados, (3) o tempo até a conclusão do julgamento e (4) o fluxo de execução das determinações. Todas essas características variam conforme as causas de pedir e o perfil dos casos. Em particular, ações individuais que mobilizam o microssistema de tutela coletiva exibem padrões específicos, que serão explorados primeiro como forma de introduzir a análise das demais ações do Cacol.

4.1.1.5.1 Padrões de tramitação de ações do Cacol que beneficiam um único indivíduo

Iniciamos nossa análise a partir das ações de conhecimento mais comuns no Cacol: as discussões que ocorrem na Justiça Estadual referentes à indisponibilidade do direito à saúde de indivíduos específicos. Os casos judicializando o direito à saúde de uma única parte tem desfecho em esmagadora maioria desfavorável ao poder público e favorável à parte cujo direito é tutelado. Identificamos 384 casos desse tipo na Justiça Estadual. Em 376 casos desse tipo, pleiteou-se o deferimento da tutela de urgência. A tutela foi concedida em 228, ou 62% desses casos, e foi indeferida nos demais. Em 349 casos, identificamos o proferimento de pelo menos uma sentença. 62% das sentenças dos casos tutelando direitos individuais indisponíveis julgam procedente o pedido principal da inicial de fornecer tratamento, medicamento, internação ou outro procedimento relacionado à saúde e ao bem-estar de uma única parte vulnerável. Os casos em que essa determinação não ocorre são, em sua maioria, casos em que a ação é extinta sem resolução do mérito em virtude da perda do objeto da ação. Esse desfecho é observado em 33% das ações civis públicas no contexto do direito à saúde indisponível a um indivíduo. A hipótese mais comum para a extinção é a perda do objeto da ação decorrente de um evento interveniente, como o efetivo fornecimento do tratamento durante a tramitação do processo (64% das extinções) ou o óbito da parte cujo direito à saúde está sendo tutelado (36% das extinções). Por fim, os indeferimentos observados são de apenas 5%. A Tabela 18 registra a distribuição dos desfechos em primeiro grau.

Tabela 18: Desfecho em primeiro grau dos processos das ACPs da amostra que discutem o direito à saúde de um único paciente na Justiça Estadual

Desfecho da ação civil pública	Frequência	%
Determinação/obrigação de fazer	217	62%
Extinção sem resolução do mérito	118	33%
Improcedência	14	5%
Total	349	100%

Fonte: elaboração própria.

As decisões de deferimento da tutela de urgência e as sentenças se baseiam, em grande medida, em pareceres técnicos e na documentação apresentada na inicial. A instrução desses casos é simples e não demanda perícias ou oitivas. Desses casos, 33% (75 de 228) consulta ou demanda a emissão de pareceres e notas técnicas do NatJus, enquanto os demais são instruídos apenas pelos documentos apresentados na petição inicial.

O alto número de deferimentos das antecipações de tutela sugere que a discussão principal do processo ocorre nas primeiras decisões proferidas. Entretanto, a duração dos processos também pode se estender por vários meses após a primeira decisão do processo. O tempo mediano até a decisão liminar é de 40 dias, enquanto o tempo mediano até o julgamento da sentença é de 188 dias até a sentença.

Após a sentença, em 22% dos casos, a parte vencida apresenta recursos para reformar a decisão, iniciando assim a fase recursal dessas ações. No geral, o Poder Público não se insurge contra o direito da parte, mas sim contra a responsabilidade por custear a decisão ou sobre aspectos específicos das obrigações de fazer determinadas na sentença. O trecho abaixo, retirado de um acórdão, ilustra as discussões que são levadas ao segundo grau:

Trata-se de Recurso de Apelação Cível interposto pelo Município de [...] em face da sentença proferida que [...] nos autos da Ação de Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, na tutela dos interesses de [indivíduo], em desfavor do Apelante e do Estado de [...], julgou parcialmente procedente o pedido inicial, pretendendo o procedimento de angioplastia de ramo intracraniano, embolização de aneurisma cerebral por oclusão sacular com colocação de stent, bem como da respectiva internação, medicação. [...] o Município [...] interpôs Recurso de Apelação Cível, pugnando pela reforma da decisão, com a aplicação da tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 793 da Repercussão Geral, a fim de se direcionar o cumprimento da obrigação e ônus financeiro ao Estado [...], por entender ser este o ente competente para a prestação do serviço vindicado, consoante regras de repartição de competência. A Douta Procuradoria-Geral de Justiça em seu parecer [...] manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, “apenas para que o cumprimento da obrigação seja direcionado primariamente ao Estado”.

Nessa mesma decisão, deu-se provimento parcial ao recurso “para impor o direcionamento prioritário do cumprimento da obrigação, assim como do ônus financeiro de prestar o serviço de saúde discutido, ao Estado”. Todos os recursos observados na amostra dizem respeito à aplicação do Tema 793 do STF cuja tese fixada prevê que “os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde e, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro”. Os recursos em tela operacionalizam o referido direcionamento do cumprimento, conforme demonstra outra decisão citada a seguir:

Isto posto: a) reconhecendo presentes os requisitos da medida de urgência (art. 1.019 do CPC), DEFIRO PARCIALMENTE a antecipação dos efeitos da tutela recursal para, em complemento à decisão agravada: a.1) fixar a primazia de atendimento da obrigação, pelo Estado membro; a.2) que em caso de omissão dos entes estatais no fornecimento do medicamento/atendimento, em especial do ESTADO [...], que a ordem de bloqueio de valores tenha preferência em relação a este, para, somente em caso de insucesso, seja direcionada contra a Municipalidade Agravante [...].

Esse cenário, entretanto, é pouco frequente. Em apenas 5 dos 121 casos julgados procedentes, houve menção ao não cumprimento da liminar ou da sentença nos autos. De toda forma, o referido evento caracteriza empiricamente a percepção de “ganhar e não levar” manifestada pelos entrevistados. Por outro lado, nos casos analisados aqui, em geral, o microssistema de tutela coletiva é efetivo para garantir o direito fundamental à saúde, ainda que não em uma única ação, mas sim por meio da atuação pulverizada do Ministério Público.

Os demais padrões identificados nas ações coletivas analisadas contrastam a relativa simplicidade dos processos discutindo direitos individuais indisponíveis. Em grande parte das situações, a complexidade do caso ocasiona muitas pequenas decisões ao longo do processo. Por outro lado, muitos elementos desses casos são presentes em ações coletivas mais complexas: (a) o deslocamento de parte significativa da discussão de mérito para as liminares, com principalmente questões de Direito populando as demais fases do processo; (b) o aumento do tempo de tramitação da ação coletiva como uma materialização da menor urgência causada pela centralidade dos pedidos de antecipação de tutela; e (c) a centralidade de questões relacionadas à responsabilização pela concretização de direitos difusos, como o direito à saúde.

Além de informar a análise de casos mais complexos, o mesmo fluxo também pode ser utilizado para analisar os casos análogos que tramitam na Justiça Federal. Essa esfera

da Justiça também conta com um volume expressivo de ações civis públicas discutindo direitos individuais indisponíveis. Das 103 ações discutindo direitos à saúde indisponíveis a indivíduos, observamos 63 processos com pelo menos uma sentença proferida. Em todos esses, houve o pedido de concessão de tutela de urgência. A taxa de concessão da tutela antecipada é aqui de 63%, enquanto a taxa de extinção sem resolução do mérito é de 50% e a taxa de procedência de 33%, conforme exhibe a Tabela 19.

Tabela 19: Distribuição dos casos da amostra da Justiça Federal de acordo com o desfecho da sentença

Desfecho da sentença	Frequência	%
Extinção sem resolução do mérito	32	50%
Improcedente	11	17%
Procedente	20	33%
Total	63	100%

Fonte: elaboração própria.

A maior parte das extinções se dá em virtude da perda do objeto por alterações no quadro fático do paciente:

Trata-se de ação civil pública ajuizada, inicialmente, na Justiça Estadual (Vara da Infância e Juventude da Comarca de Cianorte), em face do Estado do Paraná, pedindo o fornecimento do medicamento [...] em favor de [...] Amiotrofia Muscular Espinhal [...]. Após a inclusão da União no polo passivo, os autos foram redistribuídos a este Juízo Federal. Conforme novo relatório apresentado pela médica assistente do autor nos autos [...] não há mais indicação do [...] medicamento pretendido neste feito [...] o que implica na perda superveniente do objeto da presente demanda. Ante o exposto, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito (art. 485, VI, CPC).

Contudo, como se observa no trecho, ao contrário dos casos da Justiça Estadual, os casos distribuídos na Justiça Federal frequentemente são marcados também por conflitos de competência quando ocorre a inclusão da Federação no polo passivo das demandas.

4.1.1.5.2 Padrões de tramitação de ações de cumprimento de acordos trabalhistas.

O tipo de ação comum do Cacol são as ações de cumprimento. No total, 185.500 dos processos cadastrados são desse tipo, conforme indicado na Tabela 7. Já na amostra, esse tipo processual corresponde a 744 ações. Os pedidos de antecipação de tutela também são comuns nesses casos, embora menos frequentes que nos casos individuais. Nesse cenário, identificamos pedidos de antecipação de tutela em 167 deles, o que representa cerca de 22% dos processos com pedidos de antecipação de tutela. A concessão dessas antecipações de tutela, entretanto, é menos frequente do que nos casos individuais. Apenas 12 dos 167 (7%) pedidos de antecipação foram concedidos.

As ações em geral não beneficiam um único indivíduo. Apenas 195 das 744, (26%) são ações de cumprimento e buscam o benefício de uma única pessoa. As demais ações, em geral, destinam-se ao cumprimento de normas e convenções coletivas sobre categorias de funcionários. Os sindicatos ajuízam 72% dessas ações (540 processos), enquanto as demais são majoritariamente ajuizadas por pessoas físicas exigindo o cumprimento de convenções ou normas coletivas em benefício próprio. Além disso, 78 dessas ações tramitam no TRT-18 e dizem respeito ao Benefício Social Familiar, por exemplo, categoria de processos já anteriormente comentada. Em geral, as demandas apresentadas requerem pequenos pagamentos ou obrigações de fazer, como, por exemplo, o fornecimento de equipamentos de segurança seguindo normas coletivas, por exemplo.

O desfecho dessas ações é favorável aos reclamantes em 50% dos casos. Embora essas ações destinem-se a cumprir obrigações determinadas em Convenções Coletivas de Trabalho, foram identificadas sentenças meritórias nessas ações de cumprimento em 722 processos. Dos 744 casos analisados, 722 já foram julgados em primeiro grau com decisões proferidas que estipulam formas específicas do cumprimento das CCTs. A Tabela 20 exibe a distribuição dos desfechos em primeiro grau das ações de cumprimento da amostra.

Tabela 20: Distribuição das ações de cumprimento da amostra do Cacol de acordo com o desfecho em primeiro grau

Desfecho em 1º Grau	Frequência	%
Procedente	357	49,6%
Acordo	121	19,7%
Improcedente	109	15,1%
Extinção sem resolução do mérito	104	15,1%
Outros	4	0,05%
Total	722	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de autos processuais extraídos do jus.br

Nota:

(1) Processos sem sentença proferida foram excluídos.

A maior parte das ações de primeiro grau não são objeto de recursos, mesmo nos casos de derrota dos reclamantes. Recursos estão presentes em apenas 276 (40%) dos casos, sendo improvidos ou não conhecidos em 130 deles (47,10%). O percentual total de reforma das decisões em primeiro grau é de cerca de 20%, sendo as taxas de reforma das extinções um pouco menor, de aproximadamente 10%, e a reforma das sentenças improcedentes um pouco maiores, de aproximadamente 30%. A Tabela 21 exibe a distribuição

das sentenças analisadas na amostra de ações de cumprimento de acordo com o tipo de determinação feito. Em geral, as sentenças determinam obrigações de pagar, presentes em 86,2% das condenações. Obrigações de fazer concomitantes às obrigações de pagar também são comuns, presentes em cerca de 52,7% dos casos, enquanto obrigações de fazer sozinhas estão presentes em apenas 12,9% dos casos.

Tabela 21: Distribuição das sentenças condenatórias das ações de cumprimento da amostra de acordo com o tipo de condenações

Determinações				
Obrigação de fazer	Obrigação de pagar	Obrigação de não fazer	Frequência	%
Sim	Sim	Não	188	52,7%
Não	Sim	Não	114	32,2%
Sim	Não	Não	46	12,9%
Sim	Sim	Sim	5	1,4%
Sim	Não	Sim	4	1,12%
Total			357	100%

Fonte: elaboração própria.

Nota: O total dessa tabela leva em conta apenas os processos da amostra que são ações de cumprimento e em que houve sentença condenatória.

A fase de conhecimento das ações de cumprimento da amostra, em geral, é veloz. O tempo mediano entre o ajuizamento e a primeira sentença é de 126 dias, enquanto o tempo mediano entre o julgamento da primeira sentença e do último recurso, quando presente, é de 91 dias. A fase mais longa do processo de cumprimento corresponde às fases de liquidação e execução. A mediana do tempo entre o início da liquidação e o início da execução é de 151 dias, enquanto o tempo mediano entre o início da execução e o arquivamento do processo é de 361 dias.

Embora as motivações para o atraso sejam variadas nos processos da amostra, as impugnações de planilhas de cálculo e morosidade nas manifestações são motivos frequentes de atrasos na fase de liquidação. A título de ilustração, destacamos o caso do maior tempo de liquidação observado na amostra. O caso consistiu em uma ação de cumprimento determinando o pagamento de contribuições sindicais. A liquidação levou 3 anos: em grande parte, gastos entre intimações não atendidas. Foram apresentadas duas planilhas de cálculo pela parte ré, com duas impugnações subsequentes. A segunda impugnação ficou cerca de um ano sem resposta, com subsequentes intimações por parte do juízo.

Sem manifestação da reclamada, o juízo intimou a Contadoria para se manifestar sobre a referida impugnação, o que ensejou nova apresentação de planilha de cálculo. Sobre essa última planilha, também não se obteve manifestação da ré. Esses cálculos finais foram então homologados e o processo seguiu para execução.

Mesmo com uma fase de execução relativamente demorada, nas 183 ações de cumprimento arquivadas, por satisfação das obrigações, restando pouco mais da metade das sentenças procedentes aguardando a finalização do cálculo.

4.1.1.5.3 Padrões gerais de tramitação dos processos do Cacol

O maior contraste entre as ações civis públicas tutelando direitos de indivíduos específicos, as ações de cumprimento trabalhistas e as ações coletivas tutelando direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos, está no tempo de tramitação até o arquivamento da ação. Nas ações coletivas observadas na amostra, entre o ajuizamento de uma ação coletiva e o seu arquivamento, passa-se um tempo mediano de 1088 dias corridos, o que resulta em aproximadamente 3 anos¹². Na maior parte dos casos analisados na amostra, esses tempos compreendem também a fase de execução da sentença. Esse número é superior ao prazo de aproximadamente um ano registrado na análise de ações civis públicas tutelando direitos individuais de um único indivíduo nos casos relacionados à Saúde. Contudo, mesmo que os tempos calculados sejam diferentes para cada perfil de processos (ações efetivamente coletivas e ações individuais), nas ações coletivas também é comum que decisões judiciais relevantes tomem efeito muito antes dos arquivamentos dos casos.

Embora a mediana das ações coletivas seja de cerca de 3 anos, os dados da amostra também apontem que 42% das ações coletivas ajuizadas depois de 2020 duram mais do que 2000 dias até o seu arquivamento. Esse período compreende aproximadamente 5 anos e meio. Esse cenário é compatível, como será destacado na seção de análises qualitativas, com a percepção pronunciada dos entrevistados de morosidade na ação coletiva. Embora a análise amostral indique que a maior parte das ações coletivas se resolva em cerca de 3 anos, a experiência dos entrevistados pode ser, em grande medida, moldada por suas experiências com a também grande parte de ações coletivas morosas.

¹² Essa estimativa leva em conta os processos que já foram arquivados e também aqueles que ainda estão em curso na forma de dados censurados. Obtivemos essa estimativa ajustando uma curva de Kaplan-Meier aos tempos de arquivamento censurados e não censurados que foram observados na amostra.

Muitas ações coletivas analisadas na amostra se assemelham aos casos individuais quando deslocam parte relevante das ações para os pedidos liminares. Apresentamos agora um caso que ilustra a distorção que o indicador de tempo pode causar na análise da efetividade das ações coletivas. O caso em questão foi selecionado por ser um dos cinco casos da amostra com maior tempo de duração entre o ajuizamento e arquivamento:

A demanda busca, em resumo, a obtenção de título executivo judicial fixando a obrigação de não fazer, consistente na abstenção, pelo requerido, de impedir o livre trânsito de veículos e pessoas na estrada que dá acesso [...]. Além disso, busca-se a fixação de obrigação de fazer, consistente na remoção dos obstáculos que foram apostos na estrada com o fito de impedir o tráfego de veículos e pessoas naquele local

[...] DOS PEDIDOS:

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO [...] pede:

A concessão da tutela antecipada, inaudita altera partes, a fim de que:

Determine ao réu a obrigação de não fazer, consistente na abstenção de obstruir a estrada de terra que dá acesso [...] ou impedir, de qualquer, forma a circulação de pessoas e veículos, proibindo, inclusive, a colocação de cadeado na porteira da referida estrada;

Seja determinado a obrigação de fazer, consistentes em retirar, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, as barreiras existentes na estrada de terra [...] que dá acesso a [...] e que estão prejudicando a circulação de veículos e pessoas — Trecho de petição inicial apresentada em 2020 pelo Ministério Público Estadual de um dos estados analisados na amostra

Um dia após o ajuizamento da ação, a tutela antecipada foi concedida:

Diante do exposto, DEFIRO, em TERMOS, o pedido de tutela de urgência formulado pelo Ministério Público Estadual para:

a) Determinar que a ré DESOBRUA, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a estrada de terra [...] O não cumprimento da obrigação no prazo fixado ensejará aplicação de multa, não diária, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil Reais), que será elevada em caso de recalcitrância, além da imputação de ressarcimento de todos os custos de eventual remoção forçada.

b) Determinar que a ré ABSTENHA-SE DE IMPEDIR OU DIFICULTAR, de qualquer forma, a circulação de pessoas e veículos na estrada [...] — Trecho de decisão proferida em 2020 em um dos casos analisados na amostra.

Após a citação, o requerido não apresentou contestação. Posteriormente, cerca de dois meses após o ajuizamento da ação, o Ministério Público solicitou que fosse declarada a revelia do requerido. Na mesma manifestação, a promotoria também observa que a decisão foi cumprida e a estrada encontrava-se desobstruída. Após essa manifestação, o caso aguardou em estado de conclusão por cerca de 2 anos, quando a revelia foi declarada e o caso foi julgado procedente, confirmando a decisão liminar. As intimações do requerido também não foram bem-sucedidas após a sentença. A sentença transitou em julgado apenas em agosto de 2024, após inúmeras tentativas de citação e recolhimento

de custas. Um primeiro arquivamento definitivo aconteceu no mesmo mês, com posterior desarquivamento e novas tentativas de cobrança em 2025. O processo durou, então, cerca de 5 anos entre a movimentação inicial e o arquivamento. O efeito prático da tutela do direito, entretanto, demorou apenas alguns meses na pior das hipóteses.

Embora seja mais complexa que uma ação individual, o caso citado ilustra duas dinâmicas importantes de muitas outras ações coletivas analisadas nesta pesquisa: algumas discussões relevantes são deslocadas para as liminares e, embora o processo seja muitas vezes longo, o seu efeito prático definitivo é concretizado no prazo de dias ou meses, não de anos. Os 1800 dias entre o ajuizamento e o arquivamento da ação em tela, se considerados isoladamente, dariam a falsa impressão de demora. A prestação jurisdicional completa levou de fato esse tempo, mas os seus efeitos ocorreram muito antes.

Por outro lado, também se verificam situações, que serão quantificadas a seguir, em que a decisão liminar não é cumprida. A liminar concedida, que citamos a seguir, não foi cumprida, embora a decisão preveja multa de R\$ 100.000,00 por dia e prazo de 30 dias para sua execução:

Trata-se de Ação Civil Pública proposta por Ministério Público [...] em face de [...], em que se requereu, antecipadamente, provimento de tutela provisória de urgência, para o fim de determinar que a parte ré cumpra medidas objetivando a restauração de área ambiental, conforme descrito na inicial, em virtude de despejo irregular de detritos e contaminação, até o final da questão de mérito. É o relatório. D E C I DO. No que tange ao pedido de tutela cautelar provisória de urgência, para o fim de determinar a parte ré para que, no prazo de 30 dias, atenda às exigências técnicas da CETESB [...] devendo as medidas supramencionadas serem cumpridas, no prazo de 30 DIAS, a partir da intimação, sob pena de multa diária de R\$100.000,00 (cem mil reais), por dia de atraso, até o final da questão de mérito.

A medida não foi cumprida e, após cerca de um ano, os pedidos da inicial foram julgados procedentes, após verificação de que a liminar não foi cumprida. A sentença determina obrigações similares às descritas na liminar:

Ante o exposto e pelo mais que dos autos consta, JULGA-SE PROCEDENTE o pedido formulado para CONDENAR a parte passiva na obrigação de fazer consistente em:

- 1) reparar integralmente os danos ambientais que são objeto dessa ação, adotando, sem prejuízo de outras medidas que forem necessárias, as seguintes providências: atendimento a todas as exigências técnicas formuladas pela CETESB, nos prazos e na forma determinados pelo órgão ambiental, inclusive com a confirmação da liminar pleiteada para que seja determinada [...]
- 2) restauração integral ou na impossibilidade, recuperação integral das áreas degradadas, da flora (com reflexos à fauna) [...]

- 3) compensação dos danos ambientais que se mostrarem técnica, absoluta ou parcialmente, irrestauráveis ou irrecuperáveis, por meio da restauração de outra área degradada com a extensão necessária para a compensação (a ser apurada por perícia) com as mesmas características ecológicas (composição e função), dentro da mesma bacia hidrográfica, sempre que possível dentro da mesma microbacia hidrográfica e que restitua as mesmas funções e serviços ecossistêmicos perdidos no tempo;
- 4) compensação dos danos ambientais intercorrentes, entendidos estes como aqueles oriundos da demora entre a ocorrência do dano até a sua efetiva reparação integral [...]
- 5) indenização dos danos que, mediante justificativa técnica, porventura não puderem ser compensados nos termos dos itens acima, em quantia a ser fixada em perícia e destinada a recolhimento ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados (Trecho de sentença proferida no TJSP).

A execução da referida sentença começou pouco depois da publicação da sentença e, verificando-se novamente que nenhuma obrigação tinha sido cumprida até o momento, o Ministério Público ajuizou cumprimentos de sentença distintos para executar as obrigações constantes na sentença e o pagamento da multa prevista na liminar. O cálculo da multa diária com correção até o início da fase de execução resulta em um valor de R\$ 23 milhões de reais, cobrado paralelamente à execução da sentença citada. Embora a liminar não tenha sido cumprida, esse exemplo destaca a relevância desse tipo de decisão, que pode inclusive agravar as obrigações determinadas no final do processo.

Os pedidos de antecipação de tutela são frequentes em todos os casos do Cacol. A Tabela 22 exibe a quantidade de casos com pedido de antecipação de tutela dentre todos os casos analisados na amostra. Na Justiça Estadual, 81,2% dos casos pedem antecipação de tutela, enquanto, na Justiça Federal, o percentual é de 76,3%. Um percentual inferior é encontrado na Justiça Trabalhista, onde se observam pedidos de antecipação de tutela em 44,8% dos casos.

Tabela 22: Percentual de casos da amostra dos processos do Cacol em que foi identificado pedido de antecipação de tutela

Número de casos	Sem antecipação de tutela	Com pedido de antecipação de tutela	% com antecipação de tutela
Estadual	402	1022	71,76%
Federal	255	715	73,71%
Trabalhista	891	709	44,31%
Total	1548 (38,75%)	2446 (61,24%)	100%

Fonte: elaboração própria.

Muito embora as proporções de casos com pedidos de antecipação de tutela sejam elevadas, eles são praticamente unânimes apenas nas ações que fazem pedidos em benefício de indivíduos específicos, sobretudo os direitos à saúde individualmente indisponível. A Tabela 23 exibe o percentual de processos da amostra com pedido de antecipação de tutela separado por esfera da Justiça do processo e pelo tipo de direito que fundamenta os pedidos. De modo geral, a partir da tabela, observa-se que as taxas de pedido de antecipação de tutela são mais elevadas nas ações que tutelam direitos individuais, sejam eles homogêneos ou que beneficiem uma pessoa só. De toda forma, também observamos que, nos demais tipos de pedidos, o percentual de pedidos de antecipação de tutela também é não negligenciável.

Tabela 23: Percentual de casos da amostra de processos do Cacol em que foi identificado pedido de antecipação de tutela separado de acordo com o tipo de direito que fundamenta os pedidos

Esfera	Ação que beneficia um único indivíduo	Direito coletivo em sentido estrito	Direito difuso	Direito individual homogêneo
Estadual	72,64% (393/541)	67,62% (71/105)	71,90% (417/580)	84,06% (116/138)
Federal	73,29% (107/146)	76,34% (71/93)	80,38% (209/260)	70,55% (321/455)
Trabalhista	15,79% (36/228)	78,33% (47/60)	91,25% (73/80)	46,75% (546/1168)

Fonte: elaboração própria.

Nota: Essa tabela exibe os percentuais apenas dos processos em que houve análise da petição inicial e em que o tipo de direito tutelado foi identificado na petição inicial.

O percentual de deferimento dos pedidos de antecipação de tutela, entretanto, é bastante inferior e varia de acordo com o tipo de direito tutelado. A Tabela 24 exibe as taxas de deferimento parcial ou total dos pedidos de antecipação de tutela em diversos cenários. O percentual de deferimento é mais alto na tutela de direitos individuais indisponíveis, mas atinge o patamar de 30% na esfera Estadual e percentuais ainda maiores na esfera Trabalhista. De modo geral, em um percentual relevante das ações coletivas, se identifica a antecipação de tutela.

Tabela 24: Percentual de deferimento dos pedidos de antecipação de tutela da amostra de processos do Cacol, segregado por tipo de pedido realizado e pelo tipo de justiça de tramitação do processo

Esfera	Ação que beneficia um único indivíduo	Direito coletivo em sentido estrito	Direito difuso	Direito individual homogêneo
Estadual	58,27% (229/393)	19,72% (14/71)	27,34% (114/417)	24,14% (28/116)
Federal	28,04% (30/107)	23,94% (17/71)	14,35% (30/209)	19,63% (63/321)
Trabalhista	0,00% (0/36)	29,79% (14/47)	27,40% (20/73)	17,95% (98/546)

Fonte: elaboração própria.

Nota: Essa tabela exhibe os percentuais apenas dos processos em que houve análise da petição inicial e em que houve apreciação do pedido de antecipação de tutela.

Os deferimentos de liminares têm relação direta com taxa relevante de extinções sem resolução do mérito da amostra. A Tabela 25 exhibe a distribuição do tipo de sentenças proferidas em primeiro grau. O percentual de 27,15% das ações com extinção sem resolução do mérito por vezes é ocasionado por situações supervenientes que esvaziam o interesse processual, como o cumprimento administrativo da obrigação antes da sentença, a perda do objeto.

Tabela 25: Distribuição estatística dos desfechos das sentenças dos processos da amostra do primeiro grau

Desfecho em primeiro grau	Frequência	%
Acordo	302	11,71%
Extinção sem resolução do mérito	700	27,15%
Improcedente	463	17,96%
Procedente	1113	43,17%

Fonte: elaboração própria.

Na Justiça Estadual, a perda do objeto, frequentemente pelo cumprimento das obrigações, é a principal causa da extinção das ações coletivas sem resolução do mérito. A Tabela 29 exhibe a distribuição dos motivos apresentados para extinção sem resolução do mérito dos casos da amostra que tramitam na Justiça Estadual. O maior motivo de extinção é a perda do objeto por cumprimento da obrigação, na maior parte das vezes precedido pelo deferimento dos pedidos liminares, enquanto o segundo maior motivo é a identificação de litispendências, identificada em 13,8% dos casos. Em seguida, também se identifica um percentual importante de arquivamentos por ausência de interesse de agir, em 12,2% dos casos.

Tabela 26: Distribuição percentual das sentenças de extinção sem resolução do mérito de acordo com a justificativa apresentada

Motivo da extinção sem resolução do mérito	Percentual dentre das extinções sem resolução do mérito
Perda do objeto	32,6%
Litispendência	13,8%
Ausência de interesse de agir	12,2%
Perda do objeto por falecimento do beneficiário	10,5%
Desistência	9,4%
Outro	9,4%
Ilegitimidade de representação do autor	7,7%
Inadequação da via eleita	3,3%
Fim da execução	0,6%
Prescrição	0,6%

Fonte: elaboração própria.

A Tabela 25 também revela um relativamente baixo percentual de realização de acordos. O elevado percentual de julgamentos favoráveis aos requerentes pode ajudar a explicar esse cenário: o desfecho mais provável de uma ação coletiva é ser julgada de modo procedente.

De modo geral, as sentenças não costumam a ser julgadas, levando um tempo mediano de 245 dias até o proferimento da sentença. Como já observado, os processos discutindo direitos individuais indisponíveis são mais rápidos, levando 217 dias até o proferimento da sentença, enquanto os casos discutindo direitos difusos são mais demorados, levando em mediana 796 dias até o proferimento das sentenças.

Tabela 27: Tempo mediano até a sentença calculada para os processos da amostra e segregada pelo tipo de direito tutelado

Tipo de direito	Tempo mediano até a sentença
Direito difuso	796
Direito coletivo em sentido estrito	444
Direito individual homogêneo	242
Ação beneficiando um único indivíduo	217

Fonte: elaboração própria.

No curso da fase de instrução dos processos, que se encerra no proferimento da sentença final, são analisadas principalmente provas documentais. Essas estão presentes em 90% dos casos analisados, enquanto provas periciais e coleta de depoimentos de testemunhas são consideradas em 13% e 8% das sentenças analisadas, respectivamente. Por vezes, a duração de uma ação coletiva não está relacionada à efetiva obtenção de provas, mas sim à realização de diligências específicas e complexas, como a elaboração e a aprovação de projetos, a avaliação dos documentos entre as partes etc. A sentença a seguir concluiu pela procedência de um pedido de obrigação de fazer a construção de um muro em uma propriedade particular visando a redução do risco de deslizamento de uma encosta. Essa sentença levou 4 anos e 4 meses para ser proferida e é uma das mais longas observadas na amostra. O tempo foi empregado principalmente para a troca de documentos entre as partes.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MUNICÍPIO DE [...]. Aduz o requerente, em suma, que o requerido é possuidor de uma área que se encontra sob risco de desmoronamento, havendo indicação de construção de um muro de arrimo em projeto aprovado junto ao município. Formulou pedido de tutela de urgência, bem como procedência da demanda para que o requerido seja compelido à construir o muro de arrimo a fim de evitar o deslizamento de terra no local. A inicial veio instruída com documentos. Indeferida a tutela de urgência (fls. 40/41). Citado, o requerido apresentou contestação. No mérito, negou a inércia, alegando estar em contato com órgãos do município para solução do perigo de deslizamento do talude, sendo necessário aguardar a recuperação da vegetação para depois iniciara construção do muro de arrimo, já tendo realizado diversas intervenções para evitar o deslizamento da área. Com a contestação vieram os documentos. O requerente apresentou réplica. O Ministério Público ofertou manifestação. Houve deferimento de prazo para constatação pelo requerente. Determinada a realização de obras urgentes no local pelo requerente. Após, foi comunicado o provimento ao recurso para reformar a decisão. Além disso o requerente pugnou por nova dilação de prazo para analisar a viabilidade do projeto apresentado pelo requerido. Deferida dilação de prazo. O requerente pugnou pelo julgamento antecipado da lide, uma vez que o requerido não atendeu ao “comunique-se ambiental”. O requerido apresentou manifestação, negando a inércia e pleiteando a dilação de prazo para cumprimento das diligências. Deferida a dilação de prazo o requerido pugnou pela extinção do feito ante a regularização decorrente de fiscalização da Polícia Ambiental. O requerente alegou que o objeto da lide é distinto, requerendo o prosseguimento do feito, além disso formulou pedido de diligências ao requerido. [...] Requerimentos deferidos, com intimação do requerido. O requerente comunicou a aprovação do projeto apresentado pelo requerido pela via administrativa, com expedição de alvará em 15/10/2024, mencionou que a obra ainda não havia sido iniciada, pugnando pelo sentenciamento do feito, com a imposição de multa diária em caso de descumprimento. Juntou documentos. O Ministério Público se manifestou concordando com o julgamento antecipado e com a procedência dos pedidos. O requerido se manifestou contrariamente à extinção do feito, pugnando pela suspensão pelo prazo de 1 ano, até a conclusão das obras de construção do muro. Intimado, o requerente reiterou o pedido de sentenciamento. O Ministério Público concordou com o pedido de suspensão. Vieram os autos conclusos. [...] O feito comporta julgamento antecipado do mérito, nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil, **uma vez que prescinde da produção de outras provas.** [...] quanto ao pedido de suspensão do processo até a conclusão das obras de construção do muro de arrimo, verifica-se que se trata justamente do objeto da lide, tendo o requerido obtido o alvará de construção perante o órgão municipal em 15/10/2024 e iniciado as obras em maio de 2025. Nessa senda, tratando-se

de processo de conhecimento, a conclusão das obras pelo requerido, nos termos pleiteados na inicial mostra-se indiferente ao julgamento antecipado do feito. Portanto, indefiro, também, o pedido de suspensão do processo. Inexistindo outras questões preliminares e/ou prejudiciais capazes de inviabilizar a análise do mérito da causa, ou mesmo nulidades que possam macular os atos e o processo como um todo, a questão trazida a juízo merece provimento jurisdicional de cunho material. No mérito, no exercício de seu poder de polícia, pretende com a presente ação que o requerido construa um muro de arrimo em imóvel sob o qual exerce a posse, a fim de se evitar o desmoronamento da área. Durante o trâmite do processo, o requerido procedeu com as regularizações da área [...] deste modo, verifica-se que não há controvérsia a ser sanada, uma vez que o requerido acatou à determinação do ente administrativo para proceder com a regularização do imóvel. (Trecho de sentença proferida no TJSP, grifo nosso).

O processo foi marcado por uma série de idas e vindas que, em última instância, levaram à satisfação da obrigação de fazer antes do proferimento da sentença. A maior parte da tramitação do processo foi empregada no levantamento e na análise de documentos, com repetidas dilações de prazo. Ao contrário de outras situações discutidas neste relatório, o cumprimento da obrigação não se iniciou no deferimento da liminar nem após um longo processo de liquidação. O início do cumprimento da obrigação se iniciou perto do proferimento da sentença, ao final de um longo processo de troca de documentos que culminou com a aprovação de um projeto de regularização da propriedade. De certa forma, o que se observa no caso em tela é um processo de composição entre as partes sem que um acordo explícito tenha sido realizado e homologado. Por outro lado, também se observa que as inúmeras dilações de prazo foram requeridas pelas partes para análise dos documentos inerentemente complexos. Esse caso ilustra, por um lado, a centralidade das provas documentais e, por outro, a natureza complexa e inclinada ao diálogo de certas demandas coletivas. Mesmo que a parte ré da ação fosse condenada a realizar a obra objeto da lide, a complexidade do projeto teria sido objeto de novas idas e vindas e aprovação mútua na fase de liquidação e execução da sentença. Em outras palavras, concluímos que, em geral, a preferência das ações coletivas pelo uso de provas documentais vem da própria natureza dos pedidos pleiteados: em geral, é pouco custoso comprovar que algo tem que ser feito, mas muitas vezes a discussão, que pode acontecer tanto na liminar quanto na sentença ou na execução, é pela forma específica que a obrigação de fazer deve tomar, muitas vezes a partir de documentos técnicos.

A centralidade dos documentos técnicos, sobretudo durante a elaboração da sentença, também é ilustrada no caso a seguir. A sentença foi proferida em tempo próximo ao tempo mediano para o julgamento de um direito difuso. A sentença a seguir foi proferida em 514 dias após o ajuizamento da ação coletiva:

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA em face do MUNICÍPIO [...]

Narra, em síntese, a exordial que em procedimento apuratório foi constatado que todos os prédios que abrigam escolas não estão adequados aos padrões técnicos exigidos na norma ABNT/NBR

n. 9050, bem como que as estruturas prediais não preenchem os requisitos do Código de Segurança Contra Incêndio. Ao final do pedido inicial requereu a fixação da obrigação de fazer, impondo ao município requerido o dever de iniciar e finalizar obras de melhoria nas escolas municipais, cumprindo a todas as especificações técnicas de segurança, acessibilidade, saúde, ergonomia, estrutura mínima ditada pelas normas administrativas e obrigações contratuais emanadas no âmbito do Ministério da Educação e demais exigências efetuadas pelos órgãos técnicos competentes.

Recebida a inicial, determinando a citação da parte requerida e postergando a análise do pedido de tutela de urgência. [...] Proferida decisão indeferindo o pedido de tutela de urgência e determinando a intimação das partes para indicarem as provas que pretendem produzir. **Ambas as partes não indicaram novas provas a serem produzidas.** Proferida decisão determinando a realização de vistorias in loco pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Rondônia (CBMRO). Devidamente intimadas as partes, apenas o Ministério Público manifestou-se quanto ao relatório do CBMRO. [...] POSTO ISSO e por tudo o mais que dos autos consta [...] JULGO PROCEDENTE o pedido [...] o que faço para CONDENAR o MUNICÍPIO [...] à obrigação de fazer, consistente em promover as adaptações e reformas nas escolas municipais 1) Escola Municipal De Ensino Fundamental [...] 7) Escola Municipal De Ensino Fundamental [...] bem como implementar e adequar as estruturas das escolas a todas as normas de segurança contra incêndio e pânico, observando as instruções técnicas do CBMRO, conforme fundamentação a fim de: a) garantir às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, a acessibilidade ao edifício, espaços, mobiliários e equipamentos, conforme disposto nas leis supramencionadas [...] b) garantir a segurança, a educação, a vida e a saúde de todas as crianças e os adolescentes, bem como de todos os que utilizam os prédios públicos (Trecho de sentença proferida no TJRO, grifo nosso).

Uma apelação foi apresentada ao segundo grau, que levou 397 dias para ser julgada. O cumprimento da sentença foi iniciado em 2023 e continua atualmente. A última decisão suspendeu o feito por 90 dias, após a solicitação de dilação de prazo em 15 meses por parte do executado:

Após a juntada do relatório do Corpo de Bombeiro Militar, o município juntou relatório e plano de execução com cronograma, indicando o cumprimento de diversas exigências constantes no referido relatório e requereu nova suspensão de 15 meses para cumprimento integral.

O Ministério Público requereu ofício ao CBM para novo relatório e indeferimento do prazo de suspensão requerido pelo executado.

Defiro parcialmente o pedido do município executado e suspendo o feito por 90 dias, a fim de que comprove o cumprimento de todas as exigências impostas na sentença e/ou as indicadas no relatório do Corpo de Bombeiros Militar.

Indefiro nova vistoria a ser realizada pelo CBM, vez que basta a parte exequente comprovar nos autos, por seus próprios meios [...] Portanto, decorrido o prazo de 90 dias, ora concedido ao município de Alto Alegre dos Parecis, intime-se o Ministério Público para comprovar no feito eventual descumprimento, relacionando quais obrigações não foram cumpridas.

Suspendo o feito por 90 dias. Arquivem-se provisoriamente (Trecho de sentença proferida no TJRO).

Novamente, esse processo ilustra a relativa simplicidade do ato de decidir e demonstrar que um município tem uma obrigação específica. No caso em tela, a maior parte do tempo do processo foi gasta cumprindo a execução. De fato, a obrigação de fazer objeto da sentença envolve elaboração, aprovação e execução de um projeto de engenharia. Confirma-se então o cenário de complexidade da execução em si e da forma que uma obrigação de fazer deve tomar, não exatamente do julgamento em si.

O resto da tramitação dos processos após o proferimento das sentenças, em grande medida, é empregado na fase de execução das sentenças. A interposição de recursos às sentenças condenatórias não é unânime. Nos casos da amostra, apresentam-se recursos contra as sentenças de primeiro grau em 42,7% dos casos. Esses recursos, entretanto, estão concentrados em ações que discutem direitos coletivos em sentido estrito (48,7% das sentenças desse tipo de caso têm apresentação de recursos) e direitos individuais homogêneos (53,5% das sentenças desse tipo de caso têm apresentação de recursos).

De modo geral, a maior complexidade das execuções das sentenças se manifesta na duração dessa fase processual, em linha com os casos em tela que acabamos de explorar. Quando a execução se dá de forma coletiva e dentro do mesmo número do processo de conhecimento, sentenças relacionadas a direitos difusos e coletivos em sentido estrito contam com tempos de execução próximos dos 800 dias, ou dois anos e dois meses. Já a execução de sentenças que determinam obrigações para garantir direitos individuais homogêneos tem tempo de execução ligeiramente menor. Em particular, esse longo prazo confirma a percepção manifestada pelos entrevistados na análise qualitativa indicando a execução como o maior gargalo do microsistema processual de tutela coletiva.

Tabela 28: Tempo mediano da execução de sentenças calculado para os processos da amostra e segregado pelo tipo de direito tutelado

Tipo de direito	Número de execuções coletivas analisadas	Tempo mediano
Direito difuso	102	839
Direito coletivo em sentido estrito	31	782
Direito individual homogêneo	338	523

Fonte: elaboração própria.

Conforme observamos nos casos citados anteriormente, a execução pode ser complexa e possivelmente demorada em virtude da natureza da obrigação de fazer ou pagar. Obrigações relativas a construir, por exemplo, podem envolver mais diligências do que obrigações de pagar. A Tabela 32 exibe a distribuição das sentenças da amostra entre obrigações de fazer e obrigações de pagar. Das ações coletivas, 83,2% determinam obri-

gações de fazer, enquanto 62% delas determinam obrigações de pagar. As obrigações de fazer são mais prevalentes também na ausência de outros tipos de determinação, abarcando 27,7% das sentenças.

Determinação das sentenças			Distribuição	
Obrigação de fazer	Obrigação de pagar	Obrigação de não fazer	Número de sentenças analisadas	%
Sim	Sim	Não	459	35,4 %
Sim	Não	Não	360	27,7 %
Não	Sim	Não	218	6,8 %
Sim	Não	Sim	133	0,2 %
Sim	Sim	Sim	128	9,9%

Fonte: elaboração própria.

Mesmo que, em geral, as determinações sejam obrigações de fazer, algumas decisões preveem as obrigações de pagar como medidas alternativas no caso da impossibilidade de cumprir as obrigações determinadas nas sentenças:

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido inicial formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO [...], e o faço para condenar o requerido [...] a obrigação de não fazer, consistente em cessar toda e qualquer atividade na área, impedindo qualquer forma de ocupação, além da obrigação de fazer, condizente em isolar a área autuada de fatores de degradação, desfazendo construções implantadas na área autuada, com a retirada de todos os materiais que venham a impermeabilizar o solo, além da descompactação do solo, da retirada de eventuais espécies exóticas inseridas no local, as quais deverão ser substituídas pelo plantio espécies nativas. Sem prejuízo, caberá ao requerido [...] a apresentação de relatórios ao Centro Técnico Regional de Taubaté, demonstrando a lista de espécie de mudas nativas plantadas, e a comprovação do cumprimento das medidas anteriormente estabelecidas. [...] Diante de eventual impossibilidade de cumprimento das obrigações, condeno, desde já, o requerido [...] ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado, em montante a ser apurado em perícia técnica especializada, o qual deverá ser revertido em favor do Fundo de Tutela dos Interesses Difusos (cf. Artigo 13, Lei n. 7.347/1985).

A previsão de pagamento de penas alternativas usualmente está associada a obrigações de fazer típicas do direito ambiental, como a recuperação de áreas degradadas.

a) obrigação de fazer, consistente em promover a recomposição da integridade e funcionalidade do meio ambiente em 26,72 hectares de vegetação nativa degradados, mediante apresentação ao Ibama de Plano de Recuperação de Área Degradada e, após sua aprovação pelo órgão ambiental federal, implementação das medidas previstas nesse Plano. Verificada a impossibilidade recuperação da área degradada, converta-se a obrigação de fazer em obrigação de pagar no valor de R\$ 31.250,55 (trinta e um mil duzentos e cinquenta reais e cinquenta e cinco centavos).

Embora essa alternativa não preveja explicitamente a destinação da multa, a mesma sentença também prevê que a pena seja revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos:

b) ao pagamento de indenização pelos danos materiais (intermediários e residuais), incluído o eventual proveito econômico obtido ilicitamente, cujos valores devem ser apurados em liquidação de sentença e revertidos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (art. 13 da Lei n. 7.347/85).

Entre todas as sentenças analisadas, apenas 19 preveem a reversão dos valores pagos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos ou estrutura estadual similar. Em geral, o pagamento a título de danos morais coletivos, por exemplo, é destinado a outras estruturas:

PAGAR, a título de danos morais coletivos, o valor R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser revertido em favor de instituição beneficente ou análoga, com atuação no próprio Município afetado, a serem revertidos a projetos voltados à coletividade prejudicada, na respectiva localidade do Município de Santa Cruz/RN (Trecho de sentença proferida no TJRN).

CONDENA-SE, ainda, a demandada, nos termos dos fundamentos acima e após o trânsito em julgado desta decisão, no pagamento de indenização por danos morais coletivos, arbitrada em R\$15.000,00 (quinze mil reais), cujo valor será destinado a entidade pública ou privada, sem fins lucrativos, com atuação reconhecida na área de assistência social, saúde, segurança, educação, profissionalização ou fiscalização, a ser indicada oportunamente pelo MPT (Trecho de sentença proferida em caso da amostra no TRT-21).

b) CONDENAR a parte requerida [...] a reparação do dano, arbitrado na quantia de R\$ 87.260,00 (oitenta e sete mil, duzentos e sessenta reais) a ser atualizado com juros moratórios de 1% (um por cento) ao mês e correção monetária pelo INPC, a partir da sentença, a ser recolhido ao Fundo Municipal do Meio Ambiente (Trecho de sentença proferida em caso da amostra no TJMT).

Mesmo que haja previsão frequente, caso ela seja verificada, a verificação da impossibilidade de cumprir a determinação depende da realização de estudos técnicos na fase de liquidação da sentença. Por vezes, a previsão desse estudo é decretada no momento de reforma da sentença. O prazo para execução das obrigações de fazer também pode comportar reformas, motivo pelo qual o acórdão a seguir reforma a sentença original solicitando a elaboração de um estudo para avaliação das medidas que podem ser tomadas frente ao dano causado e determinando que um órgão ambiental competente fixe o prazo para execução do projeto.

Tratam os autos de recursos de apelação contra a sentença que condenou a parte na obrigação de fazer e de não fazer, consistente em cessar a atividade degradadora do meio ambiente, com a paralisação imediata e integral de toda a atividade de desmatamento, plantio de espécies exóticas, impermeabilização do solo, ou qualquer outra geradora de poluição, inclusive visual, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), corrigida monetariamente; na reparação dos danos causados ao meio ambiente, mediante: desfazer a construção implantada irregularmente na área autuada; remover os materiais resultantes desse

desfazimento e encaminha-los para locais devidamente licenciados; realizar a descompactação do solo da área que recebeu a construção; [...]. Fixo o prazo para início de cumprimento das supramencionadas obrigações em 30 (trinta) dias contados a partir da publicação da presente sentença, sob pena de multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso, limitada ao montante de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

[...]

Todavia, não se pode afirmar ser impossível a regularização das intervenções, desde que atendidos alguns parâmetros, de modo que se faz necessária manifestação do órgão ambiental competente, nos termos do Decreto-Estadual n. 49.215/04. Deste modo, há que se flexibilizar eventual condenação demolitória, que somente pode ocorrer após encerradas todas as tentativas de regularização das construções existentes. Portanto, a determinação para a desocupação da área com a demolição da construção ali erigida é medida que se impõe, com ressalvas. Com efeito, a medida de demolição, neste momento, não se mostra razoável, ante a eventual possibilidade de regularização do imóvel a ser analisada no momento oportuno. Aliás, impõe-se analisar se a demolição das construções no local é a medida mais adequada à efetiva tutela ambiental. Neste passo, de rigor a realização de estudos técnicos junto aos órgãos ambientais competentes, a fim de dar aplicabilidade à nova legislação, garantindo, assim, a isonomia. Assim, a aplicabilidade do Novo Código Florestal e da Lei n. 11.428/06 e Decreto-Estadual n. 49.215/04 se mostra razoável, devendo, no caso concreto, os particulares providenciarem estudos técnicos demonstrando a regularização do imóvel nos termos do novel diploma legal, submetendo o estudo ao órgão ambiental responsável e ao magistrado a quo, na fase de execução do julgado. Por sua vez, quanto aos pedidos referentes às obrigações de não fazer e fazer relacionadas à abstenção de intervir no local e promover a recuperação ambiental, devem ser acolhidos, devendo-se observar a possibilidade e compatibilização de regularização das construções no local. Assim, para recuperação efetiva da área, impõe-se a apresentação de Projeto de Recuperação de Área Degradada — PRAD ao órgão ambiental competente, devendo, em razão do trabalho a ser elaborado, ser fixado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentação do projeto, sendo que o prazo para sua execução deve ser determinado pelo Órgão Ambiental Competente.

Por outro lado, algumas sentenças apresentam a obrigação de fazer de recuperar locais afetados por ilícitos ambientais diretamente como a obrigação de providenciar um Prad, sem previsão explícita sobre o que deve ser feito caso a reparação seja impossível:

a) CONDENAR o requerido na obrigação de fazer consistente em providenciar junto ao órgão público ambiental competente Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), contendo medidas que visem à recuperação integral do local afetado pelo ilícito ambiental, das áreas de reserva legal, de preservação permanente ou outra área ambientalmente protegida, no prazo máximo de 60 dias;

b) CONDENAR o requerido na obrigação de fazer consistente em promover a recomposição da área degradada, seguindo as orientações do PRAD, restaurando ao status quo ante e às condições naturais primitivas a área que foi objeto do desmatamento objeto dessa ação civil pública, contando com aprovação, ao final, do órgão público ambiental, após constatação e vistoria [...].

Além de fornecer alternativas às obrigações de fazer, em menor escala as obrigações de pagar também aparecem na forma de indenizações punitivas, como os danos morais

coletivos. Pedidos de danos morais coletivos estão presentes em 13,36% dos casos analisados, ou 437 processos. Desses, 242 já foram julgados e o pedido de condenação para indenizar por danos morais coletivos foi concedido em 134, ou 55% deles. Frequentemente, esses recursos são destinados a fundos de defesa de interesses difusos, de modo similar ao exemplo a seguir:

c) CONDENAR o réu [...] ao pagamento de indenização por danos morais coletivos e danos interinos no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a ser corrigido monetariamente pela Tabela Prática do TJSP a partir da data desta sentença (Súmula 362/STJ) e acrescido de juros de mora de 1% ao mês a contar do evento danoso (data da primeira autuação – 24/02/2023 – Súmula 54/STJ), cujo montante deverá ser revertido ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos, previsto no artigo 13 da Lei n. 7.347/85.

A Tabela 29 exibe um resumo dos valores mencionados nas sentenças a título de condenação de danos morais coletivos. A maior parte das condenações desse tipo estipulam o pagamento de valores entre R\$ 10.000 e R\$ 50.000 reais não individualizadas. A maior condenação identificada na amostra estipula cerca de 13 milhões de reais e foi determinada a uma concessionária de energia elétrica em virtude de falhas no fornecimento de energia. O valor foi calculado a partir da quantidade de unidades afetadas, como pedia a petição inicial, mas o valor da condenação foi minorado:

[pede-se a]

Condenação dos responsáveis ao pagamento de indenização por danos morais individuais no valor mínimo de R\$ 3.000,00 para cada consumidor afetado pela interrupção de energia elétrica por período superior a 24 horas, acrescido de R\$ 3.000,00 por dia adicional (Trecho de petição inicial no TJMT).

CONDENAR a parte requerida ao pagamento de R\$ 12.808.000,00 (doze milhões, oitocentos e oito mil reais) a título de indenização por danos morais coletivos [...] mediante lançamentos de crédito pro rata nas notas fiscais/faturas de energia das unidades consumidoras efetivamente afetadas pelo 'apagão', consoante 'RELATORIO DO ATENDIMENTO EMERGENCIAL NA SUBESTACAO [...]', na proporção de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para cada unidade consumidora, corrigidos nos critérios retro (Trecho de sentença no TJMT).

Tabela 29: Valor mínimo, mediano e máximo mencionado nas sentenças que determinam o pagamento de danos morais coletivos

Esfera da Justiça	Menor valor de indenização mencionado na sentença	Valor mediano mencionado na sentença	Maior valor mencionado em sentença
Estadual	R\$ 1.529	R\$ 20.000	R\$ 12.808.000
Federal	R\$ 1.074	R\$ 50.000	R\$ 2.387.253
Trabalhista	R\$ 1.000	R\$ 50.000	R\$ 1.000.000

Fonte: elaboração própria.

As menores condenações, em geral, estipulam valores que devem ser pagos a todos os beneficiários que fazem parte de uma certa categoria, mas a condenação não faz explicitamente o cálculo, deixando-o para o momento de liquidação da sentença, como por exemplo no trecho “b) pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$7.000,00, por cada substituído e substituída”. Por outro lado, a condenação em R\$ 1.529,00 registrada na tabela não é um desses casos:

CONDENO o requerido, ainda, ao pagamento de dano moral difuso no valor de R\$1.529,41 (mil quinhentos e vinte e nove reais e quarenta e um centavos), a ser revertido ao Fundo Estadual do Meio Ambiente.

Esse tipo de obrigação ocasiona certas necessidades à etapa de execução e liquidação se a sentença passar por uma execução coletiva. Esse é o caso na maior parte da amostra, inclusive quando se utiliza o mesmo número processual. A princípio, não há impeditivos para que, no caso de direitos individuais homogêneos, as execuções aconteçam de forma individual. Na verdade, se identificaram casos na amostra em que as duas formas de executar aconteceram com relação à mesma condenação. A Tabela 30 quantifica a distribuição dos processos da amostra nas três possibilidades: execuções apenas individuais, apenas coletivas ou concomitantes. As execuções apenas coletivas são a maior parte das observações e incluem os já mencionados casos de processos cujo cumprimento da obrigação já se iniciou durante o processo, ocasionando pequenas fases de execução da sentença. As execuções apenas individuais são aquelas em que, após o trânsito em julgado, observamos na amostra duas ou mais ações de execução das sentenças de ações coletivas transitadas em julgado. Por fim, em 29 casos, identificamos o início das fases de execução das sentenças transitadas em julgado correndo concomitantemente a ações individuais.

Tabela 30: Distribuição das modalidades de cumprimento de sentença observadas na amostra entre individuais ou coletivas

Tipo de execução de sentença coletiva	Frequência
Apenas execução coletiva	836
Apenas execuções individuais	3
Teve cumprimentos provisórios	26
Execução coletiva e individual concomitantemente	22
Total	887

Fonte: elaboração própria.

As execuções apenas individuais identificadas são processos que individualizam a execução da sentença a partir dos indivíduos beneficiários das sentenças discutindo direitos individuais homogêneos. Duas delas individualizam direitos individuais homogêneos trabalhistas e uma delas individualiza direitos individuais homogêneos de natureza consumerista. Nesse último, a estrutura da decisão já sugere a individualização da execução:

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido constante da ação civil pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO [...] para CONDENAR os requeridos [...] ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), individualmente, para cada um dos alunos que comprovar a sua condição de aluno/ex-aluno, bem como indenização por danos materiais consistentes na restituição de todos valores pagos durante a relação contratual (observado o prazo prescricional), a serem corrigidos monetariamente do desembolso e com juros de 1% da citação, a serem fixados em fase de liquidação de sentença, mediante a juntada dos comprovantes/recibos de pagamento (Trecho de sentença proferida no TJRN).

Muito embora se observem outras execuções de direitos individuais homogêneos acontecendo de forma coletiva, houve decisão judicial determinando explicitamente que os cumprimentos de sentença devem ser individualizados. As tentativas de peticionar no caso principal foram repelidas:

DESPACHO

Eventuais pedidos que versem sobre a execução da sentença deverão ser apresentados em autos apartados, a fim de evitar tumulto processual, conforme já exposto na sentença de Id. Num. 76941753.

Assim, intime-se a parte exequente para distribuir o pedido de cumprimento de sentença em autos apartados, por dependência, acompanhado das peças necessárias.

Retornem os autos ao arquivo.

Até o momento da execução desta pesquisa, foram ajuizados cinco cumprimentos de sentença relacionados à sentença que acabamos de mencionar.

A situação mais comum quando existem cumprimentos individuais é a mistura entre as duas formas de execução. Todas as 26 sentenças que estão sendo executadas nessa situação são de natureza trabalhista. O caso a seguir ilustra a dinâmica desses casos. Primeiro, a sentença que se encontra em fase de liquidação coletiva e individual é

5) Julgar procedentes os pedidos formulados, condenando forma solidária [...] a pagarem a cada um dos substituídos exercem a função de camareiro(a) em cada uma das reclamadas o adicional de insalubridade em grau máximo (40%), observando-se o prazo prescricional exceptuando-se, ainda, os substituídos que exerceram a função de camareiro(a) nas empresas [...] até 25/11/2021, em razão de ter sido reconhecida a coisa julgada (Trecho de sentença proferida no TRT-21).

Com o final da fase recursal, foi determinado o início da fase de liquidação com intimação para apresentar lista de todos os possíveis beneficiários da sentença e a nomeação de um perito calculista.

DESPACHO

Considerando que a Instância Superior negou provimento ao recurso ordinário e seguimento à revista, por deserção, mantendo inalterada a sentença primitiva, que transitou em julgado determino a Secretaria da Vara, a partir dos valores dos depósitos recursais existentes nos autos, pagar a quantia de R\$ 1.500,00, acrescida das correções legais, ao perito judicial [...]

Com a publicação do presente despacho fica a reclamada intimada para

cumprir a obrigação de fazer, no prazo de 10 (dez) dias, consistente em anexar aos autos os documentos do CAGED, RAIS e fichas financeiras dos trabalhadores nos últimos 5 anos, contados da data do ajuizamento da presente demanda, conforme Sentença.

Após a apresentação do documento, o sindicato requerente não se manifestou:

DESPACHO

Considerando a inércia do autor em relação ao despacho [que estipulou prazo para manifestação sobre a forma de cálculo] reitera-se, aqui a determinação para o cumprimento, pelo mesmo, das disposições lá constantes, no prazo de 30 dias, sob pena de sobrestamento do feito e eventual futura declaração de prescrição intercorrente.

Na ausência da manifestação do sindicato, o processo foi sobrestado “Certifico, para os devidos fins, que, no dia [...], expirou o prazo o sindicato autor apresentar cálculos, de forma que o feito será sobrestado, conforme determinação”. Até o momento de elaboração deste relatório, foram ajuizadas 32 ações de cumprimento individuais e o processo continua sobrestado. As ações de cumprimento de sentença foram ajuizadas diretamente pelas partes beneficiárias e não mais pelo sindicato. Não nos é claro em que medida se fez uma opção pelas execuções individuais em detrimento da execução coletiva nesse caso, já que o sindicato autor da ação coletiva deixou de se manifestar. Contudo, de certa forma, os beneficiários optaram pela execução individual no caso em tela.

Situação similar de mais vultuosa opção pela via individual de execução ocorre na execução de uma das sentenças proferidas no TRT-1. Nesse caso, até o momento da elaboração deste relatório, foram ajuizadas 962 ações de cumprimento de sentença do seguinte julgado:

PELO EXPOSTO, a 1ª Vara do Trabalho de Petrópolis DECLARA A INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL DA LEI MUNICIPAL N. 7.496/2017, COM EFEITO julgando o pedido, para condenar a reclamada ao EX TUNC, PROCEDENTE pagamento do reajuste correspondente ao reajuste de 6,2% a partir de janeiro de 2017 de parcelas vencidas e vincendas, proceder a incorpora-

ção ao salário dos empregados substituídos com contrato ativo em 90 dias do transito em julgado, bem como pagar diferenças de reflexos em [...] para os empregados que já tiveram seus contratos de trabalho encerrados por dispensa sem julga causa, parcelas acrescidos de honorários advocatícios de 10%, deferidas na fundamentação supra, cujo “em quantum” de JAM, será apurado em liquidação, permitida a retenção de IR e INSS, exceto no FGTS (Trecho de sentença proferida no TRT-1).

A liquidação se iniciou dois meses após o proferimento da sentença. Nos primeiros meses da liquidação, as partes não chegaram a acordo sobre o total a ser pago. Primeiro apresentou-se um valor único a ser pago, referente a todos os substituídos. A reclamada então solicita que sejam apresentados os cálculos separadamente, pois já existiam ações individuais em curso com a mesma causa de pedir. A decisão não foi atendida e os cálculos não individualizados chegaram a ser homologados. Posteriormente, após cerca de oito meses do início da liquidação, a controvérsia continuou até o proferimento de uma decisão que estipula concretamente as obrigações necessárias para individualização dos valores a serem pagos:

A) VOLTEM CONCLUSOS de IMEDIATO para registro da decisão de anulação (revogação) da r. decisão homologatória de cálculos.

B) Após, INTIMEM-SE para ciência da presente decisão [...]

C) INTIME-SE a [...] para apresentar as Rescisões de Contratos de Trabalho realizadas entre janeiro de 2017 e setembro de 2021, no prazo de 20 (vinte) dias, sob pena de multa no valor fixo de R\$10.000,00 (dez mil reais).

D) Apresentadas as Rescisões, INTIME-SE o SINDICATO para ciência e apresentação dos cálculos de liquidação (por meio do Pje-Calc, com arquivo Pje extensão “PJC”), inclusive da contribuição previdenciária incidente, COM A DISCRIMINAÇÃO DE CADA SUBSTITUÍDO, O RESPECTIVO VALOR DEVIDO A CADA UM E O VALOR TOTAL DOS CÁLCULOS, no prazo de

08 (oito) dias, devendo a parte autora ficar ciente de que sua inércia poderá acarretar oportunamente a aplicação da prescrição intercorrente, no prazo de 10 dias.

E) Transcorrendo in albis o prazo da parte Autora acima, AGUARDE-SE no ARQUIVO PROVISÓRIO por 02 (dois) anos a partir do decurso do prazo da parte Exequente.

F) Apresentados os cálculos pelo SINDICATO, INTIME-SE a [...] para manifestação sobre os cálculos da parte adversa, no prazo comum de 08 (oito) dias, devendo a impugnação, se houver, ser fundamentada com a indicação dos itens e dos valores objeto da discordância [...]

G) Após, remetam-se à CONTADORIA para verificação quanto à correção dos cálculos apresentados pela parte autora e, se for o caso, pela parte ré, apontando especificamente os eventuais equívocos a serem sanados, bem como os valores ajustados corretamente referentes a cada verba deferida, para posterior homologação pelo Juízo (Trecho de sentença proferida no TRT-1).

Paralelamente a essa discussão, os casos individuais começam a amadurecer e a liquidação principal passa a contar também com manifestações dos autores das ações individuais, dando ciência às partes que a ação individual existe. Todas as ações foram

ajuizadas sob o patrocínio do mesmo escritório de advocacia. Em um dado momento da liquidação, quando a quantidade de sentenças individuais já ultrapassava as dezenas, a reclamada apresenta requerimento de desistência dessas ações individuais:

[...] com o desejo de evitar tumultos processuais, considerando a lógica processual e os princípios da boa-fé, objetivando a previsibilidade e a estabilidade e a segurança jurídica no presente caso. [a reclamada vem] requerer a desistência formalizada das dezenas de processos ajuizados individualmente que corre na 1ª e 2ª Vara do trabalho neste MM juízo. Pois, há de se considerar que diversas ações já foram liquidadas os valores de sentenças (homologadas) e correm em dois processos distintos, sem que houvesse a desistência na Ação Principal do exequente. Oportuno mencionar também Excelência, que em alguns casos foi rejeitado o ajuizamento na 2ª Vara, entendendo que deveria ser ajuizada em dependência da Ação Principal, por ser de natureza coletiva, que agora tramitam em segunda instância. E em outros casos, houve entendimento diferente, onde já se homologou algumas ações individuais na 2ª Vara do Trabalho. O que vem causando tumulto e insegurança jurídica no presente caso. Com a intenção de EVITAR EXECUÇÃO DÚPLICE, clamando pelo direito a ampla defesa e contraditório vem à Executada, requerer a intimação do escritório [...], pois todas as ações ajuizadas individualmente em face da Executada foram exclusivamente patrocinadas por este corpo jurídico (Trecho de manifestação de uma reclamada em um dos processos da amostra).

O requerimento não foi acolhido formalmente no processo. Além disso, as ações individuais, que antes não foram completamente bem-sucedidas, passaram a ser recebidas em virtude de uma interpretação de mudança na jurisprudência por volta de 2023. O trecho a seguir, extraído de uma decisão proferida no contexto de uma das ações de cumprimento individual, ilustra essa mudança no entendimento dos julgadores:

Registre-se que o entendimento anteriormente adotado por esse Juízo em ações análogas no sentido de extinção da ação era evitar liquidação e execução simultâneas nesse Juízo e perante o Juízo prolator do título executivo objeto da presente liquidação. Contudo, tendo em vista o pronunciamento em instância superior em outras ações com o mesmo objeto, no sentido de que apesar da Ação Civil Pública em referência se encontrar em processamento da liquidação de forma coletiva, não há impedimento no ajuizamento de execução individual por um ou mais beneficiários, passo a receber a presente ação de cumprimento de sentença (Trecho de decisão proferida em uma execução individual de sentença coletiva).

Após essa manifestação, não se observa nenhuma outra do tipo e o processo principal passa a ser um repositório de manifestações de desistência da ação coletiva, similar ao *opt-out* proposto por alguns doutrinadores como forma de coordenar execuções individuais e coletivas (Gidi, 2007). Nova manifestação da reclamada foi apresentada solicitando o cumprimento da sentença de embargos de declaração citado acima. Essa decisão não foi respondida. Até o momento da elaboração deste relatório, foram ajuizadas 962 ações de cumprimento individuais e a liquidação coletiva da sentença original segue em curso. Ações continuam sendo ajuizadas e nenhuma lista individual foi apresentada nos autos do processo principal, motivo pelo qual não é possível saber com precisão em que

medida os valores a serem liquidados estão próximos de se esgotar. De toda forma, em 2023, foram ajuizadas 58 ações de cumprimento; em 2024, foram ajuizadas 230; e, em 2025, 168, sugerindo uma desaceleração. O escritório de advocacia que patrocinou as primeiras ações já deu lugar a outros patronos ao longo do tempo.

Esse caso, embora seja trabalhista, ilustra uma certa fragilidade das execuções de processos tutelando direitos individuais homogêneos. No caso em tela, é difícil dizer se a demora inicial na liquidação ocasionou ou não a escolha da via individual, mas, por outro lado, notamos que existem incentivos econômicos do sistema como um todo que pressionam em prol das execuções individuais. Primeiro e com maior importância, existem inúmeros escritórios de advocacia interessados em representar os beneficiários individualmente, possivelmente mediante cobrança de honorários. Embora os julgados em geral observem que os honorários advocatícios são cabíveis apenas para um substituto original (um sindicato por exemplo), existem pedidos de pagamento de honorários aos advogados que ajuízam as ações individuais entre as petições iniciais das ações individuais analisadas neste estudo. Além disso, o contrato particular de representação também pode prever outra forma de remuneração. Por isso, os representantes em geral sempre farão pressão para que se ajuíze uma ação de cumprimento individual, buscando o proveito próprio. Por outro lado, uma ação individual ajuizada no mesmo dia em que se inicia a fase de liquidação pode ser concluída antes a depender de inúmeros fatores, como, por exemplo, pela natureza muito mais simples dos cálculos a serem realizados ou pela menor complexidade da execução como um todo: por exemplo, a liquidação do caso em tela ainda está em curso e parte da lentidão da liquidação coletiva deve-se à dificuldade das partes de calcular adequadamente o montante total a ser pago. Inclusive, quanto maior for o número de ações individuais com diferentes determinações, tramitações etc., mais complexa fica a liquidação coletiva. A opção dos envolvidos pela execução individual no caso em tela pareceu uma combinação de fatores que se retroalimentam.

De toda forma, as ações individuais da amostra não parecem muito mais eficazes do que as execuções coletivas. Foram identificados 1.154 cumprimentos de sentença na amostra sendo 1.054 desses trabalhistas. A esmagadora maioria dos cumprimentos de sentença estaduais e cíveis ainda estavam em curso no momento da elaboração do relatório, impedindo cálculos de tempo mediano. O tempo mediano até o arquivamento dos cumprimentos de sentença coletivos trabalhistas foi de 616 dias. Essa estimativa não está distante dos números levantados na Tabela 24 e na seção 4.1.1.5.2, nos levando a crer que, em casos com duração mediana, é possível que a execução coletiva seja mais rápida que a execução individual. Entretanto, em casos com algum grau de complicação, é possível que a execução individual seja mais curta e uma aposta considerada atraente para as partes.

4.1.1.5.4 Padrões de tramitação de ações coletivas na Justiça especializada

Os dados indicam forte concentração das ações registradas no Cacol nas varas comuns, que respondem por 805.747 processos (89,22% do total), ao passo que todas as unidades especializadas somadas representam parcela bastante reduzida da litigiosidade. Entre estas, destacam-se as varas de Fazenda Pública, com 87.128 ações (9,65%), enquanto a especialização diretamente associada à tutela de interesses coletivos atende por (0,58%) dos casos. No que diz respeito aos temas principais das ações coletivas do Cacol, um percentual menor ainda tramita nas varas especializadas em Direito Ambiental (0,29%) e Saúde (0,26%), com participação residual. A Tabela 31 exibe a distribuição das ações coletivas do Cacol de acordo com o tipo de especialização do órgão julgador.

Tabela 31: Distribuição das ações coletivas do Cacol de acordo com grau de especialização do órgão julgador

Tipo de especialização	Número de ações registradas no Cacol	%
Especializada em Direito Ambiental	2657	0,29%
Especializada em Fazenda Pública	87128	9,65%
Especializada em Direito Coletivo	5198	0,58%
Especializada em Saúde	2388	0,26%
Vara Comum	805747	89,22%
Total	903118	100,00%

Fonte: elaboração própria.

A tabela sugere que, embora o sistema judicial disponha de estruturas especializadas, a tramitação das demandas coletivas permanece predominantemente absorvida pela jurisdição comum, possivelmente em razão de critérios de competência, organização judiciária local ou do próprio padrão de ajuizamento das ações. Em termos institucionais, o quadro aponta para uma especialização ainda limitada na prática.

Quatro capitais contam com estruturas especializadas na tramitação de ações coletivas: Campo Grande (duas varas), Cuiabá, São Luís e Porto Alegre. Os padrões de tramitação mais claramente identificáveis dessas varas com relação às demais diz respeito ao perfil das decisões tomadas. As varas especializadas em direitos coletivos têm a menor proporção de julgamentos procedentes de todas as modalidades de especialização. Essa proporção é causada pelo aumento das sentenças que decidem pela improcedência dos pedidos. A Tabela 32 exibe as diferenças de percentuais entre os tipos de varas.

Tabela 32: Distribuição do desfecho das sentenças das ações coletivas do Cacol segregada por tipo de especialização

Desfecho das sentenças	Especializada em Direito	Especializada em Fazenda	Especializada em Direitos	Especializada em Saúde	Vara Comum
	Ambiental	Pública	Coletivos		
Acordo	5,67%	3,19%	10,40%	5,03%	11,76%
Extinto sem resolução de mérito	28,55 %	33,40 %	27,43 %	30,82 %	25,35%
Improcedente	8,67%	15,08 %	18,93 %	10,61 %	16,05%
Procedente	57,11 %	48,33 %	43,23 %	53,54 %	46,83%

Fonte: elaboração própria.

A distribuição dos desfechos revela predominância geral de decisões de procedência em todas as competências, variando de 43,23% (varas especializadas em direitos coletivos) a 57,11% (direito ambiental), o que sugere uma taxa relativamente elevada de reconhecimento judicial das pretensões coletivas. Ainda assim, observa-se heterogeneidade relevante: nas varas especializadas em Fazenda Pública e nas varas comuns, a procedência permanece inferior à do Direito Ambiental e da Saúde, acompanhada de percentuais expressivos de extinção sem resolução de mérito (33,40% e 25,35%, respectivamente), indicando possível maior incidência de obstáculos processuais, questões de legitimidade ou inadequação da via eleita. A taxa de acordos é globalmente reduzida, embora mais significativa nas varas comuns (11,76%) e nas especializadas em direitos coletivos (10,40%), sugerindo maior espaço para soluções consensuais quando há maior volume ou experiência prática com litigância coletiva. Em conjunto, o quadro aponta que a especialização não produz efeito uniforme sobre os resultados: enquanto áreas materialmente delimitadas, como ambiental e saúde, apresentam maiores taxas de procedência, competências mais amplas ou institucionalmente mais litigiosas tendem a registrar mais extinções e menor êxito relativo, evidenciando que a natureza do conflito e a estrutura do contencioso influenciam tanto quanto ou mais que a especialização formal da unidade jurisdicional.

Por fim, observamos também que uma diferença importante entre o perfil de tramitação nas varas especializadas e comuns diz respeito ao tempo de tramitação das ações. A Tabela 35 exibe o tempo médio até o primeiro julgamento dos processos da classe Ação Civil Pública computados a partir dos dados do Cacol e segregado pelo tipo de especialização do órgão julgador. O tempo mediano até o primeiro julgamento em varas cíveis comuns condiz com o tempo calculado na amostra, de cerca de 700 dias. O tempo, nas varas especializadas de Cuiabá, São Luís e Porto Alegre, entretanto, atinge a marca de 1.166 dias. Por outro lado, as ações civis públicas que tramitam em varas de especia-

lização temática, em geral, atingem tempos de julgamento menores. Em particular, a especialização em conflitos relacionados à Saúde produz um índice de julgamento muito menor que os demais.

Tabela 33: Tempo mediano até o primeiro julgamento de processos da classe “Ação Civil Pública” segregado pelo tipo de especialização da vara

Tipo de Justiça	Tempo mediano até o primeiro julgamento
Varas comuns	731
Especializada em Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos	1166
Especializada em Direito Ambiental	675
Especializada em Fazenda Pública	608
Especializada em Saúde	371

4.1.2 *Impacto do microssistema processual coletivo no microssistema processual de precedentes*

Nesta seção, apresentamos aportes quantitativos¹³ capazes de caracterizar o impacto do microssistema processual coletivo (MPC) no microssistema processual de precedentes (MPP). Consideramos que um precedente foi impactado pelo microssistema processual coletivo se: (1) a questão ou tese apreciada discute e/ou fixa entendimento acerca das ações coletivas; ou (2) o processo paradigma (v.g., recurso representativo da controvérsia; caso-piloto) faz parte do microssistema processual coletivo. Essa distinção é relevante para a nossa análise, pois entendemos que o impacto do MPC sobre o sistema de precedentes não se esgota nas hipóteses em que a tese é fixada em ação coletiva. Há situações em que a litigiosidade individual massificada, desencadeada por fatos já objeto de tutela coletiva, leva à instauração de IRDRs ou IACs, de modo que o precedente resulta de um litígio individual, mas é substancialmente moldado pela existência e pelos efeitos da ação coletiva.

13 Cabe esclarecer que os critérios adotados para identificar o impacto do microssistema processual coletivo sobre o microssistema de precedentes são critérios quantitativos específicos, voltados apenas às formas de interação diretamente observáveis nos casos paradigmáticos ou nas teses fixadas. Essa delimitação metodológica, embora adequada aos objetivos desta etapa da pesquisa, não abrange outros fenômenos igualmente relevantes (e potencialmente mensuráveis por metodologias distintas) que também expressam a influência do microssistema coletivo na formação de precedentes, tais como a circulação de argumentos estruturados em lógica coletiva em julgamentos individuais, a difusão de categorias próprias do contencioso coletivo em decisões repetitivas ou ainda impactos institucionais decorrentes da atuação de órgãos especializados (NACs, Nugepnac, MP, DP). Assim, os resultados apresentados devem ser compreendidos como a captura de uma faceta específica da interação entre os microssistemas, e não como a totalidade do impacto que o MPC exerce sobre o sistema de precedentes.

Portanto, esta análise não assume que essa modalidade de impacto seja predominante, mas apenas reconhece que ela constitui uma possibilidade teórica e empiricamente verificável no funcionamento dos dois microssistemas.

Em outras palavras, na análise ora empreendida, entende-se que a interação entre o microssistema processual coletivo e o microssistema de precedentes pode ocorrer por duas vias distintas: (i) de forma direta, quando a controvérsia tratada no precedente se origina em uma ação coletiva; e (ii) de forma indireta, quando a ação coletiva estrutura o contexto fático, jurídico ou argumentativo de controvérsias individuais que acabam gerando precedentes qualificados. Os casos a seguir ilustram essas duas modalidades. Esse é o caso, por exemplo, do IRDR n.3 do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM).

O IRDR n. 3 do TJAM tratou de uma controvérsia repetitiva envolvendo milhares de ações individuais relacionadas a falhas no fornecimento de água em diversos bairros de Manaus entre 2007 e 2013. O incidente, distribuído em 26 de junho de 2017 e admitido em agosto do mesmo ano, buscava definir se essas demandas poderiam ser propostas individualmente nos juizados especiais cíveis ou se deveriam necessariamente ser tratadas de forma coletiva. O debate surgiu porque havia processos coletivos em curso sobre os mesmos fatos, além de alegações de que a matéria exigiria prova complexa, como perícias técnicas, o que afastaria a competência dos juizados. O processo paradigma (n. 0604952-66.2016.8.04.0020) se circunscreve nessa situação fática.

No julgamento do mérito, concluído em 23 de abril de 2019, o Tribunal Pleno fixou a tese de que é possível o ajuizamento de ações individuais nos juizados especiais cíveis para discutir a responsabilidade da empresa fornecedora de água pelos problemas sistêmicos de abastecimento identificados em laudos da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas (Arsam)¹⁴. A existência de ação coletiva não impede a via individual, conforme o entendimento consolidado¹⁵. O Tribunal também afirmou que a mera alegação de complexidade da causa ou a necessidade de eventual prova pericial

14 A Arsam foi transformada em Agência reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (Arsepam) em dezembro de 2019, mas mantemos a nomenclatura original para descrever com maior fidelidade o conteúdo dos autos do processo em tela.

15 Segundo as regras do microssistema coletivo constantes do CDC, sobretudo o art. 81, caput, c.c. com o 104, a existência de uma ação coletiva não induz a litispendência das ações individuais, dado que a defesa dos interesses dos consumidores pode ser feito tanto pela via individual, quanto coletiva.

Art. 81, caput: "A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo" (Brasil, 1990).

Art. 104: "As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada ergam omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva" (Brasil, 1990).

não são suficientes para afastar a competência dos Juizados, cabendo ao juiz do caso avaliar a pertinência da prova e decidir motivadamente sobre sua realização.

Sendo assim, nesta análise, consideramos que este precedente materializa um impacto do microssistema processual coletivo no de precedentes, dado que entendimentos jurisprudenciais consolidados e regras pertencentes ao primeiro sistema foram mobilizados na fundamentação e na fixação da tese. Trata-se, portanto, de um impacto que não se limita ao escopo de uniformização típico do sistema de precedentes, mas assume caráter estrutural, pois o precedente funcionou como mecanismo de coordenação entre a via individual e a via coletiva em litígios simultâneos. De toda forma, para os fins desta análise, nos interessa especificamente a interação entre os dois sistemas.

O impacto do microssistema processual coletivo no microssistema de precedentes é possível também quando uma controvérsia se origina durante uma ação coletiva. Essa pode ser considerada uma via natural de interação entre os microssistemas, pois é esperado que ações coletivas eventualmente discutam questões de grande repercussão social que ensejem, por exemplo, a admissão de um Incidente de Assunção de Competência (IAC). Por outro lado, considerando os vultosos números de ações coletivas em tramitação no Brasil, também se pode esperar que controvérsias mais simples, mas repetitivas no âmbito coletivo, demandem pacificação na forma de IRDRs.

O Incidente de Assunção de Competência n. 13 (IAC 13) do Superior Tribunal de Justiça (STJ) versou sobre o direito de acesso à informação ambiental e estabeleceu diretrizes vinculantes para que o Estado e os cartórios imobiliários cumpram deveres de transparência e registro em imóveis. Esse é um exemplo de precedente considerado impactado pelo microssistema processual coletivo, pois o processo paradigma em que se iniciou a discussão sobre o direito de acesso à informação ambiental foi a Ação Civil Pública de número 0901244-33.2017.8.12.0001.

Em julgamento ocorrido em 27 de maio de 2022, a Primeira Seção do STJ fixou quatro teses jurídicas principais: a primeira estabeleceu que o direito de acesso à informação ambiental engloba a transparência ativa (publicação, na internet, de documentos ambientais sob guarda da administração que não estejam em sigilo), a transparência passiva (direito de requerer acesso a informações específicas não divulgadas) e a transparência reativa (direito de requerer a produção de informação ambiental que a administração não detenha ou disponibilize). A segunda tese estabeleceu que se presume a obrigação estatal de agir em favor dessa transparência ambiental, invertendo o ônus da prova: a administração deve justificar a omissão ou recusa à divulgação (no caso da transparência

ativa), ou demonstrar o enquadramento legal para sigilo (na passiva), ou ainda demonstrar a razoabilidade da pretensão de produção de nova informação (na reativa). A terceira tese definiu que o regime de registros públicos brasileiros admite, como faculdade, a averbação de informações ambientais de interesse público nas matrículas imobiliárias, ou seja, ainda que não haja norma imperativa, é possível que informações sobre proteção ambiental sejam registradas junto ao imóvel, favorecendo a publicidade, a prevenção e o controle social. Por fim, a quarta tese afirmou que o Ministério Público pode, no exercício de suas atribuições institucionais, requerer diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações relativas à sua função, mesmo que a administração pública não tenha iniciado tal procedimento.

Tanto o IAC 13 quanto o IRDR 3 são exemplos de impactos mediatos e imediatos do microssistema processual coletivo no microssistema processual de precedentes. Esses precedentes revelam que a influência do MPC não se esgota na fixação de teses vinculantes: ela se projeta para além dos próprios microssistemas, ao estruturar a forma como o Judiciário coordena litígios individuais e coletivos. Em razão da atribuição de observância aos julgados qualificados ao art. 927, seus efeitos tendem a repercutir em entendimentos jurisprudenciais futuros e, em sentido mais amplo, na própria função de uniformização e estabilidade sistêmica que fundamenta o regime de precedentes estabelecido no Código de Processo Civil.

Passamos agora a uma descrição quantitativa de quantas situações similares existem no que diz respeito à origem do precedente. Dos 8317 precedentes levantados no Pangea, identificamos 116 precedentes originados em ações coletivas cuja tese versa especificamente sobre direitos difusos ou coletivos, enquanto em 56 precedentes a tese não versa especificamente sobre direitos coletivos ou difusos, mas se origina em uma ação coletiva. A Tabela 33 exhibe a distribuição desses precedentes por esfera da Justiça, nos casos dos tribunais regionais e estaduais, e pelo próprio órgão julgador no caso da Turma Nacional de Uniformização e dos tribunais superiores. A lista completa dos precedentes identificados como impactados pelo MPC está disponível no [Apêndice D](#) deste relatório, junto do seu *status* atual.

De todos os precedentes cadastrados no Pangea, observamos que, de modo geral e em termos quantitativos, o impacto do microssistema processual coletivo pode ser observado em cerca de 1% deles. Na Justiça Federal esse impacto não foi observado, pois não se identificou nenhuma tese ou questão abordando direitos difusos ou coletivos, bem como nenhum precedente cujo processo paradigma seja uma ação coletiva. Na Justiça do Trabalho, por outro lado, identificou-se o maior número de precedentes relacionados

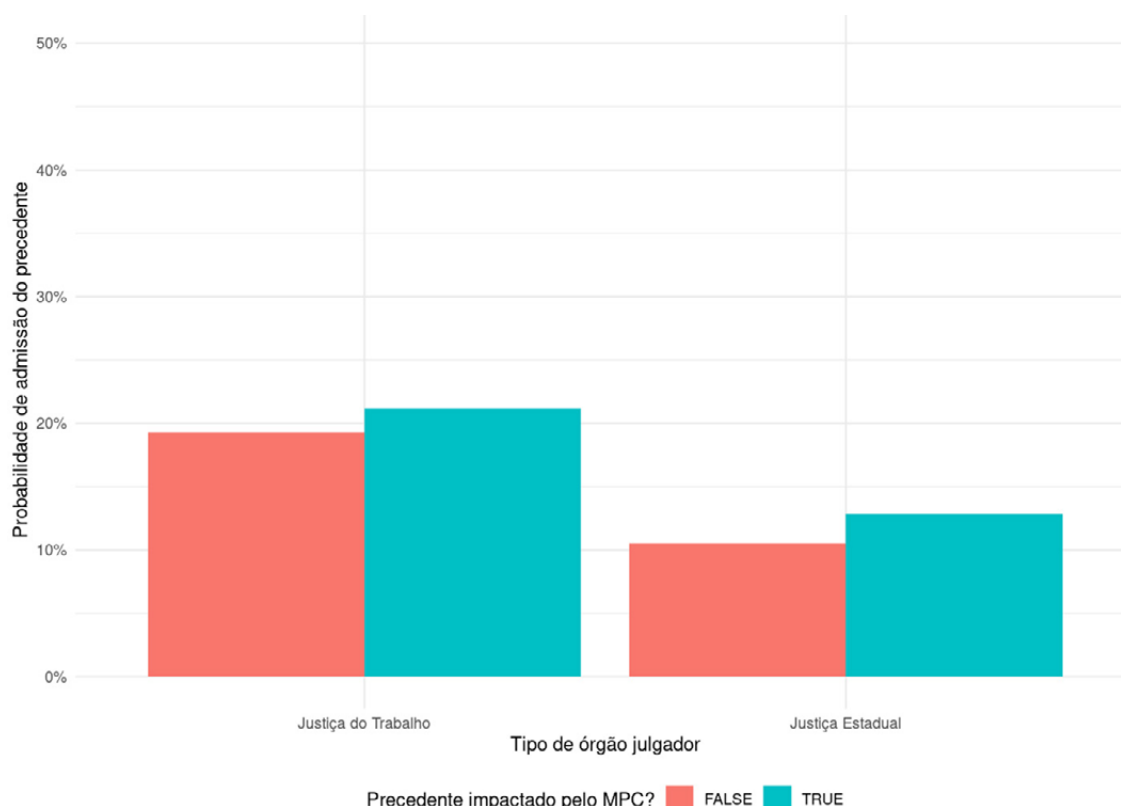
ao microssistema processual coletivo. Somando as duas rubricas de impacto do microssistema processual coletivo, chegamos a 6,69% dos precedentes da Justiça do Trabalho, fora o TST, cadastrados no Pangea.

Tabela 34: Classificação dos precedentes do Pangea de acordo com o grau de relação ao microssistema processual coletivo

Esfera da Justiça ou órgão julgador	Total de precedentes	Precedentes sobre direitos difusos ou coletivos		Precedentes cujo paradigma é uma ação coletiva, mas a tese não trata de direitos difusos ou coletivos	
Justiça Estadual	1506	26	1,73%	13	0,86%
Justiça Federal	248	0	0,00%	0	0,00%
Justiça do Trabalho	778	44	5,66%	8	1,03%
STF	236	15	0,67%	0	0,00%
STJ	2848	23	0,81%	28	0,98%
STM	2	0	0,00%	0	0,00%
TNU	380	4	1,05%	0	0,00%
TST	319	4	1,25%	7	2,19%
Total	8317	116	1,39%	56	0,67%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Pangea, Cacol e DataJud.

Figura 14: Probabilidade da admissão de um precedente do Pangea segregada pela presença ou ausência de relação do precedente ao MPC



No geral, a tramitação da massa de precedentes na Justiça Estadual e Federal é similar se comparamos os processos relacionados ao MPC com os demais, com uma ligeira maior propensão a admitir recursos envolvendo o MPC. A Figura 14 compara a probabilidade de admissão de precedentes segundo o tipo de órgão julgador e se o precedente é ou não impactado pelo MPC. Observa-se que, tanto na Justiça do Trabalho quanto na Justiça Estadual, precedentes relacionados ao MPC apresentam maior chance de admissão do que aqueles não impactados.

Na Justiça do Trabalho, a diferença é relativamente pequena, mas ainda assim perceptível, enquanto na Justiça Estadual a probabilidade geral é mais baixa, embora também haja um aumento quando o precedente é influenciado pelo MPC. O padrão sugere que o envolvimento do MPC tende a elevar a probabilidade de admissão independentemente da jurisdição, ainda que o efeito varie em magnitude entre os dois tipos de justiça.

Com relação a outras modalidades de precedentes, como a presença de repercussão geral nos precedentes do STF, não se identificou diferença significativa entre os precedentes relacionados ao MPC e aos demais. Embora, no geral, o impacto quantitativo do MPC no total de precedentes da Justiça como um todo seja pequeno, no contexto de alguns tribunais o impacto quantitativo do MPC abarca uma proporção muito maior. A Tabela 35 exibe a distribuição dos precedentes impactados pelo MPC por órgão julgador. Destacamos, por exemplo, o TJMA, onde 19,05% dos precedentes tratam de direitos difusos ou coletivos, e os TRTs 14, 17 e 23.

Tabela 35: Classificação dos precedentes do Pangea de acordo com o grau de relação ao microssistema processual coletivo segregado por órgão julgador

Órgão julgador	Total de precedentes	Precedentes sobre direitos difusos ou coletivos		Precedentes cujo paradigma é uma ação coletiva, mas a tese não trata de direitos difusos ou coletivos	
TJAC	5	0	0,00%	0	0,00%
TJAL	2	0	0,00%	0	0,00%
TJAM	68	1	1,47%	0	0,00%
TJAP	28	1	3,57%	0	0,00%
TJBA	97	0	0,00%	2	2,06%
TJCE	14	0	0,00%	0	0,00%
TJDF	22	2	9,09%	0	0,00%
TJES	99	4	4,04%	2	2,02%
TJGO	127	3	2,36%	1	0,79%
TJMA	21	4	19,05%	1	4,76%
TJMG	115	0	0,00%	2	1,74%
TJMS	22	0	0,00%	0	0,00%
TJMT	14	1	7,14%	0	0,00%
TJPA	49	0	0,00%	0	0,00%
TJPB	7	0	0,00%	0	0,00%
TJPE	189	0	0,00%	1	0,53%
TJPI	6	0	0,00%	0	0,00%
TJPR	145	3	2,07%	1	0,69%
TJRJ	56	1	1,79%	0	0,00%
TJRN	7	0	0,00%	0	0,00%
TJRO	19	0	0,00%	0	0,00%

Órgão julgador	Total de precedentes	Precedentes sobre direitos difusos ou coletivos		Precedentes cujo paradigma é uma ação coletiva, mas a tese não trata de direitos difusos ou coletivos	
TJRR	22	2	9,09%	0	0,00%
TJRS	45	1	2,22%	0	0,00%
TJSC	70	2	2,86%	0	0,00%
TJSE	12	0	0,00%	0	0,00%
TJSP	231	1	0,43%	3	1,30%
TJTO	14	0	0,00%	0	0,00%
TRT-1	35	2	5,71%	1	2,86%
TRT-2	44	1	2,27%	0	0,00%
TRT-3	46	6	13,04%	0	0,00%
TRT-4	179	3	1,68%	2	1,12%
TRT-5	26	0	0,00%	0	0,00%
TRT-6	13	0	0,00%	0	0,00%
TRT-7	22	1	4,55%	0	0,00%
TRT-8	41	3	7,32%	0	0,00%
TRT-9	39	7	17,95%	0	0,00%
TRT-10	10	1	10,00%	0	0,00%
TRT-11	16	1	6,25%	1	6,25%
TRT-12	29	2	6,90%	1	3,45%
TRT-13	45	3	6,67%	0	0,00%
TRT-14	10	2	20,00%	0	0,00%
TRT-15	57	1	1,75%	2	3,51%
TRT-16	6	1	16,67%	0	0,00%
TRT-17	26	6	23,08%	0	0,00%
TRT-18	53	1	1,89%	0	0,00%
TRT-19	8	0	0,00%	0	0,00%
TRT-20	13	0	0,00%	0	0,00%
TRT-21	8	1	12,50%	0	0,00%
TRT-22	24	0	0,00%	0	0,00%
TRT-23	9	2	22,22%	1	11,11%
TRT-24	19	0	0,00%	0	0,00%

Fonte: elaboração própria.

Uma parte significativa dos 172 precedentes relacionados ao direito coletivo descritos pela Tabela 34 versam sobre a tensão entre execuções individuais e coletivas. Trinta precedentes propostos discutem coordenação entre execuções/liquidações coletivas e individuais. Treze desses são IRDRs ou IACs propostos por Tribunais Regionais do Trabalho. De modo geral, os julgados progressivamente aprimoram o cenário em que as execuções individuais podem ser ajuizadas. Esse cenário ajuda a explicar, em parte, a multiplicidade de ações individuais identificadas nas execuções de sentenças coletivas. Em particular, destacamos por exemplo o IRDR-8 do TRT-8, que permite que ações individuais sejam executadas não apenas no juízo original: “Não há prevenção, nem vinculação ao juízo que apreciou e julgou a ação de caráter genérico, podendo as ações de execução individuais ser apreciadas por quaisquer das Varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, consoante a Súmula n. 35, que dispõe: “A execução das sentenças genéricas proferidas em ação de caráter coletivo é realizada por meio de ação executiva individual, sem vinculação àquela e sem prevenção do juízo prolator da decisão”. A totalidade dos precedentes da Justiça Estadual e dos tribunais superiores também são favoráveis à tramitação de execuções individuais.

Dentro do tema das execuções individuais, os precedentes sobre honorários advocatícios são menos coesos do que os precedentes que discutem outros temas. Destaca-se por exemplo o IRDR-9 do TRT-16, cujo mérito já foi julgado, mas ainda cabem recursos: “A liquidação e a execução individual de sentença proferida em sede de ação coletiva, por meio de ação autônoma de cumprimento de sentença, enseja a condenação da parte vencida ao pagamento de honorários advocatícios de sucumbência”. Conforme destacamos na seção 4.1.1.5.3, essa possibilidade é mais um incentivo econômico para que advogados patrocinem as execuções individuais considerando os próprios ganhos econômicos, eventualmente criando situações favoráveis economicamente também aos beneficiários. A decisão do TRT-16 dispõe especificamente sobre a possibilidade de fixar honorários advocatícios autônomos na execução individual. Por outro lado, embora se trate de uma situação específica, o Tema de 1142 do STF dispõe em sentido contrário:

Os honorários advocatícios constituem crédito único e indivisível, de modo que o fracionamento da execução de honorários advocatícios sucumbenciais fixados em ação coletiva contra a Fazenda Pública, proporcionalmente às execuções individuais de cada beneficiário, viola o § 8º do artigo 100 da Constituição Federal.

Por outro lado, no Tema 1364, uma versão dessa discussão para o cenário mais geral da Justiça do Trabalho foi considerado infraconstitucional:

É infraconstitucional e pressupõe o exame de matéria fática e contratual a controvérsia sobre a possibilidade de o contrato celebrado com sindicato, para a defesa de interesses em ação coletiva, permitir a retenção de honorários advocatícios contratuais em execuções individuais.

Por fim, observamos que os dados quantitativos apresentados e analisados nesta seção tiveram como objetivo trazer alguns apontamentos sobre os impactos do microssistema de processos coletivos no de precedentes a partir de duas referências centrais: o objeto debatido na fixação da tese e o processo paradigma que originou a controvérsia. Essas conexões são importantes considerando a repercussão coletiva e, em alguns casos, a relevância social de ambos os sistemas em termos judiciais e decisórios, bem como alguns indicativos sobre a tendência da admissibilidade dos precedentes tendo em vista a origem individual ou coletiva.

4.2. ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES

Este capítulo apresenta os resultados da análise de entrevistas semiestruturadas conduzidas no escopo desta pesquisa. Esta frente de pesquisa tem o objetivo de capturar percepções e experiências de diversos atores-chave do sistema de justiça e da sociedade civil envolvidos com a apresentação e o processamento de ações coletivas no Brasil. As análises buscam compreender, sob uma perspectiva interpretativista, os significados atribuídos por magistrados e magistradas (e servidores do Judiciário e Nugepnacs), agentes públicos (Ministério Público e Defensoria Pública) e representantes da sociedade civil no processo das ações coletivas.

4.2.1 *Percepções Gerais e Trajetória*

A percepção geral sobre as ações coletivas no sistema de justiça brasileiro, manifestada por diferentes entrevistados e entrevistadas, é a de um instrumento de importância fundamental e crescente relevância para a defesa de direitos em larga escala. No entanto, essa importância é acompanhada de um reconhecimento de desafios significativos para sua efetividade plena por parte de todos os entrevistados e entrevistadas.

Para a sociedade civil organizada, as ações coletivas são vistas como uma ferramenta estratégica e, por vezes, a última via para a garantia de direitos quando “outras portas (Poder Executivo e Legislativo) se fecham”, de acordo com uma advogada de uma organização de direitos humanos de atuação nacional, e então “vem o Judiciário e/ou as ações coletivas como mais uma dessas ferramentas para garantia de direitos” (E4, Sociedade Civil, Nacional). Ela reforça ainda que “A gente não tem como objetivo entrar com ações coletivas. O ideal é que a gente não tivesse nenhuma ação, é que a gente conseguisse a implementação de direitos por outras frentes, mas hoje ela é considerada uma das ações estratégicas” (E4, Sociedade Civil, Nacional). Ainda de acordo com ela, a ação coletiva se

tornou uma “ferramenta muito importante” e fundamental, a ponto de terem criado uma área específica de litígio estratégico dentro da instituição.

Similarmente, o advogado de uma organização (E32, Sociedade Civil, Nacional) que atua com coletividades desde sua fundação, considera as ações coletivas “parte intrínseca de sua atuação”. O presidente de uma central sindical (E6, Sociedade Civil, Nacional) ressalta a importância dessas ações para “resguardar direitos de categorias inteiras, especialmente em empresas privadas onde não há estabilidade, protegendo o trabalhador da exposição individual” (E6, Sociedade Civil, Nacional). Já um advogado de uma organização de defesa do consumidor (E30, Sociedade Civil, Nacional) afirma que a ação coletiva é a “principal ferramenta para defender direitos do consumidor contra grandes fornecedores ou mesmo o governo, buscando alcançar o maior número de consumidores possível”.

Para alguns movimentos sociais históricos, a ação coletiva judicial é uma novidade que surge da necessidade de reagir a violências e despejos, formalizando uma luta que sempre foi coletiva na prática (“ocupação”, “produção”), mas que encontrava barreiras para acessar o Judiciário. A parceria com a Defensoria Pública tem sido a porta de entrada para essa tradução da luta social para a linguagem jurídica:

O movimento, ele trabalha com a atuação coletiva, sempre trabalhou desde a sua essência. [...] Até o momento a gente ainda não, entre nós não existiu, colocar ninguém coletivamente na justiça. [...] Foi uma iniciativa da própria defensoria, numa preliminar de despejo e reintegração de uma forma truculenta, em 2022. [...] A sociedade que nunca aceitou, a gente sempre trabalhou com a ação coletiva, só que a sociedade nunca aceitou e agora teve essa proposta da gente e está expandindo para a sociedade o nosso trabalho (E37, Sociedade Civil, Nacional).

A trajetória de inserção das ações coletivas no trabalho das pessoas entrevistadas revela uma evolução marcada pela necessidade de enfrentar problemas em massa. Uma juíza (E5, Magistrados, Sudeste) afirma ter sentido “grande frustração, em determinados momentos, com a dificuldade do Judiciário em atingir sua finalidade por meio de um sistema individualizado [...] o que faz com que não se consiga colocar em xeque políticas públicas e regulatórias ineficientes”. Essa percepção a levou a aprofundar-se nas ações coletivas. Outro servidor do Judiciário relata sua atuação com precedentes desde 2015 e com ações coletivas desde 2021, quando o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac) de seu tribunal foi criado, evidenciando uma institucionalização mais recente do tema.

Entre os magistrados, a percepção sobre as ações coletivas oscila entre o reconhecimento de sua grande importância para a racionalidade do sistema e uma profunda frustração

com a “crise de execução” (E17, Magistrados, Norte). Há um consenso de que o modelo atual gera o fenômeno de “ganhar, mas não levar” (E17, Magistrados, Norte), onde a sentença coletiva não se traduz na entrega imediata do direito. Um juiz da região Nordeste descreve esse cenário com clareza:

Nos Estados Unidos, quando você tem uma ação coletiva, o ente tem que cumprir administrativamente a decisão. Mas sabe como é que acontece aqui no nosso Brasil? É assim. A pessoa entra com a ação coletiva, julga-se procedente, transita em julgado, e aí os substituídos processuais, no nosso caso aqui específico, os professores, os 30 mil professores, vão entrar com 30 mil execuções ao invés de o instrumento da ação coletiva servir coercitivamente para o Estado dizer olha, camarada, vocês vão ter que pagar. Mas não. Aí você cria outro drama [...] A gente ganha, mas não leva. Para levar tem que entrar cada um com um advogado e brigar de novo” (E15, Magistrados, Nordeste).

Essa visão é corroborada por uma juíza da região Norte, que identifica uma “crise de execução” que transformou o processo coletivo em um “labirinto”, desviando-se do propósito de celeridade e desburocratização para o qual foi criado:

Nós esbarramos, nos últimos tempos, numa crise, eu reputo, posso dizer que seja uma crise, que é uma crise de execução. A trajetória do processo coletivo se tornou um labirinto de processos lentos, porque aquilo que era para ser célere e desburocrático, que tivesse menos burocracia, nós chegamos a um título executivo judicial que não tem um valor prático efetivo. Atualmente, na Justiça Federal, nós fizemos um levantamento, nós temos mais de 220 mil ações coletivas em trâmite [...] isso atesta inequivocamente um estado de urgência que precisa ser avaliado” (E17, Magistrados, Norte).

Essa visão também é compartilhada por um defensor público, que afirma que o “grande problema da tutela coletiva é um problema de efetividade”, pois o Judiciário, especialmente os tribunais superiores, é “extremamente reticente com relação à efetivação das tutelas” (E23, Defensoria, Sul). Ele sugere que a opção do processo foi de “concentração de poder na cúpula do Poder Judiciário” e isso “nem sempre é positivo” para a efetivação dos direitos na tutela coletiva. A percepção de que o sistema não está preparado ou tem uma “lógica” que dificulta a tutela coletiva é, portanto, compartilhada por diferentes atores.

Destaca-se a percepção de que a tutela coletiva é a verdadeira “razão de ser” da Defensoria Pública, o que é reforçado por muitos membros da carreira, que veem a atuação individual como insuficiente para promover mudanças democráticas reais. Um defensor da região Nordeste destaca uma tensão interna na instituição entre uma visão liberal-individualista e a missão constitucional de redução de desigualdades:

Eu vejo como essencial e primordial, eu acho que a razão de ser da defensoria é a atuação coletiva [...] eu acho que existem dois pensamentos, duas correntes de pensamentos mais evidentes e uma corrente que é baseada muito na atividade individual, liberal, universal, enxergando

como se os direitos fossem iguais para todos e às vezes até com pensamento muito de uma atividade de caridade [...] A defensoria tem uma missão constitucional e ela foi teoricamente criada para diminuir essas desigualdades como um instrumento de um regime democrático, um país com uma herança escravocrata e uma herança muito conservadora [...] o processo individual não consegue mexer nessas engrenagens para fazer com que esses grupos possam efetivamente ter uma participação democrática, então por isso que eu vejo que faz muito sentido e é a razão de ser da construção da defensoria o processo coletivo (E38, Defensoria, Nordeste).

Destaca-se que a tutela coletiva é “imprescindível para o cumprimento das atribuições da Defensoria Pública” (E23, Defensoria, Sul), pois a atuação individual é insuficiente para as demandas massificadas da sociedade atual. Segundo ele, não tem como a defensoria prestar seu serviço, “que não é só um serviço de advocacia, é muito mais que isso, é a missão de proteção de direitos humanos, sem as ações coletivas” (E23, Defensoria, Sul).

Na esfera federal, a Defensoria Pública da União (DPU) também enxerga a atuação coletiva como a única via capaz de enfrentar as causas estruturais da exclusão, superando a lógica de “atacado” para lidar com obstáculos de acesso a direitos que ações atomizadas não resolvem:

A própria legislação, o próprio ordenamento jurídico já reconheceu que a defesa pública precisa ter uma atuação, vamos dizer, de atacado, uma atuação estrutural para realmente enfrentar as causas da exclusão, as causas de óbice, de impedimentos, de obstáculos ao acesso a direitos, acesso à justiça, e a atuação coletiva, tanto a judicial como principalmente a justiça, tem sido um terreno muito rico para a Defensoria, realmente, não só lidar com essas causas estruturais, mas também para lidar com seus vácuos de atuação, porque a Defensoria Pública em geral, mas sobretudo a DPU, ela é pouco capilarizada no país” (E44, Defensoria, Nacional).

Quanto aos tipos de ações coletivas mais citados pelos entrevistados, observa-se uma diversidade de temas, refletindo a amplitude de direitos tutelados. Uma organização de direitos humanos (E3, Sociedade Civil, Nacional) atua em controle de atividade policial, sistema prisional, saúde mental e acesso ao aborto legal. Outra organização de direitos humanos foca em acesso à moradia, terra e território e questões socioambientais. Uma central sindical (E6, sindicalista, atuação nacional) destaca ações relacionadas a direitos trabalhistas, como jornadas de trabalho de mulheres no comércio e assédio eleitoral. Uma organização de defesa dos direitos do consumidor (E30, organização de defesa do consumidor, abrangência nacional) lida com temas de consumo, como serviços essenciais (energia, telecom, saúde suplementar), alimentação, serviços financeiros e mobilidade urbana, além de ações contra cobranças indevidas e vícios de produtos. No âmbito do Judiciário, há predominância de improbidade administrativa e ambiental, com temas de saúde também sendo frequentes, conforme observa o entrevistado do TRF-1 “A gente tem muita improbidade. É... Muito ambiental. É, saúde também tem [...] Eu diria que, tradicionalmente, a improbidade seria uma... Que sempre viria acompanhando, né?” (E13, Nugepnacs, Nacional).

A percepção dos atores do Poder Judiciário sobre os tipos de casos mais frequentes no microssistema processual coincidem com os tipos de caso mais frequentes obtidos no levantamento realizado no levantamento quantitativo. Os temas mais frequentes na Justiça Federal e Estadual são, de fato, discussões relativas à Saúde e ao Meio Ambiente. Entretanto, algumas categorias importantes que aparecem no levantamento quantitativo estão ausentes da percepção qualitativa, sobretudo nos temas relacionados diretamente ao Poder Público na Justiça Federal, como processos vinculados ao Direito Tributário, por exemplo.

4.2.2 Desafios percebidos

O processamento e a gestão das ações coletivas são percebidos como áreas de grande complexidade e que apresentam múltiplos desafios, impactando diretamente a celeridade e a efetividade desses instrumentos. Essa percepção decorre, em grande medida, da ausência de fluxos padronizados e da carência de ferramentas tecnológicas que permitam um monitoramento qualitativo eficaz, o que muitas vezes obriga os núcleos de gestão e as varas a realizarem um trabalho manual e “artesanal” para identificar e agrupar demandas de massa. Os entrevistados e as entrevistadas afirmam que a falta de dados confiáveis e a dificuldade de comunicação entre os sistemas processuais agravam esse cenário, transformando a tramitação em um labirinto que dificulta a entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável. Inúmeros desafios foram apresentados pelos entrevistados e pelas entrevistadas em relação ao fluxo processual das ações coletivas. Alguns deles são compartilhados por integrantes de diferentes instituições, como a morosidade processual, enquanto outros são específicos de determinados contextos, como a desigualdade de recursos das organizações da sociedade civil em relação a réus públicos ou privados. Nas seções seguintes, apresentamos os principais entraves identificados no fluxo processual, bem como a avaliação crítica dos participantes sobre as ferramentas de gestão disponíveis, como o Cacol, e as estratégias institucionais adotadas para tentar superar essas barreiras.

4.2.2.1 Morosidade processual

Um dos desafios mais proeminentes, apontado por diversas instituições, é a “morosidade processual”. A noção de morosidade aparece na fala dos participantes principalmente em virtude de experiências com ações coletivas muito demoradas, com tramitações que podem levar décadas. Essa é, de fato, a realidade dos processos do Cacol, sobretudo para os casos ajuizados antes de 2020.

Identificamos dois padrões de duração dos processos do Cacol que podem ajudar a caracterizar o cenário em que se insere a maior parte dos entrevistados e das entrevistadas. As ações coletivas do Cacol ajuizadas de 2020 em diante são arquivadas em cerca de três anos, sendo esse tempo mediano até o arquivamento da ação originária. Esse período compreende todos os julgamentos, os recursos e, muitas vezes, a execução dos processos. Em contraste, casos mais antigos, ajuizados antes de 2020, apresentam tempo mediano até o arquivamento de cerca de 3.595 dias, ou aproximadamente dez anos. Isso quer dizer que metade das ações coletivas pode levar ainda mais do que esse prazo até sua conclusão definitiva. Embora seja verdade que identificamos uma aceleração nos processos mais recentes, a maior parte dos entrevistados e das entrevistadas fez sua carreira e formou suas opiniões sobre o microssistema processual coletivo no cenário anterior, marcado por ações coletivas três vezes mais demoradas do que as atuais. Esse é o caso, por exemplo, de uma advogada de uma organização de direitos humanos que relata que:

A gente tem ação que foi ajuizada em 2008 e ainda não finalizou. Tem ações que foram ajuizadas na mesma época e, dependendo do juiz com as quais elas caíram, uma já teve sentença, já teve acórdão, já está em Brasília para finalização dos recursos (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Ela afirma que essa lentidão é ainda mais crítica porque, para as partes rés (órgãos públicos ou empresas), a morosidade “joga em favor”, enquanto para a sociedade civil e os representados, é um “prejuízo muito grande”. A advogada ainda afirma que há dificuldade de localizar as vítimas após a sentença, por causa do tempo excessivo da ação: “inclusive a gente teve que acionar a DPU para poder localizar essas vítimas” (E4, Sociedade Civil, Nacional). Essa “dificuldade de localização das vítimas em ações antigas” foi apontada, principalmente, pelas OSCs. Um defensor público (E23, Defensoria, Sul) menciona que, em um caso antigo, mais de 30% dos beneficiários já haviam falecido. Uma promotora de justiça (E28, Ministério Público, Sudeste) também relata a dificuldade de localizar as vítimas, em casos muito antigos.

Essa percepção é compartilhada por um procurador (E24, Ministério Público, Nordeste), que deixa claro que não se trata de uma especificidade de um ou outro ministério público, mas de todos:

Em regra, em todos os Ministérios Públicos as ações coletivas demoram muito tempo. A gente pode fazer o maior esforço do mundo, tá lá, mas são criados imbróglis processuais. [Há um interesse nisso] da parte dos réus para travarem a ação. Porque quanto mais você trava a ação e o tempo passa, mais a percepção do fato, das irregularidades, das ilicitudes se perde. A coletividade já vai perdendo. Não tem mais aquele apelo que se tem do tamanho da injustiça. Então, em muitas ações ou na maioria, o objetivo é esse, desmobilizar (E24, Ministério Público, Nordeste).

A advogada de uma organização de direitos humanos traz ainda a questão da mudança do contexto político, “porque às vezes muda a conjuntura política, mudam as lideranças, né? Pode mudar muita coisa, dependendo do tempo do processo, e é um desafio” (E4, Sociedade Civil, Nacional).

O presidente de uma central sindical (E6, Sociedade Civil, Nacional) corrobora essa percepção, citando um caso de professores que se arrasta desde 1992 e só agora, em 2025, terá desfecho via acordo. Uma coordenadora de uma organização de direitos humanos (E3, Sociedade Civil, Nacional) também menciona que a demora faz com que “as conjunturas mudem, dificultando até mesmo a coleta de dados e o engajamento dos afetados”. Um servidor do Judiciário enfatiza que a lentidão é uma “vergonha do Judiciário brasileiro” (E8, Nugepnac, Centro-Oeste).

A descrença na celeridade do Judiciário é tão profunda que molda a estratégia de algumas associações para não judicializar. No caso de Brumadinho, uma associação de vítimas optou deliberadamente por não entrar com ações judiciais para obter conquistas (como planos de saúde e memoriais), preferindo a pressão e o acordo extrajudicial, pois sabia que a judicialização seria usada pela empresa para “brecar” e encarecer o processo:

A empresa falou: “olha, eu não tenho como fazer o que fiz para os pais com os irmãos”. [...] E aí nós conseguimos isso também por meio do diálogo com eles. [...] Essa é uma segunda conquista, sem abrir qualquer tipo de processo judicial, sem nada. Conversando, apresentando indícios, provas, depoimentos, casos e dialogando. [...] E mesmo se a gente entrasse, o que a gente pensava? A empresa falou assim: “olhe, eles só vão conseguir as coisas se conseguirem via judicial”. Então, nós vamos brecar, porque via judicial tem custo para eles e tem custo também para a gente. E é moroso para eles e é moroso para a gente (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Em contrapartida, um representante de uma instituição de defesa do consumidor tem uma visão diferente. Ele afirma que “a questão da morosidade do Judiciário eu acho que as coisas têm melhorado bastante, né? A gente já verifica hoje em dia um pouco mais de celeridade no trâmite de ações civis públicas” (E30, Sociedade Civil, Nacional). No entanto, ao mencionar os desafios, ele traz a questão da morosidade como um problema e o relaciona à pulverização na liquidação de sentenças: “As liquidações individuais de sentença e os cumprimentos individuais de sentença possibilitam então que haja essa nova pulverização de ações perante o Poder Judiciário. E esse é um problema” (E30, Sociedade Civil, Nacional).

Já para os magistrados e as magistradas, a morosidade não é apenas fruto da burocracia, mas da complexidade intrínseca das causas coletivas, especialmente em grandes desastres, e da falta de incentivos institucionais para que os juízes priorizem a qualidade

em detrimento da quantidade (metas). Um desembargador federal que atuou no caso de Mariana (E39, Magistrados, Sudeste), argumenta que a complexidade técnica e a necessidade de perícias robustas tornam a lentidão quase inevitável:

A principal dificuldade dos processos coletivos é que as causas são complexas mesmo. São causas que envolvem teses jurídicas de difícil análise, provas difíceis de produzir, muitas delas envolvem perícias que são complexas. Para dar esse exemplo do caso de Mariana, com o qual eu estou envolvido, gastou-se mais de R\$ 1 bilhão em perícia nesse caso. [...] Casos assim andarão devagar no Brasil, nos Estados Unidos, na Inglaterra, onde quer que seja. Serão lentos mesmo. Agora, uma dificuldade que nós temos [...] é o fato de que os magistrados não são estimulados a dar maior atenção a esses casos do que dão aos casos comuns. Pelo contrário, os magistrados são estimulados, são predominantemente fiscalizados por indicadores quantitativos, e não por indicadores qualitativos (E39, Magistrados, Sudeste).

Já a produção da prova técnica é citada como um dos principais gargalos temporais por um juiz de Mato Grosso, que destaca a dificuldade em encontrar profissionais habilitados e o custo dessas perícias:

O que mais impacta é a produção da prova técnica. Isso é o que mais impacta. Por quê? Vou explicar para a senhora. Não é barato fazer uma prova pericial e também não é fácil você ter um profissional preparado para fazer essa prova pericial. Então, o que eu tenho feito aqui e o que eu tenho visto? Eu tenho criado o hábito de parcerias com o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura. Eles me indicam o nome dos profissionais e eu também vou atrás do centro produtor acadêmico no nosso estado, que é a Universidade Federal de Mato Grosso (E16, Magistrado, Centro-Oeste).

4.2.2.2 Dificuldade de acesso a dados e informações

A dificuldade de acesso a dados e informações é um gargalo central e uma preocupação recorrente para os entrevistados e as entrevistadas, especialmente para a sociedade civil e o Ministério Público. Esse problema, de acordo com os entrevistados e as entrevistadas dessas instituições, compromete a capacidade de instruir os processos de forma adequada e de monitorar a efetividade das decisões. Para exemplificar, no caso das organizações da sociedade civil, essa carência envolve a falta de transparência sobre estudos e planos de reparação ambiental, como relatado em grandes desastres (ex.: Brumadinho), em que a população atingida não tem acesso aos documentos completos para saber como o dano será reparado, e a dificuldade de acessar informações corporativas, como relatórios financeiros e deveres de diligência de grandes empresas. Para uma organização de direitos humanos (E3, Sociedade Civil, Nacional), a falta de acesso a dados é “uma dificuldade que vai desde a propositura”. Essa entrevistada relata que o Estado apresenta “números aos quais a gente não tem acesso nem para contrapor”, e que, em um caso específico, um ministro do Supremo Tribunal Federal apresentou dados sem citar a fonte:

E isso tem acontecido reiteradamente. A gente tentou buscar esses dados com todos os estados, com o governo federal, e ninguém chega nesse dado e ele foi questionado nesse julgamento. Eles apresentam dados e não precisam apresentar a fonte (E3, Sociedade CIVIL, Nacional).

A entrevistada ressalta que a falta de transparência na origem dos dados compromete a capacidade de contraditar e monitorar a efetividade das decisões.

Outra organização de direitos humanos reforça essa percepção, afirmando que “no Brasil, a gente tem uma desigualdade muito grande de acesso à informação de empresas” (E4, Sociedade Civil, Nacional). Ela explica que as organizações da sociedade civil não têm as mesmas facilidades que os órgãos públicos para requisitar informações e que, por isso, dependem de que o Ministério Público ou outro órgão o faça. Ela também aponta que o processo eletrônico, apesar de suas vantagens, não facilita a identificação e a compilação de dados de ações coletivas, já que “não há uma demarcação específica ou filtros adequados” (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Uma advogada de uma organização de direitos humanos afirma:

Eu acho que, para uma organização de sociedade civil, uma dificuldade que vai desde a propositura, depois, né, são dados. A gente tem muita dificuldade de acessar dados. [...] A gente precisava discutir, e não é só no Judiciário, mas é como melhorar o acesso a dados o acesso público a dados (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Um advogado de uma organização de defesa do consumidor menciona que a Lei de Acesso à Informação tem estado “cada vez mais em desuso, com pedidos negados ou entregues em formatos que dificultam a análise” (E30, Sociedade Civil, Nacional). Ele ressalta a importância de ter uma base de dados melhor e efetiva para que a sociedade civil possa fazer a verificação de informações antes de entrar com uma ação. Trata-se, primordialmente, de dados processuais unificados que permitam mapear ações coletivas já existentes em âmbito nacional, a fim de evitar a litispendência e definir estratégias de coalizão processual:

O painel do CNJ de ações coletivas, que é o painel Cacol, por exemplo, ser realmente um pouco mais efetivo. E, para isso, a gente precisaria, por exemplo, que os temas de ação civil pública estivessem melhor divididos. Porque, hoje em dia, eles são realizados com base nas tabelas unificadas processuais, que são disponibilizadas não só pelo próprio CNJ, mas também com os principais temas que são tratados de uma forma muito genérica pelos tribunais Brasil afora (E30, Sociedade Civil, Nacional).

Além disso, o entrevistado se refere a dados técnicos e administrativos sob guarda de órgãos públicos (buscados via Lei de Acesso à Informação), essenciais para a instrução probatória da violação de direitos, que frequentemente são negados ou disponibilizados de

forma desestruturada. Uma juíza da região Sudeste complementa a visão, mostrando que a falta de informações e dados também é uma barreira para magistrados e magistradas. Ela relata que “um dos problemas para a efetividade de uma ação de indenização por tragédia é a dificuldade em provar quem realmente morava na cidade afetada” (E5, Magistrados, Sudeste), e que “o juiz precisa usar a criatividade usando alguns recursos do governo local para saber algumas informações” (E5, Magistrados, Sudeste). Ela também menciona que a advocacia individual de massa é atraente porque o litigante “não tem nem essa informação para uma ação coletiva, e a informação é poder” (E5, Magistrados, Sudeste).

A decisão saneadora, prevista no CPC, é vista por alguns entrevistados e entrevistadas como uma ferramenta poderosa para organizar o processo, delimitar beneficiários, objeto e questões fáticas/jurídicas, facilitando a gestão e a extração de dados. Um servidor do Judiciário (Nugepnac) da região Sudeste, ao falar sobre a importância de se ter um banco de dados de ações coletivas com dados qualificados, menciona que “[a gente] tem a figura da decisão saneadora e de organização como uma forma objetiva de delimitar esses dados” (E22, Nugepnac, Sudeste). Ele reforça a necessidade de que a decisão saneadora seja utilizada para que o Judiciário possa ter um melhor gerenciamento das ações coletivas.

Um juiz (Nugepnac) da região Norte corrobora essa afirmação ao explicar que a decisão saneadora permite ao magistrado delimitar os dados qualitativos da ação:

Por meio de uma decisão saneadora e de organização, então ele [o magistrado] lança no sistema uma decisão e ele utiliza um código da TPU, que é saneamento e organização processual, e, a partir dessa decisão, ele identifica os pontos que foram estabelecidos como qualitativos para aquela ação coletiva. Então ele coloca para quem se destina aquela ação coletiva, do que se trata aquela ação coletiva e, em outro momento, ele lança de novo uma decisão saneadora para identificar qual foi o desfecho do entendimento firmado, o desfecho daquela ação coletiva (E7, Nugepnac, Norte).

Um defensor público da região Sul corrobora a importância da decisão saneadora ao criticar a falta de um rito para os processos coletivos:

A decisão saneadora. [...] Seria muito boa para organizar o processo antes do julgamento, né? Porque nesse momento você delimitaria ali. Quem são os beneficiários daquela ação? Você delimitaria e, dependendo da questão, até valores ou não, isso aí seria pra sentença (E23, Defensoria, Sul).

O defensor ressalta que “nós não temos no pré um sistema processual adequado à tutela coletiva”, e que a falta de um “código coletivo”, é um problema. A decisão saneadora é vista como uma forma de suprir essa lacuna, permitindo que a ação seja organizada e que os atores do Judiciário saibam como lidar com ela.

A falta de fluxos diferenciados nos sistemas processuais eletrônicos (como o PJe) para ações estruturais e complexas faz com que esses processos se percam na “vala comum” das milhares de ações ordinárias, dificultando a gestão prioritária que eles exigem. Um juiz destaca essa mistura como um gargalo de gestão:

A complexidade... ela está no meio de muitas... por isso que dá necessidade de fazer um fluxo diferenciado. Porque ela está misturada com... milhares de outras ações na mesma unidade ali. As varas e os gabinetes são muito cheios de ações. E, como não existe um fluxo diferenciado, isso se mistura. E você não pode deixar de... de tratar uma para tratar a outra. [...] Então, a gente vai dando a nossa solução dentro do nosso sistema... para... para ver como tratar melhor essa questão (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Além disso, há uma inconsistência sistêmica grave entre o microssistema coletivo e os juizados especiais. Servidores do TJMG apontam que a suspensão de ações individuais no juizado, aguardando uma sentença coletiva, gera um impasse, pois a sentença coletiva não pode ser executada no sistema dos juizados, deixando o jurisdicionado “sem resposta”:

É porque o sistema de ações coletivas, todo o regramento de ações coletivas [...] não se comunica adequadamente, infelizmente, com o sistema de juizados [...] A ação coletiva não pode ser executada no juizado, ela não pode ter cumprimento de sentença de ação coletiva no juizado, porque não é título, a sentença coletiva não é título para ser executada no juizado. [...] Então, é uma inconsistência do sistema mesmo, a falta de comunicação do processo coletivo com o sistema de juizado (E22, Nugepnac, Sudeste).

4.2.2.3 Desconhecimento dos magistrados e das magistradas sobre o direito coletivo

A falta de conhecimento dos magistrados e das magistradas sobre o direito coletivo é um desafio recorrente, apontado por diversos entrevistados e entrevistadas. Uma advogada de uma organização de direitos humanos observa que muitos juízes:

Não estão preparados para lidar com ações coletivas, seja pela sobrecarga de trabalho (metas do CNJ que priorizam processos individuais) ou pelo desconhecimento de legislações específicas (como usucapião coletivo ou direitos quilombolas) e alternativas de solução de conflitos (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Segundo a advogada, essa falta de especialidade leva a uma “preferência pelo julgamento individual e a uma resistência em utilizar medidas menos convencionais” (E4, Sociedade Civil, Nacional). Essa percepção é corroborada por uma servidora do Judiciário (Nugepnac), que afirma que o problema dos julgamentos no caso concreto é que os magistrados e as magistradas não sabem lidar com o processo coletivo e que são desincentivados pelo sistema a atuar em casos coletivos:

Então, quando eles podem, eles correm. Eles estacionam a ação coletiva ali num cantinho e deixam ali pro próximo. Porque eles têm muita rotatividade. Então, sabe? “Ah, eu só vou ficar” ou “eu tô só de substituto nessa vara” ou “eu vou ficar aqui pouco tempo, dois anos já vou correr pra outro lugar”. Deixa ali parado. Entendeu? Então, acho que, a partir de uma gestão mais efetiva, centralizada, a gente vai conseguir achar as pessoas corretas e as ferramentas ideais pra melhorar a gestão das ações coletivas. Minha opinião (E41, Nugepnac, Sul).

A servidora justifica isso da seguinte forma: “Por que às vezes os magistrados não querem lidar com ações coletivas? Porque, poxa, é um peso enorme. Toma tempo do magistrado. Toma muito tempo lidar com as ações coletivas. São múltiplas partes. A instrução é mais complicada” (E41, Nugepnac, Sul). Uma juíza também aponta que a falta de preparo ou interesse de muitos magistrados e magistradas em lidar com a tutela coletiva acaba fazendo com que o processo se torne desorganizado e tome proporções difíceis de manejar, sendo muitas vezes visto como um “elefante branco” ou uma “bucha”:

Eu nunca peguei uma ação coletiva envolvendo, por exemplo, muitos danos às pessoas, sabe? Então, eu não tenho esse lugar, essa experiência pessoal. Eu enxergo, agora posso dizer, a percepção dessas pequenas ações coletivas que chegam. Ela vira elefante branco. Ela é o elefante branco. Ela é a ação que ninguém quer tocar. Essa é a verdade, assim. Os servidores, eles já entram em desespero. Eu vejo até agora, eu vejo até agora, em relação a essa questão que agora eu estou destacada nesse núcleo. E são várias comarcas dos processos que estão há muito tempo paradas, ou comarcas sem juiz, enfim, que estão precisando, e vem para a gente fazer esse acerto, né? Vêm, digamos assim, as buchas. A gente fala entre nós, né? Vêm as buchas, as ACPs, as improbidades. São processos que eles vão tomando em uma própria ação. Você sabe como ele começa, mas você não sabe quando ele termina, nem como ele termina, né? (E31, Magistrados, Sudeste).

Um procurador da República também critica a falta de preparo e de “especialidade” do Judiciário para lidar com o processo coletivo:

Quando não há essa especialidade, a coisa fica mais difícil, porque, dependendo do caso, você vai tratar de uma matéria envolvendo, sei lá, energia nuclear ou formas de tutela do patrimônio histórico, do patrimônio cultural, que são muito específicas. Então, quando você tem uma questão muito nichada, você vai ter um Judiciário muito generalista, isso também é um fator, me parece ser, digno de consideração. Como é que você vai... Toda vez que você tem que explicar muito no Judiciário um tema de direito material, isso te leva a um desgaste maior (E18, Ministério Público, Nacional).

Esse mesmo procurador afirma que a jurisprudência brasileira “é muito resistente a esse tipo de demanda”. Um advogado popular de uma organização da sociedade civil citou um “analfabetismo coletivo dos juízes em relação aos processos coletivos” (E32, Sociedade Civil, Nacional).

Há uma crítica contundente sobre o despreparo técnico e social dos magistrados e das magistradas para lidar com conflitos de massa, o que um entrevistado de uma organização de direitos humanos classifica como “analfabetismo coletivo”. O Judiciário é visto como uma instituição que opera com uma lógica civilista individual, incapaz de compreender o microssistema coletivo e a dimensão social dos danos:

Acho que falta essa formação dos juízes. A [nome suprimido], [cargo suprimido], ela falava em analfabetismo urbanístico do Judiciário. Eu diria que tem um analfabetismo coletivo. O Judiciário se considera muito, às vezes, apropriado para julgar os casos, mas não entende o microssistema coletivo, não tem essa formação, não tem esse direcionamento. [...] São só mais um caso judicial, mais um número dentro do sistema, e não é um número que vai afetar, às vezes, dois milhões de pessoas, e não estão enxergando isso. É a mesma coisa que um caso em que alguém bateu o carro no vizinho (E32, Sociedade Civil, Nacional).

Uma juíza afirma que “o juiz se sente muito despreparado” (E5, Magistrados, Sudeste) e que a falta de cursos de liderança e comunicação para lidar com a complexidade desses casos é um problema. Embora alguns magistrados e magistradas defendam que a classe é bem formada, outros apontam para a necessidade de repensar o princípio do “juiz natural” em favor de uma “competência adequada”. É o caso de um juiz da região Nordeste que sugere que, para casos complexos que afetam milhares de pessoas, o juiz deveria ser escolhido por sua aptidão técnica ou proximidade com a realidade social (ex.: pesca, agricultura), e não apenas por distribuição aleatória:

Eu penso que a questão da competência adequada, e isso nos tribunais americanos acontece muito, é de uma forma simples. [...] Eu tenho um colega com 70 e poucos anos, se você pegar uma questão dessas de URL não sei o quê, não entende, a cabeça da pessoa já foi. Mas ele é o juiz competente. Mas ele não é o adequado. Ele pode ser até o competente, mas ele não é o adequado. E veja, a gente está falando aqui de ações que vão atingir 10 mil pessoas. Então, era preciso, se essa competência pudesse ser administrada pelo presidente do tribunal, por exemplo, mitigar o princípio do juiz natural e colocar para a pessoa que tenha aptidão com aquilo (E15, Magistrados, Nordeste).

Contudo, há contrapontos importantes. Um desembargador federal argumenta que a especialização deve ser material (temática), e não processual (apenas “ações coletivas”), pois o rito não une temas tão díspares, como saúde e meio ambiente:

Eu acho que a especialização material é mais interessante do que a especialização em processos coletivos. Quando a gente tem uma especialização material, de meio ambiente, por exemplo, há uma tendência a que o magistrado acabe se aprofundando naquele estudo. Processo coletivo é um tema amplo demais. Imagina o mesmo juiz fazer ação coletiva de meio ambiente, de mineração, de saúde, de educação, são temas completamente diferenciados. Então não tem nada a ver um com o outro. [...] Eu sinceramente acho, mais uma vez, que isso é o retrato de uma visão acadêmica que tem pouco contato com a prática (E39, Magistrados, Sudeste).

Há também uma autocrítica quanto à cultura institucional interna das próprias defensorias, que, muitas vezes, replica a lógica individualista e burocrática, desestimulando a dedicação aos casos coletivos que exigem maior envolvimento pessoal e tempo. Um defensor federal aponta esse descompasso entre a formação jurídica tradicional, as exigências da tutela coletiva e a própria expectativa dos defensores e das defensoras em relação aos magistrados e às magistradas, que nem sempre é realista:

A gente é uma formação jurídica individualista, o bacharelismo, a questão da atuação burocrática, a cultura do concurso público atrai, acaba atraindo, é uma expectativa de quem assume essas funções, muito dentro de uma caixinha. [...] Há uma grande flexibilidade, que é uma coisa que não é compatível com a atuação coletiva. Uma atuação completamente sem modelos, uma atuação que envolve de corpo e alma as pessoas que se envolvem, que querem resolver, então há um investimento pessoal muito grande nisso. [...] A pressão da carreira é que isso fique realmente muito setorizado, que sejam nossos heróis, os heróis, que legal, parabéns, mas fica você aí, deixa eu ficar no meu cantinho com o meu horário certinho aqui (E44, Defensoria, Nacional).

4.2.2.4 Cultura jurídica individualista e desincentivos institucionais

A resistência ao processamento das ações coletivas é identificada pelos entrevistados e pelas entrevistadas não apenas como uma questão técnica, mas como reflexo de uma cultura jurídica profundamente enraizada na lógica do litígio individual. Segundo uma representante de organização de direitos humanos, essa mentalidade ainda prioriza o “indivíduo proprietário” em detrimento do sujeito coletivo, gerando uma identificação maior dos magistrados e das magistradas com as demandas atomizadas:

Muitas vezes parece que é uma preferência, né? Há uma identificação maior com o sujeito individual do que com o sujeito coletivo, até por uma questão, às vezes, no sentido de ser um indivíduo proprietário, do que, também, pessoas que estão numa outra situação econômica, que é muito mais vulnerabilizada, então, acho que isso, às vezes, a gente, infelizmente, já percebeu também em alguns casos esse desafio. Há uma necessidade de mudança da cultura jurídica, mesmo (E4, Sociedade Civil, Nacional).

No mesmo sentido, um procurador da República aponta que a jurisprudência brasileira tende a “interpretar a tutela coletiva à luz da tutela individual” (E19, Ministério Público, Nacional), o que distorce institutos como a execução da sentença, forçando que ela ocorra de maneira individualizada e frustrando a efetividade da ação. Ele critica essa mentalidade, afirmando que “nós não temos a compreensão da importância da tutela coletiva” (E19, Ministério Público, Nacional), e que os tribunais tratam a execução das sentenças como algo que deve ser feito de forma individual, frustrando a efetividade da ação.

Essa visão é corroborada por um defensor público da região Sul, que argumenta que o próprio sistema processual e a jurisprudência dos tribunais superiores muitas vezes restringem a tutela coletiva, empurrando a resolução para a fase de liquidação e execução individual, o que acaba por transformar a ação coletiva em um problema individual na prática:

Nós não trazemos para a fase de conhecimento do processo medidas de efetivação do julgado. Então se joga tudo para a liquidação e para a execução, e aí se torna uma ação coletiva um problema individual, porque vai ter que liquidar [...]. Nós não temos um sistema processual adequado à tutela coletiva, não temos um código coletivo, é um microssistema que é errático, que os tribunais superiores, inclusive, eles utilizam esse microssistema para restringir direitos (E23, Defensoria, Sul).

Essa percepção de que o sistema dificulta o processo das ações coletivas é corroborada por um procurador da República, que, ao criticar a forma como o Judiciário lida com a tutela coletiva, diz que “a jurisprudência brasileira é muito resistente a esse tipo de demanda” (E19, Ministério Público, Nacional):

Os tribunais começam a dizer “ah, o Ministério Público, por exemplo, não pode propor ação coletiva de direito individual homogêneo se não tiver um interesse público envolvido”. Não tá escrito em lugar nenhum isso. Isso é invenção da jurisprudência. Então, imagina, eu comecei com uma ação, por exemplo, para proteger os interesses desses idosos, aí chega no STJ, daqui a 10 anos, no Recurso Especial, que é o que demora para chegar lá, eles vêm e dizem: “ah, não, você, Ministério Público, não tinha por que propor essa ação”. Cada idoso tinha que se propor a sua ação. Então, eu vou extinguir o processo e, como já passaram 10 anos, tá prescrita a pretensão deles, eles não podem propor mais a ação deles (E19, Ministério Público, Nacional).

Segundo o procurador, na prática, isso “dá uma rasteira em quem confiou na via coletiva. Essa resistência é vista como uma forma de evitar o impacto econômico e político que uma decisão coletiva pode ter” (E19, Ministério Público, Nacional).

Uma promotora de justiça da região Sudeste sugere que, para aprimorar o sistema, é necessária uma “mudança de visão e uma mudança de linguagem para uma perspectiva mais colaborativa, pois nem sempre a solução dada pelo Poder Judiciário é a mais adequada ou a mais eficiente” (E28, Ministério Público, Sudeste).

Essa predominância da lógica individualista reverbera diretamente na forma como o trabalho judiciário é mensurado, criando barreiras práticas para a atuação coletiva. Como o sistema de metas e produtividade do CNJ contabiliza processos de forma unitária, sem distinção de complexidade, a ação coletiva acaba sendo percebida como um fardo desproporcional. Um servidor do Judiciário da região Centro-Oeste ilustra esse descompasso

ao relatar que uma demanda estrutural complexa “pontua da mesma forma que uma ação de rito sumaríssimo”, o que não gera incentivo para o magistrado que a conduz:

Quando o juiz recebe uma ação dessa [ação coletiva], ela tem o mesmo peso de uma ação ordinária, que é recebida normalmente todos os dias em todas as varas judiciais. Então eu penso que o CNJ tem falado muito na mudança do sistema de quanti para quali, né? Então eu penso que isso precisa ficar no radar (E8, Nugepnac, Centro-Oeste).

Consequentemente, a complexidade inerente ao processo coletivo é agravada pela falta de reconhecimento institucional desse esforço. Um juiz coordenador de um Nugepnac explica que o juiz que recebe essas demandas acaba sendo mais impactado e sobrecarregado com trabalho, sem que isso se reflita em sua produtividade oficial:

A ação coletiva dá mais trabalho. Ela é mais complexa. A análise dela é muito mais difícil do que o individual. Então, ela é um tipo especial mesmo. Exige um acompanhamento especial, né? Então ela impacta... o juiz aonde ela chega, porque ele vai receber aquele processo no meio de milhares que ele já tem (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Nesse cenário, em que a instrução é mais complicada e toma muito tempo, uma servidora de um Nugepnac da região Sul relata que magistrados e magistradas acabam, por vezes, optando por “estacionar a ação coletiva num cantinho” para priorizar a rotatividade e as metas de processos individuais:

Por que às vezes os magistrados não querem lidar com ações coletivas? Porque, poxa, é um peso enorme. Toma tempo do magistrado. Toma muito tempo lidar com as ações coletivas. São múltiplas partes. A instrução é mais complicada. Então, quando eles podem, eles correm. Eles estacionam a ação coletiva ali num cantinho e deixam ali para o próximo. Porque eles têm muita rotatividade (E41, Nugepnac, Sul).

Nesse cenário, a cultura individualista e a métrica produtivista se retroalimentam, consolidando um ambiente institucional em que a gestão de acervo muitas vezes se sobrepõe à resolução efetiva de conflitos de massa. Ao equalizar, para fins de estatística e promoção, a complexidade de uma demanda estrutural à de um processo unitário simples, o sistema acaba por desestimular o magistrado ou a magistrada que se dedica à tutela coletiva, uma vez que o tempo investido na instrução complexa e na busca por soluções consensuais resulta na queda de seus índices de produtividade imediata (E8, Nugepnac, Centro-Oeste e E39, Magistrados, Sudeste). Essa distorção, somada à falta de estrutura de apoio técnico, incentiva uma postura defensiva na qual, conforme alertado por uma servidora do Judiciário da região Sul, a ação coletiva acaba sendo preterida ou “estacionada num cantinho” em favor do giro rápido de processos individuais, perpetuando a ineficiência prática do microssistema coletivo.

4.2.2.5 Falta de estrutura e apoio institucional

Uma juíza da região Sudeste expressa a “falta de apoio institucional” e a “solidão” em decidir casos complexos sem equipes, enquanto promotores e promotoras e defensores e defensoras atuam em grupo:

Eu acho que existe uma grande dificuldade, assim, além dessa questão do apoio institucional, por exemplo, a solidão eu acho que é um problema. Você decidir sozinho casos muito complexos às vezes é bem difícil, porque os promotores, os defensores, eles todos estão em equipes, os juízes são sozinhos. E eu acho que algumas decisões dos tribunais superiores são muito ruins (E5, Magistrados, Sudeste).

Há uma percepção, segundo essa magistrada, de que:

Se a gente, de certa forma, considera que o Poder Judiciário é um poder do Estado e que, portanto, ele serve para contrabalancear outros poderes e desestabilizá-los [...]. Eu entendo que o sistema tem sido desenhado para isso não acontecer (E5, Magistrados, Sudeste).

Essa percepção de abandono institucional é corroborada pelos servidores e servidoras e pelos coordenadores e coordenadoras dos núcleos de gerenciamento de precedentes e de ações coletivas (Nugepnacs). Há um sentimento de que o setor atua, muitas vezes, em um vácuo de diretrizes claras e de liderança interna, em que as normas são criadas pelo CNJ sem a contrapartida de ferramentas ou estrutura para executá-las. Uma servidora da região Sul descreve a falta de engajamento da alta administração (“interesse político”) e a resistência à interferência externa como barreiras para a priorização das ações coletivas:

Falta alguém que diga “olha, nós vamos fazer isso com as ações coletivas, nós vamos nessa direção. O interesse institucional, exatamente. O interesse político-institucional. Vamos priorizar, realmente, o tratamento de demandas coletivas”. [...] A questão é que, assim, existe ainda uma mentalidade no nosso tribunal no sentido de uma certa resistência a essa interferência do CNJ, digamos assim. Entende? De preservação da sua autonomia. [...] A gente ainda se sente um pouco acéfalo nesse aspecto (E41, Nugepnac, Sul).

A necessidade de ferramentas de informação é enfatizada por uma juíza que sugere a criação de “guias, inspirados em modelos internacionais (como o *Federal Judicial Center* americano), para orientar magistrados e magistradas sobre como conduzir processos coletivos” (E5, Magistrados, Sudeste). Ela destaca a importância de se ter um guia que direcione o juiz ou a juíza a “quem procurar” quando se depara com uma ação coletiva, pois, atualmente, essa informação é escassa:

Eu acho que o juiz se sente muito despreparado, assim, acho que não tem esse apoio institucional, acho que ele tem que julgar uma grande quantidade de ações. Acho que ele não sabe

quem procurar. Você vê, nos Estados Unidos, você tem um amparo muito grande, assim, pra centralização de informações no processo coletivo, assim, centralização de práticas. Eu vou te dar um exemplo. Você tem o *Federal Judicial Center*, né, do Judiciário Federal, que já serve esse papel, que serve como esse hub. Você tem [um comitê], o *Panel on Multidistrict Litigation*, acho que se chama PDL, que é parte dessa estrutura administrativa que traz muito subsídio pro juiz, assim. Você tem um monte, um monte, esse *Federal Judicial Center* produz um monte de guias, um monte, [sobre] como você toca um processo coletivo. E, assim, se dirigindo como eu estou me dirigindo a você, juiz, que acabou de assumir e pegou uma ação assim. Alguns juízes fazem assim, outros fazem assado, você pode escolher o lado bom desse. É um troço feito pro juiz. Não é um livro vago, assim, com discussões doutrinárias (E5, Magistrados, Sudeste).

No âmbito da Justiça Federal, a crítica se estende ao modo como se inova na legislação criando obrigações de gestão complexas, mas falha em fornecer a estrutura básica (tecnológica e humana) para viabilizá-las, gerando um descompasso operacional severo para quem está na ponta:

Sim, falta de recursos humanos e de ferramentas, né? Para tudo isso. Porque quando se inova na legislação, normalmente você cria um acompanhamento diferenciado, uma obrigação para a unidade lidar com aquela situação, mas falta estrutura, falta ferramenta [...] O mundo ideal, administrativamente falando, é o seguinte: vamos criar, assim, essa legislação para lidar com a ação coletiva e, para isso, vai precisar, por exemplo, de uma central de audiências públicas. [...] Essas ferramentas não existem, não são colocadas quando se cria, quando se inova juridicamente (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Além da falta de ferramentas, a insuficiência numérica das equipes diante das exigências das resoluções do CNJ é um gargalo concreto. Em um tribunal da região Sudeste, por exemplo, a equipe opera abaixo do mínimo estipulado pela normativa, o que compromete a capacidade de monitoramento:

Nós fomos muito elogiados pela nossa atividade, mas o que eles reclamaram foi da estrutura, porque por essa Resolução n. 235/2016, que eu te falei, a estrutura mínima tinha que ser quatro. E o nosso tribunal, o TRT-1, é considerado tribunal de grande porte. [...] Então, assim, a nossa estrutura não tem nenhum mínimo que exija resolução, que são quatro, porque nós temos três (E10, Nugepnac, Sudeste).

Sobre a estrutura, um defensor público descreve sua instituição como “anos-luz de uma estrutura minimamente razoável” (E23, Defensoria, Sul), número de agentes e corpo técnico “absolutamente insuficientes” para lidar com a “maior complexidade do sistema”. Ele afirma que:

Se a gente se comparar com outras instituições — e os dados são objetivos, evidências científicas — não precisa nem ficar aqui numa questão de subjetividade. O orçamento da Defensoria Pública como um todo é absolutamente insuficiente (E23, Defensoria, Sul).

Todas as OSCs, embora manifestem satisfação geral com seu modo de atuação, relatam que a falta de recursos humanos e financeiros é um grande desafio. A advogada de uma dessas organizações (E4, Sociedade Civil, Nacional) aponta a “assimetria com grandes litigantes” como “especialmente desigual”, pois as empresas têm “recursos infinitos”. Por conta dessa limitação, muitas vezes as organizações precisam buscar parcerias com escritórios de advocacia para dar conta das demandas.

Os entrevistados e as entrevistadas descrevem um cenário de assimetria de armas entre a sociedade civil e as grandes empresas rês que é abissal. Enquanto as empresas possuem bancas de advogados e recursos ilimitados, as associações de vítimas operam com orçamentos irrisórios e trabalho voluntário, o que limita sua capacidade de produzir provas técnicas e acompanhar processos complexos sem o apoio de parceiros (como MP ou Defensoria):

Eu até brinco com as meninas. Nós somos um milagre. A gente é um case de milagre. Se você olhar, se você pegar os extratos bancários, desde quando criou, a gente nunca teve mais do que R\$ 23 mil na conta. Nunca. Seis anos. [...] As pessoas trabalham 100% voluntárias. A gente até fez uma mudança no estatuto agora para ter algum tipo de remuneração, mas ela é condicionada a ter um saldo em conta. [...] Hoje a gente tem R\$ 3 mil, você tem uma ideia? Então, nem se cogita (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Essa falta de estrutura também afeta movimentos nacionais, que apontam a dificuldade de manter equipes técnicas estáveis diante da rotatividade de voluntários e da ausência de financiamento perene, diferentemente do Estado:

Isso também às vezes tem dificuldades de manutenção, porque, diferente do setor público, que tem estabilidade e carreira, a gente não tem salários, não tem grandes estruturas que conseguem permitir essa estabilidade também das pessoas que estão participando. Então, é muito comum ter uma rotação de pessoas, de voluntários, e isso às vezes acaba prejudicando o acompanhamento com a qualidade que seria possível, ou que merece o caso (E32, Sociedade Civil, Nacional).

A carência de equipes multidisciplinares (engenheiros, assistentes sociais, psicólogos) para a instrução probatória é um gargalo crítico apontado pelos defensores públicos, que muitas vezes dependem de parcerias externas para fundamentar tecnicamente as ações coletivas. Um defensor de Rondônia relata a dificuldade concreta em casos de vícios construtivos em habitação popular:

Olha, eu acho que a questão é estrutural. Instruir um processo coletivo demanda muito. Ele demanda uma atuação interdisciplinar que nós, aqui na Defensoria, ainda não temos. [...] E nós tivemos uma dificuldade de estabelecer os elementos mínimos para a propositura da CPE, porque nós não temos uma equipe de engenheiros aqui na Defensoria, o que seria fundamen-

tal para instruir essa ação civil pública. Nesse caso específico, nós buscamos uma atuação conjunta com a promotoria da cidadania, do consumidor, que o Ministério Público já tenha essa estrutura maior. Então, toda a instrução técnica ali foi feita por engenheiros do MP (E35, Defensoria, Centro-Oeste).

Essa falta de estrutura também é sentida em uma Defensoria Pública do Centro-Oeste, onde a necessidade de equipamentos básicos e recursos humanos especializados limita a abrangência da atuação em projetos complexos, como a regularização fundiária e o atendimento a populações vulneráveis:

Inclusive, não só a estruturação de veículos, equipamentos, mas também estruturação de recursos humanos. Por exemplo, aqui, hoje, eu atuo também no núcleo de regularização fundiária. Nós precisamos muito de uma equipe que seja daqui de dentro, por exemplo. Com engenheiros, com uma equipe técnica de assistente social, psicólogo, que consiga fazer os levantamentos para que possam ser feitas as regularizações, e não só as regularizações judiciais, por meio da usucapião, mas também o estudo, o acompanhamento do estudo feito pelo Judiciário, para que haja um resultado, um relatório, que seja colaborativo com a atuação do Judiciário quando nessa desocupação (E36, Defensoria, Centro-Oeste).

Do ponto de vista do Ministério Público Federal, um procurador da República aponta que a estrutura burocrática do MPF é um “principal entrave hoje para a efetividade da tutela coletiva” (E19, Ministério Público, Nacional). Ele explica que a falta de especialização por matéria e a hierarquia da estrutura, em que o procurador de segundo grau não é o mesmo que atuou na investigação em primeiro grau, cria um “déficit de conhecimento” que não pode ser superado. Segundo ele, a falta de pessoal e a alta carga de trabalho (receber “100 processos” de uma vez) também impedem que a atenção devida seja dada a um caso complexo.

4.2.2.6 Interpretação jurídica e institucional

Diversos institutos do processo coletivo geram dúvidas interpretativas e dificuldades na aplicação prática. A execução das sentenças coletivas é o ponto mais crítico, sendo vista como um “absurdo” no Brasil devido à sua complexidade e à sobrecarga das varas que teriam que expedir milhares de RPVs ou precatórios.

A questão da legitimidade da sociedade civil para propor e recorrer, além da própria Defensoria, é vista como algo “primordial” que deveria ser reconhecido, pois atualmente “prejudica um pouco a representatividade coletiva”, segundo uma organização de direitos humanos. Ela afirma:

A gente sempre esbarra na questão da legitimidade. Eu acho que essa é algo que deveria ser olhada e reconhecida. Assim, de que é muito fácil, tem tanta legitimidade quanto à própria Defensoria. Ela é sempre posta em xeque porque a Constituição de 1988, a criação da Defensoria para o exterior. Então, tem ou não tem legitimidade? É só do Ministério público ou da Defensoria? Mas eu acho que reconhecer a legitimidade da sociedade civil é algo primordial, assim, da sociedade civil para propor e agravar e recorrer, propor ação de suspensão de liminar, enfim, ter todos os poderes, ainda que você crie especialidades (E3, Sociedade Civil, Nacional).

O instituto da suspensão de segurança e de liminares apareceu inúmeras vezes nas entrevistas, por parte principalmente das organizações da sociedade civil e de defensores e defensoras. Ele é considerado uma “trava que tem sido reiteradamente usada e que [...] deveria ser banida do nosso ordenamento” (E3, Sociedade Civil, Nacional). Esse instrumento é entendido por uma defensora pública de São Paulo como um “instrumento de poder político que inviabiliza as ações coletivas com argumentos de orçamento e melhor interesse do governo” (E5, Magistrados, Sudeste).

Uma entrevistada do MPF destacou o uso de liminares como a situação na qual “a parte corre lá para o tribunal superior e alega emprego de dinheiro público, fato consumado, grande interesse estratégico nacional etc. e consegue suspender uma liminar lá ou uma suspensão de segurança de uma decisão que tinha sido dada” (E20, Ministério Público, Nacional). Ela destaca isso como um problema jurídico, “pois permite atravessar a ação e suspender tudo nas instâncias superiores. Aí já fica difícil de você reverter, inclusive, né? E para tudo” (E20, Ministério Público, Nacional).

O uso político da suspensão de segurança para barrar indenizações e direitos conquistados em primeira instância é identificado como um mecanismo perverso de proteção do poder econômico e do Estado, frustrando a efetividade da tutela coletiva. O relato de uma associação de vítimas sobre o bloqueio de um auxílio emergencial é exemplar:

A gente está com uma ação agora que foi concedida uma liminar em primeiro grau e foi suspensa a liminar em segundo grau porque envolvia depósito de R\$ 300 milhões da Vale para pagar auxílio emergencial para os atingidos que até hoje não receberam nada [...] então você vê isso como um recurso que os magistrados usam para fazer com que as empresas não paguem, por exemplo, que o Estado não pague, no caso? [...], mas acho que tem um certo receio do Judiciário também de mexer no Poder Executivo para tentar apurar a responsabilidade do Estado brasileiro (E32, Sociedade Civil, Nacional).

A mudança de entendimento do STJ sobre o prazo prescricional para ações coletivas de 20 para cinco anos é considerada “inacreditável” por uma juíza. A magistrada critica a mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito do prazo prescricional das ações coletivas. Ela explica que, durante muito tempo, o entendimento

era de que a prescrição seria de 20 anos (baseado no Código Civil). No entanto, o STJ alterou esse entendimento para cinco anos, utilizando uma analogia com a ação popular para justificar a coerência de um “microssistema de processo coletivo”. A juíza argumenta que essa alteração gera insegurança jurídica e critica a mudança abrupta das regras após décadas de aplicação de outro entendimento:

Pra que esse sistema tenha coerência, o prazo das ações coletivas é cinco anos. Cara, isso não faz o menor sentido. Isso não faz o menor sentido juridicamente e não faz o menor sentido você mudar isso depois de quase 20 anos decidindo de outra forma (E5, Magistrados, Sudeste).

A juíza entende que essa mudança altera as regras do jogo quando o processo já está avançado, gerando “insegurança jurídica”. Um defensor público do Rio Grande do Sul compartilha dessa visão:

É um microssistema que é errático. Os tribunais superiores, inclusive, utilizam esse microssistema para restringir direitos. Então eu vou dar o exemplo, né? Clássico o entendimento do STJ sobre o prazo de prescrição da ação coletiva foi de cinco anos, que eles pegaram lá da ação popular. Se a gente contar isso para um alemão, que existe isso no Brasil, ele não vai acreditar. É uma piada essa questão (E23, Defensoria, Sul).

4.2.2.7 Problemas na execução e no cumprimento das decisões

Mesmo após uma vitória judicial, a fase de execução é um grande gargalo apresentado por grande parte dos entrevistados e das entrevistadas. A fase de execução é percebida como um entrave para a efetividade das ações coletivas, sendo um problema recorrentemente mencionado pelos entrevistados e pelas entrevistadas, especialmente da sociedade civil e do Ministério Público.

Uma advogada de uma organização dos direitos humanos afirma que “Tem sempre pequenas brechas, mesmo nas melhores decisões, têm sido exploradas pelo Estado e por empresas” (E3, Sociedade Civil, Nacional) para evitar o cumprimento integral, levando, em alguns casos, ao retorno de práticas já em desuso. Ela descreve que, em casos de direitos individuais homogêneos, mesmo com a vitória na fase de mérito, os réus conseguem reverter a situação na fase de execução, tornando a decisão ineficaz. O presidente de uma central sindical aponta que as empresas questionam os cálculos e fazem “embargos de cálculo para protelar o pagamento” (E6, Sociedade Civil, Nacional).

A fase de execução é percebida como “um dos principais gargalos” por um procurador da República (E18, Ministério Público, Nacional). Segundo ele, a fase é frequentemente

demorada e complexa, exigindo cálculos e perícias que prolongam o processo. Já “a falta de um órgão ou uma instituição responsável pelo acompanhamento e cobrança do cumprimento das decisões é um problema recorrente”, segundo uma organização de direitos humanos (E3, Sociedade Civil, Nacional). Ela argumenta que se criam obrigações e planos, mas muitas vezes as determinações ficam soltas:

Alguma hora, alguma instituição deveria ficar responsável por fazer o acompanhamento e a cobrança das decisões. Então, no caso do enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional, tem uma série de obrigações [...] porque eu acho que às vezes detém umas determinações sem ninguém ficar responsável por acompanhar pela execução. Isso se perde (E3, Sociedade Civil, Nacional).

A promotora de justiça de um MP do Sudeste reforça a necessidade de um sistema de monitoramento para a efetividade das decisões, pois, sem ele, “se perde muito”. Além disso, o procurador República relata a “dificuldade de saber se eu posso, como legitimado coletivo, fazer execução ou não, pois isso ainda está em discussão nos tribunais brasileiros” (E19, Ministério Público, Nacional). Ele cita o caso de uma ação que discutia o valor de ações de empresas de telefonia, que, após anos de tramitação, foi extinta na fase de execução com o entendimento de que o Ministério Público não poderia ter proposto a execução.

Por fim, há uma percepção recorrente, principalmente entre as organizações da sociedade civil, de que as sanções não são suficientemente punitivas. Um advogado de uma organização de defesa do consumidor afirma que a multa pode ser “irrelevante” (E30, Sociedade Civil, Nacional). Uma advogada de organização de direitos humanos narra que grandes empresas e bancos, que são “litigantes repetitivos”, parecem fazer um “cálculo econômico” de que é “mais barato descumprir decisões ou recorrer até o fim, pagando multas irrisórias, do que alterar práticas abusivas” (E3, Sociedade Civil, Nacional). Essa “lógica desmobilizante” incentiva a permanência de condutas ilícitas:

Matematicamente, qual é a questão quando se fala dessa lógica desmobilizante? Acaba sendo o sistema da maneira pela qual ele está constituído, ele acaba sendo um instrumento que não rechaça conduta ou mudança, pelo contrário, ele acaba incentivando que o sujeito continue lesando. [...] Então, qual é a lógica? Não cumpra a ação. Qual é a ideia? A ideia é que você não cumpra e não cumpra a ponto de deixar o valor ser milionário, porque se for milionário, ele vai ser baixado depois. Então, é um sistema muito perverso e desmobilizante (E23, Defensoria, Sul).

4.2.2.8 Desafios na condução dos processos estruturais

Os entrevistados e as entrevistadas compreendem como processo estrutural aquele “que não vai ter uma definição para um caso apenas, para aquele caso individual [e cujo objetivo é] estruturar um posicionamento do que VAI seguir ali adiante” (E3, Sociedade Civil, Nacional). Trata-se, portanto, de um processo cujas soluções vão além de um problema pontual. Entretanto grande parte dos entrevistados e das entrevistadas relata desafios sobre essa questão.

Um ponto importante a ser destacado é que o próprio conceito de “ação estrutural” ainda não parece estar totalmente pacificado. Uma juíza da região Sudeste argumenta que “agora tá com esse discurso de processo estrutural que, pra mim, é de arrepiar. Porque o que eu vejo nas pessoas defendendo esse processo estrutural, na teoria, eu acho até lindo, assim. Só que são essas pessoas que vão dizer que é uma ilusão achar que a sociedade civil vai querer participar dos processos que eles dizem a respeito” (E31, Magistrados, Sudeste). A juíza ainda relata:

É quase que uma seita do processo estrutural, eu brinco assim. É quase que uma seita. Você entrou nessa seita, você não sai nunca mais, ninguém, sabe? Porque todo mundo meio que só caminhando para um lado. [...] . (E31, Magistrados, Sudeste).

Portanto, um entendimento comum sobre as ações estruturais ainda se apresenta como uma demanda importante e urgente. A percepção recorrente, expressa por um defensor público de São Paulo, é de que a ausência de um “código coletivo” é um problema, e que o rito processual não é adequado para lidar com a flexibilidade que as ações estruturais exigem.

Uma juíza da região Sul aponta para a dificuldade do cumprimento das ações estruturais:

Na estrutural, a dificuldade do cumprimento é exatamente porque não é uma sentença que resolve um problema social. Às vezes, o problema social é tão complexo que uma sentença não vai conseguir resolver, não é nem esse equívoco, uma desapropriação de uma área gigantesca. Vamos supor que as pessoas estão lá há anos, já está sedimentado, tem luz, tem água, tem escola. Ah, tem que desocupar, porque é uma área de preservação ambiental. Então, não vai ser uma decisão judicial que vai resolver. Então, tem um trabalho gigantesco ali de mediação e de diálogo interinstitucional, de realocação dessas famílias (E11, Magistrados, Sul).

Um promotor de justiça argumenta que, no entanto, a abordagem que predomina é a de soluções pontuais, que não vão na raiz do problema:

A grande maioria das ações, elas são pontuais, eu chamo de ações coletivas consequencialistas, elas trabalham ali na consequência... na reforma da escola, façam concurso público... e não trabalham as causas do problema. E muitas vezes, essa solução que é pedida, ela é apenas uma parte do problema, ou às vezes até aprofunda o problema (E26, Ministério Público, Nordeste).

Um juiz da região Sul que atuou no desastre das cheias relata a complexidade de ações estruturais:

Os processos estruturais estão muito em voga, a gente está tendo uma produção doutrinária muito ampla. Nós já lidávamos com eles sem ter esse aparato técnico, sem ter esse conhecimento. A gente tem o direito de comparar essa experiência de muitos anos em vários sistemas de justiça, e, no Brasil, a gente está agora com muitos processos estruturais típicos, um processo estrutural, por exemplo, agora nas questões das cheias, a gente teve aqui numa região [...] essa última enchente de maio, eles tiveram três eventos em sequência, ela foi o terceiro. Então, nós já tínhamos judicializado ações coletivas envolvendo aquela região e ações tipicamente estruturais, eram ações em que o Ministério Público Federal pedia medidas básicas para os municípios da região ali, estado e União Federal também, de prevenção. Organização básica que eu me refiro é tipo uma defesa civil minimamente organizada, dependendo do porte do município, às vezes não tem um veículo, tem um funcionário numa prefeitura pequena que não tem o mínimo treinamento, capacitação, locais previamente planejados para retirada de famílias em situação de possível inundação, deslizamento. Então, olha, um planejamento básico para aquele momento de crise, eram tópicos assim, e esses processos estruturais envolviam tipicamente as características de uma ação estrutural, porque não se tinha nada em algumas das regiões envolvendo esse tema. Tanto envolveria ali entidades da polícia militar, corpo de bombeiros, defesa civil, município, próprio Estado, entra a questão da divisão de competências, não só de recursos. Então, a gente tem, e esses fluxos acabam sendo feitos muitas vezes ou por setores específicos do CNJ, que são muito importantes, são recomendações que trazem uma visão bem diferente e ampla, ou por centros locais de inteligência. Todos os tribunais hoje já têm previamente centros locais que lidam com a visão global desses conflitos, e a gente consegue ver que eles também determinam fluxos processuais e recomendações. Nesse caso aqui do desastre climático do Rio Grande do Sul, o que o nosso tribunal fez no momento que começou a ter uma possibilidade de se organizar, ele visitou Minas Gerais, onde a gente teve os desastres das barragens de Brumadinho e Mariana, e viu a experiência prévia da Justiça Federal e Estadual do estado de Minas Gerais, e colheu muitas sugestões, tinham peculiaridades diferentes lá, mas tínhamos um réu específico, Samarco, ou outro ali envolvido. Aqui, na verdade, seriam demandas amplas envolvendo estado, União, município e demais entes, mas a expertise deles por já ter enfrentado um problema dessa magnitude foi muito relevante, e com base nessa expertise dele também vieram fluxos e recomendações (E12, Magistrados, Sul).

O relato ilustra diversos aspectos importantes do tratamento de casos estruturais, como o uso de exemplos para lidar com as ações estruturais e, principalmente, como cada caso tem sua especificidade, que exige uma forma específica de condução do processo.

A ausência de uma regulamentação clara torna a execução das sentenças estruturais incerta. Nesse sentido regulamentador, o papel do CNJ é destacado por servidores de um Nugepnac da região Sudeste, bem como a existência de legislações em tramitação que poderiam ajudar nesse ponto:

Recentemente, a gente tem percebido que o CNJ está dando uma importância muito grande, e como deve ser mesmo nas ações estruturais. Então, recentemente foi publicada uma recomendação do tribunal para estruturação das ações estruturais. No portal do tribunal, a gente já está implementando essas questões. Eu acho que um outro aprimoramento que vai

vir, junto, bastante, principalmente para o NAC, nas ações estruturais, que é, de certa forma, um objeto de trabalho muito importante para a gente, vai ser a aprovação da legislação da lei complementar, Projeto de Lei n. 3 de 2025 que está tramitando no Senado e vai trazer as diretrizes mais aprofundadas do processo estrutural. Então, acho que esse aprimoramento vai ser essencial para o nosso trabalho. Projeto de Lei n. 3 de 2025 (E22, Nugepnac, Sudeste).

4.2.2.8.1 Casos de desastres e litígios de alta complexidade

Os casos de grandes desastres socioambientais e climáticos (como os rompimentos de barragens em Mariana e Brumadinho, o afundamento do solo em Maceió/Braskem e as enchentes no Rio Grande do Sul) representam o teste de estresse máximo do microssistema de tutela coletiva brasileiro. As entrevistas revelam que esses eventos geram uma dinâmica processual própria, marcada pela tensão entre a necessidade de reparação urgente, a complexidade técnica da prova e a disputa pela representatividade das vítimas.

A percepção dos magistrados e das magistradas que atuam nesses casos é de que a estrutura tradicional do Judiciário não comporta a dimensão desses litígios sem adaptações drásticas. Um desembargador federal relata que o caso de Mariana envolveu o gasto de “mais de R\$ 1 bilhão em perícia”, argumentando que a lentidão não é apenas burocrática, mas inerente à complexidade técnica, comparando a eficiência brasileira favoravelmente à de cortes internacionais que recusaram jurisdição ou seriam igualmente lentas (E39, Magistrados, Sudeste). No entanto, essa tecnicidade é vista, por vezes, como um obstáculo à compreensão humana da tragédia. Uma juíza e pesquisadora do caso Braskem aponta que a falta de “matrizes indenizatórias” predefinidas e a ausência de inspeções judiciais *in loco* geram acordos que, embora homologados, são percebidos como injustos pelas vítimas: “Uma coisa é você ler o papel, outra coisa é você ver a pessoa [...] ver a rachadura na parede [...] O nosso processo, “negligência as pessoas” (E31, Magistrados, Sudeste).

Um dos pontos mais críticos levantados, tanto por vítimas quanto por magistrados e magistradas, é o surgimento imediato de uma “advocacia predatória” após os desastres, que se aproveita do desespero das vítimas e da descrença na justiça coletiva. Um diretor de associação de vítimas relata que, dias após o enterro de seu irmão, advogados abordavam familiares prometendo soluções rápidas e cobrando honorários de até 30% sobre indenizações que, via acordo ou norma coletiva, seriam gratuitas. Ele define o cenário: “Era um comércio [...] Tem pessoas que têm até vergonha de falar isso [...] o familiar ficou preso com aquele advogado” (E45, Sociedade Civil, Sudeste). Essa percepção é corroborada por uma magistrada do trabalho que atuou no mesmo caso, descrevendo a situação como um “faroeste” ou “filme de banguê-banguê”, em que escritórios de todo o país “brotaram” na cidade. A juíza relata o esforço hercúleo para fechar o acordo ou norma

coletiva rapidamente justamente para proteger as verbas alimentares das viúvas dessa captação, garantindo indenizações integrais sem descontos de honorários contratuais (E42, Magistrados, Sudeste).

Diante da morosidade e do risco de “travas” judiciais, vítimas e defensores têm optado por estratégias extrajudiciais. Uma associação de vítimas relata que decidiu conscientemente não ajuizar ações para obter benefícios como planos de saúde vitalícios e a construção de memoriais, preferindo a negociação direta e a pressão moral sobre a empresa, pois sabiam que a judicialização levaria a recursos intermináveis: “A empresa falou assim: se vocês entrarem com processo, nós vamos breçar” (E45, Sociedade Civil, Sudeste). Em uma defensoria da região Sul, a estratégia diante das enchentes de 2024 também foi a de priorizar acordos extrajudiciais (TACs) com concessionárias de água e energia para suspensão de cobranças e devolução de valores, resolvendo em 45 dias questões que levariam anos no Judiciário (E23, Defensoria, Sul).

Há uma forte crítica da sociedade civil e de alguns magistrados e magistradas sobre a exclusão das vítimas nas tomadas de decisão. Representantes de uma organização de vítimas denunciam que acordos bilionários são costurados em gabinetes entre empresas, MP e Defensoria, sem a presença dos atingidos: “O Ministério Público, a Defensoria Pública, tomam para si todo o poder de negociar [...] fazem acordos quando querem [...] não perguntam para ninguém” (E32, Sociedade Civil, Nacional). Para mitigar isso, foram criadas as assessorias técnicas independentes (ATIs), citadas como um avanço fundamental para garantir a “paridade de armas” técnica para as comunidades (E32, Organização de direitos humanos, Nacional; E39, Desembargador federal, Sudeste). Contudo, a crítica permanece quanto à qualidade da escuta: no caso de uma empresa ligada ao desastre na região Sudeste, o acordo permitiu que a empresa se tornasse proprietária dos bairros destruídos após a estabilização do solo, o que é visto pela juíza pesquisadora como uma aberração ética gerada pela falta de escuta sensível das vítimas (E31, Magistrados, Sudeste).

Por fim, os relatos apontam que a execução em casos de desastres é também um dos maiores gargalos. Em casos de enchentes no Sul, a multiplicidade de situações individuais (quem perdeu a casa, quem perdeu móveis, quem precisa de aluguel social) exige que o juiz atue quase como um gestor público, criando protocolos específicos para cada município, algo para o qual a estrutura tradicional não está preparada (E40, Magistrados, Sul). Além disso, a falta de dados confiáveis sobre quem são os atingidos em tempo real obriga o sistema a atuar no “escuro” ou depender de cadastros feitos pelas próprias empresas réis (E5, Magistrados, Sudeste; E12, Magistrados, Sul).

4.2.3 Ferramentas e práticas de gestão processual

Algumas ferramentas e práticas são consideradas úteis ou necessárias para lidar com a complexidade das ações coletivas e os entrevistados e as entrevistadas sugerem aprimoramento para essas ferramentas.

4.2.3.1 Desafios com o Cacol

A percepção de que o Cacol precisa de aprimoramento é recorrente entre os entrevistados e as entrevistadas, especialmente do Judiciário e da sociedade civil, que utilizam a ferramenta para buscar e acompanhar as ações. De acordo com os relatos, o painel é considerado deficiente em termos de gestão devido ao uso de assuntos genéricos que dificultam uma pesquisa mais acurada. Há, inclusive, relatos que evidenciam o desconhecimento ou a dificuldade no uso da plataforma: embora o Cacol permita, de fato, a consulta por nome de empresa, alguns entrevistados e entrevistadas têm a percepção de que essa funcionalidade não existe ou reclamam que ela não opera de forma simples e intuitiva (como em um buscador tradicional de *internet*). Esse descompasso entre a funcionalidade existente e a percepção dos atores demonstra que, além de aprimoramentos estruturais nos dados, há a necessidade de otimizar a interface da ferramenta e disseminar melhor seus recursos de busca para os usuários. É quase uma unanimidade a necessidade de aprimoramentos no Cacol, com categorização mais detalhada por palavras-chave e atualização constante, como fundamentais para evitar litispendência e garantir o conhecimento de ações em trâmite.

As críticas ao Cacol são unânimes e severas entre os servidores e as servidoras dos Nugepnacs. O sistema é descrito como defasado, alimentado com dados “sujos” (ações individuais cadastradas como coletivas por advogados) e ineficaz para prevenção de litispendência nacional. Uma servidora de Santa Catarina é enfática ao dizer que os dados são “inconsistentes, para dizer o mínimo”:

O Cacol, se for basear, por exemplo, aqui no nosso histórico de Santa Catarina, nos nossos registros, seguramente são dados muito inconsistentes, para dizer o mínimo. [...] Pô, eles viram que uma porção, era uma porção de ação civil pública, do Ministério Público, por exemplo, pedindo medicamento para o Zezinho, para o Joãozinho, para o Luizinho, isso não é ação coletiva. [...] Nós temos ações que têm natureza de ação coletiva, como ação civil pública, principalmente ação civil pública, que é usada indiscriminadamente, tanto para ações coletivas, como para ações que, na verdade, têm natureza de individual (E41, Nugepnac, Sul).

A defasagem temporal dos dados também inviabiliza o uso da ferramenta para gestão em tempo real. No TJMG, aponta-se que o Cacol apresenta apenas dados de “capa”, sem

informações qualitativas essenciais (como a matéria e o resultado do julgamento), além de estar sempre atrasado em relação à realidade do tribunal:

O Cacol hoje ele estampa dados estruturais do processo, ou seja, capa, dado de capa, que é classe, assunto e parte. E isso não diz muita coisa, não diz quase nada [...]. Primeiro, pela falta desses dados, são dados só de capa de processo; segundo, pela defasagem da atualização dele. Ele está com uma defasagem de uns três meses dos últimos dados [...] então, tem um grande acervo no Cacol que não é coletivo, que é a ação do fulano contra o 123milhas, por exemplo, tramitando no juizado especial. Ou seja, a última coisa que essa ação é, é coletiva (E22, Nugepnac, Sudeste).

Para mitigar isso, um tribunal da região Sudeste está criando cadastros regionais paralelos para inserir dados qualitativos manualmente, embora reconheça que isso gera retrabalho e que o ideal seria aprimorar a ferramenta nacional:

O que a gente está vendo, né, na nossa percepção no cenário nacional, é que todos os tribunais estão criando um cadastro regional de ações coletivas. No meu ver, a meu ver, né, isso não é o melhor, eu acho que o cadastro, o Cacol, ele deveria ser lapidado, melhorado, com informações qualitativas, porque no momento eu só vejo informações quantitativas [...]. O que que eu entendo como informação qualitativa de uma ação coletiva, né? A descrição da matéria, do que trata aquela matéria, o resultado do julgamento, se teve procedência do pedido, ou improcedência (E10, Nugepnac, Sudeste).

A falta de um sistema nacional de prevenção é apontada como um risco grave de decisões conflitantes e desperdício de recursos, como relata o juiz coordenador de um tribunal das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

A dificuldade maior em relação a essas ações coletivas é de prevenção, né. Já começa por aí, de prevenção, que não existe um sistema... unificado, nacional de prevenção, isso aí é uma queixa que a gente tem. [...] Até você descobrir, por exemplo, entra uma ação coletiva hoje aqui... E entra... Aí... Você vai procurar... Informações, daqui a pouco descobre que tinha uma lá em Mato Grosso... Sobre esse mesmo tema, e você estava tratando a ação aqui sem precisar (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Como sugestão de aprimoramento, surge a ideia de um “Cacol híbrido”, que permita a alimentação manual de dados qualitativos pelos núcleos, corrigindo as falhas da automação pura:

A gente, inclusive, tem uma ideia, né, que a gente tem conversado sobre a questão do aprimoramento do Cacol, que é a gente ter um Cacol híbrido, de alimentação híbrida, que ele não seja totalmente estruturado com dados que o sistema puxa e constrói, mas ele ter um campo específico para os NACs alimentarem ele, para falar de fato de que se trata aquele processo, qual que é a abrangência, qual que é a questão relativa àquele processo (E22, Nugepnac, Sudeste).

Um servidor do Nugepnac do TJMG afirma que o Cacol é “muito incipiente” e com “muitas deficiências” na gestão, com dados inconsistentes e ausência de uma categorização detalhada, o que dificulta a “pesquisa acurada” por nome de empresa ou termos específicos. Ele complementa que há um . A percepção dele é de que “a gente precisa de um banco de dados, de dados qualificados de ações coletivas do país, que seja atualizado”.

Um servidor do Nugepnac do TJPA relata que, ao tentar usar o Cacol, a equipe de seu tribunal verificou uma “inconsistência de dados” e, por isso, o tribunal criou um painel interno. Um advogado de uma organização de defesa do consumidor reforça essa percepção de que o Cacol é deficiente. Ele afirma que “a gente entra aí no Painel, por exemplo, fala que uma ideia tem 18 ações pendentes na Justiça [...]. Na verdade, a gente tem muito mais do que 18 ações civis públicas pendentes ali de julgamento”. Ele sugere que, para ser mais eficaz, o Cacol precisaria ser “mais bem difundido”, “mais bem aplicado” e ter “atualizações dessa plataforma [...] no mínimo mensalmente”.

A insuficiência do Cacol é ratificada pelos magistrados e pelas magistradas, que apontam a falta de especificidade dos dados como um entrave para identificar litispendência e conexões. Uma juíza do Paraná é enfática ao descrever a ferramenta como genérica e pouco confiável para prevenção de litígios repetitivos:

Cacol é extremamente genérico, além do que nem no Cacol dá para confiar, porque depende das informações dos tribunais, e muitas vezes os tribunais, eles não conseguem perder tempo para arrumar, para filtrar esses dados, então vem com a informação, com o cadastro do advogado. Só que esses assuntos, da tabela de assuntos do CNJ, ela não é suficiente para essa prevenção temática, saber o que que existe de tema sobre esse assunto, ela não passa por aí. Então, a gente precisaria avançar muito para saber que tipos de ações e conseguir realmente saber quais são as ações coletivas que tem no país, a gente não sabe (E11, Magistrados, Sul).

Servidores que lidam diretamente com o monitoramento de dados confirmam que a análise muitas vezes precisa ser manual e caso a caso, pois o sistema não capta a realidade das demandas repetitivas pulverizadas em diferentes comarcas:

Nós não usamos muito Cacol aqui. Não sei. Porque tem muita questão que tem que analisar caso a caso mesmo, sabe? Tem que pegar inicial, ver o que está tratando, assim. Então, a gente ainda vai ter que estudar para ver como é que vai fazer, né? Mas, acho que, você perguntou do desafio, isso de evitar que se profiram várias decisões sobre a mesma questão, né? Então, a gente tem que ficar atento a isso (E9, Nugepnac, Sul).

Uma juíza menciona a necessidade de aprimoramento do Cacol, “porque é ali que a gente vê que tem muito o que melhorar ainda”. A promotora de justiça do MP/MG, que atua em autocomposição, relata que para a busca de ações coletivas “nacionalmente a gente tem

acionado uma rede interna”, pois a busca no Cacol é “muito incipiente”. Ela complementa que, em um caso de repercussão nacional, a busca no Cacol encontrou apenas um caso, o que mostra a ineficiência da ferramenta.

A partir dessas entrevistas, o Cacol é visto como um ponto central de melhoria para a gestão das ações coletivas no Brasil, com a percepção de que sua deficiência atual prejudica a identificação e o monitoramento dos processos, gerando a necessidade de que os próprios tribunais e as instituições criem ferramentas internas para suprir a lacuna. A proposta de um Cacol “híbrido”, com alimentação manual e estruturada, foi proposta por um servidor de um Nugepnac como uma forma de ter informações mais relevantes e precisas: “Acho que esse padrão híbrido seria muito bom. Ter uma coluna ali alimentada manualmente, igual o CNJ já tem em outros painéis”.

4.2.3.2 Sistemas de informação e tecnologia

Há uma demanda recorrente, principalmente de servidores do Judiciário, por sistemas mais robustos e o uso de Inteligência Artificial para auxiliar no mapeamento, na identificação e no acompanhamento das ações coletivas, tornando o processo mais eficiente. Um juiz coordenador do Nugepnac da região Norte relata a criação de um painel interno de *Business Intelligence* para identificar e monitorar as ações coletivas, e a integração com o PJe para a alimentação qualitativa dos dados, o que é visto como um “exemplo promissor”. Essa ferramenta permite ao Judiciário e aos servidores rastrear as ações coletivas, fazerem filtros de pesquisa e terem uma visão quantitativa e qualitativa dos processos:

O juiz daquela unidade, por meio de uma decisão saneadora e organização, lança no sistema uma decisão e ele utiliza um código da TPU, que é saneamento e organização processual. E, a partir dessa decisão, ele identifica os pontos que foram estabelecidos como qualitativos para aquela ação coletiva. Então, ele coloca para quem se destina aquela ação coletiva, do que se trata aquela ação coletiva (E7, Nugepnac, Norte).

O entrevistado explica que, a partir desse ato processual, o sistema permite preencher campos estruturados para identificar “quem são os titulares do direito” e “quais são as questões jurídicas submetidas a julgamento”, gerando automaticamente um selo de “ação coletiva monitorada” nos autos. Para ele, o gerenciamento de ações coletivas “só pode ser efetivo com atuação tecnológica” (E7, Nugepnac, Norte). Um servidor do Nugepnac do TJMG reforça que a atuação tecnológica deve se dar em “aspecto amplo, tanto de sistemas, painéis, e Inteligência Artificial” (E22, Nugepnac, Sudeste).

Já em um tribunal da região Sudeste considerado uma exceção positiva em termos de estrutura, também há carência de tecnologia, especificamente Inteligência Artificial, para identificar a aderência dos casos aos precedentes e às ações coletivas, algo que hoje é feito de forma “artesanal”:

No campo de precedentes, a gente sente muita falta de sistemas que possam auxiliar na identificação de precedentes qualificados aplicáveis àquele caso, seja para uma suspensão, seja para aplicação do precedente qualificado, e sistema que nos auxilie na acurácia da indicação desses processos. A gente precisa que seja uma IA, alguma ferramenta, acho que hoje, pelo que a gente vê, seria uma IA, né, Alê? Mas a gente ter formas de treinar essa IA, e a parte de criar essa IA e treiná-la (E22, Nugepnac, Sudeste).

4.2.3.3 Maior prioridade e valorização das ações coletivas

Foi recorrente a menção às metas estabelecidas pelo CNJ que, segundo os entrevistados e as entrevistadas, prioriza o quantitativo em detrimento do qualitativo, o que é prejudicial para as ações coletivas. É uma unanimidade entre os entrevistados e as entrevistadas que é crucial que as ações coletivas tenham um peso maior na distribuição de processos e sejam valorizadas nos critérios de avaliação de desempenho de magistrados e magistradas (prêmios CNJ Qualidade), evitando o desestímulo em assumir esses casos mais complexos. Um servidor do Judiciário expressa que, atualmente, “os juízes preferem não pegar ações coletivas devido ao maior trabalho e ao baixo impacto nas metas de produção”. Um juiz do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas do Pará mostrou que a falta de consideração qualitativa nas metas traz obstáculos para o tribunal lidar com as ações coletivas. Ele narra:

Só que aí a gente esbarrou em alguns obstáculos. O primeiro é a questão de prioridade. Porque apesar das resoluções que eu citei do CNJ, apesar do Cacol, ela não veio como uma prioridade de trabalho pelo CNJ. As metas estabelecidas, seja para prêmios de qualidade ou próprias, as ações coletivas não estavam nesse contexto. Então nunca houve uma cobrança de gerenciamento qualitativo. Parte do CNJ isso, então, sem essa prioridade, foi nosso primeiro obstáculo para colocar em prática o que a gente queria nesse projeto. O segundo obstáculo veio com a própria portaria do CNJ. Eu não me recordo, vou me recordar agora, o número dessa portaria é a Portaria n. 187 de 2023. Essa portaria, ela veio para ser a regulamentação tão almejada que o que o Poder Judiciário estava aguardando do CNJ sobre ações coletivas e a expectativa, ela não casou com a realidade. A expectativa que os tribunais tinham era que essa regulamentação viesse na forma dos precedentes e viesse com uma regulamentação dispondo sobre gerenciamento qualitativo. Infelizmente não veio nesse sentido. Ela veio no sentido apenas quantitativo (E7, Nugepnac, Norte).

Esse sentimento não se restringe ao Judiciário, tendo também sido trazido por defensores e defensoras públicos. Há uma crítica severa à falta de incentivos institucionais para que

defensores e defensoras assumam a complexidade da tutela coletiva em detrimento da segurança e da previsibilidade da atuação individual.

A atuação coletiva pode ser tocada e vem sendo tocada pela administração superior em uma questão de voluntariedade, a administração superior quer entregar resultados para os fins políticos. Não há nenhum incentivo para assumir essa função, pelo contrário, a gente passou uma legislação que paga substituição, ou seja, se o colega nosso está substituindo um outro que atua no Judiciário Especial, ganha substituição, eu não tenho substituto aqui, então eu tenho que acumular outro estado da Federação para poder receber a mesma coisa que um colega que está atuando na mesma cidade... então os colegas estão ali realmente por vocação própria e não têm visto avanços institucionais para colocar a atuação coletiva como prioritária na estrutura da Defensoria Pública da União (E44, Defensoria, Nacional).

4.2.3.4 Boas práticas da instrução probatória

Para suprir a carência de dados oficiais e sensibilizar o Judiciário, as defensorias têm recorrido a inspeções presenciais (*in loco*) e à busca ativa das demandas em comunidades vulneráveis. Essa prática é vista como fundamental para subsidiar decisões liminares e garantir a instrução processual adequada. Uma defensora do Centro-Oeste descreve como a inspeção gera relatórios técnicos que dão segurança ao magistrado:

Isso tem que ficar bem registrado, porque é elementar que a Defensoria Pública realize a inspeção *in loco*. A defensoria precisa ir até o local onde está havendo o dano coletivo. Porque no momento que você vai até esse local, você consegue realizar os registros do que está acontecendo, você consegue coletar informações por meio de questionários, entrevistas, e isso subsidia muito o magistrado. Porque ele tem ali, de imediato, inclusive para análise de um pedido liminar, de como está a realidade, realmente como está a situação. [...] E isso está ali registrado, por meio de fotografias, de filmagens, então isso dá uma segurança (E36, Defensoria, Centro- Oeste).

Da mesma forma, a “busca ativa” é essencial para comunidades que, por desconhecimento ou isolamento, não chegam espontaneamente ao sistema de justiça, como relata um defensor do Nordeste:

E aí a atuação no processo coletivo, a minha atuação, parte de uma busca ativa, sempre partiu de uma busca ativa. Dificilmente esses processos chegaram até mim e aí eu julgo que há um certo desconhecimento da população, de uma consciência da possibilidade dessa mudança estrutural a partir de um processo coletivo. E aí eu vi que isso, principalmente nessas áreas, necessitaria de uma busca ativa. Então eu fiz isso em relação à comunidade quilombola e aí cheguei, me apresentei e fui conversando e várias visitas até a gente estabelecer uma reunião, uma conexão (E38, Defensoria, Nordeste).

A figura do “juiz estratégico”, que sai do gabinete para entender a realidade fática e dialogar com os atores, é apontada como essencial para a efetividade. Uma juíza de São Paulo descreve essa postura como uma necessidade de “olhar para fora do processo”:

Já uma decisão estratégica, para ela ser tomada, ela envolve um outro procedimento de parte do juiz. Ele tem que sair do seu gabinete. Ele tem que conversar com outros órgãos. Se o aluno estiver disposto a ir até o juiz, o juiz tem que ir até o órgão, sabe? Ele tem que buscar elementos suficientes para ele conseguir montar uma estratégia do processo, para que esse processo seja, para que a decisão seja boa o suficiente para ser executada. [...] Então, as decisões estratégicas, preferencialmente, não deveriam ficar com juízes que são os responsáveis pelas redes de decisões de massa (E14, Magistrados, Sudeste).

Nesse sentido, a inspeção judicial *in loco* é valorizada como um ato “sensorial” insubstituível, capaz de alterar a percepção do julgador sobre o conflito e facilitar acordos, como relata um juiz de Mato Grosso sobre um caso ambiental:

O último ato desse processo foi uma inspeção judicial que eu fiz a primeira, na história da vara, em termos desse tipo de demanda [...]. E o que se estabeleceu é que a inspeção judicial é um ato do juízo, um ato sensorial. Nada vai substituir essa percepção sensorial, visual, essa percepção sensorial de conversas. Eu conversei com cidadãos [...] para ver qual era a percepção deles daquela intervenção do estado no meio ambiente. [...] É muito mais incômodo você, num gabinete, decidir, definir, esperar vir um laudo [...] e ler aquilo de forma estéreo (E16, Magistrados, Centro- Oeste).

4.2.3.5 Grupos de trabalho e diálogos interinstitucional e interdisciplinar

A criação de grupos de acompanhamento de decisões com participação da sociedade civil foi mencionada por uma advogada de organização dos direitos humanos, que usou como referência específica o caso criado pelo Ministro Fachin em um *habeas corpus* sobre superlotação socioeducativa:

Acho que teve também no julgamento, por exemplo, de um *habeas corpus* que buscava o reconhecimento da superlotação em unidade socioeducativa [...]. O Fachin criou um grupo de acompanhamento da decisão, que era constituído pela sociedade civil e tal. Acho que essa era uma ferramenta, um modelo muito interessante, mas que acabou não vingando (E3, Sociedade Civil, nacional).

Segundo servidores do Nugepnac da região Sudeste, a promoção de diálogo e articulação entre os diferentes órgãos do sistema de justiça (MP, defensorias, associações) é vista como importante para aprimorar a atuação e a uniformização de entendimentos.

Diante da ausência de uma coordenação centralizada efetiva por parte do CNJ, os servidores e as servidoras dos Nugepnacs criaram uma rede informal de cooperação via WhatsApp (“Rede Nugep”), que se tornou a principal ferramenta para identificar litispendência e compartilhar boas práticas em tempo real. Essa articulação horizontal supre a falta de sistemas nacionais integrados.

A gente tem um grupo do WhatsApp, né? Que era só para tratar de precedentes, e agora a gente tem um outro grupo que é mais relacionado às ações coletivas. Então, se tem alguma ação coletiva lá na Bahia que está determinando a suspensão aqui, eles já mandam para a gente nesse ofício [...] teve uma ação, não lembro agora de onde foi, que tem determinação de suspensão lá na Bahia, a gente recebeu o expediente, o ofício pela precedência, mas a gente já estava sabendo pelo WhatsApp, entendeu? (E10, Nugepnac, Sudeste).

Essa ausência do CNJ nas discussões operacionais é criticada, pois deixa os tribunais “acéfalos” em termos de padronização, dependendo de iniciativas voluntárias de cooperação:

Nós temos um grupo de WhatsApp de todos os Nugepnacs do país. Nós fazemos reuniões periódicas. [...] Nunca com a participação do CNJ. Outra crítica. Porque se são eles que fazem e estabelecem as metodologias, as movimentações de trabalho, eu acho que eles tinham que estar engajados nisso também. [...] Realmente, a gente ainda se sente um pouco acéfalo nesse aspecto (E41, Nugepnac, Sul).

Foi apontada também uma carência de estrutura interdisciplinar e apoio técnico especializado para a atuação das defensorias em casos complexos. A falta de equipes próprias de engenharia, antropologia ou economia obriga a instituição a depender de parcerias externas ou do auxílio de instituições mais maduras, como o Ministério Público.

Nós fomos demandados por moradores de um empreendimento aqui em Porto Velho. O Orvalho do Madeira foi um empreendimento de quatro mil unidades de residências populares, com fomento do governo federal, a partir do programa Minha Casa, Minha Vida. E há ali um problema estrutural. Todas as unidades têm um problema sério de infiltração, falta de acessibilidade. Há ali um problema grave na estrutura. E nós tivemos uma dificuldade de estabelecer os elementos mínimos para a propositura da CPE, porque nós não temos uma equipe de engenheiros aqui da defensoria, o que seria fundamental para instruir essa ação civil pública. Nesse caso específico, nós buscamos uma atuação conjunta com a promotoria da cidadania, do consumidor, que o Ministério Público já tenha essa estrutura maior. Então, toda a instrução técnica ali foi feita por engenheiros do MP (E35, Defensoria, Norte, Centro-Oeste).

4.2.3.6 Audiências públicas e mediação

Embora nem sempre utilizadas, as audiências públicas e os mecanismos de conciliação/ mediação são vistos como ferramentas importantes para o diálogo, a construção de consensos e o conhecimento aprofundado do problema, facilitando a pacificação social. Essa visão é compartilhada, principalmente, entre as organizações da sociedade civil e as defensorias públicas.

Uma organização de direitos humanos relata seu esforço em trazer “as pessoas diretamente afetadas para as audiências públicas, para que suas realidades sejam reconhecidas” (E3, Sociedade Civil, Nacional). Os/as representantes das defensorias públicas, porém, mencionaram uma dificuldade de fazer com que os juízes realizem audiências públicas. A representante de uma organização de direitos humanos afirma que “a gente tem tentado que os movimentos participem disso, então participem de despachos, participem de audiências públicas, que acho que é uma outra ferramenta”. Ela ressalta, porém, que existem magistrados e magistradas que “recebem e escutam”, enquanto outros “às vezes nem com assessoria a gente consegue agendar despacho”. Ela destaca ainda que as audiências públicas são “uma ferramenta que é muito pouco usada. Talvez deveria ser um pouco mais a regra” (E3, Sociedade Civil, Nacional).

No entanto, no que tange a mediações e acordos, há ressalvas, também do ponto de vista dessa organização, sobre “mediações que se tornam mera formalidade ou que buscam abrir mão de direitos, em vez de efetivá-los” (E3, Sociedade Civil, Nacional). De uma maneira geral as ferramentas que viriam antes da judicialização, e que poderiam inclusive fazer com que essa não fosse necessária, é exaltada por grande parte dos entrevistados e das entrevistadas.

4.2.4 Percepções sobre a efetividade das ações coletivas

A efetividade das ações coletivas é um tema multifacetado, com os entrevistados e as entrevistadas apresentando visões que oscilam entre o otimismo cauteloso e o realismo sobre os desafios para que as vitórias judiciais se traduzam em benefícios concretos. O entendimento de que a medição do sucesso de uma ação coletiva não se restringe ao resultado judicial é unânime entre os entrevistados e as entrevistadas. As organizações da sociedade civil são mais enfáticas em afirmar que consideram que o sucesso é maior quando a ação se reverte em benefício para outras comunidades e grupos, ou para questões estruturais mais amplas.

4.2.4.1 Impacto prático e desafios da execução

De maneira geral, há um reconhecimento de que as ações coletivas têm sido um instrumento importante para a proteção de direitos, mas nem sempre com a eficácia esperada. A dificuldade em garantir que as vitórias judiciais se traduzam em benefícios concretos é apontada como um grande desafio, sendo recorrentemente apontada pelos entrevistados e pelas entrevistadas como um gargalo que compromete a efetividade da tutela coletiva. As dificuldades se manifestam em diversas fases, desde a prolação da sentença até a concretização do benefício para a coletividade.

A percepção geral é de que, mesmo após uma vitória judicial, a fase de execução é complexa, demorada e marcada por incertezas, o que frustra o objetivo das ações coletivas de gerar uma solução eficaz. Uma defensora pública da região Sudeste aponta para um problema na fase de cumprimento que permite a suspensão de decisões favoráveis:

Onde? A gente sabe que há uma influência política muito grande e aí, em tese, a ação morre aí. Então, por exemplo, a defensoria, numa época, ganhou na pandemia, quando interromperam as aulas da escola, tinha uma questão que continuava de alimentação para as crianças daí o estado descontinuou. Isso aí a gente tinha ganhado a liminar e o tribunal de justiça suspendeu (E34, Defensoria, Sudeste).

Ela complementa que, em alguns casos,

é um argumento assim, às vezes eles apresentam uma conta de padaria. Sabe assim, uma tabela assim, uma planilha tipo “Ah, isso vai custar x milhões, então não dá pra fazer”. E aí, com uma canetada, o desembargador, presidente do tribunal, fala, ‘tá bom, não vai fazer’ (E34, Defensoria, Sudeste).

A descrença na capacidade do Judiciário de gerir a execução de políticas públicas complexas é evidente. Há uma percepção de que a sentença judicial (“canetada”), por si só, é incapaz de criar a infraestrutura necessária para a efetivação do direito, especialmente em demandas de saúde ou estruturais. Um defensor da DPU é enfático ao descrever esse limite da atuação jurisdicional:

Ainda que seja uma sentença muito bem construída, uma decisão muito própria, canetaço não cria leito de UTI, canetaço não repara vidas, repara vidas é a prestação, é a entrega do bem da vida, entrega da política pública. Então, esse tipo de coisa que não está previsto nas estruturas processuais hoje precisa ser revisto. O Judiciário precisa, tendo ciência, tanto nessa questão da judicialização da saúde, estamos falando agora de problemas da questão, por exemplo, indígena, com marco temporal, o Judiciário precisa ter espaços para que essas construções possam se dar de uma forma mais apropriada do que simplesmente aquela coisa, pretensão, pretensão resistida, instrução para dar julgamento (E44, Defensoria, Nacional).

Em uma Defensoria Pública da região Norte, a dificuldade no cumprimento de sentença também é atribuída à necessidade de um diálogo interinstitucional que o processo tradicional não favorece, tornando a execução “muito delicada”:

Principalmente quando envolve essas questões estruturais. O cumprimento de sentença na área coletiva é muito delicado. [...] Por exemplo, tem uma CP que nem é nossa, foi proposta pelo MP e a gente está habilitado, que é condenando o município e foi procedente, né? Condenando o município de Porto Velho a assegurar o adequado atendimento por equipe multiprofissional às crianças com neurodivergência no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. O cumprimento da sentença, o cumprimento efetivo da sentença, ele perpassa por um diálogo interinstitucional, né? E isso... a gente tem dificuldade, encontrado essa dificuldade no cumprimento efetivo da sentença (E35, Defensoria, Norte).

A morosidade da execução e a falta de mecanismos para garantir o cumprimento são destacadas pelo presidente de uma central sindical ao falar de um caso que se arrasta desde 1992. Ele relata:

Uma decisão judicial é transitada em julgado. As pessoas demoram um pouco, tem que entrar com as, tem que entrar com a parte da execução daquela decisão, né? Que não adianta só tu ganhar a ação, mas se tu não executas aquela decisão (E35, Defensoria, Norte).

Ele detalha as dificuldades na fase de execução, afirmando que “tem muitos embargos de cálculo na própria execução [que a impossibilitam ou atrasam]”.

Um advogado de uma organização de defesa do consumidor afirma que, mesmo com um modelo de sentença genérica, a morosidade e o excesso de recursos são um problema. Ele diz que

o próprio modelo de Poder Judiciário que nós temos de como ele foi concebido a partir da principal Constituição de 1988, de você possibilitar realmente muitos recursos, o que é um ponto que acaba sendo mal utilizado pelos grandes litigantes, né? É de realmente recorrer até onde você não consegue mais recorrer pra fazer com que aquele direito, eventualmente, não seja garantido de maneira mais célere (E30, Sociedade Civil, Nacional).

A ausência de uma regulamentação específica e a falta de padronização na fase de execução são vistas como problemas que precisam ser corrigidos. Um defensor público da região Sul sugere a necessidade de um “novo arcabouço normativo que facilite a liquidação, facilite a execução de sentença coletiva, que não tenha que ser no âmbito judicial” (E23, Defensoria, Sul). A ideia, segundo o entrevistado, é permitir que “uma condenação seja feita fora do âmbito judicial, que se pague diretamente com a prestação de contas” para evitar a “pulverização de processos”.

A execução de sentenças coletivas é vista como um fator que pode “inviabilizar uma vara” devido à pulverização de milhares de cumprimentos individuais. No entanto, novos sistemas de precatórios e a automação de cálculos começam a surgir como soluções tímidas para esse gargalo histórico, como aponta um magistrado:

A execução da ação coletiva, antigamente, inviabilizava uma vara, porque tinha que expedir, imagina, milhares de... RPVs ou precatórios para uma ação, enquanto as outras tinham que ficar todas esperando, né? Me parece que agora estão criando algumas soluções nesse ponto também. [...] É porque é o seguinte, antes era tudo feito pelas varas. Pela vara, que tinha ação coletiva, tinha que fazer lá. Dois mil precatórios, dez mil, quinze mil. E aí, isso aí inviabilizava todo o trabalho (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Um advogado de uma organização de defesa do consumidor defende que o modelo de sentença genérica, embora possibilite um reconhecimento do dano, acaba gerando mais problemas:

Uma vez que você tem uma ação civil pública, em tese, você teria menos ações individuais, porque direito de todas aquelas pessoas estaria sendo trabalhado de maneira coletiva perante o Poder Judiciário a partir da sentença coletiva, né? As liquidações individuais de sentença, os cumprimentos individuais de sentença possibilitam, então, que haja essa nova pulverização de ações perante o Poder Judiciário. E esse é um problema (E30, Sociedade Civil, Nacional).

O mesmo advogado sugere que, para que a execução se torne mais eficaz, as condenações deveriam ser realizadas “por meio de obrigação de fazer”, ou por meio de pagamentos de valores prefixados, com a possibilidade de “pagamento de maneira extrajudicial. E uma prestação de contas eventual judicial na qual o real vai só comprovar de forma, eventualmente, até semestral”. A ideia, segundo ele, é minimizar a pulverização de ações na fase de execução.

A execução individual de sentenças coletivas é considerada o maior fracasso do sistema. A necessidade de cada beneficiário contratar advogado para liquidar e executar uma sentença que já reconheceu o direito é vista como irracional e geradora de “vitórias de Pirro”. Um juiz do Rio Grande do Sul sugere a inversão da lógica da execução, em que o réu (detentor dos dados) deveria pagar espontaneamente ou administrativamente:

Seria muito mais lógico nós determinarmos previamente que ele [o réu/banco] fizesse já essa reparação daquele valor indevido, em vez de esperar que o A, B, C, D individualmente ingressasse. Até pra ele, enquanto devedor, do que esperássemos. Para a efetividade da jurisdição, seria algo incomparavelmente mais rápido, mais sério e mais efetivo. [...] Como ele já tem esse banco de dados dos seus lesados, dos relacionamentos que ele tem, seja de uma maneira de direito consumidor, direito ambiental, ele já poderia antecipar esses valores (E12, Magistrados, Sul).

Esse ponto é corroborado por um desembargador federal que afirma que

Enquanto a própria vítima tiver que ajuizar ação individual para executar a sentença coletiva, nós teremos um processo coletivo ineficiente. Ponto. Então, isso pra mim é o primeiríssimo, é o ponto da hora, esse é o ponto do momento que precisa ser trabalhado (E39, Magistrados, Sudeste).

Em casos de grandes desastres, a falta de “matrizes indenizatórias” predefinidas gera insegurança e sensação de injustiça nas execuções e nos acordos, como aponta uma juíza e pesquisadora sobre o caso de uma das empresas envolvidas nos desastres da região Sudeste:

A gente não tem um controle de avaliação do mérito dos acordos [...]. Nós não temos um sistema que trata das matrizes indenizatórias. E eu acho que esse é um ponto em que a gente peca [...] se você colocasse em uma sala, quanto você daria para a vítima da empresa? E você, e você, e você? Assim, você não tem critério, você não sabe. Com base em que a gente mede isso? Fica a critério absolutamente do juiz que segue a linha do seu tribunal (E31, Magistrados, Sudeste).

Um dos relatos mais impactantes sobre a necessidade da tutela coletiva vem da experiência das vítimas com a “advocacia predatória”. A ausência ou demora de uma resposta coletiva robusta abre espaço para advogados captarem clientes vulneráveis em massa, cobrando honorários abusivos sobre direitos que seriam garantidos via acordo coletivo sem custo. O relato de Brumadinho ilustra a “indústria” que se forma em torno das tragédias:

Eu tinha acabado de enterrar meu irmão, no dia 28, uma segunda-feira. Eu estava chegando aqui na minha garagem, tinha uma Mercedes, uma Mercedes parada na minha rua. [...] Quando eu abri o portão da garagem para poder entrar, e meu portão é esse portão aberto, uma pessoa saiu desse carro e me abordou. Falou “eu sou o doutor [nome suprimido] não sei o quê. Eu fiquei sabendo que você tem um familiar”. Falei “peraí, como você ficou sabendo?” [...] Tinha um tipo um trailer, assim, sabe? Que eles estavam falando que era suporte psicológico. Eram pessoas pegando os seus dados para poder passar para advogados. [...] Falaram “vou fazer um contrato com você, assinar uma procuração aqui”. E cobrando lá 20%, 30%. Aí depois que fechou o acordo, o que aconteceu? O familiar não precisava pagar nada. A empresa ia pagar 10% de honorário de circunvivência. Aí o que aconteceu? O familiar ficou preso com aquele advogado (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Esse cenário reforça a percepção de que a ação individual, nesses casos, é prejudicial. O conselho prático de quem viveu o desastre é taxativo: esperar pela ação coletiva é mais seguro e vantajoso do que aventurar-se em demandas individuais que podem travar ou gerar custos desnecessários:

Se a pessoa me pedisse um conselho, era não entrar com ação individual, com advogado individual, esperasse uma ação coletiva. Por quê? Todas as pessoas que entraram com ações individuais, lá atrás [...] se uma pessoa tentasse com ação individual, que foi o que aconteceu,

pedir muito mais do que a ação coletiva deu, ele iria perder. Ele poderia ficar lá há anos, e tem pessoas, se não me engano, tem uns quatro ou cinco processos até hoje que estão nessa situação (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

O presidente de uma central sindical sugere que o CNJ poderia “estipular fazer um regramento mais plausível” para a execução. Ele defende que as decisões deveriam ser mais “vinculantes” e que a falta de um “limite de recurso” protela o pagamento.

As nossas decisões não são vinculantes, elas só recomendam a aplicação, mas não se vinculam. Além disso, a fase de execução é frequentemente demorada e complexa, com a necessidade de cálculos e perícias que prolongam o processo (E6, Sociedade Civil, Nacional).

4.2.4.2 Impactos positivos além da solução do caso específico

A despeito dos desafios enfrentados na fase de execução, esta seção se dedica a descrever as experiências positivas e os casos de sucesso relatados pelos entrevistados e pelas entrevistadas, nos quais a ação coletiva cumpriu efetivamente seu papel transformador. Os relatos evidenciam situações concretas em que a tutela coletiva funcionou, gerando impactos que transcendem a mera solução do litígio individual e alcançam mudanças estruturais na sociedade e no comportamento de grandes litigantes. Seja por meio de acordos bem-sucedidos, da alteração de políticas públicas ou da fixação de precedentes nacionais, os atores do sistema de justiça identificam nessas experiências a prova da importância estratégica e da potencialidade resolutive do microssistema coletivo.

De acordo com uma representante de organização da sociedade civil, “a ação sobre a obrigatoriedade do uso de câmeras corporais pela polícia em [nome do estado] levou o estado a aumentar o número de câmeras e criar indicadores de monitoramento” (E3, Sociedade Civil, Nacional). O caso da “creche para todos”, por exemplo, liderado por um movimento social e citado por um entrevistado, resultou na condenação do município a garantir a promessa política de vagas em creche, alterando a política pública.

Já um juiz coordenador de um Nugepnac é mais cético quanto a essas mudanças, afirmando que uma ação coletiva:

Bom, pode ou não ter esse efeito, né? A gente... A gente observa que algumas ações... É... Pode ter efeitos positivos e negativos também, né? A gente estava vendo essas ações de indenização por grandes tragédias, né? Essas do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e tal. Essas de Minas Gerais, até na rede de inteligência, às vezes eu estava falando que mudaram para a cidade após o evento, após o problema. Mais de 10 mil pessoas mudaram para a cidade só para solicitar a indenização (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

O impacto das ações coletivas vai além da solução do caso específico, pois a decisão favorável em um processo pode servir de fundamento para a aplicação do direito em outros casos e para uma coletividade maior. O presidente de uma central sindical, por exemplo, afirma que “a decisão sobre o descanso semanal das mulheres comerciárias se aplica para o Brasil inteiro, beneficiando todos os sindicatos que enfrentam o mesmo problema” (E6, Sociedade Civil, Nacional). Essa decisão, segundo ele, tem “repercussão geral e se torna autoaplicável” para outras empresas e categorias.

Uma advogada de uma organização de direitos humanos afirmou que:

via de regra, quando a gente atua, no caso, no Judiciário. É com essa perspectiva, né? De que o caso seja emblemático de alguma forma, no sentido ou de ele alterar política pública ou de ele conseguir ser um precedente para outros casos, de influenciar comportamento. Então, sim, eu diria que sim [as ações coletivas têm impactos para além do caso específico]. Inclusive esse é o nosso objetivo em geral, né? Então, por exemplo, tem vários casos das comunidades que a gente acompanha de falar. A gente não consegue acompanhar todos, mas a gente consegue tentar acompanhar algumas para que elas consigam e isso também vire um precedente, né? Isso vire uma forma de fazer que é mais aceita, isso vire uma decisão julgada que a gente pode utilizar em outros casos [...] por exemplo, exatamente pra que isso vire algo que nacionalmente é reconhecido que mude uma política que defenda uma política (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Em casos de danos financeiros, as ações coletivas podem resultar na devolução de valores significativos para os consumidores, como o exemplo de uma organização que relata: “a gente já devolveu aqui mais de R\$ 300 milhões para consumidores brasileiros, então, a partir dessas ações civis públicas [que a gente move] também, esse é um bom indicador de resultado” (E30, Sociedade Civil, Nacional).

Um defensor público da região Sul menciona o caso do acordo com uma empresa, em que “milhões de reais foram destinados, gerando um impacto efetivo. Quer dizer, eram valores que iriam sair de recursos, dos consumidores. Então, assim, são impactos muito significativos”.

Um procurador do trabalho da região Nordeste destaca como valores de condenações por danos morais coletivos foram revertidos diretamente para o combate à pandemia, demonstrando a capilaridade social da reparação coletiva:

Para você ter uma ideia, e esse é o exemplo que fala por tudo, no período da pandemia, Ministério Público do Trabalho, no Brasil [...] nós contribuimos para a pandemia em todos os estados, com algo em torno de 600 milhões de reais oriundos das condenações por danos coletivos [...] 600 milhões foram adquiridos tomógrafos, equipamentos de proteção individual, equipamentos de proteção coletiva (E24, Ministério Público, Nordeste).

No contexto de um desastre da região Sudeste, tanto a associação de vítimas quanto a magistrada responsável destacam a efetividade da ação coletiva em garantir indenizações que, individualmente, seriam difíceis de alcançar, especialmente para trabalhadores terceirizados. A juíza do caso ressalta a isonomia conquistada:

Tanto que, por exemplo, os terceirizados todos no nosso acordo coletivo, eles receberam indenizações iguais aos trabalhadores próprios da Vale, inclusive de plano de saúde. [...] Você vê que esse terceirizado, ele nunca, a família desse terceirizado, não receberia nunca o auxílio-creche, o auxílio-educação, o auxílio individual e vitalício que a gente conseguiu para eles na ação coletiva (E42, Magistrados, Sudeste).

O diretor da associação de vítimas corrobora essa efetividade ao narrar a conquista do pagamento de 40% do FGTS para famílias de falecidos, algo que legalmente não seria obrigatório da mesma forma, mas foi obtido via negociação coletiva:

Mas tinha pessoas já aposentadas, que eles só tinham 40% do FGTS para poder receber. E essas pessoas morreram sem sequer receber esse valor [...]. E aí, esse acordo nós fizemos [...]. Olha lá, todos os funcionários, apareceu lá a listinha com o valor mínimo a ser pago de R\$ 5.000, mas tem pessoas que tinham lá R\$ 150, R\$ 200, R\$ 1.000, de 40% do FGTS, e essas pessoas receberam (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

O ponto sobre fortalecimento da sociedade civil e conscientização social foi o mais citado por organizações da sociedade civil. Uma representante de uma organização de direitos humanos afirmou que

Em alguns julgamentos de grande envergadura, a imprensa começa a falar bastante sobre aquele tema, né? E aí esse tema fica em discussão. Acho que a gente consegue isso em alguns temas produzir uma grande mobilização social (E3, Sociedade Civil, Nacional).

A atuação em ações coletivas demonstra a força da organização coletiva na defesa de direitos, com entidades como duas organizações de direitos humanos buscando parceiros e valorizando a participação de pessoas diretamente afetadas. A inclusão de *amici curiae* de movimentos sociais é vista por uma advogada de uma organização dos direitos humanos “como uma ferramenta importante para abrir as portas do Judiciário e qualificar as decisões”.

A formalização aparece nesse sentido como estratégia na obtenção de acordos. Para viabilizar acordos extrajudiciais robustos e superar a assimetria de poder, a formalização das vítimas em uma associação jurídica (com CNPJ) foi uma estratégia fundamental. Isso permitiu que deixassem de ser tratados como indivíduos isolados (“números”) para se tornarem um sujeito coletivo capaz de sentar-se à mesa de negociação. O diretor de uma associação de vítimas explica que essa foi a chave para os acordos firmados:

Eles simplesmente falaram, falaram assim: “olha, vocês estão aqui como um familiar, mas vocês não estão representando um coletivo”. E aí, quando veio a ideia da procuradora do Ministério Público [...] falou assim: “olha, vocês poderiam criar uma associação para vocês”. [...] Isoladamente, se pegasse ali uma meia dúzia de pessoas, por mais bem intencionadas que elas estivessem, sem uma formalização [não teria força] ... até porque o CNPJ da associação foi amplamente utilizado em todos esses acordos. Então, não era a negociação com o [nome do entrevistado] [...] era com a [nome da organização] (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Outro ponto bastante interessante foi trazido em relação aos resultados de acordos e mediações relativos às ações coletivas:

Em quase todos, senão todos os casos, nos quais eu pessoalmente atuei como mediadora, o que eu vejo é, de fato, uma transformação na relação entre as pessoas, porque o processo de mediação, ele permite um enxergar o outro como legítimo, né? Com seus interesses, legitimamente compreendidos quando há num processo a oportunidade de uma escuta qualificada da visão do outro (E28, Ministério Público, Sudeste).

4.2.5 Percepções sobre a interação interinstitucional

A dinâmica de interação entre os diferentes atores no âmbito das ações coletivas é um ponto crucial, revelando tanto espaços de colaboração quanto tensões e dificuldades.

4.2.5.1 Interação com magistrados e magistradas

A dinâmica de interação entre o Poder Judiciário e os demais atores envolvidos no processo coletivo é descrita como oscilante, variando significativamente conforme o perfil individual de cada magistrado e magistrada. Segundo relato de uma representante de uma organização de direitos humanos, essa abertura ao diálogo “varia muito”:

Acho que tem alguns magistrados bastante abertos, que recebem [as pessoas], que recebem familiares [...] E tem outros magistrados que a gente tem tido muita dificuldade. Até em agendar despacho, às vezes nem com assessoria a gente consegue (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Um diretor de central sindical tem uma percepção semelhante:

Eu acho que as relações com os juízes são boas, na sua grande maioria, a não ser que tenha alguns que são um tanto radicais, acaba, muitas vezes, não querendo nem receber, né? Mas na sua grande maioria os juízes têm [recebido]. Quando os advogados vão despachar, vão colocar os memoriais da ação, eles têm tido uma recepção boa nesse sentido, tanto quanto a todas as ações que a gente faz, que a gente participa, como *amicus curiae* no STF (E6, Sociedade Civil, Nacional).

Os Nugepnacs enfrentam a resistência dos magistrados e das magistradas em cumprir determinações de suspensão de processos individuais (sobrestamento) quando há um precedente ou ação coletiva em curso. Essa resistência muitas vezes decorre da pressão por metas e produtividade, em que suspender o processo não “conta” como baixa. Em um tribunal da região Sudeste, observa-se que juízes suspendem processos antes da hora ou deixam de suspender para não impactar prazos:

Então, ah, o processo foi afetado, vou suspender. Só que não, a gente orienta que só suspenda quando tem determinação de suspensão. Então, a gente vê muitos magistrados sobrestando antes de determinação de suspensão, pela questão do prazo, entendeu? Porque não conta prazo, suspende o prazo, né? [...] Às vezes, eles não tiravam do sobrestamento pela questão do prazo e ficava o processo lá indevidamente sobrestado, porque já não era para ser sobrestado, porque o tema já foi julgado (E10, Nugepnac, Sudeste).

Além disso, a ação coletiva é vista pelo juiz da vara como um “peso” adicional que tumultua a gestão da unidade, gerando uma receptividade baixa:

Não, é porque ela dá mais trabalho, né? A ação coletiva dá mais trabalho. Ela é mais... complexa. A análise dela é muito mais difícil do que o individual. [...] Então ela impacta o juízo aonde ela chega, porque... Ela... Vai receber aquele processo no meio de milhares que ele já tem, né? [...] Uma vara tem, em média, uns 10 mil processos, né? Aí chega uma coletiva também, que... que é uma ação mais difícil, né? (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

Um defensor público da região Sudeste traz uma visão bastante otimista sobre a relação com magistrados e magistradas:

Ah, eu acho boa, eu acho muito boa assim, a relação é muito boa. Apesar de às vezes a gente divergir na concepção, a relação é muito boa, né? Exceto assim, a gente tem uma ou outra decisão de algumas câmaras de direito público, principalmente em segunda instância. O primeiro grau em relação é excelente, né? É uma compreensão. Apesar de não ter é garantia de pensar da mesma forma, né? Mas existe um relacionamento respeitoso, profissional e bem produtivo em relação às pessoas, [eles/as] mergulham também no problema (E34, Defensoria, Sudeste).

Um defensor público da região Sul aponta para uma mudança, visando a uma maior cooperação:

Acho que a gente já está em um outro momento já de transcendência com relação ao Judiciário. A gente tem ainda alguma dificuldade em algumas câmaras no tribunal de justiça, agora com o juiz de primeiro grau é uma relação muito mais, digo assim, profícua, republicana, mais aberta em termos de sermos escutados e nós também escutarmos. É assim uma questão muito mais colaborativa, né? E o tribunal do Rio Grande do Sul [...] alguns magistrados sequer recebem alguém do Ministério Público e da Defensoria. É difícil tu chegar e falar com o desembargador, né? [...], mas eu acho que o cenário é melhor do que era há algum tempo (E23, Defensoria, Sul).

Contudo, persistem críticas quanto à resistência dos magistrados e das magistradas em proferir decisões que impactem o orçamento público ou que contrariem interesses econômicos e políticos, levando a uma jurisprudência defensiva. Um defensor federal descreve a postura do TRF-1 como pouco aberta ao diálogo institucional necessário para casos complexos:

O que eu vejo assim é que fora uma questão de uma relação pessoal estabelecida, não vejo, pelo menos aqui na minha atuação, um esforço de diálogo do Judiciário, ainda mais do Judiciário aqui do TRF-1 e tudo, com Defensoria Pública, para uma sensibilização e uma busca de construção de soluções para demandas coletivas sobretudo [...]. O TRF-1 infelizmente não tem sido bem-sucedido, e eu vejo com muita preocupação isso porque o TRF-1, que é o TRF em que eu atuo, inclusive em sede de Recursal é o tribunal que tem as demandas federais em matéria de direitos humanos e estruturais mais complexas [...] e nunca foi criado nenhum espaço para a discussão disso (E44, Defensoria, Nacional).

Em nível estadual, também se nota que magistrados e magistradas tendem a ser mais receptivos às demandas individuais do que às coletivas, justamente pelo “peso político” da ação civil pública. Isso leva defensores e defensoras a optarem estrategicamente por ações individuais em litisconsórcio para evitar a rejeição automática associada ao rótulo da ACP:

Eu tenho como estratégia continuar fazendo ações individuais, porque quando ele julga uma demanda individual, ele é mais receptivo em proferir uma decisão favorável ao assistido do que aquele mesmo objeto. Se ele está numa ação civil pública por conta do impacto político que uma ACP representa, eu acho que há mais resistência por parte do magistrado. [...] Às vezes, eu até proponho uma ação individual em desconsórcio ativo com vários assistidos, porque eu já percebi que os magistrados recebem melhor uma ação individual, são mais simpáticos, são mais receptivos a uma ação individual do que uma ACP (E35, Defensoria, Centro-Oeste).

Além disso, membros do Ministério Público manifestam a percepção de que ações coletivas sofrem mais resistência por parte do Judiciário:

o Judiciário tem aquele receio de dizer “se eu tratar isso aqui de forma coletiva, vai gerar um dano econômico muito grande”. Então é melhor não fazer. Ou fazer um acordo. Ou pagar menos [...] os tribunais superiores ainda são muito resistentes e há sempre essa preocupação de dizer “puxa, tratar isso de forma coletiva vai gerar um impacto econômico muito grande” (E19, Ministério Público, Nacional).

Assim, apesar do reconhecimento de que a receptividade tem melhorado ao longo dos anos, ainda existe a percepção de uma falta de conhecimento aprofundado por parte dos julgadores e das julgadoras sobre o microssistema processual coletivo e as recomendações do CNJ. Essa visão é trazida tanto por todas as organizações da sociedade civil entrevistada quanto por uma magistrada. Um representante de uma organização de defesa

do consumidor aponta para a necessidade de que os próprios legitimados “eduquem” os magistrados e as magistradas, apresentando tópicos específicos na petição inicial e até mesmo glossários para facilitar a compreensão:

A gente também tem sempre uma praxe de poder levar eventualmente ali [para os magistrados e magistradas] um pequeno memorial, né, também para poder facilitar, né? Hoje em dia, dependendo do tema, até glossário a gente tem colocado em ação civil pública, porque tem algumas questões aí, técnicas que realmente tem fugido muito do convencional (E30, Sociedade Civil, Nacional).

A interação entre os diferentes legitimados coletivos (Ministério Público, Defensoria Pública, associações) é marcada por colaboração e parcerias, mas também por desafios. Um defensor público da região Sul traz uma perspectiva interessante sobre a relação com outros legitimados coletivos em geral:

Olha, eu diria assim: “ó, vamos fazer dois recortes, tá?” Eu acho que isso mudou muito depois das enchentes aqui no [nome do estado], né? Eu acho que hoje o estado de coisas é que nós estamos conseguindo atuar de maneira mais coordenada, mais em rede. Mas aqui no [nome do estado], tem uma cultura de litigância, né? [...] A gente gosta de litigar, então, assim, tem uma cultura que não favorece isso [a cooperação]. Mas eu diria que hoje nós temos um cenário muito mais profícuo de inter-relação entre os atores, inclusive buscando parcerias e atuação conjunta. Nesse caso das enchentes, eu te falei, foram sete acordos extrajudiciais firmados pela defensoria e pelo Ministério Público, alguns deles pela Defensoria do [nome do estado], Ministério Público do [nome do estado]. Alguns deles, inclusive com os dois Procons do [nome do estado]. A gente tenta agregar atores para que estejam juntos nesse processo, né? E isso é uma mudança de cultura, né? Em que a gente tem que sair de um lugar narcísico, a gente tem que ser um lugar corporativo para o lugar onde eu sou meu chefe, eu sou o servidor público. Então o meu negócio é servir o cidadão que procura (E23, Defensoria, Sul).

Quanto à relação entre defensores e organizações da sociedade civil, dentre os órgãos públicos as defensorias são as que têm melhor relação com organizações da sociedade civil. Duas organizações de direitos humanos afirmam ter um bom contato e muita proximidade com diversas defensorias, especialmente com os núcleos especializados em direitos humanos, meio ambiente e de questões prisionais. Essa parceria é facilitada pela perspectiva de atuação direta com as pessoas afetadas. Uma das organizações de direitos humanos, no entanto, faz a seguinte ressalva:

Eu acho que a defensoria tem sido capturada também por interesses corporativos. E aí entra a mesma lógica do tribunal de justiça de às vezes, né, de não querer se contrapor a interesses do estado. E aí decide não entrar em determinadas ações ou por conta, enfim, de atrapalhar reajustes salariais. Acho que a defensoria tem ido muito para esse caminho também. Mas hoje a gente ainda tem uma boa relação com as defensorias, especialmente com os núcleos especializados, né? Os defensores que atuam mais na área de direitos humanos, na área de meio ambiente, populações indígenas (E3, Sociedade Civil, Nacional).

A relação com o Ministério Público é mais complexa e dificultosa. Uma organização de direitos humanos relata que tem sido “cada vez mais difícil” o diálogo com o MP na área de direitos humanos e controle de forças policiais, com “boas interlocuções” fechando em gestões recentes. Ainda de acordo com essa organização, há uma percepção de que “a autonomia dos promotores de direitos humanos é muito reduzida, dificultando as articulações”. Nesse caso, essa representante afirma que

o Ministério Público Federal tem sido um parceiro. Tem sido um parceiro, principalmente diante da omissão do Ministério Público do Estado de São Paulo e de outros estados também, e tem produzido notas técnicas, subsídios. Acho que tem dado uma boa interlocução (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Em contrapartida, uma central sindical e outra organização de direitos humanos afirmam ter uma “boa relação” e “muita proximidade” com o Ministério Público, que muitas vezes atua em conjunto em ações coletivas ou “utiliza as decisões da sociedade civil para aplicar por analogia” (E6, Sociedade Civil, Nacional).

Do ponto de vista das associações da sociedade civil, a relação com os legitimados estatais é ambivalente. Por um lado, o Ministério Público é visto como um “amigo forte” necessário para nivelar a negociação com grandes empresas, garantindo que a associação seja ouvida e respeitada:

Aquela situação, eu falo assim: “olha, nós não podemos assim, a associação vai lá com um amigo forte, que é o Ministério Público, para partir na empresa”. Nós vamos lá com um amigo forte para conversar com a empresa, porque se a empresa tentar nos enganar ou tentar nos levar para um outro caminho que não seja o correto, o Ministério Público está lá para poder nos ajudar. Então, a gente teve muita parceria (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Por outro lado, há críticas sobre o monopolismo da representação. O diretor de uma associação de vítimas aponta que MP e defensoria muitas vezes excluem as vítimas das mesas de negociação, decidindo sobre seus direitos sem consulta prévia, replicando uma lógica de poder que silencia os atingidos:

Acho que tem essa dificuldade de não acessar a participação, então, muitas vezes as comunidades atingidas ficam de fora, o Ministério Público, a Defensoria Pública, tomam para si todo o poder de negociar sobre os direitos dos outros, fazem acordos quando querem, no valor que querem, sobre os direitos que querem, não perguntam para ninguém, se perguntam é mais para informar, falar o que está sendo feito, que vai ser assim e se conformem. [...] Porque às vezes o Ministério Público chama a empresa para o gabinete, começa o processo de negociação, não avisa ninguém, e aí fecha o acordo (E32, Sociedade Civil, Nacional).

Percepções similares também foram manifestadas por membros do Judiciário. Uma magistrada (E31, Magistrados, Sudeste) define o modelo processual brasileiro como um sistema de “representatividade fictícia”, no qual quem conduz as ações tem grande dificuldade em permitir a participação direta dos atingidos, gerando uma tradição de “supressão dos atos de fala”. Ela questiona a legitimidade de acordos fechados em gabinetes, sem contato com a realidade local: “Como assim você vai homologar um acordo de um impacto social desse, você não sabe o que se passou com essas pessoas?”. Ela aponta que, mesmo quando ocorrem audiências, elas costumam ser meramente “proforma”, servindo apenas para chancelar uma ideia de representação, uma vez que os grupos afetados não possuem “centralidade decisória” sobre os termos que lhes são impostos.

Outra magistrada corrobora essa visão com palavras ainda mais duras. Ela critica o modelo brasileiro que empodera profundamente o Ministério Público enquanto “desempodera tão profundamente a sociedade civil”. Segundo ela, as instituições públicas no Brasil carecem de *accountability* (prestação de contas) e assumem uma postura autoritária:

Aqui no Brasil a gente tem esse modelo maravilhoso em que as pessoas são representadas por instituições públicas que vão levar os seus interesses em consideração. Essas instituições públicas não têm *accountability*, então, elas não ouvem a população. Eu não quero um Judiciário autoritário e que se arvora no direito, junto com o Ministério Público e uma defensoria igualmente autoritárias, e um Estado [...] que se arvora no direito de dizer o que é bom para as pessoas, sem que elas sejam ouvidas (E5, Magistrados, Sudeste).

Membros do próprio Ministério Público também reconhecem os perigos desse monopólio. Um promotor alerta que o grande problema do modelo brasileiro de direitos metaindividuais é atribuir aos legitimados estatais uma espécie de “titularidade do direito”. Ele ilustra como esse poder absoluto, sem controle social, é problemático na prática de grandes acordos (como o de Brumadinho):

É como se eu virasse o dono do meio ambiente e eu pudesse fazer um acordo com você pela violação tua [...]. Mas se vai que eu era o procurador da República do caso e dissesse para você: “[empresa], paga aí milhão que tá tudo certo”. Ninguém tem o que reclamar disso. Porque, a rigor, a legislação brasileira supõe que eu vou fazer um trabalho bem-feito, mas ela não tem como controlar se meu trabalho vai ser bem-feito (E19, Ministério Público, Nacional).

Outro promotor (E26, Ministério Público, Nordeste) reforça essa autocrítica ao afirmar que o sistema de justiça tem o vício de querer construir decisões em gabinetes. Ele aponta que o grande desafio dos processos estruturais é garantir a abertura do contraditório para a sociedade: “A gente muitas vezes tem a dificuldade de querer construir essa decisão sem ouvir efetivamente as pessoas que estão sentindo as dores do problema”. Ele

alerta que, se o MP apenas ajuíza a ação, cria o plano e fiscaliza sozinho, a solução final frequentemente será rejeitada pela sociedade civil, que dirá: “esse plano não nos atende”.

Uma organização da sociedade civil afirma que há um forte incentivo à colaboração e à atuação em rede entre as organizações da sociedade civil (E3, Sociedade Civil, Nacional). Uma organização de defesa dos direitos dos consumidores, por exemplo, avalia a possibilidade de união de esforços com outras entidades, “desde que se mantenha a independência e autonomia” (E30, Sociedade Civil, Nacional). Outra organização da sociedade civil afirma:

Acho que a ação em parceria realmente é algo que fortalece muito. Assim, até pensando nas capacidades mesmo das organizações. É sempre muito trabalho, poucas equipes assim, né? Pequenas equipes. Então a gente tem muita parceria com outras organizações da sociedade civil e também com o Ministério Público e a Defensoria Pública, é claro (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Outro motivo para a atuação em rede é trazido por essa mesma organização:

A gente também atua muito em redes, então acho que isso é essencial porque, pelo tamanho dos desafios e também porque acho que dificulta muito também a criminalização [das organizações], quando você está atuando em redes mais amplas, né? Falo isso porque a gente atua, às vezes, por exemplo, denunciando violações por grandes empresas e aí pode sofrer processos e tentativa de deslegitimação mesmo (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Uma central sindical, por sua vez, destaca “a importância de ações conjuntas com confederações e outras centrais sindicais, assinando juntas para fortalecer esse pedido” (E6, Sociedade Civil, Nacional).

4.2.6 Percepções sobre conciliação e acordos

Os espaços para negociação e acordo são vistos de formas distintas pelos diferentes integrantes. De um ponto de vista mais amplo, grande parte dos entrevistados e das entrevistadas aponta que não entrar na via judicial tem muitas vantagens, como a diminuição do tempo de solução do caso e a abertura do diálogo entre réus e vítimas, humanizando o processo. Um Centro de Autocomposição de um tribunal da região Sudeste é uma instituição que destaca com muita veemência a importância e as vantagens das ferramentas de autocomposição. As organizações da sociedade civil, por sua vez, veem a negociação e os acordos como potencialmente benéficos e que se trata de soluções que são “muito bem-vindas” e “muito saudáveis para o sistema como um todo” (E3, Sociedade Civil, Nacional). No entanto, uma delas destaca que “a mediação, ela pode ser muito positiva

e importante desde que ela seja para efetivar direitos, e não para abrir mão de direitos garantidos” (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Experiências positivas com acordos são relatadas, como o caso de uma Defensoria Pública da região Sul, por meio de acordos em ações de planos de saúde, “conseguiu que as operadoras calculassem e devolvessem os valores devidos diretamente nos boletos dos consumidores, evitando milhares de liquidações e execuções individuais” (E23, Defensoria, Sul). Uma central sindical também menciona acordos importantes, como o da greve dos professores no Rio Grande do Norte, que, “mesmo com deságio, permitiu o pagamento de milhões a milhares de trabalhadores após anos de tramitação”. Por sua vez, uma organização de direitos humanos menciona um caso em que o acordo foi danoso para o coletivo:

O acordo, ele extinguiu a ação original, e isso é um problema, porque ele extinguiu a gente [a organização]. Como oficialmente a gente era *amicus*, mas não era oficialmente parte, ele foi extinto sem ouvir uma parte que era autora da ação inicial (E6, Sociedade Civil, Nacional).

A preferência pela via extrajudicial é quase unânime entre os defensores e defensoras entrevistados, que veem a judicialização como uma medida que muitas vezes “engessa” o diálogo e reduz a efetividade. Em uma defensoria da região Norte, a estratégia tem sido evitar a propositura de ACPs em favor de soluções administrativas:

Eu penso que a judicialização, quando judicializa, eu acho que ele tem um problema de efetividade grande. Eu acho que, enquanto está no fluxo extrajudicial, eu acho que a gente consegue ter grandes avanços. [...] Inclusive, se você analisar, estatisticamente, foi reduzindo o número de ações civis públicas que eu fui propondo ao longo desses seis anos que eu estou no núcleo. Porque eu percebo que engessa. Quando você propõe ação judicial, se você não tem êxito na tutela de urgência, acabou. Aquele fluxo... você inviabiliza, você fecha o canal de diálogo e aquilo fica no Judiciário sem qualquer efetividade (E35, Defensoria, Centro-Oeste).

Há também críticas sobre a disposição para o diálogo por parte dos réus. Uma organização de direitos humanos percebe que a

abertura para um acordo por parte do Ministério Público ou dos governos, por vezes, significa muito mais a suspensão da ação do que a resolução da ação ou, de fato, uma tentativa de acordo, sendo usada como uma ferramenta para bloquear a ação coletiva (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Essa organização também observa que muitas vezes

mediações são por vezes feitas apenas por formalidade, sem buscar a real solução do conflito subjacente, o que leva a problemas sociais persistentes que reaparecem em outros processos (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Os desafios dos acordos são também ressaltados por uma magistrada de São Paulo que aponta para acordos que não beneficiam as vítimas:

Se você vê aqui as reparações dos desastres, né? Da [nome da empresa 1], da [nome da empresa 2], da [nome da empresa]? Os acordos saíram sem que ninguém tivesse notícia do conteúdo, sem que fossem discutidos, com padrões remuneratórios superinjusto o da [nome da empresa 1] (E31, Magistrados, Sudeste).

Ela acrescenta ainda que “Os acordos não têm que acontecer quando uma pessoa tá sendo massacrada e a outra sendo beneficiada” (E31, Magistrados, Sudeste).

A mediação e os acordos aparecem frequentemente entre os entrevistados e as entrevistadas como uma forma de evitar a demora excessiva dos processos judiciais coletivos. Uma advogada de uma organização de direitos humanos dá o seguinte exemplo:

Teve um caso que a gente conseguiu acordo aqui, mas que foi assim, dois anos de mediação. E tá tudo bem, porque foram 20 anos de processo, né? Então, assim, comparativamente, é muito pouco ainda, mas eu acho que o processo sempre tem que ser nesse sentido também (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Essa visão é compartilhada por um servidor do Judiciário de uma vara do trabalho:

Eu entendo que é importantíssimo, né [os acordos]? É pela realização desses atos que você consegue um contato mais direto ali com o os envolvidos, com as partes, com, com os procuradores, né? Com os advogados. E você busca essa solução consensual, essa via da negociação coletiva, porque ela é muito saudável para o sistema como um todo, né? Porque ela resolve o problema, né? E uma ação geralmente, ela pode se arrastar pelas vias recursais, uma ação pode chegar ao Supremo Tribunal Federal (E8, Nugepnac, Centro-Oeste).

O tempo de uma “boa mediação” foi destacado como crucial por uma integrante do Compor. Ela afirma que as boas mediações têm seu tempo, que pode ser “muito bem investido” mesmo que dure anos, pois evita processos judiciais ainda mais longos. Ela traz sua perspectiva sobre os mecanismos de autocomposição:

Eu sou suspeita, né? Eu sou suspeita porque eu, de fato, acredito na autocomposição. Eu sou uma pessoa que eu estudo e, além de estudar, eu acredito na autocomposição e o que eu vejo de resultados me mostra que nós estamos no caminho certo. Eu vou te dar um exemplo. O nosso número de hoje é de 516 casos que entraram no [nome da instituição] e nós tivemos 91% de construção de acordos, 91% dos procedimentos já finalizados no [nome da instituição] finalizaram com acordo. Esse índice é um índice muito relevante não só em termos brasileiros, mas em termos mundiais, o que demonstra que a autocomposição aplicada com seriedade, com método com técnica, com o cuidado metodológico, ela permite que soluções mais criativas e mais adequadas, mais efetivas, efetivas no sentido de soluções de qualidade, sejam construídas mediante consenso [...]. Eu acho que o processo judicial é um dos métodos do

sistema de acesso à justiça e é um método indispensável, fundamental, que deve ser usado quando for necessário. Penso que nem sempre ele é o mais adequado. Então aí que vem a importância da mediação como mais um método. Ter acesso à justiça nesse amplo sistema que permite que, de fato, soluções dialogadas, consensuais, criativas sejam encontradas pelas partes daquele conflito (E28, Ministério Público, Sudeste).

Ela traz ainda um dado muito interessante, o índice de cumprimento dos acordos:

Os nossos resultados demonstram que o cumprimento é de 100%. É muito diferente uma decisão que é imposta e que vai ter que ser cumprida forçadamente de uma decisão que é construída, então ela é construída dentro do que é possível para os envolvidos naquele processo e é, até o momento, dos 91% dos acordos construídos. No [nome da instituição] 100% foram cumpridos. Esse é o dado que nós temos 100% de cumprimento (E28, Ministério Público, Sudeste).

Em casos de extrema complexidade e comoção social, como o desastre de Brumadinho, alguns entrevistados e entrevistadas relatam que o juiz precisa assumir um papel ativo de mediador, abandonando a postura passiva tradicional para construir soluções viáveis e evitar a “advocacia predatória”. Uma juíza da região Sudeste relata como transformou o processo em uma série de reuniões de negociação para proteger as vítimas:

E aí foi que eu percebi que eu não ia conseguir resolver aquele processo com audiência convencional. Aí eu adotei o critério de me posicionar como uma mediadora mesmo. [...] Aí eu marquei, toda segunda-feira eu fazia reuniões, primeiro como Ministério Público-Sindicato e no dia seguinte eu fazia com a Vale. [...] E com isso a gente foi construindo um acordo [...]. Eu o considerei um tempo recorde, com boas indenizações para os parâmetros trabalhistas [...]. A gente estava com muito dó, porque, às vezes, assim, uma viúva constituía, por desconhecimento, dois, três advogados [...] e a viúva mesmo ficava com menos da metade do crédito (E42, Magistrados, Sudeste).

A utilização de metodologias inovadoras, como o *Design Thinking* em laboratórios de inovação judicial, também aparece como ferramenta para ampliar o diagnóstico do problema e construir consensos em ações coletivas complexas:

A gente usou, inclusive, o primeiro caso do Brasil que foi feito *design thinking* em processo judicial, foi lá numa ação civil pública que envolvia a situação dos moradores de rua. [...] Então, com o *design thinking*, a gente trouxe todos esses atores para discutir dentro do laboratório de inovação uma proposta de acordo. [...] Então, sim, a metodologia de inovação, ela tem bastante possibilidade de auxiliar, porque ela amplia muito o olhar sobre o problema. Nem o próprio autor da ação tinha conhecimento desse olhar tão amplo (E40, Magistrados, Sul).

4.2.6.1 Agentes públicos

4.2.6.1.1 Ministério Público

A análise do grupo Ministério Público revela uma instituição em transição de identidade: de um órgão puramente demandista (focado em ajuizar ações) para um órgão que busca ser resolutivo (focado em acordos e termos de ajustamento de conduta, justamente pela descrença na capacidade do Judiciário de entregar tutelas coletivas complexas em tempo hábil. O diagnóstico é de que o “processo civil clássico” falhou para as demandas de massa: a estrutura pericial é insuficiente para instruir as ações, a jurisprudência superior é refratária a condenações estruturais de alto impacto econômico, e as multas aplicadas não inibem a conduta ilícita das grandes corporações (“ilícito lucrativo”).

Nesse ponto, um procurador da região Nordeste relata que:

Muitas vezes eu vejo uma empresa... capital de bilhões... praticando fraude extremamente grave na área do trabalho, como, por exemplo, o trabalho escravo, e nós vemos ações com condenação de R\$ 100 mil, R\$ 150 mil... Aí nós entramos num campo que é o que eu chamo de o ilícito lucrativo. [...] As condenações, elas devem ter conteúdo que eles chamam de *exemplary damages*, condenações exemplares (E24, Ministério Público, Nordeste).

Segundo esse mesmo procurador,

Quando o sistema jurídico, por suas normas, direito material, e por suas normas e ferramentas do direito processual, quando ele não é suficiente nem capaz de inibir a conduta ilícita, a parte prefere praticar a conduta ilícita, porque ela tem maior lucro, e se colocar à disposição para pagar a multa e para pagar a condenação. Ela diz: “eu pago, deixa o sistema reagir, eu pago a multa lá da delegacia regional, da superintendência regional do trabalho”, foram lavrados 15 autos de infração pelos fiscais do trabalho, “ok, quanto dá essa multa toda?” Dá R\$ 300 mil. “Ah, mas tem uma norma que diz que a gente pode pagar pela metade, né? É, então eu vou pagar R\$ 150 mil”. E a multa, qual é a multa que a Justiça do Trabalho está fixando? Qual é o valor do dano coletivo que está fixando? Está fixando aí entre R\$ 200, R\$ 250, no máximo R\$ 300. E quanto é que é o lucro, descumprindo a lei? Botou o seu lucro, R\$ 4 milhões, R\$ 5 milhões. Aí ele diz: “ah, então tá bom, tudo que o sistema mandar eu pagar, eu pago”. E continua descumprindo a lei. Isso é uma das coisas mais horrorosas, mais insidiosas do ponto de vista de um Estado Democrático de Direito (E24, Ministério Público, Nordeste).

O maior obstáculo externo identificado é a blindagem política e econômica dos réus (Estado e grandes empresas), que utilizam instrumentos como a suspensão de segurança para paralisar liminares e consolidar danos irreversíveis. Alguns entrevistados e entrevistadas mencionam também uma assimetria regional, principalmente uma desconexão entre a legislação federal e as realidades locais e não urbanas:

A nossa legislação brasileira é muito centrada no urbano, e aqui a gente tem uma dinâmica própria, porque a realidade local amazônica envolve ribeirinhos, envolve quilombolas, indígenas... E nesse contexto, a gente precisa ouvir essas comunidades... Se perguntassem quantos intérpretes o Ministério Público, o Poder Judiciário, o estado do Pará tem para essas populações, nós não temos nenhum contratado... Como a gente vai dialogar com essas populações? (E27, Ministério Público, região Norte).

Internamente, o MP luta contra sua própria burocracia e a falta de especialização, buscando na criação de estruturas de apoio técnico e na atuação integrada (superando a divisão estanque de ofícios) a única forma de equilibrar a assimetria de armas contra os grandes litigantes. A conclusão é que, sem uma mudança na cultura judicial e um fortalecimento da estrutura de inteligência e perícia do MP, a ação civil pública corre o risco de se tornar um instrumento simbólico, incapaz de alterar a realidade fática dos desastres e das violações sistêmicas.

4.2.6.1.2 Defensoria Pública

A análise do grupo da Defensoria Pública revela uma instituição que se enxerga como a legitimada natural para a tutela coletiva dos vulneráveis, mas que opera no limite de sua capacidade material. A principal conclusão é que a falta de paridade de armas (orçamento, equipe técnica, peritos) em relação ao Ministério Público e aos grandes réus força a defensoria a atuar de forma assimétrica e criativa, priorizando a solução extrajudicial e a articulação política em detrimento do litígio clássico.

O grupo identifica um Judiciário conservador, que teme intervir em políticas públicas e prefere a lógica do processo individual, o que empurra a defensoria para estratégias de “redução de danos” ou para a fragmentação de demandas (ações individuais em massa) como forma de garantir algum resultado. Internamente, a instituição enfrenta o desafio de superar a cultura do “atendimento de balcão” para assumir uma postura de litigância estratégica, mas esbarra na falta de incentivos na carreira e na sobrecarga de trabalho. O futuro da atuação coletiva da defensoria é visto com ceticismo estrutural, dependendo mais do esforço heroico de defensores vocacionados e de redes de parceria com a sociedade civil do que de um fortalecimento institucional robusto a curto prazo.

4.2.6.2 Judiciário

4.2.6.2.1 Magistrados e magistradas e servidores e servidoras

A percepção predominante no Poder Judiciário revela um diagnóstico de que o microsistema de tutela coletiva brasileiro, embora teoricamente robusto, enfrenta um gargalo fatal na fase de efetividade e cumprimento da decisão. Há um consenso entre os magistrados e as magistradas de que o modelo atual opera sob a lógica da “vitória de Pirro” ou do “ganhar, mas não levar”, em que sentenças coletivas de mérito, muitas vezes celebradas como conquistas jurídicas, não se traduzem em reparação concreta imediata. Essa frustração decorre, em grande parte, da irracionalidade do sistema de execução, que exige a liquidação e o cumprimento individual de títulos coletivos, atomizando o conflito e gerando uma sobrecarga processual que inviabiliza as varas e alimenta a indústria da advocacia predatória.

A solução apontada por diversos juízes caminha para a necessidade de inverter a lógica da execução, compelindo o réu detentor dos dados a realizar o pagamento administrativo ou coletivo, retirando do indivíduo o ônus de iniciar uma nova *via crucis* judicial. Essa proposta de inversão pode ser ilustrada da seguinte forma:

Como ele [o réu/grande empresa] já tem esse banco de dados dos seus lesados... ele já poderia antecipar esses valores... Seria muito mais lógico nós determinarmos previamente que ele fizesse já essa reparação... em vez de esperar que o A, B, C, D individualmente ingressasse. [...] Para a efetividade da jurisdição, seria algo incomparavelmente mais rápido (E12, Magistrados, Sul).

Sob a ótica da gestão processual, emerge uma crítica severa à ausência de ferramentas de dados confiáveis e à inadequação dos incentivos institucionais. Os magistrados e as magistradas relatam litigar “no escuro” devido à ineficácia do Cacol, descrito como genérico e pouco confiável, o que impede a prevenção de litispendência e a gestão estratégica de demandas repetitivas em escala nacional. Esse cenário é agravado por uma cultura de produtividade pautada em métricas quantitativas do CNJ, que não diferencia a complexidade de uma ação estrutural de uma demanda de massa simples. Como resultado, os juízes sentem-se desestimulados a dedicar o tempo e o “artesanato” jurídico necessários para casos complexos, como os desastres de Mariana e Brumadinho, pois o sistema de metas penaliza a qualidade em favor da quantidade.

Por fim, a pesquisa identifica a emergência de um novo perfil de magistrado necessário para a tutela coletiva: o “juiz estratégico”. As entrevistas demonstram que a condução eficaz dessas demandas exige o abandono da postura passiva e de gabinete em favor de

uma atuação proativa, que inclui inspeções judiciais *in loco* para compreensão sensorial do conflito, a gestão de centros de inteligência e a condução de negociações complexas com múltiplos atores sociais e políticos. Há, contudo, uma tensão não resolvida entre o princípio do juiz natural e a necessidade de uma “competência adequada”, sugerindo-se que, para casos de alto impacto social e complexidade técnica, a distribuição aleatória deveria ceder lugar à designação de magistrados e magistradas com aptidão técnica e sensibilidade para a matéria, ou a criação de varas e núcleos especializados capazes de processar essas demandas com a profundidade exigida:

Eu vou defender a ideia da competência adequada, porque é igual você querer que um clínico geral seja consultado e resolva um problema cardíaco... Ele não vai saber. [...] Não adianta a gente ficar criando núcleo de ações coletivas para a pessoa ter 20 ações coletivas, mas o juiz só saber julgar uma, ser *expert* em uma ou duas (E15, Magistrados, Nordeste).

4.2.6.2.2 *Nugepnacs*

A análise das entrevistas com o grupo dos Nugepnacs revela que a política nacional de tratamento das ações coletivas enfrenta um gargalo de implementação. Enquanto a arquitetura normativa (resoluções do CNJ, CPC) é considerada avançada, a infraestrutura de dados e a cultura organizacional permanecem arcaicas. O maior obstáculo identificado é a ausência de dados confiáveis: o Cacol é visto como uma ferramenta “poluída” por ações individuais cadastradas erroneamente e com defasagem temporal, o que obriga os núcleos a trabalharem de forma “artesanal” e reativa, impossibilitando a prevenção de litispendência nacional ou o monitoramento estratégico.

Esse cenário é agravado pela “inovação sem suporte”, em que novas obrigações de gestão são impostas aos tribunais sem o correspondente aporte de ferramentas tecnológicas (IA, sistemas integrados) ou recursos humanos, gerando uma sensação de abandono institucional. Para contornar essas falhas, os servidores desenvolveram uma articulação horizontal informal (via grupos de mensagens) que funciona à margem dos sistemas oficiais, garantindo a troca de informações vitais que os sistemas do CNJ não conseguem processar. Por fim, o grupo denuncia inconsistências sistêmicas graves, como a impossibilidade de executar sentenças coletivas nos juizados especiais e a resistência de magistrados e magistradas em suspender processos individuais devido à pressão por metas produtivistas, evidenciando que a lógica do “processo de massa” ainda prevalece sobre a lógica da tutela coletiva na rotina forense.

4.2.6.3 Sociedade civil

A análise das entrevistas com a sociedade civil revela que, para os destinatários finais da Justiça, o sistema de tutela coletiva é visto como politicamente necessário, mas processualmente falho. A principal conclusão é que a formalização da coletividade (criar uma associação, acionar o MP) é usada mais como uma ferramenta de pressão política e negociação extrajudicial do que como um meio de obter uma sentença judicial clássica. A descrença na capacidade do Judiciário de entregar o “bem da vida” em tempo hábil (somada ao risco de “travas” políticas como a suspensão de segurança) leva as vítimas a preferirem acordos diretos, mesmo que imperfeitos, a enfrentar décadas de litígio.

Além disso, o grupo expõe uma crise de representatividade dentro do próprio microsistema: as vítimas sentem-se tuteladas, mas não ouvidas, pelos legitimados estatais (MP e defensoria), que podem até mesmo negociar direitos indisponíveis em gabinetes fechados. Por fim, o fenômeno da advocacia predatória surge como um sintoma grave da ineficiência da comunicação sobre a tutela coletiva: a falta de informação clara sobre os direitos assegurados coletivamente empurra vítimas vulneráveis para contratos individuais abusivos, anulando o benefício econômico e social que a ação coletiva deveria garantir.

4.3 ESTUDOS DE CASO: ANALISANDO AS AÇÕES COLETIVAS À LUZ DE CASOS CONCRETOS

Esta seção destina-se à apresentação dos estudos de caso realizados ao longo da pesquisa. Esta forma de coleta e análise de dados e informações processuais e contextuais dos casos consistiu em uma opção metodológica da pesquisa com o objetivo de gerar dados, informações e análises qualitativas mais aprofundadas que, em articulação com as entrevistas, auxiliam na compreensão de dimensões específicas que nem sempre são captáveis pelos dados quantitativos. As categorias prévias e emergentes desenvolvidas no tópico anterior sobre a análise e interpretação das percepções de diferentes perspectivas organizam, majoritariamente a análise dos casos.

4.3.1. Elementos caracterizadores comuns e panorama geral dos debates dos casos

4.3.1.1 Elementos caracterizadores dos estudos de caso da pesquisa

Os cinco casos selecionados consistem em ações civis públicas (ACP), modalidade de ação coletiva regulamentada por legislação específica (LACP – Lei n. 7.347/1985), bem como o CDC e o CPC. Considerando a diversidade temporal dos litígios, alguns deles tiveram tramitação sob o CPC/1973, enquanto outros já se desenvolveram sob a vigência do CPC/2015. Como referenciado nos marcos teóricos da pesquisa, essas ações se desenvolvem, portanto, sob as premissas do microssistema de tutelas coletivas, entendido como uma estrutura de integração normativa e axiológica voltada à realização do valor público do processo (Mancuso, 2012).

Essas ações abordam temáticas distintas, o que permite a análise dos pontos semelhantes e dissonantes do tema das ações coletivas a partir da referência de diferentes áreas de direito material. Devido à diferenciação temática, há especificidades quanto às competências formais para o processamento dessas ações, o que denota elementos institucionais à análise, tanto no que se refere à localização dessas ações (competência territorial) como ao ramo da Justiça para o qual são alocadas (competência material).

Reconhecendo os limites analíticos dos estudos de caso, elementos que se distribuem entre as diferentes regiões do Brasil terão aportes mais fundamentados em dados a partir das pesquisas quantitativas e da realização das entrevistas em atenção à representatividade regional dos agentes entrevistados. Por isso, nesta parte, denota-se maior relevância ao que o foco mais ajustado do estudo de caso pode trazer para análise, isto é, hipotetizar e inferir maiores relações entre a competência material/temática com relação ao desenvolvimento da ação e o fluxo processual.

Isso porque a distribuição das ações para diferentes contextos judiciais e o processamento dessas ações em termos de fluxo processual, fases e atos processuais distinguem-se em alguma medida, o que permite concatenar elementos à análise do fluxo propriamente dito das ações coletivas e dos desafios que o permeiam. Na tabela a seguir estão sistematizados os elementos caracterizadores dos casos analisados nessa frente metodológica da pesquisa:

Tabela 36: Características gerais dos processos analisados

Número da ação	Temática central	Competência material/temática
ACP n. 0001323-29.2012.5.01.0014	Direito do Trabalho – reconhecimento de vínculo empregatício e suas respectivas consequências trabalhistas	Justiça do Trabalho
ACP n. 0007205-76.2009.4.01.3500	Direito do Consumidor – cessar práticas bancárias e declarar nulas cláusulas contratuais violadoras de direitos dos consumidores	Justiça Comum (Justiça Federal)
ACP n. 0008008-18.2012.4.01.3900	Direito do Consumidor – ressarcimento de danos causados a consumidores devido a inadimplementos de operadoras de plano de saúde	Justiça Comum (Justiça Federal)
ACP n. 0010357-31.2019.5.03.0142	Direito do Trabalho – danos e prevenção de novos acidentes de trabalho como os que ocorreram no rompimento da Barragem I da Mina Córrego do Feijão	Justiça do Trabalho
ACP n. 23863- 07.2016.4.01.3800 posteriormente renumerada para: 1016756-84.2019.4.01.3800	Direito Ambiental – danos socioambientais causados pelo rompimento da Barragem do Fundão	Justiça Comum (Justiça Federal)

Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao período contemplado pelos casos selecionados, observa-se o lapso entre os anos de 2009 e 2025 (aproximadamente 16 anos), considerando a data inicial do processo mais antigo (24/9/2009) e o ano corrente, considerando que algumas ações ainda estão em andamento. Os marcos temporais considerados foram do ano do protocolo da petição inicial até o do último andamento da ação identificado no momento da análise. Esses dados temporais das ações serão articulados em momento oportuno quando da análise de desafios ao fluxo processual e ao processamento da ação coletiva.

4.3.1.2 Casos, contextos e questões centrais

Os estudos de caso permitiram abordar diferentes perspectivas, divergências e operacionalidades sobre as ações coletivas, bem como aprofundaram tópicos e categorias dos demais instrumentos metodológicos mobilizados na pesquisa. Uma das categorias de análise e codificação do conteúdo dos autos dos processos judiciais selecionados foi a intitulada “Questão relevante e/ou latente no curso do processo”, cujo objetivo era a identificação da questão considerada constante durante todo o andamento processual, tanto de uma forma explícita, quanto latente. Isto é, mais do que a motivação para a ação (relacionada ao conflito em si), intentamos identificar aquele tópico que figurou como o mais divergente e/ou que gerou mais debates quanto à fundamentação das peças processuais, produção probatória, motivações recursais, entre outros andamentos relevantes

em âmbito processual. Os resultados da codificação indicaram que cada ação trouxe consigo uma (ou mais de uma) questão relevante debatida centralmente, apesar de todas estarem conectadas pelo mesmo fio condutor das ações coletivas.

O caso referente ao processo n. 0001323-29.2012.5.01.0014 (Caso Estácio) diz respeito à ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) em 2 de outubro de 2012 pleiteando direitos de um conjunto de professores em face da instituição de ensino privada Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (Estácio) com a justificativa de que esta última contratara professores como autônomos com o escopo de fraudar a relação de emprego. Os pedidos principais incluíam o reconhecimento do vínculo empregatício desses professores, a anotação em suas carteiras de trabalho (CTPS) e o pagamento correto de horas extras e do piso salarial da categoria. Essa ação, ainda em tramitação, encaminhou-se em primeiro grau junto à 14ª Vara do Trabalho do Rio de Janeiro e, em segundo grau, perante a 5ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho (TRT).

Essa ação apresentou como um dos pontos principais o debate acerca do enquadramento coletivo dos direitos trabalhistas pleiteados, o que consequentemente impactaria na apreciação da legitimidade ativa do MPT para figurar enquanto autor da ação. O MPT fundamentou o enquadramento coletivo dos direitos a partir da identificação de suas origens comuns, indicando a existência, a partir de uma mesma situação fática, de direitos coletivos (para os trabalhadores atuais), difusos (para os trabalhadores futuramente contratados) e individuais homogêneos, naquilo que a tutela dissesse respeito ao gozo individual das pessoas constituintes do grupo. A Estácio defendeu a individualidade e divisibilidade desses direitos, inclusive considerando que a apreciação da situação de cada trabalhador só poderia ser feita via produção probatória individualizada. Essa questão se estende durante toda a ação e consiste, após suscitação da divergência pela Estácio em contestação, no principal ponto de debate das principais peças processuais, tanto em primeiro grau como em segundo.

Em termos decisórios, a questão também se manteve, ainda, divergente: em sentença (proferida em 13/6/2017), a ação foi extinta sem resolução do mérito devido à ilegitimidade ativa do MPT para atuar em defesa de direitos que foram considerados individuais, visto que seria necessária a averiguação do cumprimento dos pressupostos da relação de emprego em cada caso individualmente considerado. Em segunda instância, após recurso ordinário do MPT, o acórdão (17/4/2018) da 5ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 1ª Região deu parcial provimento ao recurso reconhecendo a legitimidade ativa do MPT para ação e determinando o retorno dos autos ao primeiro grau para que fosse oportunizada às partes a produção de provas e a apreciação do mérito

na instância inicial. Com relação à coletividade dos direitos pleiteados, foi reconhecido que a homogeneidade dos direitos decorre da origem comum, e não da necessidade de apreciação individual dos fatos.

Além do debate acerca da legitimidade ativa do MPT, a permanência da divergência quanto ao enquadramento coletivo dos direitos ao longo da ação gerou outros desdobramentos processuais, como a própria metodologia de realização da perícia contábil determinada nos autos — se individual por trabalhador ou por amostra, considerando a existência de mais de quatro mil professores —, o que tornou o debate da perícia uma questão longa e constante que, até as últimas movimentações processuais mapeadas, ainda pendia de encaminhamentos e divergências, sobretudo com relação à necessidade de nova perícia contábil considerando o lapso tempo de praticamente 10 anos da realização da primeira no âmbito da ação.

Observa-se, portanto, que o debate sobre a origem comum ou não daqueles direitos impacta diretamente nas questões processuais e, portanto, no fluxo da ação. O enquadramento coletivo, mais do que o reflexo de um contexto factual coletivo, é também uma categoria processual significativa no processamento das ações coletivas.

Conectam-se a esse ponto as questões relevantes do caso referente ao processo n. 0007205-76.2009.4.01.3500 (Caso Caixa Econômica Federal), consistente em uma ACP ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 29/4/2009 em face da Caixa Econômica Federal com o objetivo de fazer cessar a prática de autoexecutar, liquidar ou amortizar débitos de consumidores mutuários mediante utilização de valores depositados em contas-salário ou contas bancárias destinadas ao recebimento de verbas de natureza alimentar. Essa ação, em primeira instância, foi distribuída perante a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Goiás e, em segunda, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1).

Uma das questões centrais consiste no debate acerca da eficácia territorial da decisão coletiva. Em um entendimento inicial, o juiz da causa limitou os efeitos da decisão (21/9/2009), alinhando-se à tese da parte ré (CEF). Na sentença, todavia, houve uma revisão do posicionamento e o reconhecimento da eficácia nacional, o que foi confirmado pelo TRF-1. Nesse ínterim de entendimentos jurisdicionais, houve a interposição de agravo retido pelo MPF especificamente voltado a questionar a limitação da eficácia territorial, reforçando que a questão percorreu todo o processo.

O debate pendular no âmbito do processo entre uma interpretação restritiva e um reconhecimento da eficácia nacional em casos de cláusulas padronizadas reflete, em alguma

medida, o contexto dos debates doutrinários¹⁶ no campo de estudos do processo coletivo e da própria modificação de entendimento jurisprudencial sobre a constitucionalidade do texto original do art. 16 da LACP. Nessa transição jurisprudencial, interessante notar que o processamento do caso antecede o julgamento da repercussão geral do Tema 1.075 do STF¹⁷, cuja tese firmada endereça, centralmente, a inconstitucionalidade do referido art. 16 da LACP. O debate acerca da eficácia territorial será retomado na análise dos casos à luz das categorias temáticas das entrevistas e outros dados da pesquisa, sobretudo no que se refere à execução e à efetividade das decisões coletivas.

Processualmente, esse caso traz um ponto relevante: a ACP origina-se de um caso individual encaminhado ao MPF. A situação particular serviu como ponto de deflagração da instauração de um inquérito civil e a propositura da ACP ora analisada, o que evidencia a passagem de um conflito do plano individual para o coletivo. Essa coletivização endereça aspectos fundamentais quanto ao enquadramento dos direitos coletivos e suas repercussões no plano processual: (i) a coletividade de um direito, mais do que um enquadramento fático, consiste também em um enquadramento processual; e (ii) a mobilização do microssistema processual coletivo para a tutela de direitos individuais homogêneos, padrão observado em alguns dos outros casos e em outros dados da pesquisa, como será apresentado.

Esse padrão relativo aos direitos individuais homogêneos foi observado no caso apresentado anteriormente (Caso Estácio) — inclusive se tratando da questão central debatida na ação — e se replica em outro caso analisado, referente ao processo n. 0008008-18.2012.4.01.3900 (Caso ANS). Essa ação foi ajuizada pelo MPF em face da União Federal e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) em 16 de março de 2012 e debateu os direitos individuais homogêneos dos consumidores e prestadores de serviços que foram prejudicados pelos inadimplementos contratuais das operadoras M.A.S Gester e Top Care. A ação tramitou na 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Pará e, em sede recursal, no TRF-1. Segundo o MPF, a ANS teria sido negligente com relação aos registros das operadoras (conduta comissiva) e a União omissa na fiscalização da agência (conduta omissiva).

16 Cf. Zufelato, 2012.

17 Literalidade da tese firmada: "I — É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo ripristinada sua redação original. II — Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (CDC). III — Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas." (STF, 2021).

Nesse caso, o debate sobre o enquadramento coletivo dos direitos pleiteados também se apresentou como uma questão relevante com relação à coletividade da ação, estendendo-se, inclusive, no questionamento acerca da legitimidade ativa do MPF para figurar como autor da ação, assim como no Caso Estácio. Segundo a contestação apresentada pela ANS, a ação visa tutelar direitos individuais homogêneos de natureza patrimonial e disponível (danos contratuais), o que fugiria à atribuição constitucional do MP (art. 129, III, CF), que se restringe a direitos difusos e coletivos, ou individuais indisponíveis.

Combinado a este ponto, outra questão significativa está no cerne do debate processual: o uso da modalidade da ACP para intervenção em atos da administração pública. Essa questão é debatida tanto no âmbito das questões preliminares como no mérito da ação. Com relação às primeiras, houve o questionamento acerca do interesse de agir do MPF devido ao que a União considerou ser uma inadequação da via processual eleita para intervenção em políticas públicas, o que violaria o princípio da divisão de poderes e desvirtuaria a função primordial da ACP de tutela de direitos coletivos. No mérito, a argumentação com relação a este ponto reafirmou a necessidade de preservação do princípio constitucional da divisão dos três poderes.

Como importante nota contextual para o caso, pondera-se que, no ano anterior a ele (2011), debatia-se no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP) um anteprojeto de lei sobre o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, sob coordenação de Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe (Costa, 2013; Zufelato, 2013; Zufelato, 2016). Os debates sobre esse projeto foram publicados no livro “O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas” que teve sua primeira edição no ano de 2011 e lançaram bases fundamentais para o desenvolvimento dos estudos na área. Não se afirma a relação de causalidade entre os contextos doutrinários e do caso, em realidade situa-se o caso em um contexto no qual o debate sobre o processo coletivo em interface com as políticas públicas estava em ascensão e ganhando centralidade na pauta.

Os debates sobre ações coletivas e políticas públicas são centrais na pauta dos estudos do processo coletivo, tanto no campo do processo civil quanto no campo do direito constitucional e administrativo, bem como em outras áreas do conhecimento, a citar ciência política e políticas públicas. Essas construções teórico-doutrinárias podem ser consideradas os pavimentos iniciais para os estudos e as elaborações teóricas sobre litígios estratégicos de interesse público, judicialização de políticas públicas e processo estrutural. Essas chaves ampliam as visões sobre os objetivos das ações coletivas e o alcance e nível de reestruturação de seus provimentos. Os casos seguintes envolvendo o desastre de Brumadinho e Mariana inserem-se nesses debates, acrescentando a esse

campo complexidades ainda mais significativas decorrentes desses desastres e de danos inter-regionais de alta complexidade.

No dia 25 de janeiro de 2019, no município de Brumadinho, houve o rompimento da barragem I (B1) que desencadeou o rompimento de outras barragens (B-IV e B-IV-A) na Mina do Córrego do Feijão, no Complexo Paraopeba II, da Vale S.A. Dados apresentados no site oficial do governo do estado de Minas Gerais indicam a morte de 272 pessoas — entre elas dois bebês e duas mulheres grávidas, com a afetação de 26 municípios com aproximadamente 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos (Minas Gerais, 2024).

Pesquisas apresentam que a grande quantidade de mortes decorrentes do rompimento da barragem teve relação com a proximidade com instalações da Vale, como escritórios e restaurantes, o que afetou a evacuação da área. Os registros indicam que dentre as vítimas fatais 131 eram trabalhadores da Vale e 139 trabalhadores terceirizados (Felippe *et al.*, 2021, p. 13; Cota; Magalhães Junior, 2024).

Esse contexto espacial das atividades da Vale e sua relação com o número e a caracterização das pessoas atingidas são ressaltados nas próprias entrevistas realizadas na pesquisa:

[...] e o trabalhador ali embaixo, como que eles construíram um restaurante embaixo da barragem, na mira, assim. E rompeu na hora do almoço [...] porque se rompe de noite, não teria tido um quinto. **Foi o maior acidente do trabalho, o segundo maior do mundo e o maior do Brasil em número de mortes.** [...] É realmente uma tragédia muito forte [...] o de Mariana, foi o maior em desastre ambiental, em extensão ambiental de desastre. Mas o número de mortos, eu acho que foi de vinte e poucos mortos. De Brumadinho, chegou a duzentos e vários outros (E42, Magistrados, Sudeste).

O caso teve grande repercussão midiática, sendo noticiado por muitos canais de comunicação como o “maior acidente de trabalho do Brasil”¹⁸. As notícias ainda repercutem a manifestação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio do diretor-geral à época, Guy Ryder, no sentido da extensão dos danos e sobre “a importância crucial de ter um sistema que garanta a segurança e a saúde no trabalho dos mineiros e a proteção de suas comunidades” (ONU, 2019¹⁹).

18 Notícias que apresentaram chamadas com essa ideia: “Brumadinho é maior acidente de trabalho já registrado no Brasil” (Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47012091>); “Brumadinho pode ser maior acidente de trabalho do Brasil” (Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/29/brumadinho-pode-ser-maior-acidente-de-trabalho-do-brasil.ghtml>); “Tragédia em Brumadinho já é maior acidente de trabalho do país” (Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7363031/>); “Brumadinho é o maior desastre com barragens da década, aponta OIT” (Disponível em: https://veja.abril.com.br/brasil/brumadinho-e-o-maior-desastre-com-barragens-da-decada-aponta-oit/#google_vignette); “Brumadinho é o maior desastre da década em barragens no mundo, alerta OIT” (Disponível em: https://www.estadao.com.br/brasil/brumadinho-e-o-maior-desastre-da-decada-em-barragens-no-mundo-alerta-oit/?srsltid=AfmBOoo1zIqKtoqMCY-RxvzrrNkY_ECSRmasJQFI2xGuI98qd-cUwE-I).

19 Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/01/1657282>.

Mapeamento preliminar realizado pelo Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (Cenima) no dia 30 de janeiro de 2019, isto é, cinco dias após o desastre, já indicava a grande extensão que os rejeitos alcançavam, com o alcance de “133,27 hectares de vegetação nativa da Mata Atlântica e 70,65 hectares de Áreas de Preservação Permanente (APP)” (Ibama, 2019²⁰).

Esses elementos contextuais denotam a complexidade do caso, dos seus desdobramentos e, portanto, dos desafios das instituições de justiça para o processamento de todas as dimensões impactadas.

Considerando esse contexto, a ação selecionada para análise foi a referente ao processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142 (Caso Brumadinho) ajuizada em 10 de abril de 2019. Diferentemente das ações anteriormente analisadas, essa ação foi proposta por um conjunto de sindicatos trabalhistas da região em litisconsórcio ativo, sendo eles: Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Extração de Ferro e Metais Básicos de Brumadinho e Região (Metabase Brumadinho); Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada de Minas Gerais (Siticop-MG); Sindicato dos Empregados nas Empresas de Refeições Coletivas de Minas Gerais (Seerc-MG); Federação dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário do Estado de Minas Gerais (Feticom); Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Produção, Organização e Projetos de Eventos de Minas Gerais (Sintepope); Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Locação em Geral do Estado de Minas Gerais; e Sindicato dos Empregados em Empresas de Processamento de Dados, Serviços de Informática e Similares do Estado de Minas Gerais (Sindados/MG). A despeito da diferenciação com relação aos casos selecionados para estudos mais específicos, essa ação parece replicar um padrão identificado nos dados quantitativos no que se refere à presença dos sindicatos nos polos ativos das demandas coletivas: as entidades sindicais despontam como os principais autores de ações coletivas, chegando a quase 40% dos processos distribuídos em 2024. A atuação conjunta de diversos sindicatos nessa ACP ilustra empiricamente esse movimento.

Entrevistados e entrevistadas da sociedade civil organizada, especialmente lideranças sindicais, enfatizam o papel central dos sindicatos na tutela coletiva de direitos trabalhistas e sociais. Um presidente de central sindical afirmou que as ações coletivas são fundamentais para “resguardar direitos de categorias inteiras”, sobretudo em contextos de maior vulnerabilidade laboral, pois evitam a exposição individual do trabalhador e

20 Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2019/rompimento-de-barragem-da-vale-em-brumadinho-mg-destruiu-269-84-hectares.

reduzem riscos de retaliação (E6, Sociedade Civil, Nacional). Essa percepção reforça a compreensão da ação coletiva como mecanismo de proteção estrutural, que desloca o conflito do plano individual para o institucional.

O líder também destacou a importância de “ações conjuntas com confederações e outras centrais”, observando que a assinatura coletiva da petição inicial fortalece politicamente a demanda e amplia sua legitimidade institucional (E6, Sociedade Civil, Nacional). A articulação intersindical aparece, assim, como estratégia de ampliação de capacidade litigiosa e de construção de força coletiva.

Não obstante, os entrevistados e as entrevistadas apontam desafios estruturais. Um entrevistado também aponta desafios estruturais que tensionam a atuação sindical na litigância coletiva. Para além do impacto financeiro da reforma trabalhista — que teria comprometido “a contratação de advogados” — emergem dificuldades relacionadas à qualificação técnica da representação jurídica, especialmente nas instâncias superiores. Um dos participantes destacou que ações coletivas que chegam ao STF ou ao TST exigem “competência” e “*know-how*” específicos, ressaltando que “não é todo advogado que atua em Brasília” que possui a inserção institucional necessária. Segundo ele, processos podem ser prejudicados não por má-fé, mas por falta de orientação estratégica ou de assessoria especializada adequada (E6, Sindicalista, Nacional). Esse posicionamento indica que o posicionamento dos sindicatos na tutela coletiva convive com limitações materiais e técnicas que impactam diretamente a efetividade das demandas, sobretudo no âmbito recursal e nos tribunais superiores.

Logo, essa ACP traz para as análises o debate acerca da legitimidade ativa das entidades associativas (art. 5º, inciso V, LACP) e a questão da representatividade adequada. As associações necessitam, diferentemente da substituição processual *ope legis* das instituições de justiça — como o Ministério Público, que são apreciados no âmbito do processo, no que se denomina por representatividade adequada (*ope iuris*) (Costa, 2009; Fernandes, 2013).

Tem-se densa argumentação relacionada à comprovação desses requisitos: na petição inicial, os autores fundamentam a legitimidade ativa dos sindicatos para o ajuizamento da ação com base na Constituição Federal (CF/1988), na legislação do microssistema de tutelas coletivas e no cumprimento dos requisitos da representatividade adequada considerando que os sindicatos consistem em representantes dos trabalhadores vítimas fatais e/ou atingidos direta ou indiretamente no contexto do que foi considerado o maior acidente de trabalho da história do Brasil e, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o maior da década e, portanto, de reconhecida e alta relevância social coletiva.

Como visto na seção de análise das entrevistas, evidenciam-se as tensões em torno da legitimidade ativa das entidades da sociedade civil, tema especialmente relevante para sindicatos e associações que não possuem presunção de adequação, diferentemente dos legitimados *ope legis*, como os ministérios públicos.

Outro eixo recorrente nas entrevistas diz respeito às tensões envolvendo a legitimidade ativa das entidades da sociedade civil, especialmente sindicatos e associações que não gozam de presunção legal de representatividade, diferentemente dos legitimados *ope legis*, como o Ministério Público. Para um dos entrevistados, a legitimidade ativa é “algo primordial”, cuja fragilidade pode “prejudicar a representatividade coletiva” (E3, Sociedade Civil, Nacional). A fala sugere que a disputa em torno da legitimidade não é percebida apenas como questão técnico-processual, mas como fator que impacta diretamente a capacidade política e institucional de defesa dos direitos coletivos.

Uma entidade de direitos humanos afirmou que “a gente sempre esbarra na questão da legitimidade” (E3, Sociedade Civil, Nacional), indicando que a necessidade constante de demonstrar representatividade adequada gera instabilidade e onera a atuação processual. Segundo o entrevistado, o reconhecimento pleno da capacidade postulatória da sociedade civil — para propor ações, interpor recursos e manejar instrumentos processuais correlatos — constitui condição essencial para a efetividade da tutela coletiva. A legitimidade ativa, assim, aparece como arena de disputa institucional, na qual se define quem pode falar em nome da coletividade e em que termos.

A fala do entrevistado também evidencia que essa insegurança não se restringe às associações. Mesmo a Defensoria Pública, legitimada *ope legis* para a defesa dos hipossuficientes, teria sua legitimidade questionada em tribunais superiores em determinadas situações:

A gente sempre esbarra na questão da legitimidade. Eu acho que é algo que deveria ser olhado e reconhecido de que é muito fácil. Tanto a legitimidade da própria defensoria, ela é sempre posta em xeque [...] Tem ou não tem legitimidade? [a legitimidade] é só do Ministério Público, é da defensoria? mas eu acho que reconhecer a legitimidade da sociedade civil é algo primordial. (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Esse dado sugere que o controle da representatividade adequada opera, na prática, como filtro institucional relevante, cujo uso pode tanto assegurar qualidade da representação quanto gerar obstáculos adicionais à atuação coletiva.

Esse conjunto de percepções ajuda a explicar, qualitativamente, tanto o protagonismo sindical observado nos dados quanto o volume argumentativo destinado, nos estudos de caso (como Brumadinho), à demonstração de cumprimento dos requisitos de representatividade adequada.

Uma das questões centrais observadas na análise do caso consistiu no grau de complexidade dos danos descritos e seus enquadramentos. Considerando a dimensão do acidente de trabalho descrito em um contexto de rompimento de barragem, os sindicatos indicam a existência concomitante de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Para cada uma dessas categorias, há a fundamentação do que se objetiva proteger e qual o conjunto de direitos é contemplado. A seguir, sistematizam-se esses enquadramentos propostos na ACP:

Tabela 37: Direitos coletivos pleiteados na petição inicial do Caso Brumadinho.

Categoria	Fundamento	Direitos contemplados
Difusos	"[...] busca-se proteger direitos indivisíveis que atingem a um número indeterminado de pessoas conectadas por uma circunstância de fato , e que expressam, em seu fundamento jurídico, a proteção ao direito ao trabalho (art. 6º, <i>caput</i> , CRFB/1988), à busca do pleno emprego (art. 170, VIII, CRFB/1988), bem como a proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB/1988) e aos valores que conformam a ordem social e econômica (art. 170, <i>caput</i> , art. 195, CRFB/1988)".	Proteção ao direito ao trabalho, ao pleno emprego, à dignidade da pessoa humana. Pedidos de natureza mandamental para prevenir novos acidentes e manter contratos.
Coletivos <i>stricto sensu</i>	"[...] busca-se proteger direitos indivisíveis que atingem a um número determinável de pessoas conectadas entre si por uma relação jurídica básica , e que expressam, em seu fundamento jurídico, a proteção ao meio ambiente de trabalho (art. 170, VI, e art. 200, VIII, CRFB/1988), à organização sindical (art. 8º, CRFB/1988, arts. 511, 513 e 514, CLT), aos direitos sociais em geral – como saúde, infância, moradia, lazer, assistência aos desamparados, educação, trabalho – e à maternidade (art. 6º, <i>caput</i> , CRFB/1988)".	Proteção ao meio ambiente de trabalho, à organização sindical, aos direitos sociais (saúde, moradia etc.). Pedidos de dano moral coletivo, <i>dumping</i> social e assistência médica/psicológica.
Individuais homogêneos	"[...] busca-se proteger direitos individuais divisíveis que atingem a um número determinado ou determinável de pessoas conectadas entre si por uma circunstância fática comum e que expressam, em seu fundamento jurídico, a proteção a direitos de personalidade em decorrência do acidente de trabalho (art. 1º, III, art. 5º, X, CRFB/1988, art. 927, parágrafo único, art. 937, CC), bem como a direitos trabalhistas específicos (art. 7º e incisos, CRFB/1988)".	Proteção a direitos de personalidade e trabalhistas decorrentes do acidente (fato comum). Pedidos de indenização por danos morais individuais para vítimas fatais, desaparecidos e sobreviventes.

Fonte: Elaboração própria a partir dos autos do processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142.

Os fundamentos utilizados dialogam com os princípios e fundamentos centrais do microsistema de tutelas coletivas. A coletividade, em âmbito processual, apresenta dimensões diferentes a depender do grau de divisibilidade do direito e determinabilidade do grupo, tendo como aspecto que atravessa todas essas dimensões a origem ou conexão coletiva dos direitos. Essa multidimensionalidade dos direitos da ação apresenta alguns desdobramentos processuais relevantes, sobretudo no que se refere a questões probatórias, espaços de diálogo interinstitucional e participação, sobretudo de pessoas e comunidades atingidas.

No caso, uma questão processual reduziu significativamente o objeto e escopo da ação: em 24 de junho de 2019, os autores pediram a desistência de alguns pedidos da ação devido à existência de litispendência, cuja sobreposição temática existia em relação a uma ACP proposta pelo MPT (Processo n. 0010261-67.2019.5.03.0028). A desistência dos pedidos foi homologada em audiência no dia 9 de julho de 2019.

Com essa redução, houve uma prejudicialidade dos pedidos realizados em caráter de urgência e a ação permaneceu em curso discutindo os pedidos, majoritariamente, de caráter individual homogêneo, sendo eles: (i) danos morais individuais para sobreviventes resgatados presentes no local; (ii) danos morais individuais para sobreviventes lotados na unidade, mas não presentes no momento; (iii) declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 223-G, § 1º, I a IV, da CLT; (iv) danos materiais para sobreviventes (custos de tratamento médico/psicológico vitalício etc.) e constituição de um fundo para garantia desse pedido; e (v) indenização (lucros cessantes) para sobreviventes com redução da capacidade laborativa.

Essa diminuição dos pedidos levou à argumentação da parte ré no mesmo sentido do que foi identificado nas ações anteriores: o caráter individual dos direitos conduziria à ilegitimidade ativa da parte autora para pleiteá-los.

Relacionada a este ponto, outra questão central foi a complexificação do diálogo e da participação no âmbito do processo. No processo, foram identificados mecanismos como: audiências de conciliação e instrução, reuniões processuais para negociação, requisição de relatórios e documentos técnicos de órgãos externos ao processo, como a Superintendência Regional do Trabalho (SRT/MG), a Fiocruz e o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, e a realização de assembleias pelos sindicatos para fins de debate e anuência quanto aos acordos.

As audiências de conciliação realizadas, em um primeiro momento, no âmbito do processo não resultaram acordos e passaram por sucessivos reagendamentos. Os acordos apresentados nos autos para fins de homologação foram realizados por alguns sindicatos em tratativas extrajudiciais com a Vale. Os pedidos de homologação resultaram na convocação de uma audiência pública em formato de videoconferência (devido às restrições da pandemia) para debate dos termos dos acordos, intervenção de interessados e do MPT e posterior homologação. A audiência realizada no dia 22 de abril de 2025, além de apresentar os acordos, colocou adendos aos termos acordados. Outros acordos foram realizados após esse momento processual.

A negociação de acordos, seja judicial, seja extrajudicialmente, é um tema fundamental na análise do processamento das ações coletivas, sobretudo envolvendo casos complexos. As entrevistas exploram os Espaços para Diálogo e Construção de Consensos. Embora os acordos sejam vistos como soluções “muito bem-vindas” e “muito saudáveis” por diminuir o tempo de solução, o excerto ilustra um desafio: a formalização dos acordos em Brumadinho foi apresentada para homologação a partir de reuniões extrajudiciais, levantando a necessidade de analisar a legitimidade e representatividade dessas negociações.

As questões observadas no Caso Brumadinho abrem os caminhos para análise do Caso Mariana (Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800, posteriormente renumerado para 1016756-84.2019.4.01.3800), na medida em que compartilham um contexto comum: a alta complexidade de ações referentes a desastres envolvendo rompimento de barragens em atividades de mineração em Minas Gerais. No dia 5 de novembro de 2015, no município de Mariana, houve o rompimento da Barragem do Fundão, do Complexo Industrial de Germano, da Samarco. Dados do Projeto Rio Doce, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), indicam que o rompimento ocasionou “o extravasamento imediato de aproximadamente 32 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, entre outros materiais” e “outros 13 milhões de metros cúbicos continuaram escoando lentamente nos dias subsequentes”. Como estimado, esse volume de rejeitos corresponderia, aproximada e proporcionalmente, a 13 mil piscinas de tamanho olímpico (Projeto Rio Doce, FGV20).

Segundo os dados consolidados neste repositório e baseado em diagnósticos técnicos realizados sobre o caso, os números do desastre aproximam-se de: 44,5 milhões de extravasamento de rejeitos; 11 toneladas de peixes mortos; 860 hectares de Mata Atlântica, 1.551 hectares de solo e 675 km de rios afetados; 19 pessoas mortas; além da afetação de quatro terras indígenas (Projeto Rio Doce, FGV). De acordo com os documentos dos autos da ação em análise, as terras indígenas dos povos Krenak, Tupiniquim e Guarani

foram atingidas e consistiram em pontos relevantes dos debates da ação, como será mais detidamente apresentado ao longo dos temas analisados nos estudos de caso.

Houve uma afetação de, ao menos, 45 municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo, com o impacto de, aproximadamente, 2,2 milhões de pessoas. Considerando os territórios atingidos ao longo da Bacia do Rio Doce e os respectivos dados sociodemográficos (Censo IBGE 2010), foram traçadas algumas caracterizações das pessoas e comunidades atingidas pelo desastre, que demonstram a articulação de diversos contextos de desigualdades, como gênero e raça (Projeto Rio Doce, FGV).

Diante desse contexto social complexo decorrente do rompimento da Barragem do Fundão, a ACP analisada foi ajuizada pelo MPF e pelos Ministérios Públicos dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, em 2 de maio de 2016, e distribuída perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Foi distribuída por prevenção nos autos dos processos n. 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400. Os réus da ação constituíram litisconsórcio passivo entre: as empresas responsáveis pela atividade de mineração na região — Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. — e entes públicos e autarquias — União e estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

De uma forma geral, a petição inicial da ação pretende a reparação integral de danos socioambiental e socioeconômicos, bem como a afetação cultural e étnica dos modos de vida de populações indígenas — Krenak, Tupiniquim, e Guarani —, e de comunidades quilombolas e ribeirinhas e de pescadores artesanais²¹. O valor da causa, em um primeiro momento, foi estimado pelo MPF em R\$ 155.052.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais), com base em relatórios de análise de danos de diversas naturezas (especialmente, entre as páginas 50 a 94 da petição inicial) e com a utilização de um parâmetro comparativo fixado a partir da indenização estabelecida no desastre de *Deepwater Horizon* no Golfo do México com adaptação para o contexto de danos do caso brasileiro (tópico IV.3 da petição inicial).

Por mais que seja difícil comparar eventos danosos ao meio ambiente, parece a olhos vistos que os prejuízos sociais, econômicos e ambientais, causados pelo vazamento de

21 “O rompimento da barragem de Fundão acarretou a imediata perda de recurso natural central para a alimentação e para a vida cultural de comunidades indígenas e ribeirinhas localizadas na Bacia do Rio Doce. Destaca-se a gravidade dos impactos vivenciados pelos povos indígenas Krenak, Tupiniquim e Guarani, bem como pelos quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais, conforme será detalhado a seguir, de forma a demonstrar a evidente necessidade da adoção das apropriadas medidas mitigatórias, reparações e compensatórias destinadas a impedir a deterioração identitária resultante das perdas de práticas culturais ligadas ao Rio Doce e ao mar, bem como a garantir a alimentação adequada e os meios próprios de subsistência das comunidades atingidas” (Petição Inicial, p. 72).

óleo no Golfo do México, não apresentam a magnitude dos provocados pelo rompimento da Barragem de Fundão. Aqui se contabilizou o infortúnio de mais mortes e um estrago ecossistêmico também maior, como há pouco descrito, e que, a título de síntese, pode ser caracterizado pela morte de um dos maiores rios do país e o comprometimento de sua bacia e dos espaços estuarinos, dos fazeres e viveres das comunidades que ousaram ficar no caminho de milhões de metros cúbicos de lama, seguidos em ondas; a destruição de vilas e cidades; a afetação da economia, do acesso à água e do cotidiano de centenas de milhares de famílias. Um rio que de rico esplendor guardou apenas um leito mórbido de calda marrom e estéril, que avilta a memória e o espírito do povo que por ele cruzou e navegou, que nele e dele (sobre)viveu (Petição inicial, p. 266–265, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Além disso, o MPF impugna o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC — apresentado no processo como Doc. 110 entre as folhas 10.885–11.000) celebrado entre as empresas réis e os governos estaduais e federal no âmbito da ACP n. 69758 61.2015.4.01.3400, defendendo a existência de interesse de agir para a ação ajuizada mesmo diante da existência do acordo. Segundo a argumentação da petição inicial, o TTAC foi celebrado sem respeitar fundamentos constitucionais relacionados aos princípios democráticos e do poluidor-pagador. Os argumentos mobilizados foram:

[...] (i) houve ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo; (ii) houve limitação de aportes de recursos por parte das empresas para a adoção de medidas reparatórias e compensatórias; (iii) concedeu-se injustificadamente tratamento beneficiado à VALE e à BHP, vulnerando a garantia de responsabilização solidária; (iv) desconsiderou-se a responsabilidade solidária do poder público para a reparação do dano; (v) não foram estabelecidos mecanismos jurídicos capazes de garantir a efetividade do cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas, o que transformou o ajustamento em algo próximo de uma carta de boas intenções (Petição Inicial, p. 116, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800)

Em Nota Técnica n. 01/2016 anexada aos autos e produzida pela da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais com o objetivo de apresentar os fundamentos para a consulta prévia dos povos indígenas Krenak, ressalta-se que, no âmbito do TTAC, não houve a consulta adequada a esse grupo, afetado diretamente em suas práticas e vínculo espiritual e cultural com o Rio Doce.

Quando da celebração do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta entre Estado (União, estados de Minas Gerais e do Espírito Santo) e empresas causadoras do rompimento da barragem de Fundão, o povo indígena Krenak não foi devidamente consultado. É necessário destacar que tal comunidade foi atingida pelo desastre no âmago de sua cultura e espiritualidade, uma vez que o Rio Doce, considerado sagrado, local de rituais espirituais e que dá nome ao Povo do Uatu, está completamente inutilizável — considerado, até mesmo, morto. O

Termo, portanto, nos concerne tanto quanto aos povos ribeirinhos da região, de modo que foi violado o direito à consulta prévia (Nota Técnica n. 01/2016/CdH/DAJ/FDCE UFMG, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Os argumentos das empresas réis reiteram a legitimidade e adequação do acordo celebrado para a gestão do caso e das reparações necessárias. Como decorrência, a ação estaria afetada pela litispendência, dado que os pedidos registrados na ação estariam contemplados em ações civis públicas anteriores, especialmente na ACP de 20 milhões, bem como falta de interesse de agir, devido à existência dos termos do TTAC. As empresas defendem a validade do acordo a impossibilidade de discuti-lo devido à ausência de pedido anulatório e à vedação de comportamentos contraditórios de acordo com o princípio da boa-fé.

A ação tem como elemento central a alta complexidade dos pedidos, das causas de pedir e dos grupos sociais atingidos que, apesar de compartilharem o contexto comum de afetação pelo desastre, apresentam características sociais, territoriais e culturais específicas, bem como dimensões de danos diversas, tanto em termos de extensão como de espécie. O tópico da petição inicial destinado à sistematização dos pedidos da ação se estende das páginas 319 a 370 (51 páginas), e os documentos que acompanham a petição, os laudos preliminares, os inquéritos civis, entre outros, ocupam mais de dez mil páginas nos volumes do processo. Esses números são alguns indícios do volume do conteúdo a ser debatido ao longo da ação.

Neste ponto dos pedidos, a ação se conecta com as anteriores, especialmente Brumadinho, no que se refere à caracterização de diferentes categorias de direitos coletivos na mesma ação. A fundamentação da legitimidade do MPF para figurar enquanto autor da ação explora o fato de que a instituição é legítima tanto para promover ações civis públicas relativas a direitos coletivos e difusos como também direitos individuais homogêneos, a despeito de cada uma das pessoas atingidas poder buscar individualmente a reparação de danos causados na mesma situação fática²². A seguir, os pedidos são sistematizados de maneira sintética, de modo ser possível identificar os diferentes espectros coletivos da ação:

22. "A despeito de cada indivíduo atingido poder buscar a tutela jurisdicional individual para seu caso específico, também é franqueada ao Ministério Público Federal a possibilidade de promover a tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos. Conforme assentada jurisprudência dos tribunais superiores, inclusive do STF, para que o Ministério Público possua legitimidade para a tutela de direitos individuais homogêneos basta que estejam presentes a relevância social (presença forte de interesse público primário) e a amplitude significativa do dano (grande número de direitos individuais lesados)." (Petição inicial, p. 100, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Tabela 38: Sistematização dos pedidos petição inicial da ACP do Caso Mariana

Categoria do pedido	Área	Detalhamento
Tutela de urgência	Garantias Financeiras e Governança	- Fundo Privado e Garantias: depósito inicial. - Capital de Giro: manutenção de capital de giro nunca inferior a R\$ 2 bilhões ou 100% das despesas previstas para os 12 meses subsequentes. - Indisponibilidade de Bens: bloqueio de bens e proibição de distribuição de lucros ou dividendos pelas empresas rés até a integral reparação do dano. - Suspensão de Financiamentos: suspensão de acesso a financiamentos e incentivos fiscais públicos (BNDES etc.) para as empresas rés. - Desconsideração da Personalidade Jurídica: quebra da autonomia patrimonial da Samarco para atingir diretamente as controladoras Vale S.A. e BHP Billiton, tornando-as solidariamente responsáveis.
	Planos de Recuperação e Diagnóstico	- Diagnóstico Independente: contratação de corpo pericial e auditoria independentes (empresas de renome global) para diagnosticar a totalidade dos danos socioambientais e socioeconômicos. - Apresentação de Planos: prazo de 90 dias para apresentação de um Plano Socioambiental e um Plano Socioeconômico abrangentes. - Fiscalização: submissão desses planos ao crivo de órgãos públicos, auditoria externa e organismos internacionais (como a ONU), com participação dos atingidos.
	Medidas Socioambientais Emergenciais	- Pesca: proibição imediata da pesca na área afetada (Rio Doce e mar) e pagamento de auxílio aos pescadores impactados. - Segurança Alimentar: monitoramento de contaminação de pescados e proibição de comercialização se houver risco à saúde (atuação da Anvisa). - Contenção de Rejeitos: interrupção definitiva do carreamento de rejeitos que ainda vazam da barragem para os rios, sob pena de multa diária. - Manejo de Rejeitos: plano para retirada e destinação ambientalmente adequada da lama depositada ao longo da bacia. - Recuperação Ambiental: início imediato de ações de reflorestamento, revegetação, recuperação de nascentes (mínimo de 10.000) e Áreas de Preservação Permanente (APPs). - Saneamento: obras para universalização do saneamento básico nos municípios atingidos e fontes alternativas de captação de água. - Biodiversidade: ações de conservação da fauna (aquática e terrestre) e monitoramento permanente da bacia e da zona costeira. - Patrimônio Histórico: recuperação emergencial de bens culturais (materiais e imateriais) e arqueológicos afetados.

Categoria do pedido	Área	Detalhamento
	Medidas Socioeconômicas e Humanitárias	• Cadastramento: conclusão do cadastro de todos os atingidos em 30 dias, sem burocracia excessiva (aceitando autodeclaração). • Direitos Básicos: garantia imediata de moradia temporária, água potável, assistência social e saúde (física e mental) aos atingidos. • Auxílio Financeiro: pagamento de auxílio mensal de R\$ 1.500,00 por núcleo familiar, mais 30% por dependente e cesta básica. • Reconstrução: projeto definitivo para reconstrução das comunidades destruídas (como Bento Rodrigues), incluindo infraestruturas públicas e privadas, em local escolhido pelas comunidades. • Povos Indígenas e Tradicionais: proteção específica e fornecimento de água/alimentos aos povos Krenak, Tupiniquim e Guarani, além da suspensão de novas licenças de exploração em seus territórios.
	Processual	• Inversão do Ônus da Prova: determinação de que cabe às empresas provar que não causaram os danos ou que eles são menores do que o alegado.
Definitivos	Reparação	• Reparação Integral: condenação solidária das empresas (e subsidiária do poder público) à reparação integral de todos os danos socioambientais e socioeconômicos.
	Compensação ambiental	Medidas compensatórias para danos irreversíveis ou temporários, incluindo: • Recuperação de 40.000 hectares de APPs e 10.000 nascentes. • Criação de novas Unidades de Conservação (ex.: Reserva na Foz do Rio Doce). • Valor mínimo de R\$ 4,1 bilhões destinados a medidas compensatórias.
	Indenizações	• Dano Moral Coletivo: pagamento de indenização não inferior a 10% do valor da causa (aprox. R\$ 15,5 bilhões). • Lucros Cessantes Ambientais: indenização pelo tempo em que a coletividade ficou privada do meio ambiente equilibrado. • Danos Individuais: reparação de todos os danos materiais e imateriais sofridos por indivíduos e grupos afetados.
	Ressarcimento ao erário	• Devolução de todos os gastos públicos efetuados em razão do desastre (mínimo de R\$ 27,4 milhões já identificados).
	Atividades econômicas	• Condenação dos réus a fomentar novas atividades econômicas na região para diminuir a dependência da mineração.

Fonte: Elaboração própria.

Essa complexidade do conflito, como será possível observar ao longo da análise, é espelhada na própria complexidade da ação em termos processuais e institucionais. Edilson Vitorelli (2018), dentro de sua tipologia de litígios coletivos, enquadra o Caso Mariana enquanto um litígio coletivo irradiado:

O litígio decorrente do desastre ambiental de Mariana, ocorrido em 5 de novembro de 2015, é o exemplo prototípico de um litígio coletivo irradiado. Nesses casos, a conflituosidade é elevada, uma vez que as pessoas sofrem lesões significativas o bastante para querer terem 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. [...] Os subgrupos sociais atingidos pela tragédia divergiram frontalmente acerca do modo como a tutela jurisdicional para o caso deveria ser buscada, rompendo com a ideia, tradicionalmente defendida, de que os direitos coletivos são indivisíveis e de que a satisfação de um significa, automaticamente, a satisfação de todos, como tradicionalmente pensava a doutrina brasileira do processo coletivo (Vitorelli, 2018, p. 3).

Além da caracterização coletiva, o Caso Mariana também traz à tona o debate sobre litígios e processos estruturais. Segundo a classificação de Edilson Vitorelli (2018) todos os litígios estruturais são irradiados, justamente devido ao elemento da complexidade. Esse debate endereça aspectos relevantes no que se refere ao procedimento e ao fluxo processual, aos instrumentos de participação de pessoas e comunidades atingidas — desafio colocado pelas pesquisas na área (Asperti; Zufelato; Garcia, 2023; Asperti *et al.*, 2025; Vitorelli; Barros, 2026) —, e às formas de execução de decisões e acordos celebrados, bem como mecanismos de monitoramento e transparência dessa implementação.

4.3.2 Análise das informações dos casos

4.3.2.1 Processamento e fluxo processual das ações coletivas

Com relação ao processamento das ações coletivas, alguns pontos puderam ser interpretados da análise e reconstrução do fluxo processual dos casos analisados. Pode-se considerar que os principais desafios ao fluxo das ACPs analisadas nesses estudos de caso se relacionam a: (i) tempo e complexidade da fase recursal; (ii) produção e/ou realização de provas; e (iii) formalidades quanto a momentos dialógicos.

Com relação ao primeiro ponto, em alguns dos casos analisados, a fase recursal representou o maior tempo da ação. A exemplo do Caso Caixa Econômica Federal, identificou-se um período superior a 7 (sete) anos. No Caso ANS, essa fase foi mais curta, porém permaneceu sendo relativamente a mais longa do processo: a tramitação dos recursos nas instâncias superiores (TRF-1, STJ e STF), que durou aproximadamente 2 (dois) anos.

Nesse mesmo sentido, o Caso Estácio também apresentou como um gargalo temporal a tramitação dos recursos até a remessa dos autos à primeira instância para retomada do curso processual. Atualmente, essa ação ainda está em curso (mais de 12 anos) e retornou à fase recursal. Esses casos ajudam a compreender como se distribuem os dez anos de prazo mediano até o arquivamento das ações coletivas mais antigas do Cacol. Além disso, sendo a fase recursal o gargalo que incrementa o tempo de tramitação dos casos estudados, somos capazes de avaliar que a redução do tempo de tramitação das ações coletivas se dá, ainda que parcialmente, pelos baixos percentuais de apresentação de recursos nas ações coletivas mais recentes, que foram analisadas com maior profundidade na amostra quantitativa do Cacol.

Todavia, neste último caso, o tempo recursal esteve associado também a outro aspecto elencado acima enquanto um desafio ao fluxo processual: a produção probatória. A realização de uma perícia contábil se alongou por um período extremamente extenso do processo e, considerando a relevância dessa prova técnica para definições mais precisas sobre os direitos pleiteados e, em alguma medida, sobre a própria coletividade deles, consequentemente, o tempo processual acompanhou os duradouros desdobramentos dessa questão. A primeira movimentação processual com relação à perícia foi o pedido realizado pela parte ré (Estácio) de produção de prova pericial em 28 de abril de 2013, cujo deferimento ocorreu em 18 de outubro de 2013. A perícia foi realizada no ano de 2025, em meio à instrução processual ocorrida após o retorno dos autos à primeira instância após longo período recursal.

Curiosamente, provas periciais são pouco frequentes nos casos da amostra quantitativa, sugerindo o que, na nossa análise, desemboca em duas possibilidades principais: (i) as partes desenvolveram novas estratégias judiciais que independem da produção de provas complexas em ações coletivas e, consequentemente, conseguiram acelerar a tramitação dos processos, preferindo a utilização de provas documentais a outras formas mais dispendiosas de instrução; ou (ii) ações coletivas muito complexas podem ter reduzido sua expressividade, considerando a sua natureza profundamente relacionada a fatos de grande complexidade.

A análise qualitativa, por meio de entrevistas, corrobora a fase recursal como um dos principais vetores de morosidade. Uma magistrada da região Sudeste observa que, embora a ação coletiva possa “caminhar rapidamente em primeira instância”, quando chega ao STJ ou ao STF “lá ela demora muito”, pois é nesse momento que a dimensão política do litígio aflora com maior intensidade (E14, Juíza, região Sudeste). Segundo a entrevistada, atores sociais com interesse no resultado passam a intervir, trazendo estudos técnicos

e promovendo debates que ampliam o nível de complexidade do julgamento. Ainda que a controvérsia já tenha sido apreciada reiteradamente em ações individuais, “o resultado da ação coletiva tem outra dimensão”, exigindo deliberação qualificada e prolongando o tempo até o trânsito em julgado.

Por fim, o Caso Brumadinho endereça o terceiro desafio identificado acima: formalidades com relação aos momentos dialógicos. O que se observou do fluxo da ação foi que, após a redução do escopo decorrente das desistências dos pedidos de ordem coletiva e difusa, um entrave aos andamentos do processo foram os sucessivos cancelamentos e reagendamentos de audiências. A despeito da ação não apresentar um tempo geral tão longo quanto às demais, essa dinâmica representou o principal obstáculo ao seu processamento. O tempo dessa ação decorrente das resoluções por acordos, especialmente realizados em tratativas extrajudiciais de alguns sindicatos com a Vale, será analisado no debate do acesso à Justiça e gerenciamento do tempo das ações.

Essas percepções sobre os casos analisados têm interlocução com os relatos e as interpretações das entrevistas sobre a morosidade, a excessiva recorribilidade e o cálculo econômico dos réus em prolongar a controvérsia. Além disso, esses resultados refletem um contexto mais amplo das ações coletivas identificado nos dados quantitativos a respeito de grandes períodos processuais nos tribunais.

O Caso Mariana traz alguns aspectos específicos para o processamento da ação devido à sua alta complexidade. Como já mencionado, a ação de Brumadinho, a despeito de ter também um objeto complexo, teve seu escopo reduzido devido à litispendência de grande parte dos pedidos com ACP ajuizada pelo MPT, o que tornou o seu processamento, em alguma medida, mais simplificado. No Caso Mariana, a ACP analisada apresenta um processamento extremamente complexo que espelha, por sua vez, a complexidade do litígio. O volume dos autos, das petições, os documentos técnicos e probatórios, a participação de pessoas e comunidades atingidas, a diversidade dos grupos sociais atingidos e contemplados pelos pedidos da ação, as intervenções e o número de incidentes criam um fluxo processual com diversos cruzamentos.

Essa contradição entre o tempo do processo e a complexidade do conflito não constitui um desvio acidental, mas um dilema estrutural do processo coletivo contemporâneo. Como revelam os aportes críticos da literatura recente, o desenho procedimental ainda é fortemente ancorado em categorias do processo individual (marcadas pela linearidade, pela bipartição dos polos e por uma concepção retrospectiva da decisão) que se mostram inadequadas para lidar com litígios policêntricos, de alta complexidade fática, probatória

e institucional (Vitorelli, 2018; Martynetz, 2022). A pressão por decisões céleres e gerenciáveis, intensificada em contextos de litigância de massa e de demandas estruturais, tende a produzir respostas que simplificam artificialmente o conflito, deslocando custos temporais, informacionais e decisórios para os grupos afetados (Cardoso, 2022). Nesse cenário, a aceleração do processamento não raro se faz à custa da qualidade deliberativa, da representatividade adequada e da efetividade material da tutela, produzindo soluções formalmente eficientes, mas substancialmente deficitárias. O caso analisado evidencia esse tensionamento em múltiplas frentes — no processamento, na instrução, na participação, nos desfechos consensuais e na execução — confirmando que a principal questão não reside apenas na duração do processo, mas na inadequação estrutural do modelo procedimental para acomodar a complexidade dos conflitos coletivos que se pretende resolver.

As entrevistas ajudam a consubstanciar a percepção sobre esse dilema. Como sintetiza a magistrada entrevistada, “casos assim andarão devagar no Brasil, nos Estados Unidos, na Inglaterra” (E14, Magistrados, região Sudeste), indicando que a morosidade, nesses contextos, não decorre apenas de ineficiência institucional, mas da própria natureza policêntrica e politicamente sensível dos litígios coletivos. A atuação de múltiplos interessados, a produção de estudos técnicos e a necessidade de audiências públicas ampliam o tempo decisório, deslocando o foco da simples duração para a complexidade deliberativa do processo. Ainda assim, as ações coletivas mais recentes analisadas na amostra processual apresentam menor tempo de tramitação do que suas antecessoras, sugerindo que, em alguma medida, foi possível acelerar a velocidade da prestação jurisdicional desses casos.

Um dos pontos observados no fluxo da ação foi o tempo para a negociação do novo Termo de Ajustamento de Condutas (TAC-Gov) na ação e a suspensão do processo entre os anos de 2016 e 2018 para o desenvolvimento de debates autocompositivos entre as partes. Essa abertura para a autocomposição após o ajuizamento da ação levou a sucessivas suspensões processuais até que as partes celebrassem o TAC-Gov em 25 de junho de 2018, o que impactou no desenvolvimento da instrução processual e na realização de perícias no caso.

Exemplificativamente, uma decisão conjunta (fls. 13.841–13.844) do dia 20 de abril de 2018 concede uma dilação de prazo (até 25 de junho de 2018) solicitada pelas empresas e com a concordância do MPF para a continuidade dos debates dos termos definitivos do acordo. A decisão ressalta a complexidade da temática e destaca a necessidade de as partes apresentarem uma postura proativa quanto à negociação e ao cumprimento dos

prazos estabelecidos, ressaltando a necessidade de não se criar uma “fadiga processual” e o “aumento do número de conflitos”:

A fase atual das negociações exige de ambas as partes uma postura proativa, em que os players saiam de suas respectivas zonas de conforto, a fim de adotarem conduta compatível com o desejo de conciliar. Todo processo de negociação que se eterniza (sem a apresentação de resultados concretos) tende a ser naturalmente infrutífero. A fadiga do processo negocial intransponível conduz ao aumento do número de conflitos, ante o próprio desgaste a que as partes se veem submetidas (Processo n. 0007205-76.2009.4.01.3500, Decisão conjunta, fls. 13.843, grifos nossos)

Além disso, o processo de escolha das assessorias técnicas independentes (ATIs) também consistiu em um momento desafiador ao processo. Como se verá na categoria sobre participação, as ATIs constituíram instrumentos relevantes para participação das pessoas e comunidades atingidas, todavia o tempo para debates sobre seu formato, formas de atuação e escolhas das entidades foi significativo. Novamente a contradição entre complexidade e tempo processual se impõe e, sobretudo em casos em que o tempo e a emergência da situação são sensíveis, como este, conciliar instrumentos processuais que possam dar conta dessa complexidade ainda é um desafio ao sistema de justiça.

As entrevistas e a análise quantitativa corroboram essa ambivalência da autocomposição no âmbito das ações coletivas. Embora reconhecida como instrumento relevante, a negociação prolongada é percebida por diversos atores como um fator que pode favorecer estratégias protelatórias, esvaziar a percepção social do dano e gerar desgaste institucional, especialmente quando não acompanhada de resultados concretos. Por esse motivo, acreditamos que o número de acordos observados na amostra analisada por métodos quantitativos seja ainda modesto.

Nesse sentido, um membro do Ministério Público observa que “quanto mais você trava a ação e o tempo passa, mais a percepção do fato, das irregularidades, das ilicitudes se perde” (E24, Ministério Público, Nordeste). Essa percepção também é associada à instabilidade do contexto político-institucional ao longo do tempo, já que “às vezes muda a conjuntura política, mudam as lideranças” (E4, Sociedade Civil, Nacional), o que tende a fragilizar compromissos anteriormente assumidos.

Ademais, representantes da sociedade civil apontam o risco de que processos de mediação se tornem meramente formais ou operem como mecanismos de renúncia substancial a direitos, referindo-se a “mediações que se tornam mera formalidade ou que buscam abrir mão de direitos” (E3, Sociedade Civil, Nacional). Em contextos de desastres e conflitos de alta sensibilidade social, essa dinâmica contribui, inclusive, para uma descrença estra-

técnica na judicialização prolongada, sintetizada na afirmação de que “se entrar com processo, nós [a empresa] vamos breca” (E45, Sociedade Civil, Sudeste). Essas percepções dialogam diretamente com a advertência judicial quanto à chamada “fadiga processual”, mencionada no caso analisado, reforçando a dimensão temporal como variável relevante na gestão do conflito coletivo.

As entrevistas também permitem qualificar a análise do tempo processual à luz da complexidade técnica dos litígios coletivos. Magistrados e magistradas destacam que a duração do processo não pode ser compreendida exclusivamente como resultado de ineficiência institucional, mas como efeito estrutural de disputas que envolvem múltiplos afetados, ampla dimensão territorial e elevado grau de especialização técnica. Como sintetiza um desembargador federal, “casos assim andarão devagar no Brasil, nos Estados Unidos, na Inglaterra” (E39, Magistrados, Sudeste). Nesse contexto, a produção da prova pericial emerge como principal gargalo temporal, na medida em que o que mais impacta é a produção da prova técnica (E16, Magistrados, Centro-Oeste), especialmente diante dos custos elevados e da escassez de profissionais qualificados, já que “não é barato fazer prova pericial” e “não é fácil [...] ter um profissional preparado para fazer essa prova pericial” (E16, Magistrados, Centro-Oeste). As entrevistas, assim, reforçam que o tempo de tramitação, em litígios dessa natureza, está fortemente condicionado a limitações estruturais e técnicas do próprio sistema de justiça.

Por fim, no que se refere às ATIs, as entrevistas revelam uma percepção igualmente ambivalente. De um lado, esses instrumentos são amplamente reconhecidos como avanços relevantes para a democratização do processo coletivo e para a promoção da paridade de armas técnicas, sendo descritos como “instrumentos fundamentais” para a participação qualificada dos atingidos (E32, Sociedade Civil, Nacional; E39, Magistrados, Sudeste). De outro, sua operacionalização é percebida como um momento crítico do processo, que demanda elevado grau de coordenação institucional, clareza normativa e disponibilidade de recursos técnicos e financeiros. A falta de estrutura adequada é apontada de forma recorrente, resumida na constatação de que “falta estrutura, falta ferramenta” (E13, Nugepnac, Norte, Nordeste e Centro-Oeste), ao passo que também se registram críticas quanto aos limites da participação efetiva, notadamente diante de práticas de escuta pouco sensível das vítimas (E31, Magistrados, Sudeste). Nesse sentido, as entrevistas ajudam a explicar, sem deslegitimar o instituto, por que a definição e implementação das ATIs tendem a tensionar o tempo processual, sobretudo em litígios marcados por urgência social.

A percepção de que a execução coletiva constitui um segundo gargalo estrutural também emerge nas entrevistas e, principalmente, na análise quantitativa. Uma magistrada (E14, Magistrados, região Sudeste) destaca que, após o trânsito em julgado, “começa o outro problema da ação coletiva, que é como você vai fazer essa execução”, ressaltando a necessidade de diálogo com múltiplos atores para definir o que é possível implementar. Em sentido semelhante, uma juíza da região Norte afirma que a ação coletiva “consegue até chegar a uma sentença em um tempo razoável”, mas que “esse gargalo da execução coletiva” representa um problema recorrente no cenário nacional (E17, Magistrados, região Norte). Esses relatos reforçam que a duração do processo não se encerra com a formação do título judicial, mas se prolonga em uma fase executiva marcada por dificuldades de coordenação, habilitação de interessados e estruturação procedimental. Mesmo nos casos mais recentes do Cacol, que são arquivados mais rapidamente do que seus antecessores, a fase de execução ainda compõe uma parte relevante da sua tramitação mediana de três anos. Nas ações de cumprimento trabalhista, por exemplo, relativamente mais simples do que as demais ações coletivas analisadas, o cumprimento da sentença chega a durar duas vezes mais do que o tempo até o proferimento da decisão que autoriza o início da execução.

Em síntese, o estudo de caso à luz dos demais achados da pesquisa evidenciam uma tensão recorrente, amplamente reconhecida pelos entrevistados e pelas entrevistadas, entre a necessidade de soluções negociadas, participativas e tecnicamente robustas e os limites temporais do processo judicial. As entrevistas sugerem que, embora tais mecanismos sejam normativamente desejáveis e socialmente relevantes, sua operacionalização, em contextos de alta complexidade e emergência social, ainda representa um desafio não resolvido para o sistema de justiça brasileiro.

Ainda nesse sentido, os períodos de desenvolvimento de estudos e perícias técnicas também exigiram um tempo significativo no processo. Considerando a proporção dos danos, a dimensão territorial de alcance do rompimento da barragem (em escala interestadual) e os diferentes contextos de afetação dos grupos sociais envolvidos, entre outros aspectos, o trabalho de análise e aferição dos danos causados necessariamente apresenta um tempo específico para o seu desenvolvimento.

4.3.2.2 O reconhecimento material e processual do caráter coletivo dos direitos pleiteados e da ação

Em alguma medida, em todas as ACPs analisadas, a o reconhecimento dos direitos pleiteados como direitos coletivos consiste em ponto fundamental do desenvolvimento processual. Em maior ou menor grau, os enquadramentos coletivos desses direitos são pautados nessas ações e implicam alguns desdobramentos processuais. No Caso Estácio, por exemplo, o debate acerca da coletividade dos direitos trabalhistas pleiteados esteve no centro da ação e implicava cenários importantes para o futuro processual, tanto no que se referia à legitimidade processual do MPT para estar como autor da ação como também na própria metodologia a ser aplicada na perícia contábil que se alongou durante o processo que, mesmo após 12 anos, ainda está em curso.

Esse cenário dialoga com percepções colhidas nas entrevistas: diversos atores destacam que a cultura jurídica brasileira permanece fortemente individualista, o que dificulta o reconhecimento da dimensão coletiva dos direitos. Um procurador regional da República afirma que a tutela coletiva ainda é pensada “à luz da tutela individual”, reduzindo sua efetividade; um advogado de organização social observa que magistrados e magistradas tendem a se identificar mais “com o sujeito individual do que com o sujeito coletivo”, e essa resistência cultural afeta o desenvolvimento processual das ACPs.

Nos demais casos, o reconhecimento dos direitos coletivos também foi ponto latente e que era desafiado argumentativamente pelas partes rés com questionamentos, sobretudo, da legitimidade ativa para a ação. Essas questões foram pautadas com relação ao MPF tanto no caso da ANS como também no da Caixa Econômica Federal, ambos com o argumento de se tratar de direitos divisíveis e, portanto, não passíveis de tutela via ação coletiva. No Caso Brumadinho, ainda que incidental, o caráter coletivo dos direitos pleiteados foi questionado quando da desistência dos pedidos coletivos e difusos da ação (por litispendência com a ação do MPT) e a manutenção da ação com relação aos direitos individuais homogêneos.

No Caso Mariana, o debate sobre o caráter coletivo dos direitos pleiteados — e como eles se estendem para ação coletiva — é suscitado com relação aos pedidos de ressarcimento de gastos públicos da União e todos os entes públicos que mobilizaram recursos de diferentes espécies devido ao rompimento da barragem. Há um questionamento preliminar pelas empresas rés da legitimidade do MPF para a defesa de “interesse público secundário” (interesses de proteção ao erário). Apresentam que o MPF teria legitimidade para

representação de direitos coletivos e individuais homogêneos, todavia esses pedidos relativos teriam a natureza de direito “individual-patrimonial”.

Essas considerações endereçam que a definição do caráter coletivo e da espécie dos direitos pleiteados é relevante não apenas em termos materiais, mas também processuais, como o próprio reconhecimento da ação como coletiva, bem como outros aspectos processuais, como legitimidade do próprio Ministério Público para figurar como polo ativo em ações cuja dúvida sobre os direitos coletivos pode conduzir à inaptidão da via processual coletiva utilizada no caso e, portanto, a adequação da representação dessa instituição.

Nesse ponto, entrevistados e entrevistadas ressaltam que a operacionalização da ação coletiva é frequentemente prejudicada pelo desconhecimento judicial: um servidor do Nugepnac afirma que juízes resistem a receber ações coletivas “porque dão mais trabalho”; uma advogada de organização de direitos humanos indica que muitos magistrados “não estão preparados para lidar com ações coletivas”; e uma juíza do TJSP reconhece que “o juiz se sente muito despreparado” para a complexidade desses casos. Essas percepções reforçam que o enquadramento coletivo tem peso processual decisivo na condução da ação.

Em termos de operacionalidade, a perquirição processual e a definição do enquadramento coletivo dos direitos têm impacto em questões processuais relevantes, como a legitimidade ativa, a adequação da via coletiva para tutela dos direitos pleiteados (interesse de agir), a representatividade adequada do legitimado coletivo, a produção probatória, entre outros aspectos. Muitas dessas implicações processuais podem resultar, como na sentença do Caso Estácio, uma decisão que pode extinguir o processo sem resolução do mérito.

As entrevistas confirmam essa tensão: organizações da sociedade civil usualmente esbarram na questão da legitimidade, apontando que a falta de reconhecimento pleno da sua possibilidade de exercerem a representação extraordinária prejudica a atuação coletiva. Os depoimentos ilustram que a definição sobre o direito coletivo pleiteado é frequentemente utilizada pelas rés como estratégia processual para contestar a legitimidade ativa e limitar o alcance da ação.

No que se refere à configuração da ação coletiva proposta, o enquadramento do direito pleiteado como difuso, coletivo *stricto sensu* ou individual homogêneo não altera necessariamente o núcleo fático da causa de pedir, mas influencia, de forma decisiva, a estrutura do pedido, a extensão da tutela pretendida e os efeitos processuais da decisão. A qualificação jurídica do direito coletivo impacta, por exemplo, o alcance subjetivo da coisa

julgada, o regime de execução, a admissibilidade da via coletiva e a própria estratégia processual adotada pelas partes.

No Caso Brumadinho, exemplificativamente, fundamentos e pedidos foram articulados a depender da espécie de direito coletivo abordado. A desistência dos pedidos de ordem coletiva e difusa e a manutenção da ação com relação aos direitos individuais homogêneos, provavelmente, alterou o curso que esse processo teria no caso de manutenção de todos os pedidos da forma como foram realizados. Essa inflexão ilustra como a qualificação jurídica dos direitos pleiteados interfere na modelagem processual da tutela coletiva.

Essa dinâmica encontra suporte nas entrevistas, que apontam o uso estratégico das ACPs para tutela de direitos individuais homogêneos como padrão recorrente. Um defensor público afirma que é necessário um “novo arcabouço normativo que facilite a execução da sentença coletiva” para evitar a pulverização de liquidações individuais; um advogado de defesa do consumidor relata que, mesmo após vitória coletiva, a pulverização de execuções individuais compromete a efetividade. Para esses entrevistados e entrevistadas, a tutela coletiva de direitos opera, em grande parte, como um enquadramento processual voltado à eficiência sistêmica, e constantemente tensionado ao longo da demanda.

O reconhecimento sobre o caráter coletivo dos direitos envolvidos na ação impacta, portanto, no desenvolvimento/operacionalização da ação coletiva, bem como conforma seu desenvolvimento. Observa-se que não se trata apenas de uma dimensão fática dos direitos pleiteados e as conexões que apresentam na realidade, mas sim de uma perspectiva processual sobre a origem desses direitos e de que forma eles podem ou não ter um processamento coletivo.

4.3.2.3 Tutela de direitos individuais homogêneos por meio de ações coletivas

Um padrão identificado em todos os casos analisados até o momento foi a utilização do instrumento da ACP para tutela de direitos individuais homogêneos, quer como pedidos únicos da ação, quer como pedidos associados a direitos coletivos de outras categorias. Nos casos ANS e Caixa Econômica Federal, os direitos individuais homogêneos consistem nos pedidos únicos da ação. Já nos casos Estácio, Brumadinho e Mariana, a princípio, os direitos individuais homogêneos aparecem associados a outros direitos coletivos. Com relação a Brumadinho, a despeito de a ACP apresentar, inicialmente, todas as categorias de direitos coletivos, a desistência parcial dos pedidos fez com que a tramitação processual corresse apenas sobre os individuais homogêneos. No Caso Mariana, a ação apresenta

todas as categorias de pedidos e, como será debatido mais à frente, alguns de natureza estrutural e prospectiva.

Como foi trabalhado na categoria anterior, o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos pleiteados impacta nos andamentos processuais, bem como estabelece os contornos da ação em termos de tutela. Os direitos individuais homogêneos consistem na expressão mais evidente da dimensão processual da tutela coletiva, isso porque são direitos de natureza individual de origem comum e que são processualmente enquadrados coletivamente.

Esses dados dialogam com as percepções qualitativas elaboradas a partir das entrevistas, que indicam o uso recorrente e estratégico das ações coletivas para a tutela de direitos individuais homogêneos (DIH). Tal constatação não implica uma crítica à utilização da ACP para DIH em si — função legítima e expressamente prevista no microssistema coletivo —, mas suscita uma reflexão quanto aos seus efeitos sistêmicos quando essa atuação não se articula a medidas voltadas à modificação estrutural da conduta do réu ou à prevenção de novas violações.

Diversos entrevistados e entrevistadas reconhecem que o uso estratégico da ACP para DIH é frequente, reproduzindo um padrão já identificado pela literatura e confirmado nos estudos de caso analisados. Em determinados contextos, essa prática pode ampliar o número de ações propostas com o objetivo de assegurar direitos pontuais de grupos de indivíduos, sem, contudo, alterar de forma estrutural a dinâmica que gerou a violação. Soma-se a isso a própria dificuldade de implementação coletiva das decisões, que frequentemente conduz à execução individualizada dos direitos reconhecidos, reforçando a fragmentação da resposta judicial. Os entrevistados e entrevistadas reforçam que a cultura jurídica brasileira permanece orientada para o indivíduo, mesmo quando se opera no microssistema coletivo. Um procurador regional da República observa que a tutela coletiva continua sendo pensada “à luz da tutela individual”, o que compromete sua efetividade e contribui para o esvaziamento de sua vocação estrutural. Uma juíza entrevistada menciona ter sentido “grande frustração” com o fato de que, mesmo em ações coletivas, o Judiciário tende a reproduzir uma lógica individualizada que impede o enfrentamento de políticas públicas e práticas institucionais ineficientes.

Além disso, diversos entrevistados e entrevistadas reconhecem que o uso estratégico da ACP para tutela de direitos individuais homogêneos é frequente, reproduzindo um padrão já identificado pela literatura e confirmado nos estudos de caso analisados. Nessas situações, a ação coletiva é estruturada prioritariamente para assegurar direitos individuali-

záveis de um conjunto de pessoas, o que pode ampliar o número de demandas voltadas à recomposição pontual de danos, sem necessariamente produzir mudanças estruturais na conduta do réu ou na dinâmica que gerou a violação.

No plano da execução, as entrevistas reforçam que os DIH evidenciam um gargalo processual significativo: a coletividade se desfaz em uma pulverização de liquidações e cumprimentos individuais de sentença. Um advogado de defesa do consumidor destaca que as liquidações individuais geram uma nova pulverização de ações perante o Judiciário, dificultando a efetividade material da decisão coletiva (E30, Sociedade Civil, Nacional). Na mesma linha, um defensor público do Rio Grande do Sul sugere a criação de um “novo arcabouço normativo” para facilitar a liquidação e execução de sentenças coletivas fora da via judicial, evitando a multiplicação de processos (E23, Defensoria, Sul).

A morosidade da execução individual é percebida como especialmente prejudicial para os representados, enquanto, para os réus, pode funcionar como incentivo à protelação. Essa assimetria é reiterada nas entrevistas como um obstáculo importante na tutela de direitos individuais homogêneos via ACP:

Essa lentidão é ainda mais crítica porque, **para as partes rés (órgãos públicos ou empresas), a morosidade joga em favor**, enquanto para a sociedade civil e os representados é um **prejuízo muito grande**” (E4, Sociedade Civil, Nacional).

Casos como o IRDR n. 3 do TJAM mostram que a tensão entre a via coletiva e a individual não é apenas teórica: o tribunal discutiu se demandas sobre DIH deveriam tramitar nos juizados especiais ou por meio de ACP, evidenciando que o próprio enquadramento processual do direito é objeto de disputa institucional.

Em síntese, as entrevistas confirmam que o foco reiterado nos DIH reflete uma cultura jurídica individualista, ao mesmo tempo que revela que a dimensão “coletiva” operada pela ACP é, em grande medida, processual — uma forma de racionalização e eficiência procedimental que dificilmente alcança transformações estruturais, especialmente considerando a falta de compreensão do microsistema coletivo: “A jurisprudência brasileira pensa a tutela coletiva à luz da tutela individual, o que gera problemas de efetividade” (E19, Ministério Público, Nacional).

4.3.2.4 Especificidades e desafios da execução e efetividade de decisões coletivas

A execução e a efetividade constituem uma dimensão central — e particularmente complexa — da análise empírica das ações coletivas. Ainda que o reconhecimento judicial de direitos represente uma etapa fundamental do processo coletivo, os dados analisados indicam que a efetividade material dessas decisões depende de fatores que extrapolam o momento do julgamento do mérito, projetando-se de forma sensível sobre a fase executiva. Essa constatação atravessa três casos examinados (Caixa Econômica Federal, Brumadinho e Mariana) e se articula diretamente com os relatos qualitativos colhidos nas entrevistas, que apontam a execução como um dos principais gargalos da tutela coletiva no Brasil.

4.3.2.4.1 Caso Caixa Econômica Federal: eficácia nacional e dificuldades executivas

No caso envolvendo a Caixa Econômica Federal, a discussão sobre a eficácia da decisão projeta uma dimensão adicional de análise: a da execução e do monitoramento do cumprimento. O reconhecimento da eficácia nacional da sentença implica que seus efeitos ultrapassam os limites territoriais da jurisdição do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, irradiando-se sobre contratos celebrados em todo o país. Esse descolamento territorial entre o órgão prolator da decisão e o campo concreto de cumprimento tende a dificultar o acompanhamento da efetividade prática da decisão, sobretudo na fase executiva.

O acórdão proferido pela Quinta Turma do TRF-1, em 31 de julho de 2013, confirmou a sentença quanto à eficácia nacional, afastando a preliminar suscitada pela CEF fundada na aplicação literal do art. 16 da LACP. O relator destacou a distinção entre eficácia da sentença e coisa julgada, citando precedentes do Superior Tribunal de Justiça — notadamente o REsp 399.357/SP, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi — para sustentar que a limitação territorial não se aplica a ações coletivas que envolvam interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e, por equiparação, interesses individuais homogêneos. O caso revela, assim, uma transição jurisprudencial relevante na interpretação do art. 16 da LACP, antecedendo inclusive o julgamento do Tema 1.075 pelo Supremo Tribunal Federal.

Do ponto de vista empírico, contudo, a ampliação espacial da eficácia da decisão tensiona a sua operacionalização prática. A execução pulverizada em múltiplos contextos locais, sem mecanismos robustos de monitoramento centralizado, abre espaço para fragmentação procedimental e para a exploração de brechas por parte dos réus. Esse diagnóstico encontra eco nos relatos das entrevistas, que apontam que, mesmo após decisões

favoráveis no mérito, a execução coletiva frequentemente se transforma em um campo de resistência, postergação ou esvaziamento do conteúdo material da tutela concedida.

4.3.2.4.2 Execução coletiva e relatos qualitativos: brechas, fragmentação e protelação

As percepções colhidas nas entrevistas reforçam esse diagnóstico. Uma advogada de organização de direitos humanos destacou que, mesmo nas “melhores decisões”, existem sempre pequenas brechas exploradas pelo Estado e por empresas, o que pode levar, em alguns casos, ao retorno de práticas que se buscava encerrar. O presidente de uma central sindical, por sua vez, mencionou o uso recorrente de “embargos de cálculo” como estratégia empresarial para retardar o pagamento de valores devidos (E6, Sociedade Civil, Nacional; e, no mesmo sentido, E35, Defensoria, Norte).

Esses relatos revelam um padrão de comportamento que tensiona a efetividade material das decisões coletivas, especialmente quando envolvem direitos individuais homogêneos. A vitória no mérito não se traduz automaticamente em reparação concreta, e a fase de execução passa a concentrar disputas que podem resultar em reversões, limitações ou atrasos significativos no cumprimento do comando judicial. A ausência de mecanismos de monitoramento centralizados, a fragmentação procedimental e a exploração estratégica de brechas jurídicas aparecem, assim, como elementos recorrentes que comprometem a realização plena dos direitos reconhecidos judicialmente.

4.3.2.4.3 Caso Brumadinho: acordos parciais e necessidade de monitoramento contínuo

No Caso Brumadinho, os desafios relativos à efetividade aparecem de forma explícita já na fase inicial da ação coletiva. Os autores requereram a distribuição por dependência em relação a uma tutela cautelar antecedente (Processo n. 0010080-15.2019.5.03.0142), no âmbito da qual haviam sido celebrados dois acordos parciais, em 15 de fevereiro de 2019 e 22 de fevereiro de 2019. A petição inicial, contudo, registra que esses acordos não estavam sendo regularmente cumpridos pela Vale S.A., o que motivou a formulação de pedidos específicos voltados ao reforço de sua execução.

Nesse contexto, um dos pedidos da petição inicial em caráter liminar *inaudita altera pars* consiste na constituição de uma comissão mista para acompanhar o cumprimento dos acordos parciais e das liminares deferidas, cuja composição integre a participação dos sindicatos autores da ação, do MPT, da Justiça do Trabalho e da Superintendência Regional

do Trabalho e Emprego. Os autores da ação ressaltam que não se trata de uma situação “normal” e que, portanto, o ritmo processual exigido para o regular cumprimento das comunicações e informações processuais pode vir a se tornar um obstáculo ao processamento da ação coletiva e, portanto, ao cumprimento dos direitos sociais. Ressaltam, literalmente:

Por se tratar de uma tutela coletiva, com centenas de trabalhadoras e trabalhadores atingidos e milhares de documentos envolvidos, a prática usual da dialeticidade processual pode vir a se transformar em um obstáculo à efetivação dos direitos sociais.

Isto é, aguardar a notícia nos autos de eventual descumprimento, para posterior provocação da ré para manifestação para que, por fim, seja proferido um provimento jurisdicional; ou, ainda, aguardar a juntada dos documentos comprobatórios do cumprimento das obrigações nos autos, para posterior análise e manifestação para, por fim, ser proferido despacho, pode vir a inviabilizar o acesso à justiça e o princípio da economia e celeridade processuais.

Nessa medida, a presente demanda exige uma cooperação que vá para além dos atos processuais atomizados, garantindo-se mais dinamicidade e efetividade às tutelas deferidas e acordos homologados (Processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142, Petição Inicial, p. 98).

A petição inicial é explícita ao afirmar que, diante de uma tutela coletiva envolvendo centenas de trabalhadoras e trabalhadores atingidos e milhares de documentos, aguardar sucessivas manifestações nos autos — para somente então proferir novos provimentos jurisdicionais — poderia inviabilizar o acesso à justiça e comprometer os princípios da economia e da celeridade processuais. Nesse sentido, os autores sustentam a necessidade de uma forma de cooperação que vá além de atos processuais atomizados, garantindo maior dinamicidade e efetividade às tutelas deferidas e aos acordos homologados (Processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142, Petição Inicial, p. 98).

Esses elementos indicam que, em litígios de alta complexidade, o cumprimento de acordos depende de monitoramento constante e próximo, o que nem sempre é compatível com as estruturas tradicionais do processo judicial. A execução, nesses casos, deixa de ser uma etapa meramente consequencial e passa a demandar arranjos institucionais específicos para evitar o esvaziamento material das soluções pactuadas.

4.3.2.4.4 Caso Mariana: acordos, governança e efetividade

No Caso Mariana, a análise da efetividade se desloca de modo ainda mais nítido para a forma como os acordos são implementados (ou deixam de sê-lo) ao longo do tempo. A Petição de 30 de setembro de 2020 (n. 343418872) destaca que o Termo de Ajustamento de Conduta de Governança (TAC-Gov) foi concebido justamente para corrigir deficiências do TTAC, especialmente no que se refere à ausência de mecanismos adequados de par-

ticipação das pessoas atingidas no processo decisório. O TAC-Gov instituiu um modelo de governança orientado à participação direta e qualificada dos atingidos, com a criação de comissões locais e a previsão de assessorias técnicas independentes.

A petição, contudo, registra que a não contratação integral das assessorias técnicas independentes pelas empresas rés inviabilizou a implementação efetiva dos mecanismos de participação previstos no acordo, impedindo o avanço do processo de repactuação. Apesar de o TAC-Gov ter estabelecido um regime temporal específico (com suspensão da ação civil pública por 24 meses), esse prazo se encerrou sem que as condições necessárias à repactuação tivessem sido plenamente implementadas, o que levou as instituições requerentes a sustentar a perda automática de eficácia da suspensão e a necessidade de retomada do regular andamento da ação.

Esse diagnóstico é reforçado por debates públicos institucionais, como o registrado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2022, nos quais se apontam críticas reiteradas ao descumprimento do direito à participação social e ao déficit informacional. Conforme registrado, “ouvir” não se converteu em “participar”, e a atuação das defensorias não substituiu a participação direta das pessoas atingidas nas decisões que afetam suas vidas. A ausência ou implementação insatisfatória das assessorias técnicas independentes nos territórios aparece como fator central para a limitação da participação informada e efetiva (ALMG, 2022).

Ainda que o Acordo Judicial de Reparação Integral e Definitiva, homologado pelo STF em 6 de novembro de 2024, tenha abarcado o TAC-Gov e os instrumentos de governança anteriores, substituindo-os por um novo modelo previsto no Anexo 19, os dados analisados indicam que os problemas de efetividade persistem como questão empírica aberta. Relatórios e análises públicas apontam atrasos em indenizações, reassentamentos incompletos e a exclusão de parcela significativa dos atingidos dos programas indenizatórios, especialmente em razão dos critérios de elegibilidade do Programa de Indenização Definitiva (Estúdio Jota, 2025).

A literatura interdisciplinar sobre o desastre de Mariana reforça a leitura de que os entraves à efetividade da reparação não se esgotam na dimensão jurídico-formal dos acordos celebrados, mas se projetam sobre a própria arquitetura institucional da execução. Espíndola *et al.* (2025), ao analisarem o caso a partir do conceito de *envirotechnical* regime, demonstram que o processo de reparação se desenvolve em um contexto de pluralismo de regimes normativos em disputa — jurídico estatal, econômico, tributário e comunitário — cujas racionalidades frequentemente colidem na fase de implementação. Nesse

cenário, a execução deixa de operar como mera etapa consequencial da decisão ou do acordo e passa a constituir uma arena de poder, marcada por fragmentação institucional, assimetria informacional e dissociação entre o tempo das necessidades das populações atingidas e o tempo burocrático das instâncias responsáveis pela reparação.

A análise evidencia, ainda, que a centralização da governança e a substituição progressiva de mecanismos de participação direta por modelos gerenciais tendem a reproduzir déficits de efetividade já observados em instrumentos anteriores, como o TTAC e o TAC-Gov, reforçando a percepção de que a celebração de acordos de grande magnitude não elimina, por si só, os riscos de esvaziamento material da tutela coletiva. Nesse sentido, a análise de Espíndola *et al.* (2024, p. 16):

Nossa fonte explica que hoje as comissões de atingidos e suas lideranças são muito ativas, atentas a tudo o que acontece. Articuladas em um grupo de WhatsApp, elas se comunicam e qualquer sinal que surge em qualquer território e de imediato repassam as informações. Nesses 10 anos, cresceu a organização e o movimento de luta por direitos. Para nossa fonte, os acordos firmados até fracassaram porque não contaram com a participação dos atingidos. Assim, teria ocorrido com o TTAC, o TAP, o ATAP e o TAC-Gov. “Mesmo a repactuação assumida pelos governos, a gente percebe nos decretos que saem... feita sem ouvir os atingidos, sem a participação das pessoas atingidas do território” (Liderança 01). Vários territórios questionaram o processo. Nesses 10 anos de caminhada, vários atingidos, infelizmente, faleceram. Hoje, muitas lideranças de atingidos “começam a ocupar os espaços nos conselhos municipais, reivindicar espaço nos conselhos estaduais e conquistar espaço nos conselhos federais para lutar pelos seus direitos, não só pelos recursos da repactuação, mas também por políticas públicas” (Liderança 01). Na opinião da nossa fonte (Liderança 01), é fundamental “promover as lideranças oriundas do território, aquelas nativas do território”, pois os atingidos e atingidas “precisam ser protagonistas do processo, porque vivem e continuarão no território e os seus descendentes também.

O ensaio “Desastre, poder e conflitos na Bacia do Rio Doce: da Fundação Renova ao Acordo de Repactuação” (Lordelo *et al.*, 2025) analisa o processo de reparação do desastre de Mariana a partir de uma chave crítica, evidenciando como os arranjos institucionais construídos após o rompimento da barragem operaram menos como instrumentos de reparação e mais como mecanismos de gestão e contenção do conflito. Ao reconstruir a trajetória que vai da criação da Fundação Renova ao Acordo de Repactuação de 2024, os autores demonstram que o modelo adotado produziu uma reorganização assimétrica do poder decisório, concentrando nas empresas responsáveis e em instâncias técnicas centralizadas a definição dos rumos da reparação, com reduzido protagonismo das comunidades atingidas.

A Fundação Renova é descrita como o eixo desse arranjo, funcionando como entidade privada encarregada da execução de políticas públicas de reparação sob uma retórica

de eficiência e neutralidade técnica. No entanto, sustenta-se, no texto, que tal desenho promoveu um deslocamento do conflito para o plano tecnocrático, no qual decisões substantivas passaram a ser apresentadas como escolhas técnicas inevitáveis, restringindo o espaço de contestação política e jurídica. Esse processo contribuiu para a despolitização da reparação, ao subtrair dos atingidos a possibilidade de influenciar efetivamente os critérios e as prioridades adotados.

Nesse contexto, as matrizes de danos ocupam posição central na crítica formulada pelos autores. Embora apresentadas como instrumentos de racionalização e padronização da indenização, essas matrizes são analisadas como mecanismos de simplificação administrativa de danos complexos, sociais, territoriais e culturais. A categorização rígida dos prejuízos e a atribuição de valores pré-fixados produziram uma homogeneização artificial das experiências de perda, desconsiderando desigualdades internas, modos de vida específicos e impactos imateriais de difícil quantificação.

Além disso, o ensaio destaca que as matrizes foram construídas de forma verticalizada, com participação limitada das comunidades atingidas, convertendo a negociação em um processo assimétrico de adesão a parâmetros previamente definidos. Em um contexto marcado por informalidade econômica e vulnerabilidade social, a exigência de comprovação documental e a rigidez dos critérios de elegibilidade resultaram em subindenização recorrente e exclusão de parcelas relevantes dos danos sofridos, esvaziando o caráter consensual do modelo.

Por fim, o texto interpreta o Acordo de Repactuação de 2024 como o reconhecimento institucional do esgotamento desse arranjo. A extinção da Fundação Renova e a recentralização da execução no poder público indicam a admissão de que a gestão privada e tecnocrática da reparação não foi capaz de assegurar legitimidade, efetividade e justiça distributiva. O ensaio, assim, contribui para uma leitura crítica da autocomposição em desastres ambientais, ao demonstrar que acordos e instrumentos consensuais, quando dissociados de governança independente, matrizes de danos flexíveis e participação substantiva dos atingidos, tendem a reproduzir assimetrias de poder e a limitar o alcance reparatório.

Nesse contexto, o Caso Mariana evidencia que a celebração de acordos não elimina, por si só, os desafios associados à sua execução. A efetividade passa a depender de mecanismos robustos de monitoramento, transparência, participação e fiscalização contínua, sob pena de reprodução de déficits já observados em modelos anteriores.

4.3.2.5 Participação de outros atores processuais e diálogo interinstitucional

A análise dos casos selecionados permitiu identificar perspectivas relevantes sobre a atuação de outros atores processuais para além das partes formais da demanda, evidenciando a complexidade relacional que marca o desenvolvimento das ações coletivas. Ainda que essa atuação se manifeste de forma heterogênea entre os casos, observa-se a presença de múltiplos agentes institucionais e sociais que influenciam o curso do processo, seja na produção de informações, na formulação de soluções processuais ou na mediação de conflitos subjacentes.

Nos litígios de maior envergadura e complexidade, essa multiplicidade de atores tende a se intensificar, revelando dinâmicas de diálogo interinstitucional e arranjos participativos que extrapolam o modelo tradicional de condução do processo coletivo. Nesse contexto, ganham relevo as problematizações relacionadas aos instrumentos de participação de pessoas e comunidades atingidas, bem como os limites e as potencialidades desses mecanismos no interior do processo judicial, aspectos que se mostram centrais para a compreensão da governança processual das ações coletivas analisadas.

As entrevistas qualitativas já sinalizam a importância dessa multiplicidade de atores e do diálogo interinstitucional na condução de ações coletivas complexas. Diversos entrevistados e entrevistadas destacam que a atuação conjunta entre legitimados coletivos (v.g., MP, defensorias, associações e sindicatos) vem sendo fortalecida, embora isso represente uma mudança cultural significativa em relação a uma tradição mais individualista e corporativa. Organizações da sociedade civil relatam que atuar em parceria “fortalece muito” a incidência coletiva, enquanto centrais sindicais enfatizam o valor das ações conjuntas entre federações e confederações.

No Caso Estácio, foi identificada a intervenção de terceiro interessado na figura do Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro e Região (Sinpro). O pedido de habilitação foi realizado em 3 de junho de 2024, e a primeira manifestação em 10 de junho de 2024. Diante dessa manifestação, o MPT pediu a retirada do feito da instrução presencial devido às novas manifestações trazidas pelo sindicato, o que foi indeferido pelo juízo em 3 de julho de 2024. Sobre essa atuação, o que se pôde observar foi uma entrada tardia do sindicato, considerando que a ação iniciou em 2012, pendendo algumas dúvidas quanto ao potencial de implicação e influência que esse ator pode/poderá ter nos debates processuais neste momento da ação.

Essa entrada tardia dialoga com falas dos entrevistados e entrevistadas sobre assimetrias na participação: embora movimentos sociais e entidades sindicais desejem intervir, muitas vezes o fazem em fases já avançadas do processo — seja por falta de informação, seja por barreiras de acesso. Entrevistados e entrevistadas também apontam que o Ministério Público tem uma atuação mais complexa e variada, sendo percebido ora como parceiro, ora como ator distante, o que influencia dinâmicas de colaboração.

No Caso Brumadinho, existem algumas intervenções, como a do MPT enquanto *custos legis*, e de terceiros interessados, sendo eles Fiocruz, Superintendência Regional do Trabalho de Minas Gerais e Wilton Alves de Souza. Além disso, o caso já endereça algumas complexidades da participação, considerando a extensão e diversidade dos danos e as diferentes categorias de pessoas atingidas pelos efeitos do acidente de trabalho. Possivelmente, a questão da participação seria ainda mais relevante no caso, se não fosse a redução do objeto da ação logo no início do seu processamento.

Essa complexidade pôde ser notada, de início, pelo pedido, já na petição inicial, da instauração de uma comissão mista, como mencionado no tópico anterior. A ideia da existência de um espaço com participação de diferentes órgãos e entidades para o monitoramento do cumprimento dos acordos parciais e liminares denota a importância da participação não apenas na produção de provas e outros aportes para as decisões coletivas, mas também para o acompanhamento de sua efetivação.

Esse desenho de comissões mistas, espaços compartilhados e canais de monitoramento dialoga diretamente com as percepções das entrevistas sobre a importância de mecanismos formais e informais de diálogo. Entrevistados e entrevistadas destacam que audiências públicas, mesas de negociação e mediação podem ser muito saudáveis para o sistema como um todo, sobretudo pela capacidade de reduzir o tempo processual e gerar soluções consensuais mais efetivas. Porém, também há ressalvas: organizações de direitos humanos alertam que mediação não pode ser utilizada para “abrir mão de direitos garantidos”, e magistrados e magistradas relatam a existência de acordos realizados sem transparência suficiente em desastres como Samarco, Braskem e Vale.

Ainda neste caso, algumas outras formas de participação e diálogo interinstitucional permearam a instrução da ação: o juízo determinou a expedição de ofícios (a pedido dos autores) para a Fiocruz e a Superintendência Regional do Trabalho, solicitando informações especializadas e relatórios técnicos sobre o acidente e a saúde mental dos sobreviventes. As respostas (Relatório SRT e Resposta Fiocruz) foram recebidas e juntadas aos autos para ciência das partes. Além disso, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas

Gerais foi oficiado para averiguação de manifestação realizada pelos autores na ação a respeito do uso de trabalhadores sobreviventes em atividades de resgate.

As audiências e a celebração de acordos também foram mapeadas no caso como espaços de diálogo, como se verá no tópico a seguir. Além das audiências formalmente realizadas no âmbito da ação, acordos foram apresentados para fins de homologação a partir de reuniões realizadas por alguns sindicatos com a Vale. Ainda há que se analisar mais detidamente o formato desses debates e o endereçamento desses acordos, a fim de compreender a representatividade e até mesmo a legitimidade das negociações realizadas.

Como se hipotetizou no Caso Brumadinho — de que a participação teria ganhado maior relevância processual se não fosse a redução dos pedidos devido à litispendência —, o Caso Mariana traz elementos para compreensão do quanto a complexidade do litígio e, por conseguinte, do processo, impõe maiores desafios de diálogos e participação tanto no que se refere à representatividade de todos os grupos sociais envolvidos quanto no que se refere às próprias formas de operacionalização desses instrumentos em âmbito processual.

Com relação à participação, foi possível observar dois eixos centrais: (i) mecanismos e espaços de participação das pessoas e comunidades atingidas; e (ii) contratação de assistentes técnicos para o desenvolvimento e a análise de dados sobre os danos a serem reparados e os planos de atuação a serem implementados.

No que se refere à participação das pessoas e comunidades atingidas, observa-se no Caso Mariana diferentes instrumentos de participação utilizados ao longo do processo. Alguns deles podem ser considerados verdadeiras inovações que foram refletidas no contexto dos desastres de barragens na região da Minas Gerais (e não estritamente relacionados à ACP analisada), como é o caso das já mencionadas assessorias técnicas independentes (ATIs). Esse processo de adensamento das formas de participação tem relação com a complexidade do caso e o nível de irradiação dos interesses e grupos sociais envolvidos, como já mencionado.

Os instrumentos de participação identificados no caso foram:

- Comissões de atingidos: formas de organização da sociedade civil para fins de representação em espaços de diálogo e decisão. Essas comissões foram identificadas com atuação em juízo e junto à Fundação Renova, como também participaram dos encaminhamentos relativos à escolha e contratação das ATIs no caso.

- Fórum de observadores: instituído a partir da homologação do TAC-Gov, trata-se de órgão de natureza consultiva composto por “representantes da sociedade civil, grupos acadêmicos, das pessoas atingidas e comunidades tradicionais” (Sentença Conjunta, Sessão Solene de Conciliação, Processo n. 23863- 07.2016.4.01.3800).
- Assessorias técnicas independentes: consistiu em um dos instrumentos centrais de participação das pessoas e comunidades atingidas, sendo previstas no aditivo de TAP e no TAC-Gov (Cláusula primeira) e, inclusive, regulamentada em legislação federal e estadual no contexto dos desastres em Minas Gerais. Nos autos está registrado o processo de escolha dessas entidades, incluindo relatórios do Fundo Brasil de Direitos Humanos (entidade responsável pela garantia de isenção da seleção) e atas de assembleias nas quais as pessoas atingidas debateram e votaram as assessorias. Nos autos, foram identificadas as seguintes instituições: Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (Adai); Associação Mineira de Defesa Ambiental e Social (Aedas); e Cáritas Brasileira.

O processo de escolha dessas ATIs foi operacionalizado com a territorialização da bacia para fins de alinhamento entre a comunidade atingida e a entidade a ser escolhida, realização de reuniões para escolha em diferentes espaços que não os do sistema de justiça, inclusive locais informais localizados nas próprias comunidades, e votação realizada pelas próprias pessoas atingidas.

Em 30 de junho de 2019, o MPF apresentou documento com o resultado do processo de escolha das ATIs por alguns territórios ao longo da bacia, existindo, naquela data, alguns outros em que o processo ainda estava em curso. Segundo o MPF:

Esses processos de escuta informada, auxílio na mobilização e aprofundamento do engajamento comunitário, credenciamento das entidades (precedido de chamada pública), com posterior apresentação, aos atingidos, dos dados destas mesmas entidades já previamente analisados e verificados (segundo rígidos padrões de controle) para ciência, conhecimento e exercício do direito de impugnação cidadã, culminaram, por fim, com a realização de 161 eventos de apresentação das propostas pelas credenciadas para cada território (propostas estas submetidas ao crivo e recomendações de Comitê Independente de Especialistas) e escolha (Anexo 1) com a participação direta, segundo o Fundo Brasil, de milhares pessoas atingidas da Bacia do Rio Doce e Área Litorânea, acompanhados, sempre e presencialmente, em todas as ocasiões, por representantes do Ministério Público e das Defensorias Públicas. Conforme previamente ajustado, Fundação Renova, Samarco, Vale e BHP não tiveram qualquer participação no processo (Processo n. 23863- 07.2016.4.01.3800).

Nos autos, foram identificadas as seguintes ATIs selecionadas pelos territórios do Rio Doce: Cáritas Diocesana Itabira, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (Ae-

das), Centro Agroecológico Tamanduá (CAT), Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (Adai). Posteriormente, o Território Quilombola de Degredo (ES) e o Território Indígena Krenak escolheram, respectivamente, a Associação dos Pescadores e extrativistas e Remanescentes do Quilombo Degredo (Asperqd), Instituto de Pesquisas e Ações Sustentáveis (iPAZ).

A atuação das ATIs concentrou-se em três frentes: (i) organização das demandas da população para serem endereçadas ao sistema de justiça; (ii) informação e orientação das comunidades atingidas pelos andamentos processuais; e (iii) reconhecimento e tematização de grupos invisibilizados ao longo do processo.

- Audiências públicas e reuniões: identificados momentos de escuta e debate das pessoas e comunidades atingidas sobre levantamento de danos e programas de reparação. Além disso, esses espaços de reunião foram registrados como momentos de mobilização da população e suas dificuldades com relação ao processo e entidades envolvidas na reparação, como a Fundação Renova. Logo, esses espaços além de responsáveis pela coleta de informações para objetivos processuais, representavam formas de mobilização social durante o processo.
- Metodologias participativas de diagnóstico: mobilização de formas de mapeamento de danos que levassem em consideração danos não necessariamente aferíveis pelas vias tradicionais, como formulários. Alguns desses mecanismos são apresentados em relatórios da Defensoria Pública e das ATIs ao longo do processo com o objetivo de trazer à tona informações e danos de grupos até então invisibilizados, a exemplo das mulheres artesãs.
- Instâncias de governança: garantia de participação institucionalizada de representantes das pessoas e comunidades atingidas no Comitê Interfederativo e nas Câmaras Técnicas, conforme previsto nos termos do TAC-Gov, para fins de fiscalização da atuação da Renova.

Em outra perspectiva, o acordo inova substancialmente o sistema de governança ao reformular o COMITÊ INTERFEDERATIVO — CIF, prevendo inclusive a participação dos atingidos no processo decisório. O CIF, auxiliado pelas CÂMARAS TÉCNICAS, manteve as atribuições de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas à Fundação Renova pelo TTAC, promovendo a interlocução permanente entre os atores envolvidos. O CIF, composto de representantes da União, dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, dos Municípios, das Defensorias Públicas e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce-CBH-Doce, funciona como última instância decisória na esfera administrativa. Tal postulado é fundamental para ter-se segurança jurídica no âmbito da esfera administrativa, evitando-se decisões ambientais contraditórias (Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Essas formas de participação identificadas no caso, a despeito de não exaustivamente representarem todas os momentos e espaços mobilizados no processo, sinalizam experiências que podem representar um acúmulo institucional para fins de aplicação em outros casos complexos, tanto de desastres como de outras áreas e temáticas. Essas iniciativas foram institucionalizadas no processo, mas também representaram disputas das pessoas e comunidades atingidas, dos movimentos sociais e de outras formas de organização social por espaço e voz no processo, o que traz a relevância dessas pontes entre processo e realidade para qualificação dos debates e aprofundamento das perspectivas sobre os litígios reais.

Concomitante aos ganhos e aprendizados institucionais, alguns questionamentos pendem sobre a suficiência e real eficácia desses mecanismos de participação. Importa considerar alguns desafios de operacionalização desses mecanismos inovadores que implicam, também, uma complexidade no próprio processo participativo e o desenvolvimento necessário de uma permeabilidade institucional a essas formas mais diretas de participação. A incipiência desses mecanismos ainda é acompanhada de gargalos a serem enfrentados no âmbito das ações coletivas.

O outro eixo identificado foi a contratação de assistentes técnicos para a elaboração de diagnósticos de danos socioambientais e socioeconômicos. A primeira previsão foi no âmbito do Termo de Acordo Preliminar — TAP (2017), com a indicação das entidades Lactec e Ramboll, e, posteriormente, com indicação de novos *experts* no âmbito do aditivo de TAP (2018), sendo eles: Fundação Getulio Vargas e Fundo Brasil de Direitos Humanos.

Nos autos, é possível identificar a atuação dessas entidades na análise e no desenvolvimento de subsídios técnicos para aferição dos danos e formulação de planos a serem implementados, bem como acompanhamento de processos participativos nas comunidades atingidas. Os trabalhos técnicos desenvolvidos pela FGV podem ser encontrados em uma página do MPF que concentra os relatórios, as matrizes e as notas técnicas produzidas no âmbito do Projeto Rio Doce conduzido pela instituição. A atuação da FGV pode ser verificada em diferentes momentos processuais com suas respectivas manifestações técnicas.

Como já pontuado, o Fundo Brasil de Direitos Humanos atuou no credenciamento e no processo de escolha das ATIs, apresentando relatório com os registros dessas atividades nas comunidades atingidas. Esses relatórios constam no documento Anexo I, de petição do MPF de 30 de abril de 2019, a partir da folha 14.046 dos autos. Os relatórios especificam o processo em diferentes territórios ao longo da Bacia do Rio Doce identificando as características territoriais, a consolidação das comissões de atingidos, o recebimento das propostas das ATIs e o processo de escolha, detalhando a metodologia, as ATIs que

apresentaram propostas e o processo de deliberação. Esses relatórios são elaborados a partir de registros escritos e fotográficos das reuniões das comunidades atingidas.

Há uma forte crítica da sociedade civil e de alguns magistrados e magistradas à exclusão das vítimas dos espaços efetivos de tomada de decisão. Representantes de organizações de atingidos denunciam que acordos bilionários são frequentemente costurados em arenas fechadas, entre empresas, Ministério Público e Defensoria Pública, sem a presença ou a consulta direta às comunidades afetadas: “O Ministério Público, a Defensoria Pública, tomam para si todo o poder de negociar [...] fazem acordos quando querem [...] não perguntam para ninguém” (E32, Sociedade Civil, Nacional). Essa dinâmica alimenta a percepção de expropriação da voz dos atingidos e reforça a sensação de que o processo coletivo, em vez de instrumento de tutela, converte-se em mais um espaço de reprodução de assimetrias.

Nesse contexto, a criação das assessorias técnicas independentes (ATIs) aparece, tanto nos autos quanto nas entrevistas, como uma resposta institucional relevante para mitigar o déficit de participação e a desigualdade informacional. No caso do desastre de Mariana, a previsão de assistentes técnicos no âmbito do Termo de Acordo Preliminar (TAP) e de seus aditivos – com a atuação de entidades como Lactec, Ramboll, Fundação Getulio Vargas e Fundo Brasil de Direitos Humanos – estruturou um modelo voltado à produção de diagnósticos técnicos, à formulação de subsídios para planos de reparação e ao acompanhamento de processos participativos nas comunidades atingidas. Os relatórios técnicos e os registros do processo de credenciamento e escolha das ATIs evidenciam um esforço formal de institucionalização da escuta e de fortalecimento da capacidade técnica das populações afetadas.

Isso porque a atuação das ATIs, como indicado em uma das entrevistas (E46, Sociedade Civil, Sudeste), envolve o acompanhamento do território e da comunidade de uma forma mais integral, envolvendo também o acompanhamento das ações coletivas e a integração da comunidade aos espaços participativos, o que muitas vezes é determinado via decisão judicial:

As ATIs acompanham tudo o que acontece no território. Tudo o que diz respeito ao território atingido e à reparação diz respeito à ATI. [...] Tem, inclusive, um sistema de monitoramento do processo, da ação coletiva. Então, todas as etapas são acompanhadas de perto pela assessoria. E quando tem algum tipo de definição específica que a assessoria precisa, vamos dizer assim, respaldar ou acompanhar ainda mais de perto, aí isso vem na decisão judicial. Então, por exemplo, a escolha das pessoas que vão participar no sistema de participação. [...] Então, fez toda a seleção das pessoas para participar do sistema de participação do TAC-Gov e aí é obrigatório que a ATI acompanhe cada reunião. Então, a reunião só é legítima, ela só pode acontecer num território, se tiver a ATI. Aí é uma decisão judicial para que a ATI esteja lá (E46, Sociedade Civil, Sudeste).

As entrevistas corroboram essa leitura ao apontar as ATIs como um avanço fundamental para a construção de uma mínima “paridade de armas” técnica entre comunidades, empresas e atores institucionais (E32, Sociedade Civil, Nacional; E39, Magistrado, Sudeste). Contudo, os relatos também revelam uma tensão persistente entre a existência formal desses mecanismos e sua efetividade substantiva. Mesmo com suporte técnico qualificado, decisões centrais continuam sendo tomadas em espaços pouco permeáveis às prioridades, aos tempos e às percepções das vítimas, o que limita o impacto real da participação.

Essa ambiguidade se expressa de forma emblemática no relato de uma magistrada sobre acordo celebrado em desastre na região Sudeste, no qual se admitiu que a empresa responsável se tornasse proprietária dos bairros destruídos após a estabilização do solo — solução classificada como uma “aberração ética”, decorrente da ausência de uma escuta sensível e qualificada das comunidades atingidas (E31, Magistrados, Sudeste). O episódio ilustra como a incorporação de instrumentos participativos, quando dissociada de uma transformação mais profunda das práticas decisórias, pode coexistir com resultados materialmente desconectados das expectativas e necessidades das vítimas.

Atores da sociedade civil enfatizam a necessidade de garantir a presença das pessoas atingidas nos espaços de audiência e negociação, ainda que reconheçam que esses mecanismos são pouco utilizados. A inclusão de *amici curiae* de movimentos sociais também é vista como estratégia relevante para qualificar decisões, ampliando o diálogo com saberes e experiências externas ao processo formal.

A literatura especializada sobre desastres socioambientais e processo coletivo permite qualificar teoricamente esse arranjo institucional. Como sustentam Asperti, Zufelato e Garcia (2022), as assessorias técnicas independentes (ATIs) não devem ser compreendidas como meros auxiliares técnicos ou extensões da prova pericial judicial, mas como instrumentos voltados à reconstrução das condições materiais de participação direta, efetiva e informada dos titulares do direito material em litígios coletivos complexos. Nesse sentido, as ATIs operam como mecanismos de enfrentamento das assimetrias estruturais de poder e informação que caracterizam conflitos envolvendo grandes empreendimentos e populações vulnerabilizadas, permitindo que os atingidos deixem de ocupar a posição de espectadores para assumir protagonismo na definição das soluções reparatórias.

Essa concepção teórica ajuda a compreender tanto o potencial quanto os limites observados no caso do Rio Doce. Embora o desenho institucional das ATIs — com previsão em acordos homologados judicialmente, processos participativos de escolha e atuação interdisciplinar nas comunidades — represente um avanço em relação ao modelo tradicional de

legitimação extraordinária, sua implementação revelou entraves significativos. Conforme destacado pela doutrina, a estrutura do processo coletivo brasileiro, fundada na substituição processual *ope legis*, tende a concentrar o poder decisório em atores institucionais intermediários, gerando tensão entre representação formal e participação substantiva das vítimas. Nesse contexto, as ATIs emergem como tentativa de reequilibrar essa relação, mas enfrentam resistências jurídicas e políticas que limitam sua eficácia (Garcia, 2021).

Um dos pontos centrais identificados pela literatura (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022) é a confusão recorrente entre independência técnica e neutralidade. As ATIs são concebidas como independentes, mas não neutras, na medida em que atuam deliberadamente em favor dos interesses das comunidades atingidas, a partir de escolha livre e autônoma dessas populações. A tentativa de submeter essas assessorias a critérios de neutralidade ou de restringir sua atuação com base em supostas orientações políticas revela, segundo os autores, uma incompreensão do papel dessas organizações e acaba por esvaziar sua função participativa. Soma-se a isso a resistência das empresas causadoras do dano, que frequentemente contestam escopo, prazos e custos das ATIs, deslocando esses conflitos para a arena judicial e criando verdadeiros “limbos processuais” que retardam ou inviabilizam sua atuação.

Esse quadro dialoga diretamente com os achados empíricos da pesquisa. As entrevistas revelam que, mesmo quando reconhecidas formalmente como avanço, as ATIs não conseguem, por si só, romper a lógica de decisões tomadas em espaços institucionais fechados. A crítica recorrente à celebração de acordos bilionários sem consulta efetiva às comunidades indica que a existência de instrumentos participativos não garante, automaticamente, uma escuta qualificada ou influência real dos atingidos nos rumos do processo. Como aponta a doutrina, o fator tempo opera sistematicamente em favor do poluidor: a demora na implementação do apoio técnico desgasta as comunidades, fragmenta a mobilização coletiva e induz à aceitação de soluções individualizadas e financeiramente imediatas, em detrimento da reparação integral dos danos e da preservação dos modos de vida (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022).

Essa expectativa é reforçada pelas entrevistas, que destacam o papel dos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (Nugepnacs) na promoção do diálogo e da articulação institucional. Servidores desses núcleos relataram que o gerenciamento de ações coletivas só se torna efetivo com ferramentas tecnológicas avançadas e com integração entre tribunais (E7, Nugepnac, Norte; E22, Nugepnac, Sudeste), o que é especialmente crucial em litígios complexos como Mariana, marcados por multiplicidade de processos, atores e informações técnicas.

Observa-se dos casos, articulados com as entrevistas, que as ações coletivas no geral são desafiadoras em termos participativos em menor ou maior grau, dada a coletividade e multiplicidade de pessoas e/ou grupos sociais. Esses aspectos repercutem tanto nas regras de representação e substituição processuais (adequação e pertinência) como nos instrumentos de participação previstos formal e processualmente. Algumas dessas ações, devido à complexidade e o grau de ineditismo dos cenários que são conduzidos ao Judiciário (a exemplo do Caso de Mariana), configuram verdadeiros espaços de desenvolvimento de novas perspectivas processuais para a participação, refletindo instrumentos inovadores e abordagens para que seja possível operacionalizar uma participação mais alinhada com a coletividade representada em juízo. Possivelmente, essas experiências processuais estabelecem novos parâmetros de participação para casos futuros de igual complexidade.

4.3.2.6 Existência, papel e dinâmicas processuais de acordos nos casos analisados

A questão dos acordos pode ser analisada a partir do Caso Brumadinho, cujo desenvolvimento processual foi marcado pela realização e homologação de diversos acordos parciais entre alguns sindicatos e a Vale. Os demais casos não apresentaram acordos.

Inicialmente, não houve acordo nas audiências de conciliação convocadas pelo juízo (9/7/2019; 19/8/2019; 17/2/2020) e esses agendamentos foram impactados por cancelamentos e agendamentos de datas. Posteriormente, alguns sindicatos apresentaram termos de acordos para homologação que teriam sido realizados a partir das reuniões judiciais e tratativas extrajudiciais com a Vale e aprovados em assembleia. O juiz da causa convocou a realização de uma audiência pública que, devido às restrições da pandemia de covid-19, foi realizada por meio de uma videoconferência. Nesse contexto, os termos dos acordos foram debatidos, ao mesmo tempo que foram apresentados adendos²³.

23 “O ideal, em casos como o ora analisado, seria a apreciação dos termos destes acordos, com homologação posterior, em audiência pública, com a participação de todas as partes e intervenientes do processo, além da possibilidade da intervenção de outras pessoas interessadas, considerando a grande abrangência dos seus termos e as implicações para uma gama extensa de trabalhadores, todos ligados, direta ou indiretamente, ao acidente que ocorreu quando houve o rompimento da barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão. Entretanto, a realidade atual, decorrente da pandemia causada pelo vírus covid-19, demonstra que, pelo menos no curto prazo, não será possível a realização de audiências presenciais, especialmente em casos como o ora analisado, onde existem diversas partes e procuradores, além de outros intervenientes, como o Ministério Público do Trabalho, por exemplo, o que levaria a uma grande aglomeração de pessoas, algo que, além de não ser recomendável, atualmente é expressamente vedado, seja pelos regramentos exarados pelo Tribunal Regional local, seja por aqueles exarados pelo CNJ e CSJT, seja pelas determinações contidas em regramentos da União e do estado de Minas Gerais, em especial oriundas das áreas respectivas que visam garantir a saúde pública. Assim sendo, a fim de viabilizar o prosseguimento do feito, com a apreciação dos acordos apresentados, que necessitam de discussões em algumas de suas cláusulas, e atendendo a necessidade da prática de atos que possam beneficiar uma grande quantidade de pessoas atingidas pelo acidente que ocorreu com o rompimento da barragem de rejeitos na mina do Córrego do Feijão, resolve por bem este Juízo realizar uma videoconferência, na qual poderão participar todas as pessoas que integram este processo, quais sejam, os Autores, a Ré e o Ministério Público do Trabalho” (Processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142, 2020, p. 9174).

A seguir sistematiza-se quais acordos puderem ser identificados no caso:

Tabela 39: Acordos identificados na ACP do Caso Brumadinho

Partes	Origem do acordo	Homologação	Conteúdo principal
Siticop-MG e Vale S.A.	Reuniões judiciais e extrajudiciais	22/4/2020 – videoconferência	Parâmetros de indenização para as categorias de trabalhadores “sobreviventes” (R\$ 250.000,00) e “lotados” (R\$ 80.000,00). Os trabalhadores interessados em aderir ao acordo devem manifestar interesse pelo preenchimento do termo de adesão apresentado.
Seerc-MG e Vale S.A.	Reuniões judiciais e extrajudiciais	22/4/2020 – videoconferência	Idem ao acordo anterior.
Sindi-Asseio RMBH e Vale S.A.	Reuniões judiciais e extrajudiciais	22/4/2020 – videoconferência	Idem ao acordo anterior.
Metabase Brumadinho, Sindados, Sintepope, Feticom, Sindivigilantes, Sindloc e Vale S.A	Reuniões judiciais e extrajudiciais	22/4/2020 – videoconferência	Idem ao acordo anterior.
Feticon-MG e Sintepope e Vale S.A.	Reuniões judiciais e extrajudiciais	22/4/2020 – videoconferência	Idem ao acordo anterior.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Processo n. 0010357- 31.2019.5.03.0142.

Após a homologação dos acordos com adendos na audiência, o processo segue com diversos pedidos de habilitação para adesão aos termos do acordo. É apresentado, inclusive, um e-mail (acordostrabalhistas@vale.com) para que os pedidos de adesão aos acordos celebrados com as entidades sindicais sejam enviados.

Mesmo reconhecendo o potencial dialogal e participativo desses acordos, bem como a possibilidade de maior celeridade no processo a partir da consensualidade sobre alguns aspectos da demanda, alguns pontos de atenção são ponderados neste caso:

- I. Esses acordos foram celebrados considerando tratativas extrajudiciais, não sendo possível precisar, a partir dos documentos processuais, quais os termos e o nível de representatividade dessas reuniões. Apesar da informação da aprovação em assembleia, não é possível identificar a dinâmica do espaço participativo relatado.
- II. A audiência por videoconferência realizada para o debate e a homologação dos termos dos acordos, além de ter sido restrita para representantes indicados pelas partes do processo, foi realizada no contexto da pandemia e na modalidade *on-line*,

o que indica a necessidade de algumas ponderações sobre a efetiva participação e deliberação, considerando a extensão dos danos e a coletividade afetada.

- III. As cláusulas do acordo implicam renúncias significativas em termos de transação, dado que a adesão representa a impossibilidade de reclamar judicial ou administrativamente os danos morais e materiais pleiteados, quer em demanda individual, ou coletiva, bem como a quitação plena e total, em caráter irrevogável e irretratável, das obrigações Vale S.A.²⁴ Além disso, o acordo não apresenta nenhum caráter declaratório quanto à responsabilidade da Vale com relação aos danos demandados²⁵.
- IV. Há uma padronização dos termos para todos os acordos apresentados em juízo, bem como dos parâmetros indenizatórios.

Esses elementos identificados no Caso Brumadinho dialogam diretamente com as percepções qualitativas das entrevistas, especialmente no que se refere aos desafios de representatividade, participação e legitimidade dos acordos em ações coletivas de alta complexidade. Magistrados e magistradas entrevistados foram particularmente críticos à falta de transparência e à padronização de acordos em grandes desastres, citando explicitamente Samarco, Braskem e a própria Vale. Conforme relatado por uma juíza: “os acordos saíram sem que ninguém tivesse notícia do conteúdo”, o que resultou em “padrões remuneratórios superinjustos”, como no caso da Braskem em Maceió. Essas percepções reforçam o dilema da legitimidade destacado no Caso Brumadinho, sobretudo diante da ausência de declaração de responsabilidade e das renúncias extensas exigidas na transação.

A tensão entre acordos e efetividade dos direitos também é reiterada nas entrevistas. A sociedade civil enfatiza que a mediação deve efetivar direitos e não renunciar a direitos garantidos — crítica que se alinha diretamente ao fato de os acordos em Brumadinho implicarem renúncias significativas e quitação plena de obrigações. Entrevistados e entrevistadas relatam ainda que a mediação, quando usada apenas como formalidade, pode resultar em acordos pouco transparentes ou sem a participação adequada das comunidades atingidas, como ocorreu em outro caso mencionado nas entrevistas, em que um acordo foi extinto sem ouvir uma das partes autoras.

24 “Esta adesão é realizada em caráter irrevogável e irretratável e o recebimento dos valores previstos no TERMO DE TRANSAÇÃO confere à VALE e/ou EMPREGADOR plena e total quitação para nada mais reclamar administrativa ou judicialmente, em processo individual ou coletivo” (Processo n. 0010357- 31.2019.5.03.0142, 2020, p. 9278).

25 “Desta forma, as PARTES envolvidas anuem que a celebração e pagamento do acordo não implica em reconhecimento de qualquer tese sustentada pelas PARTES, nem significa assunção de culpa ou reponsabilidade pela VALE, sendo ressalva à VALE o amplo direito de defesa neste ou em outros processos relativos ao acidente ocorrido na Mina do Córrego do Feijão, não se obrigando, com o presente ACORDO, com nenhum ato ou consequência futura que não os efeitos consignados no presente documento” (Processo n. 0010357-31.2019.5.03.0142, 2020, p. 9130).

A participação das pessoas atingidas também aparece como ponto de preocupação. Embora organizações da sociedade civil relatem esforços para trazer “as pessoas diretamente afetadas para as audiências públicas”, destacam que tais audiências são “muito pouco usadas”, sugerindo que o diálogo formal ainda é exceção, e não regra. A necessidade de monitoramento constante, evidenciada pelo pedido de criação de uma comissão mista no Caso Brumadinho, ecoa relatos de entrevistados e entrevistadas sobre a importância de estruturas permanentes de acompanhamento para que acordos sejam efetivos, e não meramente formais.

No Caso Mariana, o tema dos acordos é transversal ao desenvolvimento da ação. Já na fundamentação da petição inicial, questiona-se a legitimidade do acordo celebrado entre as empresas réis e governos estaduais e federal no âmbito do denominado Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, celebrado em 2 de março de 2016. A validade do acordo é questionada pela ausência de assinatura do MPF e à falta de participação das pessoas e comunidades atingidas. O TTAC foi responsável pela criação da Fundação Renova, fundação privada sem fins lucrativos, responsável pela gestão do modelo de governança dos programas socioambientais e socioeconômicos a serem implementados no contexto do rompimento da barragem. O questionamento da validade do TTAC é o que dá ensejo aos debates que conduzirão a celebração do TAC-Gov.

No decorrer da ação analisada, em 18 de janeiro de 2017, foi celebrado o TAP, acordo que representou os andamentos da autocomposição em desenvolvimento entre o MPF e a Samarco Mineração S./A., Vale S.A. e BHO Billiton Brasil Ltda. O TAP foi homologado em 16 de março 2017 por decisão conjunta no âmbito dos autos principais das ACPs n. 69758-61.2015.4.01.3400 e 23863-07.2016.4.01.3800 (caso em análise). A elaboração do TAP foi realizada em conjunto com o MPF e os termos previstos no acordo não representam a derrogação do conteúdo anterior do TTAC.

Uma das previsões do TAP foi a contratação de especialistas para o diagnóstico e desenvolvimento de estudos técnicos sobre os danos e o desencadeamento das primeiras contratações de assistências técnicas no processo. Segundo os termos do TAP, em um primeiro momento, foram contratadas:

Assim sendo, segundo consignado no TERMO, serão chamados a atuar 03 grupos distintos de especialistas (*experts*) — 02 (dois) dos quais já estão inclusive definidos e submetidos à apreciação deste juízo, LACTEC e RAMBOLL —, de notório conhecimento e idoneidade em suas respectivas áreas de atuação, com o objetivo de trazer aos autos estudos sólidos (fundados em base científica) que servirão para ter-se um diagnóstico socioambiental, um diagnóstico socioeconômico e um diagnóstico e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômico que já estão em andamento. Consta dos autos Contratos de Prestação de Serviços de Consultoria Técnica (n. 4500173758 e n04500173756), respectivamente, já assinados com as instituições LACTEC e RAMBOLL. (TAP, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Além da disposição sobre o assessoramento técnico, o TAP prevê garantias financeiras, no valor de R\$ 2.200.000.000,00 (dois bilhões e duzentos milhões de reais) a serem disponibilizadas em juízo pelas empresas rés para cumprimentos provisórios no processo. Posteriormente, em conjunto com a homologação do TAC-Gov, houve a aprovação de um aditivo ao TAP com novas disposições sobre os assistentes técnicos, com a indicação dos *experts* Fundação Getúlio Vargas e Fundo Brasil de Direitos Humanos, bem como a previsão da contratação de assessorias técnicas para as comunidades atingidas.

O TERMO ADITIVO (fls. 5344/5367) tem por finalidade adequar e atualizar as disposições originárias do Termo de Ajustamento Preliminar – TAP (fls. 1822/1836) no que concerne as atividades relacionadas ao Eixo Socioeconômico. **O novo desenho institucional permite que seja realizado o diagnóstico socioeconômico e disciplinada a contratação das assessorias técnicas às pessoas atingidas**, bem como realizadas as consultas prévias e audiências públicas, tendo-se como ponto de partida uma concepção contemporânea dos Direitos Humanos, a abranger os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e também Ambientais (Sentença Conjunta, Sessão Solene de Conciliação, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800). Grifo nosso.

Em 25 de junho de 2018, foi celebrado o TAC-Gov entre MPF, Ministérios Públicos Estaduais, Defensoria Pública, União, estados e as empresas mineradoras. O termo foi homologado judicialmente no âmbito de Sentença Conjunta – Sessão Solene de Conciliação conjuntamente com o Termo Aditivo ao TAP (acima descrito) em 8 de agosto de 2018. O TAC-Gov reestruturou a governança e a gestão da reparação, prevendo a participação social por meio da contratação das ATIs e de assentos previstos em fóruns de decisão.

Segundo a Sentença Conjunta, o TAC-Gov endereçou a preocupação com o desenvolvimento técnico dos diagnósticos em conjunto com formas mais efetivas de participação das pessoas e comunidades atingidas, levando em consideração os limites do sistema de justiça brasileiro para a operacionalização de formas participativas diretas. Por isso, foram previstos os instrumentos participativos acima mencionados, somado a necessidade de respeito às formas de organização de grupos sociais com especificidades culturais e territoriais, como comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais:

Uma das grandes preocupações foi instituir-se mecanismos jurídicos que cuidassem do processo de reparação sob uma ótica eminentemente técnica, **mas levando em consideração a participação efetiva (e não meramente retórica) dos atingidos no processo de reparação, qualificando-se como importante fator de legitimação social e jurídica, na medida em que são destinatários finais das ações socioeconômicas**. É evidente, porém, que a participação direta dos atingidos, prevista no TAC Governança, encontra limites no próprio sistema de justiça brasileiro. Buscou-se, então, incorporar a participação dos atingidos no processo decisório de reparação integral de seus direitos da seguinte maneira: fora prevista a instalação de COMISSÕES LOCAIS DE PESSOAS ATINGIDAS, apoiadas pelas **assessorias técnicas previstas no Eixo Socioeconômico, como interlocutoras legítimas no processo de reparação integral dos danos; no que tange as comunidades indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, o**

acordo teve a preocupação de respeitar as formas próprias de auto organização dessas comunidades, primando-se pela legitimação real. De se registrar que as atividades dos membros destas comissões são voluntárias e não remuneradas. (Sentença Conjunta, Sessão Solene de Conciliação, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800, grifos nossos).

Além disso, o TAC-Gov modificou a estrutura interna da Fundação Renova prevendo que: (i) a composição do Conselho de Curadores teria que contar, obrigatoriamente, com dois membros representantes das comunidades atingidas e um membro indicado pelo Comitê Interfederativo; e (ii) houvesse instrumentos de controle externo, por meio do estabelecimento de auditoria externa independente.

A despeito do consenso inicial para sua formulação e posterior homologação, esses acordos foram também questionados ao longo do desenvolvimento da ação. Exemplificativamente, a Samarco, uma das mineradoras rés da ação, ajuizou Incidente de Divergência de Interpretação do TTAC e do TAC-Gov (1013613-24.2018.4.01.380) apresentando questionamentos sobre a interpretação dos lucros cessantes e a concessão de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), com sentença que julgou o incidente no mérito parcialmente procedente.

Segundo Edilson Vitorelli e José Ourismar Barros (2026), o TAC-Gov estabeleceu um “pisso mínimo de participação” e fluxos de efetivação da participação das pessoas e comunidades atingidas em atenção ao princípio da boa governança. Segundo os autores, o piso mínimo de participação previsto no acordo foi pautado pelos seguintes eixos: (i) descentralização das decisões; (ii) constituição de núcleos de articulação; (iii) garantia de assessoria técnica independente às comunidades atingidas; (iv) interlocução direta das pessoas atingidas com as empresas causadoras de danos, com garantias de igualdade entre as partes; (v) participação como eixo transversal e variante no desenvolvimento das atividades; (vi) criação de instâncias coletivas de deliberação (Vitorelli; Barros, 2026, p. 157-158).

A seguir sistematiza-se a cronologia desses acordos debatidos na ação, além do Acordo de Reparação Integral, ulteriormente pactuado:

Tabela 40: Cronologia de acordos debatidos na ACP do Caso Mariana

Data	Termo	Principal questão
2/3/2016	TTAC	• Criação da Fundação Renova. • Termo questionado na ACP em análise.
16/3/2017 (homologação)	TAP	• Contratação de assessoramento técnico para diagnóstico e análise dos danos e dos programas socioambientais e socioeconômicos.
8/8/2018 (homologação)	Aditivo de TAP	• Indicação de novos experts. • Previsão de assessoramento técnico para comunidades atingidas.
8/8/2018 (homologação)	TAC-Gov	• Previsão da contratação das ATIs. • Reestruturação do programa de reparação e governança, com modificações internas da Fundação Renova. • Garantia de espaços participativos de pessoas e comunidades atingidas em fóruns de decisão.
6/11/2024 (homologação)	Acordo de Reparação Integral	• Extinção progressiva da Fundação Renova. • Transição para modelo de reparação pecuniária, com a transferência das responsabilidades remanescentes à Samarco, Vale e BHP, sob coordenação direta do poder público.

Fonte: Autos do processo n. 23863-07.2016.4.01.3800 e Projeto Rio Doce/FGV.

Essas ponderações colocam no horizonte de análise os dilemas dos acordos em processos coletivos, especialmente de alta complexidade, no que se refere à representatividade, participação efetiva e legitimidade dos espaços de consenso. As entrevistas reforçam que a assimetria de poder entre grandes empresas e coletividades afetadas pode produzir acordos percebidos como inadequados ou insuficientemente debatidos, colocando em risco a efetividade material dos direitos.

No Caso Mariana, justamente a questão da participação das pessoas e comunidades atingidas é a tônica do questionamento dos termos do TTAC, de modo que a abertura de espaços de consensualização para debate e celebração de acordos para a gestão dos programas de reparação e dos planos socioambientais e socioeconômicos tem como horizonte, ao menos potencial, a garantia de participação da população atingida nos espaços de tomada de decisão dentro e fora do processo.

O que se observa do Caso Mariana é que os termos acordados apresentam escopos mais de gestão do conflito e do processo do que necessariamente transacionam sobre os direitos materiais, indiretamente, objetos da ação. Pondera-se que essa perspectiva dos acordos tem relação com a complexidade do litígio, do processo e da multiplicidade de pedidos, bem como do caráter estrutural que alguns pedidos da ação alcançam, como a necessidade de elaboração e implementação de planos socioeconômicos e socioambientais baseados em critérios técnicos.

Na homologação do TAC-Gov, o juiz da causa ressalta a natureza complexa do documento e o caráter inovador dessas negociações para obtenção de “consenso institucional” e “um novo modelo de comportamento das instituições brasileiras”:

Obter consenso institucional em um tema tão complexo, delicado e multidisciplinar como o Desastre de Mariana é algo verdadeiramente novo no nosso sistema de justiça. Inaugura-se, hoje, um novo paradigma institucional em termos de proteção ao meio ambiente, um novo modelo de comportamento das instituições jurídicas brasileiras, que mostram ao país a capacidade de agir coordenada e institucionalmente na busca do verdadeiro interesse público.

[...] Sempre me pareceu claro, desde o início, que o sistema de jurisdição clássico (*da mihif-etum, dabo tibi ius, wra novit curia*) não seria o mais apropriado para buscar-se uma solução efetiva para o CASO SAMARCO (Sentença Conjunta, Sessão Solene de Conciliação, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

Os acordos e a construção de consenso no Caso Mariana trazem à tona um caráter operacional para o processamento de litígios de alta complexidade e estruturais. Logo, como ressaltado, os acordos figuram como instrumentos de gestão de medidas previstas para a reparação, como assessoramento técnico, metodologia de participação das pessoas e comunidades atingidas, modelos de governança para os programas de reparação, entre outras frentes. Como ressaltado no tópico sobre o fluxo processual, pendem desafios para o processamento das ações coletivas sobre o alinhamento do tempo da consensualização com o tempo do processo, sobretudo em casos com urgências. As questões sobre execução e efetividade desses acordos serão trabalhadas em seção específica.

Os acordos aparecem nas entrevistas não como solução automática ou consensualizante, mas como estratégia contingente diante da ineficiência estrutural do Judiciário, sendo avaliados positivamente quando ampliam a efetividade e negativamente quando reduzem direitos ou excluem os atingidos do processo decisório.

A análise das entrevistas revela que os acordos e mecanismos de autocomposição não são percebidos pelos atores entrevistados como soluções automáticas, consensuais ou intrinsecamente virtuosas, mas como estratégias contingentes, acionadas sobretudo diante da ineficiência estrutural do Judiciário para produzir respostas tempestivas e efetivas em litígios coletivos complexos.

Parte dos entrevistados e das entrevistadas associa a opção por acordos (judiciais ou extrajudiciais) à descrença na capacidade do processo judicial tradicional de entregar resultados em tempo socialmente útil, especialmente em contextos de urgência, assimetria de poder e danos continuados. Nesse sentido, a autocomposição aparece menos como uma escolha normativa ideal e mais como uma resposta pragmática a um sistema percebido como moroso, fragmentado e pouco responsivo.

Essa percepção é particularmente evidente nos relatos de organizações da sociedade civil e associações de vítimas, para as quais a judicialização pode operar como um mecanismo de bloqueio, e não de solução. Um diretor de associação de vítimas afirma que a decisão de não judicializar determinados pleitos foi consciente e estratégica, diante da expectativa de que o processo judicial seria utilizado pela empresa ré para “brecar” qualquer avanço:

A empresa falou assim: se vocês entrarem com processo, nós vamos brecar, porque via judicial tem custo para eles e tem custo também para a gente. E é moroso para eles e é moroso para a gente (E45, Sociedade Civil, Sudeste).

Nesse contexto, acordos extrajudiciais são avaliados positivamente quando permitem respostas rápidas, redução de assimetrias práticas e entrega concreta de bens da vida que dificilmente seriam alcançados pela via judicial em prazo razoável. Defensorias públicas relatam experiências semelhantes, sobretudo em situações emergenciais, como desastres climáticos, em que termos de ajustamento de conduta (TACs) viabilizaram acordos com concessionárias de água e energia para suspensão de cobranças e devolução de valores, enquanto ações judiciais demandariam anos: “resolvendo em 45 dias questões que levariam anos no Judiciário” (E23, Defensoria, Sul).

Contudo, a avaliação positiva dos acordos é condicionada. Há forte convergência entre os entrevistados e as entrevistadas no sentido de que acordos se tornam problemáticos — ou mesmo ilegítimos — quando implicam redução de direitos, soluções padronizadas injustas ou exclusão dos atingidos dos processos decisórios. Uma organização de direitos humanos alerta para o risco de mediações que funcionam apenas como ritual formal, esvaziando o conteúdo material da tutela coletiva: revelaram-se “mediações que se tornam mera formalidade ou que buscam abrir mão de direitos, em vez de efetivá-los” (E3, Sociedade Civil, Nacional).

Essa ambivalência é especialmente acentuada nos casos de grandes desastres, nos quais acordos bilionários são frequentemente negociados entre empresas, Ministério Público e defensorias, sem participação efetiva das vítimas. Representantes da sociedade civil descrevem esse modelo como concentrador de poder decisório e produtor de déficits democráticos: “O Ministério Público, a Defensoria Pública, tomam para si todo o poder de negociar [...] fazem acordos quando querem [...] não perguntam para ninguém” (E32, Sociedade Civil, abrangência Nacional).

Nesses casos, os acordos passam a ser avaliados negativamente não apenas por seu conteúdo econômico, mas por seu processo de construção, marcado pela ausência de

escuta qualificada e pela invisibilização das experiências concretas dos atingidos. Uma juíza que pesquisou acordos em litígios de alta complexidade aponta que a falta de participação gera soluções formalmente válidas, mas socialmente percebidas como injustas: “O nosso processo, ele negligencia as pessoas”. Outra frase notável: “Uma coisa é você ler o papel, outra coisa é você ver a pessoa” (E31, Magistrados, Sudeste).

Não obstante, a autocomposição foi descrita por uma das entrevistadas como capaz de produzir não apenas resultados materiais, mas também transformações simbólicas nas relações entre os atores envolvidos: “O processo de mediação permite um enxergar o outro como legítimo, com seus interesses legitimamente compreendidos” (E28, Ministério Público, Sudeste).

Assim, os dados empíricos indicam que os acordos ocupam um lugar ambíguo no campo das ações coletivas. Eles são simultaneamente vistos como estratégias necessárias diante da falência funcional do Judiciário e como potenciais vetores de desdemocratização, quando operam sem transparência, critérios claros ou participação dos grupos afetados.

4.3.2.7 Grau de complexidade da ação coletiva e do conflito: reflexões sobre contextos de alta complexidade e vulnerabilidades

Os casos analisados apresentam diferentes graus de complexidade. Todos partem de uma complexidade inerente ao processamento coletivo de uma ação judicial. Todavia, foi possível observar que, a depender da complexidade dos debates que são realizados no processo, os desafios processuais são ainda maiores. Esse ponto ganha ainda mais evidência nos casos em que a tutela dos direitos coletivos impacta ou envolve de alguma maneira políticas públicas ou problemas que demandam uma reestruturação/reorganização de uma burocracia pública ou privada (processos estruturais).

As entrevistas reforçam que a complexidade é um dos principais obstáculos processuais e institucionais na condução das ações coletivas analisadas. Esse desafio aparece em três dimensões fundamentais.

Em primeiro lugar, a complexidade dos casos gera resistência judicial e limitações de conhecimento técnico. Magistrados e magistradas relatam que ações coletivas “dão mais trabalho” e apresentam exigências muito superiores às ações individuais, o que contribui para a relutância em recebê-las. Juízes afirmam “não se sentirem preparados”

para lidar com litígios estruturais, seja por desconhecimento das normas específicas, seja por sobrecarga.

Em segundo lugar, a complexidade supera a estrutura das instituições, especialmente defensorias e ministérios públicos. Entrevistados e entrevistadas relataram insuficiência de equipes técnicas, falta de peritos, limitações logísticas e déficit de ferramentas tecnológicas adequadas para monitorar e conduzir ações coletivas de grande escala. Essa fragilidade institucional afeta diretamente a capacidade de atuação coordenada em casos como Brumadinho e Mariana.

Por fim, as entrevistas iluminam a necessidade de ferramentas específicas de gestão da complexidade, como decisões saneadoras mais robustas, flexibilização procedimental própria dos processos estruturais e uso de tecnologias de acompanhamento processual. Servidores do Nugepnac enfatizam que o gerenciamento moderno de ações coletivas “só pode ser efetivo com atuação tecnológica”, dado o volume e a dispersão dos processos.

O Caso ANS endereça problematizações com relação aos limites da decisão judicial no que se refere à organização da administração pública, convocando o debate acerca do controle jurisdicional de políticas públicas e a divisão dos três poderes.

Hipotetizou-se, inicialmente, que os casos envolvendo o desastre de Mariana e Brumadinho endereçariam complexidades importantes sobre a dimensão da coletividade e os níveis de reestruturação demandados na ação. O Caso Brumadinho, apesar de sua alta complexidade, por se tratar de reparação (devido à desistência dos pedidos coletivos e difusos), não apresentou indícios de estruturalidade da tutela demandada. A existência de uma ACP do MPT concentrando os pedidos coletivos e difusos que inicialmente tinham sido elaborados na ação pode já ter endereçado problemas estruturais relacionados ao contexto do caso e demandado tutelas de ordem mais estruturante.

O Caso Mariana, por sua vez, trouxe elementos relevantes para a análise da complexidade, tendo em vista que a ACP analisada apresentou grande volume de pedidos, cujas dimensões, espécies e grupos sociais envolvidos eram diversos, bem como alta complexidade no seu processamento para a aferição dos danos, participação das pessoas e comunidades atingidas e absorção de contextos específicos de grupos sociais afetados pelo desastre e, por conseguinte, pelos andamentos do processo. No tópico a seguir, a complexidade será tratada de forma mais detida em articulação com o contexto de desastre.

4.3.2.8 Alta complexidade dos casos de desastres e o processamento das ações coletivas: especificidades e desafios

Uma das categorias emergentes das entrevistas foi “Casos de desastres”. As perspectivas apresentadas pelos entrevistados e pelas entrevistadas sobre ações e outras formas de atuação do sistema de justiça nesses contextos alinham-se com as investigações dos casos, visto que, dos cinco selecionados, dois deles — Brumadinho e Mariana — dizem respeito ao desastre do Rio Doce. Soma-se a isso o fato de que, nas entrevistas, justamente esses dois casos foram os mais recorrentes nas falas, destacando-se os grandes desafios processuais que implicaram e as diferentes “saídas” que foram necessárias.

Das descrições e análise das entrevistas, extraíram-se as seguintes chaves de análise dos autos das ações: (i) desafios da mensuração dos danos e celebração de acordos; (ii) questionamento sobre o impacto efetivo das decisões na realidade da região, debate que traz à tona o nível de estruturalidade das ações; (iii) complexidade probatória dos casos; e (iv) criação de mecanismos próprios nesses processos e potencial de replicabilidade em outros casos.

Uma das questões observadas no Caso Mariana foi a ocorrência de danos que alcançaram diversos municípios e os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Esse cenário desafiou a lógica de atribuição de competência dos órgãos do sistema de justiça, o que possivelmente influenciou que as instituições de justiça lançassem mão de algumas estratégias de articulação institucional para lidar com a complexidade e a inter-regionalidade do desastre.

As manifestações das Defensorias Públicas são feitas via “Grupo Interdefensorial do Rio Doce”, que congrega as defensorias estaduais do Espírito Santo e de Minas Gerais, bem como a Defensoria Pública da União. A mesma lógica é observada no âmbito do MPF, que se manifesta por meio da “Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo — Força-Tarefa Rio Doce”. Logo, contextos de alta complexidade instigam possíveis reorganizações institucionais para o processamento mais adequado do litígio coletivo.

Além disso, as diferentes dimensões dos danos — coletivos, difusos e individuais homogêneos — e a diferenciação dos grupos sociais atingidos impuseram complexidades para a participação das pessoas e comunidades atingidas, como detalhado acima. Os acordos debatidos e celebrados ao longo da ação, especialmente o TAC-Gov, trouxeram à tona

diferentes formatos e fluxos participativos, o que, além de alcançar um amplo espectro de localidades e grupos, demanda a estruturação de metodologias de consulta.

Essa questão da extensão e da diversidade dos territórios atingidos foi apresentada em uma das entrevistas, inclusive na dificuldade de alinhamento das formas de atuação das ATIs.

A complexidade decorrente do desastre também se fez presente na necessidade de contratação de assessoramento técnico para aferição dos danos e para elaboração dos planos socioeconômicos e socioambientais. Esses estudos e diagnósticos que permeiam os autos, especialmente após as previsões do TAP e do aditivo de TAP, indicam as diferentes e intrincadas abordagens que os debates processuais demandam.

4.3.2.9 Contextos de desigualdades e diversidade de interesses da coletividade e/ou grupos sociais envolvidos na ação

Uma das questões observadas nos casos analisados é a relação entre complexidade do litígio/processo com as vulnerabilidades da coletividade envolvida. Em alguns deles — como os casos Estácio e CEF — a questão das vulnerabilidades dos trabalhadores e dos consumidores é absorvida por presunções de hipossuficiência previstas normativamente, responsáveis por reequilibrar a dinâmica processual. Nesses casos, as vulnerabilidades, em alguma medida, são mais uniformes quanto grupo social envolvido, visto que compartilham o mesmo contexto de danos e suas causas. Assim, a complexidade e o grau de conflituosidade do grupo é menor, o que Edilson Vitorelli (2018) considera como litígios coletivos locais e/ou globais.

No Caso Brumadinho, a despeito do caráter trabalhista da demanda, essas vulnerabilidades ganham outros contornos em casos de um desastre, considerando o contexto de sofrimento das vítimas fatais, das sobreviventes e das famílias. No processo, a reparação de danos debatida ao longo dos acordos diferencia trabalhadores vítimas fatais e os sobreviventes, e a dimensão da vulnerabilidade se torna mais aguda considerando o contexto extremo de 270 mortes em um mesmo acidente de trabalho. Pondera-se que a prejudicialidade dos pedidos da ação reduziu os debates processuais sobre os desafios dessa reparação.

Nos casos de maior complexidade, aqui considerado o Caso Mariana, a questão das vulnerabilidades dos grupos sociais envolvidos também é um dos elementos complexos

e configura um verdadeiro desafio processual para que essas diferentes vozes e perspectivas possam ser consideradas no processo. Como já trabalhado acima, Mariana trata-se de um “exemplo prototípico” (Vitorelli, 2018) de um litígio coletivo irradiado e, portanto, com alto grau de conflituosidade e diversidade de interesses entre os grupos envolvidos na ação. Essa característica, inclusive, relaciona-se com os mecanismos participativos do caso com pretensões descentralizadas.

Nesse caso, é possível identificar uma diversidade relevante das pessoas e comunidades atingidas, tanto no que se refere objetivamente aos danos sofridos, mas especialmente quanto aos contextos e às vivências afetados pelo desastre. No processo analisado, a extensão dos danos para comunidades indígenas, quilombolas, de pescadores artesanais, entre outras, é pautada pelo MPF desde a petição inicial e permeia os debates processuais sobre participação, assessoramento técnico, diagnóstico de danos, bem como a forma de elaboração e o conteúdo dos acordos.

Essas desigualdades são questionadas pela Fundação Renova no processo com relação ao cadastramento das pessoas atingidas. A Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo manifestou-se em 1º de dezembro de 2019 pela não admissão do encerramento dos cadastros devido à invisibilização de pessoas atingidas no município de Linhares/ES. Além disso, pontua uma questão, também analisada nos estudos técnicos ao longo do processo, sobre a situação da mulher nos cadastramentos realizados devido à opção pelo cadastramento do “núcleo familiar” e a desconsideração das atividades usualmente realizadas por mulheres no âmbito dos lares:

O Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo, publicado em 2018 pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, é emblemático ao identificar as diversas formas de exclusão e postergação dos direitos das mulheres. A coleta de dados permitiu identificar que mulheres que exerciam atividades laborais diversas foram qualificadas como “do lar” nos cadastros realizados pelos companheiros, esposos, pais etc., ainda que a renda auferida fosse relevante para o sustento familiar. Embora os dados tenham sido colhidos apenas no Espírito Santo, a situação nos territórios mineiros é em tudo similar. O prejuízo é majorado pela desconsideração na matriz de danos de atividades usualmente exercidas por mulheres, por exemplo, a de faxineira, diarista, empregada doméstica. Embora não haja impedimento ao cadastramento da mulher como “chefe de família”, o Relatório Preliminar é preciso em apontar as dificuldades estruturais, sociais e culturais que colocam no cadastro homens como pessoa principal cadastrado (Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

No Parecer Técnico n. 695/2016 da Secretaria de Apoio Pericial (Seap) da Procuradoria-Geral da República anexado aos autos sobre o Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados e Cadastro Integrado, algumas análises são feitas com relação às cate-

gorias de cadastramento e atenção às desigualdades presentes no caso. Considera-se a inadequação dos cadastros para “lidar com as populações indígenas, quilombolas e tradicionais (a exemplo das ribeirinhas e de pescadores artesanais, raizeiras, cipozeiras, faisqueiras, comunidades pomeranas etc.)”, uma vez que as categorias de cadastramento apresentariam uma perspectiva individualista e patrimonial sobre a propriedade que não alcaçaria os sentidos históricos, culturais e coletivos dessas comunidades.

Essas vulnerabilidades e especificidades, portanto, colocam no horizonte desafios de apreensão das próprias pessoas e coletividade atingidas e envolvidas nos termos discutidos no processo e nas suas formas de representação. A reflexão sobre as metodologias de apreensão das identidades, pessoas e danos sofridos em contextos de alta complexidade social demonstra-se cada vez mais presente nas ações coletivas, sobretudo quando envolvem problemas estruturais e desigualdades históricas. O próprio parecer mencionado ressalta:

Acerca dos efeitos do desastre especificamente sobre algumas das populações indígenas e da forma como estes devem ser analiticamente abordados, consta no Parecer Pericial, de autoria do antropólogo Jorge Bruno Sales Souza, o apontamento acerca dos Guarani e Tupiniquim das dez aldeias, situadas em três distintas Terras Indígenas, Caieiras Velhas II, Comboios e Tupiniquim, todas localizadas no município de Aracruz, no estado do Espírito Santo. No parecer o antropólogo pondera que “ao tentar apreender quais os danos e prejuízos decorrentes dos rejeitos minerários que vazaram no Rio Doce sobre as populações indígenas de Aracruz, é preciso conhecer aspectos de sua organização social, de suas práticas de subsistência e a relação com a praia, os rios e o mangue que informem o que é culturalmente percebido como ‘dano’ ou ‘prejuízo’”.

Outra limitação deste tipo de cadastro junto a estas populações culturalmente diferenciadas é produzir uma visão relativamente estanque da vida das pessoas e do desastre trágico como único, quando se sabe que em termos de efeitos sociais um desastre nas proporções do rompimento da barragem de Fundão não é único, mas múltiplo, como bem marca o Parecer Antropológico acima citado: “a passagem da lama de rejeitos minerários seja marcante, o desastre não pode ser reduzido a ele, nem da perspectiva ambiental e menos ainda do ponto de vista social e cultural” (Parecer Técnico n. 695/2016 SEAP, Processo n. 23863-07.2016.4.01.3800).

A equipe técnica da FGV desenvolveu trabalho nas terras indígenas dos povos Tupiniquim e Guarani, e a descrição da forma como os trabalhos foram realizados traz elementos para reflexão de possíveis metodologias de apreensão de contextos sociais específicos por mecanismos participativos de consulta e abordagem baseada em direitos humanos:

Além da realização de encontros, oficinas e entrevistas com membros das comunidades, a equipe da FGV acompanhou o processo de reparação desses povos na Câmara Técnica Indígena e Povos e Comunidades Tradicionais (CT-IPCT) — no âmbito do Sistema de Governança CIF, instituído pelo TAC-Gov — desde o início de 2019 e em rodadas de negociação de medidas reparatórias realizadas entre a comunidade, Fundação Renova e Instituições de Justiça ao longo do ano de 2020. [...] Ao longo de todo o processo adotou-se como premissas

a Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres envolvendo Empresas (ABDH), a reparação integral orientada para a “reconstrução melhor” (*Build Back Better*) e o leque de possibilidades reparatórias para a reparação integral previsto nos “Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito à Remédios e à Reparação para Vítimas de Graves Violações das Normas Internacionais de Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário” (ONU, A/RES/60/147, 2005). (Projeto Rio Doce/FGV).

Nesse caso, as vulnerabilidades instigam a reflexão de novos mecanismos participativos – apresentados acima – que possam mitigar eventuais invisibilidades processuais e que se adéquem a contextos específicos. Não se trata apenas de uma questão formal no processo de hipossuficiências reconhecidas e já operacionalizáveis, mas de desafios quanto à absorção e à abordagem de desigualdades históricas e estruturais que passam a ser elementos fundamentais do processo e suas dinâmicas.

O processo de seleção das ATIs registrado pelos relatórios do Fundo Brasil de Direitos Humanos indica uma mobilização de base dessas comunidades para deliberação e escolha, bem como a necessidade de um nível de conexão dessas entidades com a comunidade que iriam assessorar tecnicamente. Os estudos sobre ATIs indicam essa conexão prévia da ATI com o território, considerando o papel que possuem não apenas processualmente, mas de fortalecimento dos vínculos e agência comunitária (Julião, 2024).

Em uma das entrevistas realizadas com um integrante de Organização da Sociedade Civil, ressaltou-se a forma como essas desigualdades presentes na realidade operam no sistema de justiça, impondo-se como desafio para um reequilíbrio de posições dentro de uma relação jurídico-processual marcadamente desigual tanto em termos materiais quanto simbólicos (como a linguagem):

Eu estou pensando aqui um pouco, até na minha resposta sobre as instituições de justiça, e assim, me colocando um pouco mais no lugar deles, talvez seja esse o problema também. Como que você lida com uma empresa que consegue pagar R\$ 500 milhões de honorário para um escritório? Então, assim, enquanto as mineradoras têm um exército de advogados, na sociedade civil, são pescadores, professores, empregadas domésticas, sei lá, um pequeno comerciante, um pequeno agricultor rural, um pequeno agricultor familiar que não tem estrutura, que não tem como ir para Brasília, não sabem esse vocabulário, é um vocabulário muito difícil (E46, Sociedade Civil, Sudeste).

Nesse sentido, o entrevistado também apresenta a necessidade de que os mecanismos de participação sejam pensados para além dos momentos de consulta ou fala no processo. As condições materiais de participação precisam ser garantidas ao mesmo tempo em que se fortalece o “tecido social” para a participação, atentando-se também para uma proximidade maior com o território atingido para uma ampla efetividade dessa participação:

Então, acho que para melhorar essa participação, a gente precisava ter algum tipo de instrumento que pudesse fortalecer, igual a gente fala no linguajar dos desastres, a resiliência dessas comunidades, fortalecer esse tecido social primeiro [...] enfim, as condições materiais de participação precisam ser garantidas. Então, eu acho que isso é um ponto crucial. [...] Acho que fazer espaços mais perto das pessoas também é fundamental. Nos territórios atingidos, estar lá no território, estar próximo das pessoas, pode ser uma saída também (E46, Sociedade Civil, Sudeste).

Por isso, neste tópico, a questão da complexidade e das vulnerabilidades dos grupos sociais envolvidos implica verdadeiros desafios para as ações coletivas no que se refere aos instrumentos de participação, carga do ônus de prova, capacidade de produção de provas técnicas (ponto central da atuação das ATIs), mapeamento de danos específicos e metodologias participativas, entre outras formas que reequilibrem desigualdades que podem afetar o desenvolvimento processual.

4.4 DISCUSSÃO

Nesta seção elencam-se as respostas obtidas das questões norteadoras tendo em vista todos os achados da pesquisa. Cada resposta foi obtida unindo achados qualitativos e quantitativos, explicitando discordâncias quando cabível.

4.4.1 *Como se dá o cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas?*

A análise quantitativa dos dados do Cacol mostra que existem dois padrões de cumprimento de ações coletivas. O primeiro, que ocorre, principalmente, em ações civis públicas que tutelam direitos individuais indisponíveis, mas também é expressivo em ações propriamente coletivas, é o cumprimento de uma obrigação de fazer que se inicia no deferimento da antecipação da tutela de urgência. Na Justiça Estadual, 81,2% das ações coletivas pedem antecipação de tutela, enquanto na Justiça Federal o percentual é de 76,3%. Um percentual inferior é encontrado na Justiça Trabalhista, em que se observam pedidos de antecipação de tutela em 44,8% dos casos. Os percentuais de deferimento desses pedidos variam de 20% a 50% a depender da matéria em questão. Em geral, as decisões liminares deferidas são cumpridas, o que pode conduzir à perda superveniente do interesse processual em determinadas hipóteses, especialmente quando a obrigação é integralmente satisfeita antes da sentença, embora não se trate de consequência automática. Em outros casos, a tutela de urgência é posteriormente confirmada na sentença, com resolução do mérito. No caso das ações tutelando direitos individuais indisponíveis, muito frequentes, a taxa de deferimento da tutela de urgência é de cerca de 70%.

O segundo padrão de cumprimento das ações coletivas ocorre na hipótese de indeferimento da liminar ou da execução de determinações complexas, como obrigações de fazer que envolvem o desenvolvimento, a aprovação e a execução de projetos, ou a homologação de cálculos complexos. Esse é o cenário de cumprimento das decisões definitivas de aproximadamente metade das ações coletivas estudadas, que costumam levar cerca de 800 dias para serem liquidadas e executadas. O cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas é identificado por grande parte dos entrevistados e das entrevistadas de todos os grupos estudados como um dos maiores “gargalos” do sistema, sendo descrita como uma fase complexa, morosa e marcada por incertezas que frequentemente frustram a efetividade da vitória obtida no mérito. Os achados quantitativos confirmam essa percepção, pois a etapa de execução das sentenças é longa em todas as esferas de justiça, normalmente marcada por inúmeras pequenas intercorrências e prorrogações de prazo, ocupando a maior parte da duração das ações coletivas. Mesmo após o trânsito em julgado, a execução enfrenta barreiras estruturais, como a realização de cálculos complexos e a ausência de uma regulamentação específica que facilite a liquidação, permitindo que réus, na visão dos entrevistados e das entrevistadas, utilizem recursos protelatórios, como “embargos de cálculo”, para postergar o pagamento por anos.

A análise dos estudos de caso indica que o cumprimento das decisões judiciais nas ações coletivas não se dá de forma linear, automática ou homogênea, mas constitui uma etapa processual marcada por tensões institucionais, disputas interpretativas e assimetrias de poder entre os sujeitos envolvidos. Longe de representar uma fase meramente executiva, o cumprimento das decisões revela-se um prolongamento do conflito judicial, no qual se reconfiguram estratégias processuais, disputas sobre alcance dos comandos decisórios e dificuldades de monitoramento da efetividade material dos direitos reconhecidos.

Nos casos analisados, observa-se que o cumprimento das decisões adjudicatórias enfrenta obstáculos relevantes, especialmente quando os efeitos da decisão se projetam para além do caso individual e assumem dimensão coletiva ampliada. O Caso Caixa Econômica Federal ilustra de modo emblemático esse fenômeno: o reconhecimento da eficácia nacional da decisão coletiva, embora juridicamente relevante, introduz desafios adicionais à sua implementação, uma vez que amplia o espectro territorial de incidência do comando judicial sem, contudo, oferecer mecanismos centralizados de monitoramento e execução. Essa dissociação entre o alcance normativo da decisão e a capacidade institucional de assegurar seu cumprimento efetivo aparece reiteradamente nas entrevistas, nas quais atores relatam a exploração de “brechas” por réus — públicos e privados — para retardar, limitar ou fragmentar o cumprimento das obrigações impostas.

Nos casos envolvendo direitos individuais homogêneos, o cumprimento das decisões revela um problema estrutural adicional: a pulverização da fase executiva. Mesmo quando há êxito no mérito coletivo, a efetividade material da decisão depende, em grande medida, da instauração de liquidações e cumprimentos individuais de sentença, o que tende a reproduzir a lógica individualista do sistema de justiça. Esse padrão foi identificado nos estudos de caso, nas entrevistas e, em menor escala, na análise quantitativa. Na maior parte da amostra de casos do Cacol, as execuções estudadas foram realizadas de modo coletivo, mas foi identificado um montante significativo de execuções individuais que ocorreram concomitantemente a execuções coletivas. Entretanto, nesses casos, identificou-se um esvaziamento da execução coletiva em prol das execuções individuais. Além disso, em particular nas ações coletivas observadas na Justiça do Trabalho, as observações empíricas quantitativas sugerem que o cenário geral é de opção pela via individual para execuções nesses casos.

O Caso Brumadinho evidencia uma dinâmica distinta, mas igualmente problemática, relacionada ao cumprimento de decisões e acordos em contextos de alta complexidade. Nesse caso, o cumprimento dos acordos parciais celebrados — muitos deles resultantes de tratativas extrajudiciais — revelou-se dependente de mecanismos contínuos de acompanhamento e fiscalização, o que levou os autores a requererem a constituição de uma comissão mista para monitoramento do cumprimento das obrigações. A própria fundamentação do pedido explicita que as formalidades processuais tradicionais, baseadas em provocações sucessivas e atos atomizados, podem se converter em obstáculo à efetivação dos direitos sociais quando aplicadas a litígios coletivos complexos. Esse dado sugere que, em determinadas ações coletivas, o cumprimento das decisões demanda arranjos institucionais excepcionais, que extrapolam a lógica clássica da execução judicial.

Quanto aos acordos, os estudos de caso indicam que sua potencial contribuição para a celeridade processual não se traduz necessariamente em maior efetividade material. No Caso Brumadinho, embora os acordos tenham permitido a resolução mais rápida de parcelas do conflito, eles também suscitaram questionamentos relevantes quanto à representatividade, à transparência das negociações e às renúncias amplas de direitos impostas aos aderentes. A ausência de declaração de responsabilidade da ré e a padronização dos parâmetros indenizatórios colocam em xeque a capacidade desses acordos de produzir uma reparação adequada e socialmente legítima, reforçando a percepção de que o cumprimento formal de acordos não se confunde com a realização substantiva dos direitos tutelados.

Diante desse panorama, é possível afirmar que os estudos de caso permitem aferir o cumprimento das decisões judiciais em ações coletivas apenas de forma parcial e qualificada. Eles são especialmente úteis para identificar padrões problemáticos, gargalos recorrentes e estratégias institucionais mobilizadas na fase de cumprimento, bem como para compreender como a execução se articula com categorias processuais como coletividade do direito, legitimidade ativa, territorialidade e complexidade do conflito. Contudo, os estudos de caso apresentam limitações evidentes para mensurar, de forma abrangente, o grau de efetividade material das decisões coletivas, sobretudo em contextos de execução pulverizada ou de acordos celebrados fora do espaço estritamente judicial.

4.4.1.1 Sobre o cumprimento das deliberações em demandas coletivas, quais são os instrumentos jurídicos utilizados no processo coletivo?

Os instrumentos jurídicos utilizados para o cumprimento das deliberações em demandas coletivas oscilam entre mecanismos tradicionais de coerção judicial, estratégias de defesa protelatórias e novas ferramentas de desjudicialização da execução.

O instrumento padrão para efetivar a condenação é a liquidação e cumprimento de sentença, que ocorre frequentemente de forma individual. Como a sentença coletiva costuma ser genérica (fixando apenas a responsabilidade do réu), as vítimas precisam ingressar com novos processos para provar seu vínculo pessoal e o valor devido. Esse modelo é amplamente criticado nas fontes por sobrecarregar o Judiciário e dificultar o acesso de vítimas com danos de pequeno valor.

No âmbito das medidas coercitivas impostas pelo juiz, utilizam-se as multas e as obrigações de fazer ou não fazer (tutela inibitória). No entanto, há críticas severas quanto à eficácia desses instrumentos: as multas são frequentemente consideradas irrisórias diante do lucro obtido com o ilícito (ausência de “*punitive damages*” no Brasil), levando as empresas a preferirem pagá-las a cumprir a obrigação. Além disso, membros do Ministério Público apontam que muitos juízes têm dificuldade em manejar a tutela inibitória, preferindo converter a obrigação em perdas e danos, o que não resolve o problema estrutural.

Por parte dos réus (grandes empresas e poder público), os instrumentos mais citados para travar o cumprimento são as impugnações de cálculo, utilizadas para contestar valores e protelar pagamentos, e o uso político da suspensão de segurança (ou de liminar). Este último é descrito por uma organização de direitos humanos do Sudeste como uma trava autoritária na qual o réu recorre à presidência dos tribunais superiores alegando risco

à economia ou à ordem pública para suspender imediatamente os efeitos de decisões favoráveis à coletividade, consolidando o dano pela teoria do fato consumado.

Diante da ineficiência da via impositiva, os acordos (judiciais e extrajudiciais) e as mediações emergem como os instrumentos de cumprimento mais efetivos. Adicionalmente, a decisão saneadora é apontada como um instrumento processual subutilizado que, se bem aplicado no início da ação para delimitar beneficiários e objetos, facilitaria imensamente a fase de cumprimento da deliberação final.

4.4.2 Há diferenças entre o cumprimento de decisões judiciais advindas de soluções consensuais e de decisões judiciais impositivas?

Pergunta relacionada: Qual a porcentagem de acordos e quais os atores que os firmam? Foi possível constatar temas mais propícios a acordos? Quais os valores e o tempo de tramitação dessas ações em que há acordos, comparativamente com as que não há?

Os entrevistados e as entrevistadas indicam uma diferença considerável entre as duas modalidades, apontando que as soluções consensuais apresentam índices de cumprimento muito superiores aos das decisões judiciais impositivas. O exemplo mais contundente provém do retromencionado Ministério Público da região Sudeste, que relata um índice de 100% de cumprimento dos acordos firmados. A explicação para esse sucesso reside na natureza da decisão: por ser construída pelas partes dentro do que é factível, ela gera maior aderência e comprometimento do que uma ordem imposta verticalmente pelo juiz, que tende a ser resistida até as últimas instâncias.

Em contrapartida, a análise qualitativa dos estudos de caso indica que a existência de acordos não é um padrão generalizado entre as ações coletivas examinadas, mas um fenômeno pontual e concentrado em litígios de alta complexidade. Esse diagnóstico é confirmado pela análise quantitativa. Os acordos são pouco frequentes e observados em cerca de 10% dos casos estudados. Essa taxa varia pouco segundo o tipo de ação e perfil de parte. No que diz respeito a temas e perfis de parte, destacam-se apenas (i) o Ministério Público do Trabalho, que realiza acordos em aproximadamente 22% das suas ações coletivas; e (ii) maiores taxas de acordo são identificadas nos processos por improbidade — acontecem em 25% dos casos —, e em processos discutindo ilícitos ambientais — em 15% dos casos. De toda forma, o cenário geral analisado na amostra quantitativa é de baixa adesão a decisões consensuais. Esse cenário pode ser explica-

do, em parte, pela tendência do Judiciário de decidir favoravelmente aos reclamantes e requerentes das ações coletivas.

Por sua vez, o cumprimento de sentenças judiciais impositivas é marcado por um alto tempo de tramitação. Conforme já pontuado, essa fase processual foi predominantemente descrita como um dos maiores gargalos do sistema. Além disso, muitos entrevistados e entrevistadas registram como causa dessa morosidade a resistência dos réus. Nessa visão a execução forçada enfrenta barreiras burocráticas, como necessidade de liquidação e cálculos complexos e, em alguns casos, necessidade de articulação entre execuções individuais e coletivas.

Na visão dos entrevistados e das entrevistadas, além da taxa de adesão, a forma de cumprimento também difere qualitativamente. As soluções consensuais permitem mecanismos de reparação mais criativos e diretos, evitando a burocracia forense. A autocomposição é vista, portanto, não apenas como mais rápida, mas como capaz de entregar soluções mais efetivas e de qualidade.

Contudo, há ressalvas importantes sobre a qualidade desse cumprimento consensual. Embora a taxa de adesão aos termos do acordo seja alta, alguns entrevistados e entrevistadas da sociedade civil e da magistratura alertam que, se a negociação não for transparente ou não envolver as vítimas, o acordo pode ser cumprido formalmente pelos réus, mas ser insuficiente para reparar o dano real ou renunciar a direitos garantidos. Assim, enquanto a decisão consensual vence na métrica da efetividade do cumprimento, ela ainda enfrenta o desafio da legitimidade do conteúdo acordado.

4.4.3 Quais os principais atores no processo coletivo (incluindo população defendida/beneficiada, litisconsórcios, amicus curiae etc.)? São realizados atos de participação direta dos grupos afetados no processo coletivo?

Pergunta relacionada: O papel dos agentes públicos como polo ativo vem diminuindo ao longo do tempo? Se sim ou não, em quais temas?

Os principais atores do processo coletivo identificados na pesquisa dividem-se entre os legitimados ativos (Ministério Público, Defensoria Pública, sindicatos e associações/ OSCs), que atuam como substitutos processuais da população beneficiada (a sociedade em geral, consumidores, trabalhadores, comunidades indígenas, vítimas de desastres etc.), e os réus, que geralmente figuram como grandes corporações ou o poder público.

O Poder Judiciário (magistrados e magistradas, servidores e servidoras dos Nugepnacs) atua como gestor e decisor, enquanto a figura do *amicus curiae* ganha relevância estratégica como terceiro interveniente, utilizado por organizações da sociedade civil para qualificar o debate, aumentar a mobilização social e abrir as portas dos tribunais para a realidade fática do conflito.

Especificamente em termo de frequências relativas, os principais atores que operam o microssistema processual de tutela coletiva são, nessa ordem, os sindicatos e os ministérios públicos estaduais. Os sindicatos são responsáveis pelo ajuizamento de 73,5% das ações trabalhistas cadastradas no Cacol, seguidos pelo Ministério Público do Trabalho, que ajuíza 12,5% das ações. Na Justiça Estadual, os ministérios públicos estaduais figuram no polo ativo de cerca de 67% das ações, seguidos por pessoas físicas ajuizando ações populares. As demais organizações da sociedade civil, como associações, institutos, grupos de impactados etc., atuam principalmente na Justiça Estadual, onde estão presentes em 4,1% dos casos. As ações coletivas da Justiça Federal têm um perfil mais próximo das ações da Justiça do Trabalho, com 43% das ações sendo ajuizadas por sindicatos de funcionários públicos da União, de companhias estatais ou associações representantes de categorias de trabalhadores. A Justiça Federal também conta com um percentual razoável de órgãos públicos, autarquias e governos estaduais e municipais nos polos ativos, muitas vezes ajuizando ações relativas a tributos e repasses.

O perfil dos atores mais atuantes no microssistema processual de tutela coletiva está relacionado aos tipos de ações coletivas mais comuns, o que também se reflete no perfil dos grupos beneficiários observados nos dados. O tipo de ação coletiva mais comum, com cerca de 30 mil ações novas por ano, é a ação de cumprimento de norma ou acordo coletivo ajuizado por um sindicato, sendo os beneficiários da ação a categoria ou o grupo representado legitimamente pelo sindicato no contexto de ajuizamento da ação. O segundo grupo de ações mais numeroso é a ação civil pública ajuizada por um Ministério Público Estadual para garantir um direito individual indisponível, usualmente um tratamento ou remédio indisponível a um paciente que se encontra em estado grave. Essas ações, que somam aproximadamente dezenas de milhares por ano, beneficiam indivíduos específicos, por vezes em situação vulnerável. Por fim, o terceiro grupo de ações coletivas mais comum é aquele que busca reparar um dano ambiental causado pela exploração, construção ou ocupação de uma propriedade irregular. Esse grupo de ações usualmente é ajuizado também por um Ministério Público Estadual ou Federal e os beneficiários são, em última instância, todos os membros da sociedade, a julgar pelos possíveis efeitos sistêmicos da degradação ambiental.

No que se refere aos *amici curiae*, sua participação mostrou-se limitada ou inexistente nos estudos de caso e na análise quantitativa. Não se identificou, de forma sistemática, a admissão de *amici* representativos de comunidades afetadas, movimentos sociais ou organizações técnicas independentes. A ausência ou baixa incidência desse instrumento sugere que, embora previsto como mecanismo de abertura democrática do processo coletivo, o *amicus curiae* ainda é pouco mobilizado como canal efetivo de inclusão de perspectivas externas qualificadas, especialmente nos processos de primeira instância.

Sobre os atos de participação direta dos grupos afetados, os estudos de caso indicam que eles são excepcionais e, quando existentes, ocorrem de maneira indireta ou procedimentalmente mediada. No Caso Brumadinho, por exemplo, identificam-se espaços de participação ampliada por meio de:

- assembleias sindicais para deliberação sobre acordos;
- audiências públicas (inclusive em formato virtual) para apresentação e homologação de termos negociados; e
- pedidos de criação de instâncias de monitoramento, como a comissão mista, com participação de sindicatos, órgãos públicos e instituições técnicas.

Ainda assim, esses mecanismos não asseguram, necessariamente, uma participação direta, contínua e deliberativa das pessoas atingidas, mas antes funcionam como instrumentos de legitimação procedimental das decisões já negociadas por representantes institucionais.

Nos demais casos (Estácio, Caixa Econômica Federal e ANS), a participação dos grupos afetados é ainda mais distante: não há audiências públicas, nem canais estruturados de escuta direta, e a atuação de terceiros interessados ocorre de forma tardia ou marginal, como no ingresso do sindicato no Caso Estácio apenas após mais de uma década de tramitação.

Em síntese, os estudos de caso revelam que o processo coletivo brasileiro é marcado por:

- centralidade dos legitimados institucionais (MP, sindicatos e associações);
- baixa participação direta dos grupos afetados, que permanecem majoritariamente como beneficiários passivos da tutela;
- uso limitado de instrumentos participativos, como *amicus curiae* e audiências públicas; e

- predominância de uma lógica representativa, e não participativa, mesmo em litígios de alta relevância social.

Esses achados qualitativos sugerem que, embora o processo coletivo seja concebido como mecanismo de ampliação do acesso à justiça e de democratização da tutela jurisdicional, há significativo deslocamento da participação dos afetados para momentos periféricos ou posteriores ao núcleo decisório da ação.

4.4.4 Como ocorre a produção de provas nos processos coletivos?

A análise quantitativa revela que o principal tipo de prova produzido nas ações coletivas são as provas documentais, usualmente na forma de relatórios técnicos, pareceres e registros administrativos. As provas documentais estão presentes em 90% da amostra analisada, enquanto provas periciais e coleta de depoimentos de testemunhas são consideradas em apenas 13% e 8% das sentenças analisadas, respectivamente. Por vezes, a duração da fase instrutória das ações coletivas não está relacionada à efetiva obtenção de provas, mas sim à realização de diligências específicas e complexas, como a elaboração e aprovação de projetos e, principalmente, a avaliação dos documentos pelas partes.

A análise qualitativa dos estudos de caso revela que a produção de provas nos processos coletivos constitui um dos principais fatores de complexificação do fluxo processual, exercendo impacto direto sobre o tempo de tramitação, a definição do enquadramento coletivo dos direitos e a própria viabilidade da tutela coletiva. Longe de operar como mera etapa instrutória, a prova assume papel estrutural no processo coletivo, funcionando como espaço de disputa sobre a natureza dos direitos, a legitimidade ativa e a adequação da via coletiva.

Nos casos analisados, observa-se que a prova é fortemente condicionada pela tensão entre individualização e coletivização dos fatos. No Caso Estácio, essa tensão se manifesta de forma paradigmática: a controvérsia sobre o reconhecimento do vínculo empregatício de milhares de professores desloca o debate probatório para a pergunta sobre como provar coletivamente situações jurídicas potencialmente individualizáveis. A defesa sustentou a necessidade de prova individual para cada trabalhador, enquanto o MPT argumentou em favor de metodologias coletivas ou amostrais. Essa controvérsia repercutiu diretamente na definição e na duração da perícia contábil, que se tornou o principal gargalo do processo, estendendo-se por mais de uma década e influenciando sucessivas decisões judiciais.

Esse caso evidencia que, no processo coletivo, a prova não apenas demonstra fatos, mas define o próprio objeto do litígio. A escolha da técnica probatória (prova individualizada, prova por amostragem, prova estatística ou documental coletiva) torna-se indissociável do reconhecimento da coletividade do direito e da legitimidade do autor coletivo. Assim, a instrução probatória deixa de ser neutra e passa a operar como mecanismo de inclusão ou exclusão da tutela coletiva.

Nos casos Caixa Econômica Federal e ANS, a produção probatória assumiu contornos distintos, com maior ênfase em provas documentais e normativas, voltadas à demonstração de práticas institucionais reiteradas (cláusulas contratuais padronizadas, atos administrativos, omissões regulatórias). Nesses casos, a prova coletiva foi menos fragmentada, pois os fatos controvertidos eram mais facilmente generalizáveis, o que reduziu a necessidade de produção probatória individual e favoreceu a discussão jurídica abstrata. Ainda assim, a prova cumpriu função estratégica ao sustentar o enquadramento dos direitos como individuais homogêneos passíveis de tutela coletiva.

O Caso Brumadinho introduz uma dimensão adicional: a produção de prova técnica interdisciplinar. Além de documentos produzidos pelas partes, o juízo requisitou informações e relatórios de órgãos externos, como a Superintendência Regional do Trabalho, a Fiocruz e o Corpo de Bombeiros Militar. Essas provas técnicas extrapolam o modelo clássico de prova judicial e refletem a necessidade de diálogo interinstitucional em litígios de alta complexidade fática e social. A prova, nesse contexto, não se limita à reconstrução do fato passado, mas contribui para o acompanhamento dos danos, a avaliação de riscos e a definição de medidas de reparação.

Todavia, a análise crítica revela limites importantes. A dependência de provas técnicas externas pode ampliar a assimetria informacional entre as partes, sobretudo quando os réus — grandes empresas ou entes estatais — detêm maior capacidade de produção e controle de dados. Além disso, a fragmentação da produção probatória em múltiplas fontes dificulta a consolidação de um quadro fático único e coerente, o que pode impactar negativamente a celeridade e a efetividade da tutela.

4.4.5 Como são direcionadas as multas e prestações pecuniárias?

O direcionamento de multas e prestações pecuniárias nas ações coletivas enfrenta um dilema entre a reparação individual direta e a sanção coletiva, sendo esta última frequentemente criticada por sua ineficácia punitiva. Idealmente, busca-se que os valores

retornem aos beneficiários lesados, mas a execução individual é vista como um gargalo que gera “pulverização” de processos. Para contornar isso, experiências exitosas citadas pelos entrevistados e pelas entrevistadas focam na “execução fluida” ou administrativa, em que a devolução de valores ocorre automaticamente via descontos em faturas ou boletos (ex.: casos de planos de saúde e energia), dispensando a necessidade de a vítima contratar advogado para buscar quantias muitas vezes pequenas.

No tocante às multas (sancionatórias), há uma percepção generalizada de que elas são financeiramente irrelevantes para grandes litigantes. O Ministério Público do Trabalho critica a ausência da figura do *punitive damages* (dano punitivo) no Brasil, o que faz com que a multa se limite à extensão do dano e não retire o lucro obtido com a ilegalidade, mantendo a conduta lesiva vantajosa para o réu.

Existem também situações em que o direcionamento ocorre via acordos e indenizações negociadas. Por exemplo, um líder sindicalista da região Sudeste relatou caso de devolução de mais de R\$ 300 milhões em ações de planos econômicos e pagamentos a categorias trabalhistas após longas batalhas judiciais. Contudo, há críticas severas sobre a destinação desses recursos em grandes desastres, em que acordos são fechados com padrões remuneratórios injustos e sem que as vítimas tenham notícia do conteúdo ou participem da decisão sobre como o dinheiro será aplicado, gerando uma sensação de que a reparação não atende à realidade dos atingidos.

Por fim, quando não é possível identificar individualmente as vítimas (direitos difusos ou danos de difícil comprovação individual), o sistema enfrenta dificuldades de direcionamento. Como já mencionado, o Ministério Público aponta que o STJ tende a exigir a execução individual, o que na prática inviabiliza o recebimento da prestação pecuniária pela vítima devido à burocracia e ao baixo valor, resultando em impunidade. Diante disso, defende-se a aplicação de condenações que convertam a dívida em obrigações de fazer ou pagamentos a fundos/projetos que beneficiem a coletividade de forma ampla, evitando que o réu se beneficie da dificuldade de liquidação individual.

4.4.6 Há diferenças no processamento das ações que tramitam em unidades judiciárias especializadas em demandas coletivas? Qual a percepção dos atores do sistema de justiça acerca do funcionamento dessas unidades especializadas ou exclusivas?

Os dados indicam que existem diferenças relevantes no processamento das ações coletivas conforme o grau e o tipo de especialização da unidade judiciária, mas essas diferenças não seguem uma direção única nem apontam superioridade geral das varas especializadas. A principal característica estrutural observada é que a esmagadora maioria das ações coletivas permanece tramitando nas varas comuns, que concentram mais de 89% dos processos. Isso sugere que, apesar da existência institucional de unidades especializadas, elas ainda ocupam papel quantitativamente periférico no sistema, seja por critérios formais de competência, pela organização judiciária local ou pelo próprio padrão de ajuizamento adotado pelos legitimados coletivos.

Quando se observam os resultados das sentenças, as diferenças tornam-se mais qualitativas do que quantitativas. Em todas as competências há predominância de decisões de procedência, mas as varas especializadas em direitos coletivos apresentam a menor taxa de êxito dos autores, com aumento proporcional das improcedências. Já áreas materialmente delimitadas, como Direito Ambiental e Saúde, exibem as maiores taxas de procedência. Isso indica que a especialização temática associada a um campo material específico tende a produzir decisões mais favoráveis aos pedidos coletivos, possivelmente em razão de maior domínio técnico da matéria. Em contrapartida, competências mais amplas, como Fazenda Pública e varas comuns, registram maior incidência de extinções sem resolução de mérito, o que sugere a presença de obstáculos processuais, controvérsias sobre legitimidade ou inadequação da via eleita.

Outro aspecto relevante refere-se às soluções consensuais. Embora a taxa de acordos seja globalmente baixa, ela é mais elevada nas varas comuns e nas varas especializadas em direitos coletivos. Esse resultado sugere que ambientes com maior volume de litigância coletiva ou maior experiência prática podem favorecer negociações, enquanto varas tematicamente especializadas tendem a decidir mais frequentemente o mérito da controvérsia. Assim, a especialização não necessariamente reduz o conflito, mas altera o modo como ele é resolvido.

Também há diferenças importantes quanto ao tempo de tramitação. As varas especializadas em direitos coletivos apresentam o maior tempo mediano até o primeiro julgamento,

superando inclusive as varas comuns. Em contrapartida, varas temáticas, como Saúde e Fazenda Pública, apresentam tempos significativamente menores, especialmente Saúde, que alcança o menor prazo de julgamento. Isso indica que a especialização voltada a um conjunto amplo de conflitos coletivos pode aumentar a complexidade processual, enquanto especializações materialmente delimitadas favorecem maior eficiência decisória.

Do ponto de vista institucional, esses padrões permitem inferir uma percepção ambivalente dos atores do sistema de justiça. A especialização não funciona como mecanismo universal de aceleração processual nem de aumento automático de procedência. Em vez disso, sua utilidade parece depender do tipo de matéria tratada. Áreas tecnicamente delimitadas tendem a se beneficiar da expertise acumulada do juízo, enquanto varas especializadas em conflitos coletivos amplos lidam com maior heterogeneidade de demandas, maior litigiosidade estrutural e, conseqüentemente, maior complexidade decisória. Assim, a percepção provável é a de que a especialização é valiosa quando vinculada a campos materiais específicos, mas menos eficaz quando concebida apenas como especialização genérica em tutela coletiva.

Em síntese, os dados sugerem que a especialização judicial não produz efeitos uniformes sobre o processamento das ações coletivas. O desempenho dessas unidades depende mais da natureza do conflito e da estrutura do contencioso do que da especialização formal em si. Para os atores do sistema de justiça, isso tende a reforçar a ideia de que a utilidade das varas especializadas reside menos em sua existência institucional e mais na adequação entre o tipo de conflito e o conhecimento técnico acumulado pelo órgão julgador.

Na perspectiva dos entrevistados e das entrevistadas, a ausência de unidades judiciárias especializadas para julgamento é percebida como causa direta de ineficiências, problemas de gestão processual e falta de familiaridade com os temas subjacentes e importantes do direito coletivo como um todo. Entrevistados e entrevistadas afirmam que o desenho de comarca atual, baseado no “juiz generalista”, e no caso do Ministério Público no “promotor generalista”, é insustentável, levando a uma atuação burocrática e ineficaz no contexto das ações coletivas. A percepção é de que algumas vezes, em unidades não especializadas, magistrados e magistradas demonstram resistência a tratar adequadamente as ações coletivas, pois as especificidades desses processos causam maior dispêndio de tempo, desorganizam a pauta de audiências individuais e não são contabilizadas adequadamente pelas métricas de produtividade, que institui métricas otimizada para os processos individuais. Em contrapartida, quando há especialização temática dentro das instituições (como os Núcleos Especializados da Defensoria Pública — Direitos Humanos,

Meio Ambiente) a percepção dos atores da sociedade civil e do Ministério Público é de que a relação flui muito melhor, havendo maior abertura técnica e sensibilidade para a complexidade da causa, em oposição à percepção consensual dos entrevistados e das entrevistadas sobre a atuação em unidades não especializadas.

4.4.7 Houve crescimento no número de processos coletivos? Quais as causas possíveis?

Os dados do Cacol indicam que houve crescimento no número de processos coletivos no período analisado, embora esse crescimento não tenha sido uniforme ao longo do tempo nem entre os diferentes ramos da Justiça. A série histórica revela tendência geral de aumento dos ajuizamentos entre 2020 e 2025, interrompida apenas por uma redução significativa em 2021. A hipótese mais plausível para essa queda é o impacto da pandemia de covid-19, que afetou o funcionamento institucional e o comportamento litigioso naquele momento inicial. Superada essa fase, os volumes retornam a patamares crescentes, indicando retomada e posterior expansão do uso da tutela coletiva.

O aumento agregado não decorre de um fenômeno único, mas de dinâmicas distintas conforme a esfera judicial. O crescimento é explicado principalmente pelo comportamento das Justiças Estadual e do Trabalho, cujas curvas evoluem de modo semelhante, enquanto na Justiça Federal se observa tendência consistente de redução ao longo dos anos. Assim, a elevação global do número de processos não representa uma expansão homogênea da litigância coletiva, mas sim a compensação entre expansão em alguns ramos e retração em outro.

Uma causa relevante do crescimento está associada à distribuição das classes processuais. Em termos nacionais, as principais classes tradicionais, como ação civil pública e ação civil coletiva, mantêm volumes relativamente estáveis. O aumento recente decorre sobretudo da expansão das ações de cumprimento na Justiça do Trabalho, que passam a concentrar grande parte dos novos registros a partir de 2023. Esse movimento indica que a elevação do número de processos não corresponde necessariamente à ampliação geral da tutela coletiva, mas ao uso intensivo de um instrumento processual específico.

A análise regional mostra que esse crescimento também não é generalizado dentro da própria Justiça do Trabalho. Ele se concentra em alguns tribunais, especialmente em razão da atuação de atores institucionais específicos. No caso examinado do TRT-18, o aumento está diretamente relacionado à atuação de um sindicato em demandas voltadas

à cobrança de valores vinculados ao Benefício Social Familiar previsto em norma coletiva. Após a fixação de tese em incidente de resolução de demandas repetitivas reconhecendo a validade da cláusula coletiva, houve multiplicação dessas ações. Assim, decisões judiciais estruturantes podem funcionar como gatilho para litigância repetitiva em massa.

Outras variações também dependem de fatores locais. Na Justiça Estadual observa-se crescimento em vários tribunais, mas de forma heterogênea, enquanto na Justiça Federal há redução relativamente homogênea, com exceções pontuais associadas à atuação do Ministério Público Federal durante a pandemia. Esses padrões sugerem que a litigância coletiva responde a incentivos institucionais e estratégicos específicos, e não apenas a mudanças sociais amplas.

Em síntese, houve crescimento no número de processos coletivos, mas esse aumento é seletivo e multifatorial. Ele resulta principalmente da expansão de demandas repetitivas em contextos específicos, da atuação concentrada de determinados legitimados, de decisões judiciais que estimulam novos ajuizamentos e de variações institucionais entre ramos e regiões da Justiça. Não se trata, portanto, de uma expansão homogênea da tutela coletiva, mas de um conjunto de movimentos localizados que, somados, produzem a tendência agregada de aumento.

4.4.8 Considerando o disposto nas Resoluções CNJ n. 235/2016 e 339/2020, como ocorre a atuação dos núcleos de ações coletivas (NAC), dos núcleos de gerenciamento de precedentes (Nugep) e/ou dos Nugepnac (art. 2º, § 3º, Resolução n. 339) nos processos coletivos? Como os processos são identificados e como são monitorados?

A atuação dos núcleos de ações coletivas (NAC), dos núcleos de gerenciamento de precedentes (Nugep) e dos Nugepnac, conforme previsto nas Resoluções CNJ n. 235/2016 e n. 339/2020, ocorre em um ambiente institucional originalmente estruturado para gestão de precedentes repetitivos e metas quantitativas. Por isso, sua inserção no campo dos processos coletivos envolve uma adaptação funcional: além de identificar temas repetitivos, os núcleos precisam reconhecer demandas com impacto estrutural e acompanhar seus efeitos para além do julgamento. O primeiro passo desse trabalho é a correta identificação da ação coletiva nos sistemas processuais eletrônicos. Isso depende da atuação do magistrado na decisão de saneamento e organização do processo, quando são inseridos os códigos das tabelas processuais unificadas (TPUs) no sistema (como o PJe). Essa classificação permite delimitar objeto e abrangência subjetiva da demanda,

possibilitando ao núcleo distinguir processos de interesse coletivo daqueles que apenas reproduzem conflitos individuais.

Apesar dessa previsão normativa, a identificação automatizada ainda é limitada. O Cacol foi concebido como ferramenta de integração, mas apresenta inconsistências relevantes, especialmente pelo cadastramento de ações individuais como coletivas e pela ausência de filtros capazes de identificar adequadamente abrangência territorial, réus ou sobreposição temática. Assim, a atuação dos núcleos não se baseia exclusivamente em mecanismos automatizados, e frequentemente depende de conferência manual e análise contextual do processo.

O monitoramento também revela desafios. As resoluções atribuem aos núcleos funções de acompanhamento, prevenção de conflitos e gestão coordenada, porém o sistema de governança judicial permanece centrado em indicadores quantitativos de produtividade. Como as metas institucionais e os incentivos administrativos não distinguem suficientemente a complexidade das ações coletivas, torna-se difícil dedicar recursos permanentes para acompanhar cumprimento de decisões estruturais, abrangência de beneficiários ou efetividade de medidas liminares. Na prática, parte da atuação acaba concentrada na fase de triagem e admissibilidade, enquanto o acompanhamento posterior depende de iniciativas específicas das equipes envolvidas.

Nesse contexto, mecanismos informais de cooperação ganham relevância. Para evitar litispendência nacional, decisões conflitantes ou duplicidade de ações coletivas, os núcleos frequentemente recorrem ao contato direto entre tribunais, por meio de redes institucionais e comunicação entre servidores. Há relatos de articulação nacional entre Nugepnacs para troca de informações sobre processos semelhantes em tramitação. Isso demonstra que, embora exista um arcabouço normativo voltado à integração, o monitoramento efetivo das ações coletivas ainda depende significativamente de coordenação ativa entre unidades, complementando as limitações das bases de dados centralizadas.

4.4.9 Há caracterização, implícita ou explícita, de ações coletivas como processos estruturais? Há diferenças na condução de processos caracterizados como estruturais?

A análise qualitativa dos estudos de caso indica que não há, de modo geral, uma caracterização explícita das ações coletivas como processos estruturais, seja pelas partes, seja pelo Judiciário. A noção de processo estrutural, tal como desenvolvida pela doutrina

contemporânea, aparece de forma implícita, fragmentada ou apenas potencial, sobretudo nos casos de maior complexidade fática e institucional.

Nos casos Estácio, Caixa Econômica Federal e ANS, não se identificam elementos suficientes para caracterizá-los como processos estruturais, ainda que envolvam práticas reiteradas ou falhas institucionais. Nesses processos, a condução judicial permanece ancorada em uma lógica tradicional de adjudicação, centrada na definição de ilicitudes específicas, na fixação de obrigações pontuais (cessar práticas, reconhecer vínculos, declarar nulidades) e na reparação de direitos individuais homogêneos. Ainda que as causas subjacentes possam revelar problemas sistêmicos — como modelos de contratação precarizados ou falhas regulatórias —, a estrutura decisória não se orienta à reconfiguração institucional contínua, nem à reorganização de políticas públicas ou práticas organizacionais em sentido amplo.

O Caso ANS, em especial, tangencia o debate estrutural ao discutir os limites do controle jurisdicional de políticas públicas e a atuação da Administração na regulação da saúde suplementar. Todavia, a controvérsia se resolve dentro de um marco clássico de separação de poderes, com forte resistência à expansão da atuação judicial, o que afasta a adoção de técnicas próprias de processos estruturais, como decisões progressivas, monitoramento contínuo ou diálogo institucional sistemático.

O Caso Brumadinho, por sua vez, tem elementos de complexidade institucional e de ampliação participativa, ainda que não se consolide, ao final, como um processo estrutural em sentido estrito. Inicialmente, a ação coletiva proposta pelos sindicatos articulava pedidos que envolviam direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, com pretensões que iam além da mera reparação individual, incluindo prevenção de novos acidentes, proteção ao meio ambiente de trabalho e reorganização de práticas empresariais. Além disso, foram mobilizados mecanismos que dialogam com técnicas que podem ser associadas à litigância estrutural, como:

- pedidos de tutela antecipada com desenho institucional diferenciado;
- proposta de criação de Comissão Mista para monitoramento do cumprimento de decisões e acordos;
- requisição de informações técnicas a múltiplos órgãos públicos; e
- realização de audiências públicas e espaços ampliados de negociação.

Esses instrumentos, contudo, não são suficientes, por si, para caracterizar o processo como estrutural nos termos da doutrina predominante ou dos parâmetros normativos recentemente propostos, mas indicam a tentativa de incorporar ferramentas de coordenação e monitoramento típicas de litígios de alta complexidade.

Entretanto, a desistência dos pedidos de natureza difusa e coletiva — em razão da litispendência com ACP proposta pelo Ministério Público do Trabalho — reduziu significativamente o escopo da ação, concentrando o litígio na tutela de direitos individuais homogêneos de cunho reparatório. Com isso, o potencial estrutural do caso foi deslocado para outro processo, e a ação analisada passou a ser conduzida sob uma lógica predominantemente compensatória, ainda que complexa.

Essa trajetória revela um ponto central: a caracterização de uma ação coletiva como estrutural nos termos da Recomendação CNJ n. 163/2025 que considera elementos como multipolaridade, impacto social, prospectividade, intervenções incrementais e duradouras, complexidade, situação grave e contínua de irregularidade, necessidade de intervenção em instituições, bem como das técnicas adotadas para a condução do processo. Nos casos analisados, mesmo quando há conflitos de natureza estrutural, observa-se uma tendência à fragmentação da tutela em ações paralelas ou à redução do escopo para pedidos individualizáveis, o que limita a adoção de uma condução estrutural integrada.

As entrevistas corroboram essa leitura. Magistrados e magistradas, servidores e servidoras reconhecem que há resistência institucional e déficit de preparo para a condução de processos estruturais, tanto em termos de formação quanto de recursos organizacionais. A complexidade desses casos é frequentemente percebida como um ônus excessivo, o que contribui para a preferência por soluções adjudicatórias tradicionais ou acordos que, embora mais céleres, não necessariamente enfrentam as causas estruturais do problema.

Em síntese, os estudos de caso indicam que:

- Não há caracterização explícita de processos estruturais nos casos analisados.
- Há indícios de estruturalidade, especialmente em litígios de alta complexidade como Brumadinho, mas frequentemente neutralizados por escolhas processuais ou institucionais.
- A condução dos processos permanece majoritariamente ancorada em uma lógica reparatória e individualizante.

- A adoção efetiva de técnicas próprias de processos estruturais ainda é excepcional e contingente, dependente de fatores externos ao desenho clássico das ações coletivas.

Esses achados sugerem que a relação entre ações coletivas e processos estruturais, no contexto empírico analisado, é marcada mais por potencialidades não realizadas do que por uma incorporação consistente e sistemática do paradigma estrutural na prática judicial.

4.4.10 Qual é o papel das ações coletivas na definição de precedentes por meio do regime de recursos repetitivos e no julgamento de demandas repetitivas?

As ações coletivas exercem papel relevante na formação de precedentes qualificados, ainda que sua influência nem sempre ocorra de forma direta. A interação entre o microsistema processual coletivo e o regime de precedentes se dá por duas vias principais. A primeira ocorre quando a própria ação coletiva é o processo paradigma do recurso repetitivo ou do incidente de assunção de competência, hipótese em que o precedente nasce diretamente do litígio coletivo. A segunda ocorre de modo indireto, quando a existência prévia de uma controvérsia coletiva estrutura muitas demandas individuais, que, por sua vez, desencadeiam incidentes de resolução de demandas repetitivas ou recursos representativos da controvérsia. Nesses casos, embora o precedente seja formalmente originado em ação individual, seu conteúdo material é fortemente moldado pela lógica e pelos efeitos da tutela coletiva.

Exemplos empíricos ilustram essas duas funções. No Incidente de Assunção de Competência n. 13 do Superior Tribunal de Justiça, relativo ao direito de acesso à informação ambiental, a tese vinculante surgiu diretamente de uma ação civil pública, evidenciando a formação imediata do precedente a partir do processo coletivo. Já no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 3 do Tribunal de Justiça do Amazonas, envolvendo falhas sistêmicas no abastecimento de água em Manaus, a controvérsia repetitiva foi provocada pela multiplicação de ações individuais relacionadas a fatos também discutidos coletivamente, levando o tribunal a fixar parâmetros para a convivência entre a via individual e a coletiva. Assim, o precedente não apenas uniformiza a interpretação jurídica, mas organiza o relacionamento entre litigância coletiva e massificada.

Do ponto de vista quantitativo, o impacto direto das ações coletivas na massa total de precedentes é relativamente pequeno, alcançando cerca de 1% dos precedentes analisados. Contudo, essa influência cresce significativamente em alguns ramos, sobretudo na Justiça do Trabalho, em que a proporção atinge aproximadamente 6,69% dos precedentes. Isso indica que o papel das ações coletivas não deve ser medido apenas pela frequência numérica, mas pela capacidade de estruturar controvérsias repetitivas e orientar a produção de decisões em larga escala. Em particular, boa parte dos precedentes originados no regime de recursos repetitivos na Justiça do Trabalho tratam da coordenação entre execuções individuais e coletivas, que conforme identificado na análise quantitativa são um meio efetivamente utilizado para execução de sentenças coletivas.

Também se observa que muitos precedentes decorrentes desse diálogo tratam da coordenação entre execuções coletivas e individuais. De modo geral, a jurisprudência tende a permitir o ajuizamento e a execução individual de direitos reconhecidos coletivamente, o que incentiva a multiplicação de demandas derivadas da sentença coletiva. Em consequência, os mecanismos de julgamento repetitivo passam a atuar como instrumentos de estabilização desse fenômeno, definindo limites de competência, honorários, prevenção e efeitos da coisa julgada. Dessa forma, o regime de precedentes não apenas resolve controvérsias repetidas, mas administra os efeitos expansivos da própria tutela coletiva.

Em síntese, as ações coletivas funcionam como fonte e como catalisador de precedentes. Elas podem originar diretamente teses vinculantes e, ao mesmo tempo, gerar litigância individual massificada que exige uniformização posterior. O regime de recursos repetitivos e de demandas repetitivas passa, assim, a desempenhar uma função de coordenação sistêmica: estabiliza o impacto das decisões coletivas e regula a convivência entre tutela coletiva e individual dentro do sistema judicial.

4.4.11 Existem ações discutindo direitos essencialmente individuais tramitando no microssistema processual coletivo? Existe diferenciação entre essas ações e as demais no que diz respeito a estatísticas e prestação jurisdicional?

Os dados indicam que existem ações voltadas à tutela de direitos essencialmente individuais tramitando no microssistema processual coletivo. Isso ocorre, sobretudo, em duas situações: ações ajuizadas para proteger direitos individuais indisponíveis, especialmente na área da saúde, e processos registrados como coletivos nos sistemas de informação em razão do instrumento processual utilizado, ainda que o conteúdo material da demanda

tenha alcance estritamente individual. Na Justiça Estadual, por exemplo, grande parte das ações civis públicas busca assegurar tratamento médico, internação ou fornecimento de medicamentos a um único paciente vulnerável. Há ainda registros de ações individuais simples e execuções individuais inseridas no cadastro coletivo, evidenciando também problemas de classificação. Em termos quantitativos, esse conjunto corresponde a aproximadamente 34% dos processos na Justiça Estadual, 12% na Justiça Federal e cerca de 14% na Justiça do Trabalho, parte das ações de cumprimento que possuem efeitos essencialmente individuais.

Essas ações apresentam padrões próprios de tramitação e resultados, distinguindo-se das demais demandas coletivas. Nos casos de saúde individual, a prestação jurisdicional é marcada por elevada urgência e simplicidade instrutória. A tutela de urgência é praticamente sempre requerida e frequentemente concedida, e a maioria das sentenças é favorável ao beneficiário. O processo concentra sua relevância decisória na fase inicial, com discussão probatória reduzida e forte apoio em documentação médica e pareceres técnicos. As extinções sem resolução de mérito decorrem, em geral, de situações supervenientes que esvaziam o interesse processual, como o cumprimento administrativo da obrigação antes da sentença ou o falecimento do paciente, e não de improcedência do pedido. Não se trata de consequência automática do deferimento da tutela de urgência, mas de hipóteses específicas em que a satisfação do direito reconhecido altera a utilidade prática da continuidade do processo.

Nas ações coletivas propriamente ditas, ao contrário, a tramitação tende a ser mais complexa, com múltiplas decisões intermediárias, maior duração e discussão mais ampla sobre políticas públicas, responsabilidades institucionais e impactos gerais. O contraste fica evidente também nas ações de cumprimento trabalhistas: embora coletivas na origem normativa, elas seguem dinâmica distinta das ações individuais de saúde, com menor frequência de tutelas urgentes, maior relevância das fases de liquidação e execução e discussão predominante sobre valores e obrigações coletivas.

Dessa forma, além de coexistirem no mesmo microssistema, as ações individuais e coletivas produzem efeitos estatísticos e jurisdicionais distintos. As primeiras elevam taxas de procedência, aceleram decisões liminares e concentram atividade judicial nas fases iniciais; as segundas demandam maior tempo de processamento e produzem efeitos estruturais mais amplos. A presença dessas ações individuais, portanto, não apenas confirma a heterogeneidade interna do microssistema coletivo, mas também influencia a leitura agregada de desempenho do Judiciário, pois parte significativa da produtividade decorre de litígios individuais tratados sob a forma coletiva.

4.4.12 Qual é o papel da interação entre agentes públicos e sociedade civil no surgimento de demandas que utilizam o microssistema judicial coletivo?

O papel da interação entre agentes públicos e sociedade civil no surgimento dessas demandas é estratégico e de fortalecimento mútuo, funcionando como um mecanismo para superar a assimetria de recursos contra grandes réus e para legitimar politicamente a causa. Organizações da sociedade civil relatam que, frequentemente, buscam atuar em redes ou parcerias com a Defensoria Pública e o Ministério Público para dividir a carga de trabalho, diluir riscos de criminalização e retaliação por parte de empresas e garantir uma atuação mais robusta, uma vez que muitas ONGs possuem equipes pequenas e recursos financeiros limitados em comparação ao “poder infinito” das corporações.

A interação atua diretamente na qualificação técnica e fática da demanda que chega ao Judiciário. Enquanto os agentes públicos detêm a prerrogativa institucional, a sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos e associações) contribui com o conhecimento da realidade local. Essa dinâmica é evidenciada no uso da figura do *amicus curiae* e na elaboração de memoriais e glossários técnicos por parte das organizações para educar magistrados e magistradas e promotores e promotoras sobre temas complexos ou pouco conhecidos (como direitos quilombolas ou tecnologias específicas), facilitando a compreensão do direito violado e abrindo as portas do tribunal para a demanda.

Especificamente quanto aos agentes públicos, a Defensoria Pública é apontada como uma parceira preferencial e próxima, especialmente por meio de seus núcleos especializados (Direitos Humanos, Meio Ambiente), que mantêm diálogo constante com as bases para formular as ações. Já a relação com o Ministério Público é descrita como mais complexa e variada; embora existam parcerias sólidas (com sindicatos ou quando o MPF atua diante da omissão do MP estadual), há relatos de dificuldades de interlocução em temas sensíveis como controle policial. Ainda assim, a atuação conjunta ou o uso de decisões obtidas pela sociedade civil para aplicação por analogia pelo MP são práticas comuns que impulsionam o surgimento de novas ações.

Por fim, essa interação é fundamental para romper a inércia ou a invisibilidade de certos conflitos. A advocacia de massa privada muitas vezes prefere ajuizar milhares de ações individuais para garantir honorários, deixando de noticiar o fato coletivo ao Ministério Público. Nesse cenário, a articulação da sociedade civil organizada torna-se o motor que leva o fato coletivo ao conhecimento dos legitimados estatais, permitindo a instauração de inquéritos e a propositura de ações civis públicas que, de outra forma, poderiam não existir ou seriam fragmentadas em litígios individuais menos eficazes.

4.4.13 Qual percentual das ações discute direitos individuais homogêneos? Existem áreas em que esse percentual é menor ou maior?

Os dados da amostra indicam que os direitos individuais homogêneos correspondem a parcela relevante, porém não predominante, das ações coletivas analisadas. Considerando a distribuição geral por ramo de Justiça, esse tipo de demanda representa aproximadamente 9,54% das ações na Justiça Estadual, 44,24% na Justiça Federal e 78% na Justiça do Trabalho. Isso demonstra que, no conjunto do sistema, os direitos individuais homogêneos não constituem a forma mais comum de utilização do microssistema coletivo, mas assumem grande importância em um ramo específico.

A principal concentração ocorre na Justiça Federal, em que esse tipo de direito é a categoria mais frequente entre as demandas coletivas. Esse padrão está associado à natureza dos conflitos ali judicializados, frequentemente derivados de uma mesma origem fática ou normativa envolvendo a atuação do Estado ou grandes entes públicos, o que favorece a agregação de pretensões individuais semelhantes em uma única estrutura processual. Já na Justiça Estadual e na Justiça do Trabalho o percentual é substancialmente menor, pois predominam, respectivamente, direitos coletivos difusos e direitos decorrentes do cumprimento de normas coletivas trabalhistas.

Também se observa variação temática relevante. Nas ações relacionadas ao direito à saúde, por exemplo, a Justiça Estadual concentra-se majoritariamente em direitos individuais indisponíveis, enquanto na Justiça Federal há maior distribuição entre direitos individuais homogêneos e coletivos próprios. Isso indica que, mesmo dentro de uma mesma matéria, a forma de utilização do processo coletivo depende da estrutura institucional do ramo judicial competente.

Em síntese, o percentual de ações sobre direitos individuais homogêneos varia significativamente conforme o ramo da Justiça: é alto na Justiça Federal e relativamente baixo nas demais. Portanto, não se trata de uma característica uniforme do microssistema coletivo, mas de um padrão condicionado pelo tipo de conflito predominante e pelo papel institucional desempenhado por cada esfera jurisdicional.

4.4.14 Qual é o tempo de tramitação das ações coletivas? Quais são as fases mais demoradas e onde há maiores gargalos na tramitação processual? As ações coletivas são mais morosas que as ações individuais? Em que sentido e em que fases?

Os dados indicam que o tempo de tramitação das ações coletivas varia significativamente conforme o tipo de demanda analisada e o ramo da Justiça, não sendo possível atribuir uma única duração média ao microsistema coletivo. Há, na prática, dois padrões bastante distintos. Nas ações voltadas à tutela de direitos individuais indisponíveis, sobretudo em saúde, a resposta jurisdicional é rápida na fase inicial: a decisão liminar ocorre em mediana de 40 dias e a sentença em aproximadamente 204 dias. Já nas ações de cumprimento trabalhistas, a fase de conhecimento²⁶ também é relativamente breve, com sentença em torno de 126 dias e término da fase recursal cerca de 91 dias depois. Esses números indicam que, quando o caso envolve urgência concreta ou obrigação simples, a atividade decisória do Judiciário tende a ser célere.

Os principais atrasos aparecem após a definição do mérito. Nas ações de cumprimento trabalhistas, o processo mais comum cadastrado no Cacol, a fase de liquidação apresenta mediana de 151 dias até o início da execução, enquanto a execução até o arquivamento alcança cerca de 361 dias. As impugnações sucessivas de cálculos, ausência de manifestação das partes e necessidade de atuação da contadoria judicial surgem como gargalos recorrentes. Em ações de saúde individuais também há atrasos posteriores à decisão, embora menos frequentes, especialmente quando o poder público demora a cumprir a ordem judicial. Em síntese, a fase de conhecimento é relativamente rápida, mas a concretização prática da decisão é o ponto mais demorado do processo.

Quando se observam ações coletivas mais complexas, a morosidade tende a aumentar. A estimativa de duração mediana de uma ação coletiva, que compreende aproximadamente metade dos casos analisados, é de três anos. Em contrapartida, dos processos analisados, 40% ainda não estavam concluídas ao final do estudo e levarão mais do que cinco anos até o seu arquivamento. Nesses casos mais complexos, há maior número de decisões intermediárias, discussões sobre responsabilidade administrativa e necessidade de coordenação institucional, o que prolonga a tramitação. Esse padrão de durações prolongadas, superiores a cinco anos, também aparece na comparação entre varas espe-

²⁶ Embora ações de cumprimento executem, por exemplo, determinações não cumpridas de Convenções Coletivas do Trabalho (CCT) e possam ser consideradas processos de execução, sua tramitação é praticamente indistinguível de uma reclamação trabalhista comum, com decisão meritória confirmando que uma obrigação estipulada por CCT é de fato legítima e poderá ser executada posteriormente.

cializadas e comuns, em que processos coletivos mais complexos apresentam tempos medianos mais elevados até o primeiro julgamento. De toda forma, em todos os casos, aproximadamente dois terços do tempo de tramitação são usados no cumprimento das obrigações, similar aos casos individuais que estão acessíveis no Cacol.

Os estudos de caso e a análise das entrevistas sugerem que o que pode explicar a grande diferença entre ações coletivas demoradas e ações coletivas com duração inferior a cinco anos é a dilatação da fase recursal dos processos, quando ocorre. No que se refere à amostra analisada, que contém apenas casos recentes distribuídos após 2020, a fase recursal é pouco frequente, ocorrendo efetivamente em menos da metade dos casos, em oposição ao que se observou nos casos estudados, em que a presença de um julgamento em cortes superiores consumiu a duração dos processos quase completamente. Embora a metodologia quantitativa utilizada nesta pesquisa não permita avaliar se os casos mais antigos contavam com uma fase recursal mais conturbada, os achados qualitativos sugerem que as dinâmicas dos recursos em ações coletivas paradigmáticas são características importantes de processos muito demorados, como foi a regra até 2020.

A diferença no tempo de tramitação entre ações coletivas mais antigas e mais recentes deve ser considerada na comparação entre o tempo de tramitação de processos individuais e coletivos. Comparando com ações individuais, os dados sugerem que as ações coletivas mais recentes não são necessariamente mais lentas na fase decisória inicial. Em muitos casos, elas são até mais rápidas para produzir uma resposta judicial, especialmente por meio de liminares. A maior duração decorre das fases posteriores, principalmente liquidação, execução e cumprimento das ordens. Assim, a ação coletiva é mais morosa não para decidir, mas para implementar a decisão. Em contrapartida, também se observa que o cumprimento de determinações é um gargalo do Judiciário como um todo, inclusive nas ações individuais. Esse raciocínio nos leva a concluir que o aprimoramento da execução das ações coletivas pode precisar solucionar problemas crônicos das execuções brasileiras, como maior informatização dos processos, monitoramento do atendimento a intimações etc. Também observamos que, historicamente, as ações coletivas foram processos longos, marcadas por tempos de tramitação da ordem de décadas.

Se o futuro do microssistema processual será mais parecido com o seu passado ou com o seu presente é uma pergunta que esta pesquisa não foi capaz de responder completamente. O que emerge dos resultados qualitativos e quantitativos como diagnóstico geral é que existe certa repetitividade de certos processos tutelando direitos difusos, como as ações de cumprimento de CCTs e processos de Direito Ambiental. Essas demandas coletivas são sistematicamente apresentadas todos os anos, e não vemos motivo para

crer que as futuras tramitem seguindo o padrão das ações coletivas “pós-2020”. Por sua vez, ações muito complexas, relacionadas por exemplo a desastres, planos econômicos, eventos de grande repercussão etc., ainda nos parecem suscetíveis às idiossincrasias que levaram à percepção geral de morosidade manifestada pelos entrevistados e pelas entrevistadas.

De modo geral, a morosidade do processo coletivo concentra-se menos na formação do convencimento judicial e mais na efetividade prática do provimento. O principal gargalo está na transição entre decisão e cumprimento, quando o processo passa de um conflito jurídico para um problema administrativo, técnico e operacional, exigindo cálculos, reorganização institucional ou atuação reiterada do Judiciário para garantir a concretização do direito reconhecido.

4.4.15 Como se dá a relação entre processos que garantem direitos individuais e ações coletivas que garantem direitos individuais homogêneos?

Com base nas fontes, a relação entre processos individuais e ações coletivas que tutelam direitos individuais homogêneos é marcada por uma tensão estrutural e uma cultura jurídica individualista, que muitas vezes anula a eficiência pretendida pelo microsistema coletivo.

A dinâmica dessa relação ocorre principalmente por meio dos seguintes pontos de atrito:

- A “pulverização” na execução: o ponto mais crítico da relação é que a vitória na ação coletiva frequentemente não encerra o litígio de massa, mas apenas o desloca para a fase de cumprimento de sentença. As sentenças coletivas em direitos individuais homogêneos costumam ser genéricas (fixando o dever de indenizar). O que se observa empiricamente, sobretudo nos casos trabalhistas, é o ajuizamento de ações com uma liquidação e o cumprimento de sentença individual para provar seu vínculo pessoal e calcular os valores devidos. Muitas vezes as execuções coletivas e individuais correm em paralelo, o que acaba esvaziando a execução coletiva que depende do desfecho das execuções individuais para concluir sua liquidação. Isso gera uma “nova pulverização” de processos, reintroduzindo milhares de demandas no Judiciário e frustrando o objetivo de desafogar a Justiça e tratar o dano de forma isonômica.
- Competição com a “advocacia de massa”: existe uma competição econômica que enfraquece a via coletiva. A chamada advocacia de massa privada muitas vezes

opta deliberadamente por ajuizar milhares de ações individuais em vez de levar o fato ao conhecimento dos legitimados coletivos (MP ou Defensoria). Segundo procuradores entrevistados, isso ocorre porque o modelo individual garante honorários advocatícios que a ação coletiva não proporciona da mesma forma, criando uma inibição externa ao sistema coletivo. Além disso, há a percepção de uma “discriminação de rito”, em que a chance de êxito em uma demanda individual é considerada maior do que na via coletiva.

- Resistência cultural e jurisprudencial: os precedentes analisados nesta pesquisa e a tendência dos dados empíricos sugerem que, em alguma medida, embora o processo coletivo seja um instrumento legítimo e amplamente utilizado pela sociedade brasileira, os incentivos postos pela jurisprudência e pelo sistema como um todo favorecem a execução individual das sentenças. Além disso, alguns entrevistados e entrevistadas manifestam a percepção de que o Judiciário interpreta a tutela coletiva à luz da individual, demonstrando resistência em aplicar mecanismos de execução fluida ou reparação global. Algumas decisões recentes levantadas para análise qualitativa suportam esse cenário, cuja sobreposição de execuções coletivas e individuais é cenário relativamente frequente, ocasionando o sobrestamento das execuções coletivas ou, em casos extremos, o seu arquivamento em prol das execuções individuais

5 RECOMENDAÇÕES

5.1 RECOMENDAÇÕES AO PODER JUDICIÁRIO

5.1.1 *Fortalecer a capacitação judicial em ações coletivas*

Recomendação:

Promover capacitação continuada de magistrados e magistradas, de servidores e servidoras que atuam em ações coletivas, por meio de programas estruturados voltados ao domínio do microssistema de tutela coletiva, técnicas de gestão de litígios estruturais, coordenação entre processos individuais e coletivos, execução coletiva e gestão probatória compatível com demandas de impacto.

Justificativa:

A atuação jurisdicional em matéria coletiva não consiste apenas em ampliação quantitativa do processo individual, mas em mudança qualitativa do método decisório. Litígios coletivos exigem decisões prospectivas, avaliação de impactos sistêmicos, gestão de cumprimento e coordenação interprocessual, competências pouco exploradas na formação jurídica tradicional. A ausência dessa formação tende a produzir decisões formalmente corretas, porém estruturalmente ineficazes, gerando fragmentação da tutela, multiplicação de demandas individuais e reiteradas revisões judiciais do mesmo problema público. A pesquisa evidencia que a insegurança na definição do alcance subjetivo das decisões, na articulação com ações individuais e na fase executiva decorre menos de falhas normativas e mais de lacunas formativas institucionais, inclusive na percepção de magistrados e magistradas entrevistados (conforme identificado nas seções 4.2.2.3 e 4.2.5.1).

5.1.2 *Aprimorar o uso e registro de informações do Cacol*

Recomendação:

Aprimorar a consulta e promover capacitação institucional para utilização do Cacol como ferramenta de coordenação da litigância coletiva, incluindo treinamento de usuários, adequação dos fluxos de alimentação de dados e integração da ferramenta à rotina decisória de magistrados e magistradas e órgãos de litigância estratégica. Essa recomendação

geral se desdobra em cinco recomendações menores que servem como sugestão de como operacionalizá-la.

Justificativa:

Bases de dados judiciais só produzem efeitos institucionais quando incorporadas ao processo decisório. Atualmente, o Cacol é percebido como instrumento estatístico, e não como ferramenta de gestão processual, o que impede sua utilização para prevenção de litispendências, coordenação entre legitimados e compartilhamento probatório (conforme seções 4.2.2.2 e 4.2.2.7). A consequência é a persistência de múltiplas ações sobre o mesmo objeto e a repetição de esforços instrutórios. O percentual de litispendências, embora seja pequeno numericamente, foi identificado em 3% da amostra quantitativa (conforme seção 4.1.1.5.4). O problema não é meramente tecnológico, mas organizacional: sem treinamento e rotinas institucionais claras, a informação disponível não se converte em racionalidade sistêmica.

5.1.2.1 Criar protocolos institucionais de uso e alimentação do Cacol

Recomendação:

Criar protocolos operacionais para padronização do registro e da atualização e qualificação das informações relativas a ações coletivas no Cacol, a serem operacionalizados pelos centros de inteligência, Nugepnacs e núcleos de ações coletivas (NACs), com rotinas formais de alimentação de base de dados e de comunicação estruturada aos juízos e legitimados.

Justificativa:

A sobreposição de ações coletivas, como as litispendências identificadas na seção 4.1.1.5, não decorre apenas de litigância estratégica, mas também da inexistência de mecanismos institucionais de informação tempestiva e padronizada. Sem fluxos estruturados de registro e atualização dos dados, a base informacional disponível tende a ser incompleta ou assimétrica, comprometendo sua utilidade para fins de monitoramento institucional.

Nesse contexto, a criação de protocolos de uso e alimentação do Cacol — cuja função, nos termos da Portaria n. 187/2023 do Conselho Nacional de Justiça, consiste na disponibilização e organização de dados estatísticos sobre ações coletivas — permite qualificar

a informação registrada e ampliar sua utilidade prática, sem alteração de sua natureza como ferramenta informacional.

Em particular, sugere-se como diretriz o cadastro sistemático das ações de execução individuais de sentenças coletivas no Cacol, como forma de conferir maior visibilidade à extensão e à dispersão das demandas decorrentes de uma mesma decisão coletiva, viabilizando a identificação de processos relacionados e o monitoramento mais acurado do fenômeno coletivo em sua dimensão executiva.

Essa sistematização permite conferir maior visibilidade à extensão e à dispersão das execuções individuais decorrentes de uma mesma decisão coletiva, viabilizando a identificação de processos relacionados e favorecendo a circulação de informação entre os órgãos jurisdicionais e legitimados.

5.1.2.2 Disponibilizar formas de consulta avançada ao Cacol e incluir campos adicionais de consulta

Recomendação:

Disponibilizar ferramenta de consulta processual detalhada derivada do Cacol, restrita a atores institucionais, permitindo pesquisa por partes, objeto, decisões liminares e processos relacionados.

Justificativa:

Usuários institucionais entrevistados manifestaram necessidade de acessar informações qualitativas sobre processos, não apenas indicadores agregados (conforme seção 4.2.2.2). Além disso, manifesta-se interesse por consultas aos julgados. A ausência dessa funcionalidade desloca a pesquisa para meios informais, como soluções internas dos tribunais ou redes de núcleos, e reduz o potencial de coordenação nacional (conforme seção 4.2.3.2). O acesso qualificado permite eventual reaproveitamento probatório, uniformização interpretativa e atuação preventiva em conflitos repetitivos, sobretudo considerando a possibilidade de incorrer em coisa julgada.

5.1.2.3 Divulgar periodicamente diagnósticos advindos do Cacol

Recomendação:

Elaborar e divulgar relatórios periódicos nacionais baseados no Cacol, com participação do Fonacol, identificando padrões de litigância, duração processual e efetividade das decisões coletivas.

Justificativa:

A gestão da tutela coletiva exige conhecimento agregado do fenômeno. Sem monitoramento sistemático, políticas judiciais são formuladas a partir de percepções locais e episódicas. Diagnósticos periódicos permitem identificar gargalos estruturais, orientar a alocação de recursos, avaliar impacto de reformas processuais e difundir boas práticas entre tribunais, convertendo experiência dispersa em aprendizagem institucional acumulada.

5.1.2.4 Criar assunto “Direito individual indisponível”

Recomendação:

Incluir nas TPUs o assunto “direito individual indisponível” para classificar ações civis públicas coletivas relacionadas a direitos individuais cuja indisponibilidade pode ser tutelada pelo Ministério Público.

Justificativa:

Grande parcela da litigância coletiva brasileira envolve prestações públicas individualizáveis repetitivas (especialmente saúde e assistência social). Estimamos que 34% das ações do Cacol tramitando na Justiça Estadual sejam desse tipo, contra 12% na Justiça Federal. A ausência de classificação própria invisibiliza esse fenômeno, distorce diagnósticos e dificulta políticas públicas de prevenção de litígios. A categorização adequada permite compreender que parte relevante da tutela coletiva atua como mecanismo de gestão da judicialização estrutural do direito à saúde.

5.1.3 Instituir incentivos para saneamento de dados de ações coletivas

Recomendação:

Incluir o saneamento periódico dos registros de ações coletivas em programas de reconhecimento institucional do CNJ, incentivando tribunais a revisar, corrigir e padronizar dados classes e assuntos cadastrados.

Justificativa:

Embora as inconsistências graves representem cerca de 5% dos registros (conforme apontado na seção 4.1.1.5), a percepção geral acerca da qualidade da informação do Cacol é negativa. A confiabilidade de qualquer sistema informacional depende da qualidade da alimentação originária. A percepção de inconsistências no Cacol reduz a confiança dos usuários e produzem abandono institucional da ferramenta, gerando ciclo de retroalimentação negativa: quanto menos confiável o dado, menos utilizado ele é, e quanto menos utilizado, menor o incentivo para mantê-lo correto. Na verdade, também não parece claro para os entrevistados e as entrevistadas que o sistema é apenas disponibilizado pelo CNJ, mas a inconsistência das informações é fruto do cadastro incorreto no tribunal de origem. Por esse motivo, propõe-se que a sanitização da base seja acompanhada com o intuito de melhorar a qualidade dos dados e aproximar os possíveis usuários da rotina de cuidado com a informação. O saneamento incentivado cria responsabilidade institucional compartilhada e converte a base em instrumento efetivo de coordenação nacional da tutela coletiva.

5.1.4. Promover a prolação de sentenças estruturadas e executáveis em ações coletivas

Recomendação:

Incentivar magistrados e magistradas que atuam em ações coletivas a proferirem decisões com o máximo grau possível de definição e completude, especialmente quanto aos critérios de liquidação, parâmetros de cálculo, extensão subjetiva dos efeitos e forma de cumprimento da obrigação. Recomenda-se a adoção de estratégias cooperativas ao longo da instrução, inclusive com a utilização de especialistas técnicos, diálogo estruturado com as partes e, quando cabível, apoio de órgãos técnicos para definição de critérios objetivos de cálculo (notadamente em demandas envolvendo servidores públicos ou trabalhadores), de modo a incorporar ao dispositivo todos os elementos necessários à efetiva execução da decisão.

Justificativa:

A pesquisa (seções 4.2.7.2, 4.3.2.3, 4.3.2.4) evidenciou que um dos principais gargalos das ações coletivas não reside apenas na fase cognitiva, mas, sobretudo, na etapa de liquidação e cumprimento da sentença. Decisões excessivamente abertas ou genéricas

tendem a deslocar para a fase executiva controvérsias que poderiam ser resolvidas no momento decisório, prolongando o tempo processual e incentivando a pulverização de liquidações individuais. A adoção de sentenças mais estruturadas, com definição clara de critérios, parâmetros objetivos e metodologia de cálculo, contribui para reduzir ambiguidades interpretativas, limitar estratégias protelatórias e conferir maior previsibilidade ao cumprimento.

Além disso, o princípio da cooperação processual e a possibilidade de diálogo técnico com as partes e especialistas permitem qualificar a decisão judicial sem comprometer a imparcialidade, fortalecendo a efetividade da tutela coletiva. A incorporação, no próprio dispositivo, de elementos suficientes para a determinação do *quantum debeatur* e das obrigações de fazer ou não fazer tende a reduzir a litigiosidade subsequente e a racionalizar o tempo da execução coletiva, ampliando a capacidade transformadora da decisão.

Esta recomendação dialoga com diretrizes já estabelecidas na Recomendação CNJ n. 76/2020, especialmente no que se refere à necessidade de definição clara do objeto coletivo, identificação dos beneficiários e estímulo à liquidez das decisões. O que se propõe, contudo, é o aprofundamento dessas diretrizes à luz dos achados empíricos, com ênfase na sua operacionalização prática e na superação de dificuldades recorrentes na fase de cumprimento das decisões coletivas.

5.1.5 Instituir decisões saneadoras iniciais de organização da ação coletiva

Recomendação:

Estimular a adoção, logo no início das ações coletivas — especialmente aquelas marcadas por elevada complexidade fática, probatória ou institucional —, de decisões iniciais de organização procedimental, com o objetivo de definir o enquadramento coletivo do litígio, a legitimidade ativa, o alcance subjetivo da decisão, o modelo procedimental aplicável e os parâmetros iniciais de organização da prova e das informações relevantes.

Nos processos estruturais, estimular a adoção de decisões iniciais de organização procedimental, proferidas logo no início do processo, com o objetivo de definir o enquadramento coletivo do litígio, a legitimidade ativa, o alcance subjetivo da decisão, o modelo procedimental aplicável e os parâmetros iniciais de organização da prova e das informações relevantes. Essas decisões devem anteceder o saneamento tradicional e cumprir função de ordenação do procedimento em litígios de alta complexidade.

Nas ações coletivas que não apresentem natureza estrutural (assim como nos processos estruturais), recomenda-se o fortalecimento do uso da decisão saneadora, de modo que ela delimite com clareza o objeto coletivo, os pontos controvertidos, as provas a serem produzidas e a distribuição dos ônus probatórios.

Justificativa:

Em processos estruturais, a complexidade do litígio, a multiplicidade de atores envolvidos e a necessidade de acompanhamento contínuo das medidas adotadas tornam insuficiente a atuação judicial restrita ao saneamento tradicional. A ausência de uma decisão organizadora inicial tende a gerar indefinições persistentes quanto ao objeto do processo e ao seu desenvolvimento procedimental, favorecendo controvérsias reiteradas, incidentes sucessivos e instabilidade decisória.

A decisão inicial de caráter estrutural permite ao juízo estabelecer, desde o início, uma moldura procedimental mínima, orientando a atuação das partes e organizando o fluxo de informações relevantes ao caso. Trata-se de mecanismo de estabilização precoce do litígio e de gestão da complexidade processual.

Assim, a recomendação não se limita aos processos estruturais *stricto sensu*, mas se estende às ações coletivas em geral sempre que o grau de complexidade da matéria ou dos interesses envolvidos assim o justificar.

Por sua vez, mesmo nas ações coletivas que não demandam um desenho procedimental estrutural, a experiência empírica (conforme seções 4.2.1.2, 4.2.2.1 e 4.3.2.1, referentes à tramitação dos processos, bem como as discussões atinentes à execução e efetividade na seção 4.3.2.4) indica que a organização procedimental é relevante e decisões saneadoras pouco densas ou tardias contribuem para a rediscussão contínua de questões processuais básicas. O saneamento, quando adequadamente utilizado, desempenha papel central na racionalização da instrução, na previsibilidade do processo e na redução de disputas incidentais desnecessárias.

5.2 RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO E ÀS DEFENSORIAS

5.2.1 Incorporar a realização de audiências públicas à rotina de ações coletivas de grande expressão

Recomendação:

Institucionalizar a realização de audiências públicas, consultas estruturadas e outros mecanismos de participação qualificada da sociedade civil antes da definição da estratégia processual em litígios coletivos de relevante impacto social, especialmente na fase inicial de organização do processo.

Justificativa:

Os litígios coletivos frequentemente tratam de problemas estruturais e multifacetados, cuja compreensão não se esgota em provas documentais, periciais ou estatísticas. A incorporação de escuta qualificada de usuários, grupos afetados, especialistas e organizações sociais reduz assimetrias informacionais entre as partes e o juízo, amplia a legitimidade democrática da atuação jurisdicional e contribui para a formulação de soluções mais aderentes à realidade fática.

Nesse contexto, destaca-se que já existe previsão normativa para a realização de audiências públicas no âmbito do Ministério Público, nos termos da Resolução CNMP n. 82/2012, que as define como instrumento de coleta de elementos junto à sociedade e ao poder público para subsidiar a atuação institucional na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Não obstante, a pesquisa empírica sugere que tais mecanismos ainda não são utilizados de forma sistemática nem necessariamente integrados à definição da estratégia processual em litígios coletivos, especialmente em sua fase inicial. Assim, a recomendação busca não a criação de instrumento novo, mas sua incorporação estruturada e recorrente à prática institucional, com maior articulação entre fase pré-processual e atuação judicial, com o fito, inclusive, de influenciar a efetividade das decisões e reduzir, potencialmente, revisões sucessivas ou intensa atividade executiva posterior.

5.2.2 Priorizar a transparência na elaboração de acordos

Recomendação:

Implementar protocolos de transparência ativa nas negociações de acordos coletivos, assegurando a divulgação prévia e acessível das minutas, dos critérios de cálculo utilizados, dos parâmetros de elegibilidade dos beneficiários e dos mecanismos de monitoramento e fiscalização do cumprimento.

Justificativa:

Alguns entrevistados e entrevistadas manifestam sensação de falta de transparência nas etapas de negociação, o que tende a gerar desconfiança entre os interessados e comprometer a estabilidade do acordo homologado. A publicidade estruturada das informações relevantes fortalece a confiança institucional, permite controle social qualificado e reduz a litigiosidade subsequente, além de favorecer maior previsibilidade quanto aos efeitos do acordo e à sua efetiva implementação.

5.2.3 Fomentar a cultura da autocomposição

Recomendação:

Incorporar, de forma estruturada e criteriosa, métodos consensuais como estratégia preferencial (mas não automática) de resolução de conflitos coletivos, mediante a criação de rotinas institucionais de mediação conduzidas por unidades especializadas, com articulação permanente com o magistrado responsável e com salvaguardas procedimentais de representatividade, transparência e controle.

Justificativa:

As entrevistas evidenciam uma percepção relativamente consensual de que a fase de execução constitui o principal gargalo da tutela coletiva, sobretudo em litígios estruturais ou de longa duração. Nesse contexto, a autocomposição aparece, para muitos entrevistados e entrevistadas, não como solução idealizada, mas como estratégia pragmática diante da limitada capacidade institucional do Judiciário de acompanhar e implementar decisões complexas ao longo do tempo.

Ao mesmo tempo, os dados empíricos levantados indicam que a incidência de acordos nos casos analisados é reduzida, presente em apenas cerca de 10% do universo estudado, o que sugere que a autocomposição ainda não se consolidou como prática estruturada no campo das ações coletivas. Além disso, os estudos de caso e os relatos qualitativos mostram que acordos podem produzir efeitos ambíguos: são avaliados positivamente quando ampliam a efetividade e viabilizam compromissos exequíveis, mas negativamente quando resultam em redução de direitos, exclusão de grupos afetados ou deslocamento excessivo de decisões relevantes para arenas pouco transparentes (conforme seções 4.3.2.4 e 4.3.2.6).

Dessa forma, a evidência empírica sugere que o fomento à autocomposição deve ser acompanhado de arranjos institucionais robustos, capazes de evitar acordos meramente gerenciais ou simbólicos. A mediação, quando conduzida de forma qualificada, pode favorecer a construção de compromissos progressivos, aumentar a adesão das partes às medidas pactuadas e reduzir a necessidade de atuação executiva reiterada do Judiciário. Quando mal estruturada, contudo, tende a reproduzir assimetrias de poder e a comprometer a legitimidade da tutela coletiva (conforme seções 4.2.1.2, 4.3.2.4 e 4.3.1.2).

5.3 RECOMENDAÇÕES ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

5.3.1 *Intensificar a utilização do amicus curiae*

Recomendação:

Ampliar, de forma sistemática, a participação de *amicus curiae* em ações coletivas de maior relevância social, priorizando contribuições técnicas qualificadas que envolvam produção de dados empíricos, pareceres especializados e acompanhamento do cumprimento das decisões.

Justificativa:

A incorporação de múltiplas fontes de informação reduz lacunas cognitivas do processo, qualifica o debate jurídico e permite decisões mais aderentes à realidade fática regulada. A pluralização informacional também reforça a legitimidade social da decisão judicial e favorece a fiscalização posterior do cumprimento, especialmente em litígios estruturais ou de implementação prolongada.

5.3.2 Estabelecer parcerias técnicas para mitigar custos

Recomendação:

Firmar cooperações institucionais com universidades, centros de pesquisa e instituições técnicas para produção probatória, elaboração de diagnósticos e monitoramento de políticas públicas discutidas em ações coletivas.

Justificativa:

Os elevados custos técnicos associados à produção de provas especializadas constituem barreira estrutural à atuação da sociedade civil na litigância coletiva, gerando desigualdade material diante de litigantes organizados ou estatais. Parcerias institucionais reduzem esse obstáculo, ampliam a qualidade das evidências disponíveis ao juízo e contribuem para maior equilíbrio informacional entre as partes.

5.4 RECOMENDAÇÕES GERAIS

5.4.1 Estabelecer diretrizes para produção da prova em ações coletivas

Recomendação:

Elaborar e difundir orientações institucionais que incentivem a utilização de provas estatísticas, amostrais e estruturais adequadas à natureza dos litígios coletivos, especialmente em casos que envolvam grande número de afetados ou funcionamento sistêmico de políticas públicas.

Justificativa:

A aplicação automática da lógica probatória típica dos processos individuais a conflitos massificados tende a gerar redundância instrutória, aumento de custos e prolongamento desnecessário da tramitação. O emprego de técnicas probatórias compatíveis com a escala coletiva permite melhor representação do fenômeno litigioso, melhora a eficiência decisória e contribui para respostas judiciais mais céleres e efetivas.

5.4.2 Qualificar a gestão da prova

Recomendação:

Incentivar a centralização da produção probatória em centros especializados, o reaproveitamento de provas entre processos coletivos correlatos, mediante mecanismos de compartilhamento institucional de informações e reconhecimento de elementos instrutórios comuns.

Justificativa:

90% das ações do microssistema processual de tutela coletiva em tramitação se baseiam em provas documentais, como pareceres e documentos técnicos não periciais. Nos casos relacionados à saúde, a atuação dos núcleos de apoio técnico do Poder Judiciário é particularmente importante para informar ações dessa natureza. Sugere-se, por um lado, o fortalecimento de estruturas como essas, sobretudo aproximando as partes do processo coletivo e os órgãos de fiscalização em matéria ambiental. Por outro lado, sugere-se a possível reutilização de documentos similares em processos relacionados, também a exemplo dos bancos de dados de documentos dos Natjus disponíveis aos magistrados às magistradas que foram identificados ao longo da pesquisa quantitativa. A repetição de provas em demandas semelhantes gera duplicação de esforços, aumento de custos e atraso na prestação jurisdicional.

5.4.3 Construir fóruns plurais para integração dos atores do processo coletivo

Recomendação:

Instituir espaços institucionais permanentes de diálogo e cooperação entre Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, organizações da sociedade civil e órgãos de controle do poder público, sobretudo em matéria ambiental, destinados ao compartilhamento de práticas, troca de informações e desenvolvimento de estratégias preventivas para conflitos repetitivos.

Justificativa:

A efetividade da tutela coletiva depende de coordenação interinstitucional contínua. Na ausência de canais estáveis de comunicação, tornam-se frequentes decisões incompa-

tíveis, sobreposição de iniciativas e duplicação de esforços, o que reduz a eficiência e a coerência do sistema.

Nesse sentido, a Resolução CNJ n. 339/2020 já prevê a criação e o funcionamento dos núcleos de ações coletivas (NACs), com atribuições voltadas à gestão de dados, monitoramento de ações coletivas e articulação institucional. Essas estruturas constituem importante avanço na organização do sistema.

Todavia, a pesquisa evidencia que sua atuação ainda não se traduz, de forma generalizada, em espaços efetivos e contínuos de diálogo interinstitucional voltados à construção de estratégias preventivas e coordenadas de enfrentamento de conflitos coletivos.

Assim, a recomendação busca aprofundar e densificar a função integradora já atribuída aos NACs, promovendo sua atuação como fóruns plurais permanentes de cooperação entre Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia e sociedade civil.

A institucionalização desse diálogo favorece a prevenção de litígios, aprimora a implementação das decisões e fortalece o funcionamento integrado do microsistema coletivo.

5.4.4 Adequar os sistemas de gerenciamento de processos às necessidades das ações coletivas

Recomendação:

Estabelecer normativo de interoperabilidade para orientar o desenvolvimento e a aquisição de sistemas processuais que incorporem as necessidades das ações coletivas.

Justificativa:

A efetividade da tutela coletiva depende da capacidade de monitorar seus efeitos nos processos individuais e, em geral, da conexão e comunicação entre diversos atores como beneficiários, partes de ações coletivas relacionadas etc. Nem sempre os sistemas judiciais estão preparados para lidar com as complexidades do direito coletivo. Por exemplo, existem sistemas atuais em que a vinculação entre ações coletivas e execuções individuais em âmbito nacional não é possível, ainda que exista jurisprudência que viabilize essa forma de atuação. A fragmentação tecnológica impede visão sistêmica do cumprimento das decisões, dificultando a avaliação de impacto e gestão do estoque processual. Por

esse motivo, recomenda-se que seja elaborado normativo com lista de requisitos a ser observada em eventuais processos de desenvolvimento ou aquisição de sistemas de gestão processual. Em particular, destaca-se a necessidade de que, especialmente em casos de substituição ordinária nas ações coletivas, sejam cadastrados os beneficiários individuais, com criação de campos específicos para isso.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Frederico de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 225, nov. 2013.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevilini. Acesso à justiça e desastres: as assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista de Direito Processual**, Brasília, v. 19, n. 102, p. 202–232, abr./jun. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). Incertezas cercam repactuação do acordo de Mariana. **ALMG**. Belo Horizonte, 22 ago. 2022. Atualizado em 23 ago. 2022. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2022/08/22_debate_publico_mariana_repactua%C3%A7%C3%A3o_acordo_judicial_cr%C3%ADticas. Acesso em: 23 jan. 2026.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. Legitimidade processual coletiva: rumo a uma nova classificação. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 237, p. 285–305, nov. 2014.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. **Revista de Processo**, v. 61, jan.-mar. 1991.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, A. J. P. de; LEHFELD, N. A. de. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Tutela estrutural do direito e o caso George Floyd: lições da Corte Constitucional colombiana. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 124, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário n. 1.101.937**, Tribunal Pleno, Relator: Min. Alexandre de Moraes, julgado em: 08 abr. 2021, Publicado em: 14 jun. 2021. Tema 1075 da repercussão geral. Ementa: Constitucional e processo civil. Inconsti-

tucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 9.494/1997. Ação civil pública. Impossibilidade de restrição dos efeitos da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator. Repercussão geral. Recursos extraordinários desprovidos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

CALDEIRA, Violeta Sarti; GARCIA, Lucas Vasco. A presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020. **Direito Público**, Brasília, v. 19, n. 101, 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 24 jan. 2026.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. Estado de Coisas Inconstitucional, sentenças estruturais e a relevância do monitoramento. **Revista de Direito Administrativo e Infra-estrutura**, São Paulo, v. 36, 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2002.

CARDOSO, Natasha Reis de Carvalho. Tutela coletiva e julgamentos em repetitivos: a constante busca ideal pela eficaz participação e suas controvérsias. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 332, p. 165-188, out. 2022.

CARLOTTI, D. (2022). Sumarização de textos como ferramenta de pesquisa empírica em direito. *Revista De Estudos Empíricos Em Direito*, 9, 1–17.

CLÍNICA DE ACESSO À JUSTIÇA DA FGV DIREITO SP. **Acesso à Justiça e a Tutela Coletiva de Direitos**. Análise dos projetos de lei n. 4.441/20, 4.778/20 e 1.641/21, que propõem alterações na regulação das ações coletivas no Brasil. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **ODS 16 e o acesso à justiça no Brasil: ações coletivas**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/ODS-16-Acoes-Coletivas_v4.pdf

COTA, Guilherme Eduardo Macedo; MAGALHÃES JUNIOR, Antônio Pereira. As recentes falhas no gerenciamento de barragens de rejeito em Minas Gerais. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 62, 2024.

COSTA, Susana Henriques da. **O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

COSTA, Susana Henriques da. Controle judicial de políticas públicas: relatório nacional (Brasil). **Civil Procedure Review**, v. 4, p. 70-120, 2013. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdebaiianadedireito.com.br/revista/article/view/3> Acesso em: 16 nov. 2025

COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos. In: Grinover, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPodivm, 2016.

COSTA, Susana Henriques da. **Capacidade institucional do Judiciário para a solução de conflitos de interesse público: uma análise comparativa entre processos coletivos e o julgamento de casos repetitivos**. Tese (Livre-docência em Direito Processual Civil) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos — espécies de processo coletivo no direito brasileiro: aproximações e distinções. **Revista de Processo**, v. 256, jun. 2016.

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

ESPÍNDOLA, Haruf Salmen; ALVES, Iesmy Elisa Gomes Mifarreg; FERREIRA, Natália Moreira; GUIMARÃES, Diego Jeangregório Martins. Desastre, poder e conflitos na bacia do Rio Doce: da Fundação Renova ao Acordo de Repactuação. **INTERthesis — Revista Internacional Interdisciplinar**, Florianópolis, v. 22, p. 1–23, jan./dez. 2025.

ESTÚDIO JOTA. Dez anos do desastre de Mariana: o que foi feito e o que ainda há por fazer. **JOTA**. Coberturas Especiais, 6 jun. 2025. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdebaiianadedireito.com.br/revista/article/view/3> Acesso em: 26 jan. 2026.

FERNANDES, Débora Chaves Martines. **Controle judicial da representatividade adequada das associações civis**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FELIPPE, Miguel Fernando; COSTA, Alfredo; KNOP, Rebeka Girardi; MILANEZ, Bruno. O desastre ambiental da Vale S.A. na Bacia do Paraopeba e o fazer acadêmico: estamos no caminho certo? *In*: Milanez, Bruno; Felipe, Miguel Fernando (Org.). **Minas Esgotada: antecedentes e impactos do desastre da Vale na Bacia do Paraopeba**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2021.

GARCIA, Carolina Trevilini. **Estudos das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material, no processo coletivo**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021.

GISMONDI, Rodrigo Altenburg Odebrecht Curi. **Processo civil de interesse público e medidas estruturantes: da execução negociada à intervenção judicial**. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2016.

GODINHO, Robson Renault. A prova no processo coletivo entre duas decisões desastrosas: poderes probatórios do juiz e custeio da prova pericial. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 91, jan./mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A ação civil pública refém do autoritarismo. *In*: Grinover, Ada Pellegrini *et al.* **Processo coletivo**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 11, n. 43, jul./set. 1986.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. **Revista de Processo: estudos em homenagem ao Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira**, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 97, 2000.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

JULIÃO, Janaína Aparecida. **O Direito à Assessoria Técnica Independente em Minas Gerais (2016-2023)**: entre consensos e dissensos. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024.

LORDELO, João Paulo; FRANCO, Geisa Cunha; MASCARENHAS, Giovanni Martins de Araújo; ROCHA, Jéssica Maria de Lima. Entidades de Infraestrutura específica em desastres ambientais: lições extraídas do caso Rio Doce. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 16, n. 1, jan./abr. 2025.

LORDELO, João Paulo; FRANCO, Geisa Cunha; MASCARENHAS, Giovanni Martins de Araújo; ROCHA, Jéssica Maria de Lima; MORAIS, Sophia Fonsêca. O preço da celeridade: a proteção dos direitos individuais homogêneos entre acordos injustos e a via crucis judicial. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 372, p. 257–277, fev. 2026.

LUNARDI, Thaís Amoroso Paschoal. **Coletivização da prova**: estudo sobre os elementos da ação coletiva e a construção da verdade judicial. 2021. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MAIA FILHO, M. S.; JUNQUILHO, T. A. Projeto Victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 19, n. 3, p. 218–237, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**: teoria geral das ações coletivas. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. Do controle da insuficiência de tutela normativa aos direitos fundamentais processuais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 226, dez. 2013.

MARTYNETZ, Caroline. Considerações sobre a relação processual coletiva: despolarização e participação nos processos coletivos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 333, p. 231–256, nov. 2022.

MIRANDA, Andrea Pimentel de. **Quem tem medo do processo coletivo?** São Paulo: Almeida Brasil, 2020. *E-book*.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A prova no processo coletivo ambiental: necessidade de superação de velhos paradigmas para a efetiva tutela do meio ambiente. *In: Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil*, São Paulo, v. 7, p. 885–904, out. 2011.

MONACO, Rafael de Oliveira; SILVA, Rogério Borba da. A execução nas ações coletivas: um debate sobre sua efetividade sob a ótica do novo ordenamento processual civil. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 207–224, ago./dez. 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

OLIVEIRA, Larissa Cerqueira de. A tutela coletiva do meio ambiente e das populações afetadas por danos dele decorrentes e os aspectos da representatividade adequada. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], v. 4, n. 1, art. 119, jan./jun. 2023.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; FREITAS, Diego. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384–411, 2016.

PASCHOAL, Thaís Amoroso. **Coletivização da prova**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Mello. **Manual de processo coletivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, mar. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. O microsistema de formação de precedentes judiciais vinculantes previsto no novo CPC. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 41, n. 259, p. 405-435, set. 2016.

PIZZOL, Patricia Miranda. **Tutela coletiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PIZZOL, Patricia Miranda. Uma visão panorâmica das ações coletivas no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 349, p. 181–218, mar. 2024.

PLANALTO. **Conheça a linha do tempo da tragédia de Mariana (MG)**. GOV.BR — Presidência da República. Publicado em 25 out. 2024; atualizado em 05 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/novo-acordo-do-rio-doce/noticias-%20relacionadas-1/conheca-a-linha-do-tempo-da-tragedia-de-mariana-mg>. Acesso em: 27 jan. 2026

ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros. O rompimento da barragem de Fundão e a ascensão do capitalismo de desastre no Brasil. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 32, n. 1, p. 19-34, 2022.

ROQUE, Andre Vasconcelos; PINHEIRO, João Pedro Martinez. Notas sobre a litispendência e a coisa julgada no processo coletivo brasileiro: uma análise comparativa dos três projetos da nova Lei da Ação Civil Pública. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 346, p. 145–164, dez. 2023.

ROQUE, Andre Vasconcelos; SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. A representatividade adequada nos acordos coletivos: o que os casos Amchem e Ortiz podem nos ensinar? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 345, p. 239–264, nov. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. **Ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Relatório analítico propositivo (Justiça Pesquisa). Brasília: CNJ, 2018.

TASSIGNY, Mônica Mota; FREIRE, Cylviane Maria Cavalcante de Brito Pinheiro; NOTTINGHAM, Andréa De Boni; KARAM, Andréa Maria Sobreira. A aplicabilidade do método do estudo de caso em pesquisas jurídicas. **Revista Jurídica**, Fortaleza, v. 88, n. 1, p. 39–57, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.unifor.br/web/revistas/revista-juridica>. Acesso em: 17 maio 2025.

VITORELLI, Edilson. Atipicidade dos meios de execução no processo coletivo: em busca de resultados sociais significativos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 275, p. 273–310, jan. 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 77, p. 111-112, jul./set. 2020.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

YIN, Robert K. **Case study research and applications**: design and methods. Sage, 2018.

ZANETI, Graziela Argenta; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O papel do juiz na homologação do acordo coletivo: uma análise dos projetos de alteração da Lei de Ação Civil Pública através do modelo cooperativo. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 358, p. 215–234, dez. 2024.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2017.

ZUFELATO, Camilo. O STJ, os limites territoriais da coisa julgada na ação civil pública e o foro competente para o ajuizamento das respectivas ações indenizatórias individuais: o restabelecimento do que nunca poderia ter sido alterado, ou ainda, juízes vs. legislador. **Revista de Processo**, São Paulo, 2012, n. 204, p. 283-316, 2012.

ZUFELATO, Camilo. Controle Judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In Grinover, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 309-331.

APÊNDICES

APÊNDICE A — ROTEIROS DE ENTREVISTA

Apêndice A.1 — Roteiro 1: Magistrados e magistradas

Objetivo: Compreender a percepção, experiência e significados atribuídos por magistrados e magistradas ao processo das ações coletivas.

Introdução:

- Apresentação do pesquisador e da pesquisa (objetivos, importância, vínculo com o CNJ);
- Explicação sobre o formato da entrevista (semiestruturada, conversa);
- Garantia de confidencialidade e anonimato;
- Solicitação de permissão para gravação em áudio;
- Apresentação e assinatura/consentimento do TCLE;
- Tempo estimado da entrevista (60 min); e
- Abertura para perguntas iniciais do entrevistado.

Eixos temáticos:

a. Trajetória e Experiência Geral:

- “Poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na magistratura e como as ações coletivas passaram a fazer parte do seu trabalho?”
- “Qual sua percepção geral sobre as ações coletivas no sistema de justiça brasileiro hoje?”

b. Processamento e Gestão da Ação Coletiva:

- “Pensando no fluxo processual de uma ação coletiva, desde o início até uma decisão final (e eventual execução), quais são os pontos que o(a) sr(a). percebe como mais complexos ou desafiadores para o julgador?”. Sondar: fase postulatória, legitimidade, definição do grupo, instrução probatória, audiências, gestão de múltiplos interesses, recursos, liquidação, execução.
- “Como o(a) sr(a). avalia o processamento dessas ações? Que fatores, na sua visão, mais impactam o tempo de tramitação?”
- “Existem ferramentas ou práticas de gestão processual que o(a) sr(a). considera particularmente úteis (ou que fazem falta) para lidar com a complexidade dessas ações?”

Bloco Específico para Magistrados e Magistradas de Varas Especializadas (Aplicar SOMENTE se o(a) entrevistado(a) for de Vara Especializada):

- “Como a especialização da sua vara/câmara impacta a condução e o julgamento das ações coletivas? Há vantagens ou desvantagens percebidas em relação a varas gerais?”

- “Quais são os desafios específicos ou as nuances que a matéria especializada (ex.: ambiental, consumidor, empresarial) impõe ao processamento e à decisão de ações coletivas, em comparação com outras áreas do direito?”.
- “A existência de uma jurisprudência mais consolidada ou de legislação específica na sua área de especialização facilita ou dificulta a aplicação dos institutos do processo coletivo?”.
- “Como a sua vara/câmara lida com a interface entre o direito material especializado e as regras processuais coletivas gerais?”.
- “Há diferença do processamento das ações coletivas em varas comuns e especializadas? Em que sentido?”.

c. Efetividade:

- “Na sua experiência, as decisões proferidas em ações coletivas têm conseguido gerar os efeitos práticos esperados? Como o(a) sr(a). percebe a efetividade dessas ações?” .
- “Quais são os maiores desafios para garantir a execução e o cumprimento efetivo das decisões coletivas?”.
- “Além do resultado no caso concreto, o(a) sr(a). percebe algum impacto mais amplo dessas ações (e.g., mudança de políticas públicas, comportamento de empresas, conscientização social)?”.

d. Interação com Outros Atores:

- “Como o(a) sr(a). descreveria a interação com os legitimados coletivos (Ministério Público, Defensoria Pública, associações etc.) ao longo do processo?”.
- “E a interação com os advogados das partes (autores e réus)? Existem particularidades na atuação deles em casos coletivos?”.
- “O(A) sr(a). percebe espaços ou mecanismos adequados para o diálogo ou a construção de consensos (como audiências públicas, mediação, acordos) no âmbito dessas ações? Como avalia essas possibilidades?”.

e. Interpretação e Desafios Jurídicos:

- “Existem institutos específicos do processo coletivo (e.g., coisa julgada *secundum eventum probationis* ou ultra partes, competência, representatividade adequada, litispendência) que geram mais dúvidas interpretativas ou dificuldades na aplicação prática?”.
- “Como o(a) sr(a). vê o equilíbrio entre a tutela coletiva e os direitos individuais dos membros do grupo?”.

f. Sugestões e Perspectivas Futuras:

- “Se o(a) sr(a). pudesse sugerir aprimoramentos (sejam legislativos, normativos pelo CNJ/CJF, ou de práticas judiciais) para o sistema de ações coletivas, quais seriam?”.
- “Na sua visão, qual o futuro das ações coletivas no Brasil? Elas tendem a ganhar mais ou menos relevância?”.

Encerramento:

- “Há algum ponto importante sobre sua percepção das ações coletivas que não abordamos e que o(a) sr(a). gostaria de acrescentar?”.
- Agradecimento pela participação e contribuição valiosa.
- Solicitação de indicação de outros colegas com perfil relevante (técnica *snowball*). Reiteração da confidencialidade e do uso dos dados para a pesquisa.
- Colocar-se à disposição para contatos futuros, se necessário.

Apêndice A.2 — Roteiro 2: Agentes Públicos (MP, Defensoria, Procuradorias)

Objetivo: Compreender a percepção, experiência e significados atribuídos por agentes públicos ao processo das ações coletivas, sob a ótica da propositura, acompanhamento e defesa do interesse público/coletivo.

Introdução:

- Apresentação do pesquisador e da pesquisa (objetivos, importância, vínculo com o CNJ);
- Explicação sobre o formato da entrevista (semiestruturada, conversa);
- Garantia de confidencialidade e anonimato;
- Solicitação de permissão para gravação em áudio;
- Apresentação e assinatura/consentimento do TCLE;
- Tempo estimado da entrevista (60 min); e
- Abertura para perguntas iniciais do entrevistado.

Eixos Temáticos:

a. Trajetória e Atuação Institucional:

- “Poderia me contar sobre sua trajetória na instituição [MP/Defensoria/Procuradoria] e sua experiência específica com ações coletivas?”.
- “Qual a importância das ações coletivas para o cumprimento da missão institucional do(a) [MP/Defensoria/Procuradoria]?”.
- “Quais são os critérios ou fatores que levam sua instituição a decidir propor ou intervir em uma ação coletiva?”.

b. Experiência no Processo Coletivo:

- “Do ponto de vista da sua atuação, quais são os maiores desafios encontrados ao longo do processo de uma ação coletiva?”. Sondar: investigação preliminar, acesso a informações/dados, produção de provas complexas, custos, estrutura institucional, diálogo com os representados, definição da estratégia processual.
- “Como o(a) sr(a). percebe a receptividade do Judiciário às demandas coletivas apresentadas pela sua instituição?”.
- “Qual sua avaliação sobre os processos coletivos em que atua?”.

c. Efetividade e Resultados:

- “Na sua visão, as ações coletivas em que o(a) [MP/Defensoria/Procuradoria] atua têm sido um instrumento efetivo para a proteção dos direitos coletivos/difusos/individuais homogêneos?”.
- “Quais são as dificuldades para garantir que as vitórias judiciais se traduzam em benefícios concretos para a coletividade ou para os grupos representados?”. Sondar: fase de liquidação, execução, monitoramento do cumprimento.
- “O(A) sr(a). consegue identificar impactos que vão além da solução do caso específico (e.g., inibição de condutas ilícitas, mudanças em práticas administrativas/empresariais)?”.

d. Interação com Outros Atores:

- “Como o(a) sr(a). descreveria a relação com os magistrados que julgam as ações coletivas em que atua?”.
- “Como se dá a interação com outros legitimados coletivos (outras instituições públicas, associações civis)? Há mais colaboração ou atuação isolada/concorrente?”.
- “E a relação com os réus (entes públicos ou privados) nessas ações? Existem espaços para negociação ou acordo? Como avalia essa possibilidade?”.

e. Desafios Legais e Institucionais:

- “Existem aspectos da legislação processual coletiva que o(a) sr(a). considera que precisam de aprimoramento para facilitar a atuação da sua instituição?”.
- “A estrutura e os recursos disponíveis na sua instituição são adequados para lidar com a complexidade e o volume das demandas coletivas?”.

f. Sugestões e Perspectivas Futuras:

- “Que sugestões o(a) sr(a). teria para tornar o sistema de ações coletivas mais ágil e efetivo, tanto do ponto de vista da legislação quanto das práticas institucionais e judiciais?”.
- “Como o(a) sr(a). vê o futuro das ações coletivas como instrumento de atuação do(a) [MP/Defensoria/Procuradoria]?”.

Encerramento:

- “Há algum ponto importante sobre sua percepção das ações coletivas que não abordamos e que o(a) sr(a). gostaria de acrescentar?”.
- Agradecimento pela participação e contribuição valiosa.
- Solicitação de indicação de outros colegas com perfil relevante (técnica *snowball*).
- Reiteração da confidencialidade e do uso dos dados para a pesquisa.
- Colocar-se à disposição para contatos futuros, se necessário.

Apêndice A.3 — Roteiro 3: Sociedade Civil (Lideranças de Organizações — ONGs, Associações, Sindicatos, Movimentos Sociais)

Objetivo: compreender a percepção, experiência e significados atribuídos por lideranças de organizações da sociedade civil ao processo das ações coletivas, sob a ótica da propositura, acompanhamento e impacto na defesa de direitos coletivos.

Introdução:

- Apresentação do pesquisador e da pesquisa (objetivos, importância, vínculo com o Conselho Nacional de Justiça);
- Explicação sobre o formato da entrevista (semiestruturada, conversa sobre a experiência da organização);
- Garantia de confidencialidade e anonimato da pessoa e, se solicitado, da organização, ou acordo sobre a forma de citação;
- Solicitação de permissão para gravação em áudio;
- Apresentação e assinatura/consentimento do TCLE;
- Tempo estimado da entrevista (60 min); e
- Abertura para perguntas iniciais do entrevistado.

Eixos Temáticos:

a. Trajetória da Organização e Atuação em Ações Coletivas:

- “Poderia nos contar um pouco sobre a trajetória e os objetivos principais da sua organização?”.
- “Como as ações coletivas passaram a fazer parte da estratégia de atuação da sua organização? Qual a importância delas para a missão institucional de vocês?”.
- “Quais são os critérios ou fatores que levam sua organização a decidir propor ou intervir em uma ação coletiva? Quais temas (ex.: consumidor, ambiental, direitos humanos, trabalhista) são prioritários para vocês nesse tipo de ação?”.

b. Experiência na Condução e Acompanhamento do Processo Coletivo

- “Do ponto de vista da sua organização, quais são os maiores desafios encontrados ao longo do processo de uma ação coletiva, desde a sua idealização até a resolução final?”. Sondar: investigação preliminar, coleta de provas e informações, formação do polo ativo, representatividade adequada do grupo, custos envolvidos, estrutura e recursos internos da organização para litigar, comunicação com os representados/beneficiários, definição da estratégia processual).
- “Como sua organização percebe a receptividade do Judiciário às demandas coletivas que vocês apresentam ou acompanham?”.
- “Qual sua avaliação sobre os processos coletivos em que sua organização atua?”.
- “Existem ferramentas ou práticas de gestão processual que sua organização considera particularmente úteis (ou que fazem falta) para lidar com essas ações?”.

c. Efetividade das Ações Coletivas:

- “Na sua visão, as ações coletivas em que sua organização atua têm sido um instrumento efetivo para a proteção dos direitos e interesses que vocês buscam defender?”.
- “Quais são as principais dificuldades para garantir que as decisões judiciais em ações coletivas se traduzam em benefícios concretos para a coletividade ou para os grupos que vocês representam?”. Sondar: fase de liquidação, execução, monitoramento do cumprimento das decisões, resistência das partes rés).
- “Sua organização consegue identificar impactos que vão além da solução do caso específico, como mudanças de políticas públicas, alterações no comportamento de empresas/órgãos públicos, ou aumento da conscientização social sobre o tema?”.
- “Como sua organização mede ou avalia o sucesso de uma ação coletiva, para além do resultado judicial?”.

d. Interação com Outros Atores

- “Como sua organização descreveria a relação e a interação com os magistrados que julgam as ações coletivas em que atuam?”.
- “Como se dá a interação com outros legitimados coletivos (Ministério Público, Defensoria Pública, outras associações civis)? Há mais colaboração, atuação em litisconsórcio, ou uma atuação mais isolada/concorrente?”.
- “E a relação com os réus (entes públicos ou privados) nessas ações? Existem espaços para negociação, acordos ou mediação? Como sua organização avalia essas possibilidades e a disposição para o diálogo?”.

e. Desafios Legais, Estruturais e Institucionais:

- “Existem aspectos da legislação processual coletiva que sua organização considera que precisam de aprimoramento para facilitar ou fortalecer a atuação da sociedade civil?”.
- “A estrutura, os recursos humanos e financeiros disponíveis na sua organização são adequados para lidar com a complexidade e o volume das demandas coletivas que vocês enfrentam?”.
- “Que tipo de apoio ou articulação institucional (com o CNJ, outros tribunais, órgãos públicos) seria benéfico para a atuação da sociedade civil em ações coletivas?”.

f. Sugestões e Perspectivas Futuras:

- “Que sugestões sua organização teria para tornar o sistema de ações coletivas mais ágil e efetivo, tanto do ponto de vista da legislação quanto das práticas judiciais e da atuação da sociedade civil?”.
- “Como sua organização vê o futuro das ações coletivas como instrumento de defesa de direitos no Brasil? Elas tendem a ganhar mais ou menos relevância no cenário de advocacia e litígio estratégico?”.

Encerramento:

- “Há algum ponto importante sobre a atuação da sua organização em ações coletivas que não abordamos e que o(a) sr(a). gostaria de acrescentar?”.

- Agradecimento pela participação e contribuição valiosa da organização.
- Solicitação de indicação de outras organizações ou lideranças com perfil relevante (técnica *snowball*).
- Reiteração da confidencialidade e do uso dos dados exclusivamente para a pesquisa.
- Colocar-se à disposição para contatos futuros, se necessário.

Apêndice A.4 — Roteiro 4: Membros do Nugepnac (Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas)

Objetivo: compreender a percepção, experiência e significados atribuídos pelos membros do Nugepnac ao gerenciamento de precedentes e ações coletivas, sob a ótica da gestão, impacto e aprimoramento do sistema judiciário.

Introdução:

- Apresentação do pesquisador e da pesquisa (objetivos, importância, vínculo com o Conselho Nacional de Justiça);
- Explicação sobre o formato da entrevista (semiestruturada, conversa sobre a atuação do Nugepnac);
- Garantia de confidencialidade e anonimato, conforme estabelecido no TCLE;
- Solicitação de permissão para gravação em áudio;
- Apresentação e assinatura/consentimento do TCLE;
- Tempo estimado da entrevista (60min); e
- Abertura para perguntas iniciais do entrevistado.

Eixos Temáticos:

a. Atuação e Estrutura do Nugepnac:

- “Poderia contar um pouco sobre sua trajetória profissional e sua atuação específica no Nugepnac do [Nome do Tribunal]?”.
- “Qual a importância e os principais objetivos do Nugepnac no contexto do seu Tribunal? Como o núcleo se insere na estrutura organizacional?”.
- “Quais são as principais atividades e responsabilidades do Nugepnac no dia a dia, especialmente em relação às ações coletivas e aos precedentes?”.
- “Como é a equipe do Nugepnac? Os recursos humanos e tecnológicos disponíveis são adequados para as demandas do núcleo?”.

b. Gerenciamento de Ações Coletivas e Precedentes:

- “Do ponto de vista da gestão, quais são os maiores desafios encontrados no mapeamento, identificação e acompanhamento das ações coletivas e dos temas repetitivos no Tribunal?”. Sondar: sistemas de informação, alimentação de dados, padronização de procedimentos, volume de processos, classificação.

- “Como o Nugepnac colabora para a identificação e gestão dos temas com repercussão geral, recursos repetitivos e incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDRs) relacionados a ações coletivas?”.
- “Há um processo claro para a suspensão de processos individuais ou coletivos quando um precedente é afetado? Quais as dificuldades nessa comunicação e aplicação?”.
- “Como o Nugepnac atua na disseminação de informações sobre precedentes e ações coletivas para magistrados, servidores e a comunidade jurídica em geral?”.

c. Impacto e Efetividade do Nugepnac:

- “Na sua percepção, como a atuação do Nugepnac tem impactado a celeridade e a segurança jurídica no julgamento das ações coletivas no Tribunal?”.
- “É possível mensurar o impacto do Nugepnac na redução do volume de processos ou na uniformização de entendimentos sobre ações coletivas?”.
- “Quais são os principais resultados ou ‘sucessos’ que o Nugepnac pode atribuir à sua atuação no que tange às ações coletivas?”.
- “Quais são os maiores desafios para que a atuação do Nugepnac se traduza em uma efetividade ainda maior na gestão dos processos coletivos e na aplicação dos precedentes?”.

d. Interação e Articulação:

- “Como o Nugepnac interage com as varas/câmaras que julgam as ações coletivas? Há canais de comunicação e feedback estabelecidos?”.
- “Como se dá a articulação do Nugepnac do seu Tribunal com o CNJ, outros Nugepnacs, e com órgãos como o Ministério Público, Defensoria Pública ou Procuradorias?”.
- “O Nugepnac participa de discussões ou grupos de trabalho sobre aprimoramento da legislação ou das práticas relacionadas às ações coletivas e precedentes?”.

e. Desafios e Sugestões para Aprimoramento:

- “Quais são os principais desafios administrativos, tecnológicos ou normativos que o Nugepnac enfrenta para aprimorar sua atuação em relação às ações coletivas?”.
- Se o(a) sr(a). pudesse sugerir aprimoramentos para o sistema de gerenciamento de precedentes e ações coletivas no Judiciário brasileiro, quais seriam?”. Sondar: mudanças legislativas, investimentos em tecnologia, capacitação, padronização de procedimentos entre tribunais.
- “Na sua visão, qual o futuro do Nugepnac e da gestão de precedentes no Judiciário? Que tendências ou necessidades futuras você identifica?”.

Encerramento:

- “Há algum ponto importante sobre a atuação do Nugepnac na gestão de ações coletivas e precedentes que não abordamos e que o(a) sr(a). gostaria de acrescentar?”.
- Agradecimento pela participação e contribuição valiosa.
- Solicitação de indicação de outros colegas com perfil relevante no Nugepnac ou áreas correlatas.
- Reiteração da confidencialidade e do uso dos dados exclusivamente para a pesquisa.
- Colocar-se à disposição para contatos futuros, se necessário.

APÊNDICE B — PROMPTS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Todos os *prompts* foram aplicados individualmente processo a processo utilizando a plataforma de processamento em batch do modelo GPT 4.1 com temperatura 0. Quando dentro das tramitações de um processo se identificou mais do que um documento, todos os documentos do mesmo tipo, por exemplo sentenças principais, embargos de declaração e sentenças de arquivamento, o seu conteúdo foi empilhado em um único documento antes de aplicar o *prompt*.

Apêndice B.1 — Prompt de petições iniciais

Esquema de extração: `extracao_peticao_inicial`

Tipo do esquema: objeto.

O esquema possui as seguintes propriedades:

Numero_processo

Tipo: string.

Descrição: identificar o número do processo.

Tipo_processo

Tipo: string.

Descrição: indicar qual tipo de ação está sendo ajuizada. Essa informação normalmente aparece na petição inicial como “ação civil pública”, “ação popular”, “mandado de segurança coletivo”, “ação de cumprimento”, devendo também mencionar se há ou não tutela de urgência.

Tipo_de_direito

Tipo: string.

Descrição: as ações dessa base podem corresponder a ações individuais não coletivas ou ações coletivas baseadas em direitos coletivos próprios, coletivos difusos, individuais homogêneos ou individuais indisponíveis. Valores possíveis:

- ação individual simples;
- direito coletivo próprio;
- direito coletivo difuso;
- direito individual homogêneo;
- direito individual indisponível;
- outro.

Trecho_descrição_tipo_de_direito

Tipo: string.

Descrição: trecho literal que descreve o tipo de direito que fundamenta a ação.

Classificação_temática_fechada

Tipo: string.

Descrição: classificação temática do processo dentre opções predefinidas. Valores possíveis:

- Direito Ambiental;

- Educação;
- Saúde;
- Ação de Cumprimento de Acordo ou norma coletiva Trabalhista;
- Outros.

Classificação_temática_aberta

Tipo: string.

Descrição: classificação temática livre do processo, descrevendo de forma detalhada a matéria discutida.

Partes_processo

Tipo: lista de objetos.

Descrição: extrair todas as partes do processo.

Cada parte deve conter:

nome_parte

Tipo: string.

Descrição: nome da parte conforme consta no processo.

tipo_parte

Tipo: string.

Descrição: tipo da parte, por exemplo autor, réu, reclamante, reclamado, impetrante, impetrado, agravante etc.

polo

Tipo: string.

Descrição: polo processual da parte.

Valores possíveis:

- ativo
- passivo

Pedidos_processo

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair todos os pedidos formulados na petição inicial.

Cada pedido deve conter:

descricao_pedido

Tipo: string.

Descrição: descrição clara do pedido formulado.

trecho_original

Tipo: string.

Descrição: trecho literal do documento de onde o pedido foi extraído.

Pedido_com_tutela_urgência

Tipo: string.

Descrição: indicar se o pedido envolve tutela de urgência.

Valores possíveis:

- Sim
- Não

Há_tutela_urgência

Tipo: string.

Descrição: indicar se existe ao menos um pedido com tutela de urgência no processo.

Valores possíveis:

- Sim
- Não

Obrigações_e_decisões

Tipo: lista de objetos.

Descrição: extrair todas as determinações ou decisões relevantes da sentença.

Cada registro deve conter:

Trecho_original

Tipo: string.

Descrição: trecho literal do documento de onde a informação foi extraída.

Tipo_de_obrigação_ou_decisão

Tipo: string.

Descrição: tipo de obrigação ou decisão, como obrigação de fazer, não fazer, pagar, conceder benefício etc.

Parte_afetada

Tipo: string.

Descrição: parte afetada pela decisão, especificando nome e tipo (autor, réu etc.).

Resumo_interpretativo

Tipo: string.

Descrição: descrição curta e clara do que foi decidido ou determinado.

Beneficiados_polo_ativo

Tipo: string.

Descrição: identificar quem são os beneficiados pelo ajuizamento da ação, por exemplo categoria profissional, consumidores ou indivíduo específico.

processo_individual

Tipo: string.

Descrição: indicar se a petição inicial destaca o benefício de apenas uma pessoa.

Apêndice B.2 — Prompt de sentenças

Esquema de extração: extração_sentença

Tipo do esquema: objeto.

O esquema possui as seguintes propriedades.

Número_processo

Tipo: string.

Descrição: identificar o número do processo.

Tipo_processo

Tipo: string.

Descrição: indicar qual tipo de ação está sendo ajuizada. Essa informação normalmente aparece na petição inicial como “ação civil pública”, “ação popular”, “mandado de segurança coletivo”, “ação de cumprimento”, devendo também mencionar se há ou não tutela de urgência.

Tipo_de_direito

Tipo: string.

Descrição: as ações dessa base podem corresponder a ações individuais não coletivas ou ações coletivas baseadas em direitos coletivos próprios, coletivos difusos, individuais homogêneos ou individuais indisponíveis. Valores possíveis:

- ação individual simples;
- direito coletivo próprio;
- direito coletivo difusos;
- direito individual homogêneo;
- direito individual indisponível; e
- outro.

Trecho_descrição_tipo_de_direito

Tipo: string.

Descrição: trecho literal que descreve o tipo de direito que fundamenta a ação.

Classificação_temática_fechada

Tipo: string.

Descrição: classificação temática do processo dentre opções predefinidas. Valores possíveis:

- Direito Ambiental;
- Educação;
- Saúde;
- Ação de Cumprimento de Acordo ou norma coletiva trabalhista; e
- Outro.

Classificação_temática_aberta

Tipo: string.

Descrição: classificação temática livre do processo, descrevendo detalhadamente a matéria discutida.

Partes_processo

Tipo: lista de objetos.

Descrição: extrair todas as partes do processo.

Cada parte deve conter:

Nome_parte

Tipo: string.

Descrição: nome da parte conforme consta no processo.

Tipo_parte

Tipo: string.

Descrição: tipo da parte, por exemplo autor, réu, reclamante, reclamado, impetrante, impetrado, agravante etc.

Polo

Tipo: string.

Descrição: polo processual da parte.

Valores possíveis:

- Ativo;
- Passivo.

Decisões_liminares

Tipo: lista de objetos.

Descrição: extrair informações sobre decisões liminares.

Cada registro deve conter:

Trecho_original

Tipo: string.

Descrição: trecho literal do documento de onde a informação foi extraída.

Houve_antecipação_de_tutela

Tipo: string.

Descrição: indicar se houve concessão de pedido em caráter liminar.

Obrigações_e_decisões

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair todas as determinações ou decisões relevantes da sentença.

Cada registro deve conter:

Trecho_original

Tipo: string.

Descrição: trecho literal do documento de onde a informação foi extraída.

Tipo_de_obrigação_ou_decisão

Tipo: string.

Descrição: tipo de obrigação ou decisão, como obrigação de fazer, não fazer, pagar, conceder benefício etc.

Parte_afetada

Tipo: string.

Descrição: parte afetada pela decisão, especificando nomes e tipo da parte (reclamante, reclamado, beneficiário etc.).

Resumo_interpretativo

Tipo: string.

Descrição: descrição curta e clara do que foi decidido ou determinado.

Beneficiados_polo_ativo

Tipo: string.

Descrição: identificar quem são os beneficiários da ação, por exemplo funcionários de um banco, consumidores de determinado produto, categoria profissional ou indivíduo único.

Acordo

Tipo: string.

Descrição: indicar se foi homologado algum acordo.

Provas

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair todas as provas adquiridas ou mencionadas na sentença judicial.

Cada registro deve conter:

Tipo_de_prova

Tipo: string.

Descrição: tipo de prova considerada na sentença, como prova oral, documentos físicos ou digitais apresentados, prova testemunhal ou laudo pericial.

Trecho_original

Tipo: string.

Descrição: trecho literal da sentença de onde a informação sobre a prova foi extraída.

Prova_apresentada

Tipo: string.

Descrição: indicar se esse tipo de prova foi efetivamente apresentado.

Valores possíveis:

- Sim;
- Não.

Execução

Tipo: lista de objetos.

Descrição: informações a serem extraídas sobre o cumprimento da sentença.

Cada registro deve conter:

Execução_começou

Tipo: string.

Descrição: indicar se a sentença aponta que a fase de execução foi iniciada.

Trecho_execução_aconteceu

Tipo: string.

Descrição: trecho literal da sentença de onde a informação sobre a existência da execução foi extraída.

Satisfação_da_obrigação

Tipo: string.

Descrição: indicar se a obrigação foi satisfeita.

Trecho_satisfação_da_execução

Tipo: string.

Descrição: trecho literal da sentença de onde a informação sobre a satisfação da execução foi extraída.

Liquidação

Tipo: lista de objetos.

Descrição: informações a serem extraídas sobre a liquidação da sentença.

Cada registro deve conter:

Liquidação_aconteceu

Tipo: string.

Descrição: indicar se houve fase de liquidação.

Trecho_execução_aconteceu

Tipo: string.

Descrição: trecho literal da sentença de onde a informação sobre a liquidação foi extraída.

Obrigações_a_serem_luquidadas

Tipo: string.

Descrição: obrigações que passaram por fase de liquidação.

Processo_individual

Tipo: string.

Descrição: indicar se a sentença destaca o benefício de apenas uma pessoa.

Apêndice B.3 — Prompt de decisões

Esquema de extração: extração_decisão

Tipo do esquema: objeto.

Número_processo

Tipo: string.

Descrição: identificar o número do processo.

Tipo_processo

Tipo: string.

Descrição: indicar qual tipo de ação está sendo ajuizada. Essa informação normalmente aparece na petição inicial como “ação civil pública”, “ação popular”, “mandado de segurança coletivo”, “ação de cumprimento”, devendo também mencionar se há ou não tutela de urgência.

Partes_processo

Tipo: lista de objetos.

Descrição: extrair todas as partes do processo.

Cada parte deve conter nome_parte (string, nome conforme consta no processo), tipo_parte (string, por exemplo autor, réu, reclamante, reclamado, impetrante, impetrado, agravante etc.) e polo (string, valores possíveis: ativo ou passivo).

Decisões_liminares

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair informações sobre decisões liminares. Cada registro deve conter pedido_liminar_realizado (string, indicar se houve pedido liminar abordado nas decisões), pedido_de_antecipação_concedido (string, indicar se o pedido liminar foi concedido), agravo (string, indicar se a decisão sofreu agravo de instrumento) e resultado_do_agravo (string, indicar se o agravo deferiu ou indeferiu o pedido liminar).

obrigações_e_decisões

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair todas as determinações relevantes da decisão que defere ou indefere a liminar. Cada registro deve conter trecho_original (string, trecho literal do documento), tipo_de_obrigação_ou_decisão (string, obrigação de fazer, não fazer, pagar, benefício etc.), parte_afetada (string, especificando nomes e tipo da parte), resumo_interpretativo (string, descrição curta do decidido) e origem_da_determinação (string, decisão, agravo de instrumento, despacho etc.).

Acordo

Tipo: string.

Descrição: indicar se foi homologado algum acordo.

Provas

Tipo: lista de objetos. Descrição: extrair provas, pareceres ou informações técnicas mencionadas nas decisões judiciais.

Cada registro deve conter tipo_de_prova (string, prova oral, documental, testemunhal, laudo pericial etc.), trecho_original (string, trecho literal da decisão) e prova_apresentada (string, valores possíveis: Sim ou Não).

Execução.

Tipo: lista de objetos. Descrição: informações sobre o cumprimento de sentenças. Cada registro deve conter execução_comeou (string, indicar se a fase de execução foi iniciada), trecho_execução_aconteceu (string, trecho literal correspondente), satisfação_da_obrigação (string, indicar se a obrigação foi satisfeita) e trecho_satisfação_da_execução (string, trecho literal correspondente).

Liquidação.

Tipo: lista de objetos. Descrição: informações sobre a liquidação da sentença. Cada registro deve conter liquidação_aconteceu (string, indicar se houve liquidação), trecho_execução_aconteceu (string, trecho literal correspondente) e obrigações_a_serem_liquidadas (string, obrigações liquidadas).

Processo_individual

Tipo: string.

Descrição: indicar se as decisões destacam o benefício de uma única pessoa.

APÊNDICE C — MATRIZ DE ANÁLISE CATEGORIAL

Identificação da ACP: dados gerais			
Categoria		Explicação para preenchimento	Resposta
Número da ação		Inserir com a pontuação, no formato “XXXXXXX- XX.XXXX.X.XX.XXXX”	
Data do ajuizamento		Inserir data do protocolo da petição inicial	
Estado/cidade		Identificar em qual estado e cidade a ação foi ajuizada	
Tribunal		Identificar o tribunal no qual a ação tramita	
Vara de tramitação		Identificar a vara na qual a ação tramita	
Pedidos da ação		Identificar os pedidos principais da ação	
Pedidos de tutela provisória (se houver)		Especificar quais pedidos são elaborados como tutela provisória	
Identificação da ACP: dados gerais			
Conexão/ reunião de feitos		Especificar se houve conexão/reunião de feitos para julgamento conjunto. Identificar os feitos reunidos (apenas por número da ação).	
Andamentos processuais e tempos do processo			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionais
Tempo para decisão sobre tutela provisória	Inserir o tempo em dias desde a data do protocolo da petição inicial		Processamento e Gestão da Ação Coletiva
Decisões proferidas até o momento	Inserir a data da decisão e a síntese do conteúdo		Desafios do fluxo processual
Tempo para realização de perícias (se houver)	Identificar o tempo em dias da decisão de determinação da perícia até a sua juntada aos autos		
Tempos em sede recursal	Tempo dos recursos na segunda instância e nos tribunais superiores (delimitar por recurso)		
Tempo total do processo	Identificar o tempo em dias do protocolo da petição inicial e a decisão de trânsito em julgado (se houver) ou último andamento identificado no processo		
Principais gargalos temporais	Identificar quais períodos mais morosos do processo		

Data e conteúdo das principais peças processuais			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionadas
Petição inicial	XX/XX/XXX X Identificar linha argumentativa principal da petição inicial		Processamento e Gestão da Ação Coletiva Desafios do fluxo processual
Contestação	XX/XX/XXX X Identificar linha argumentativa principal da contestação		
Decisão interlocutória sobre tutela provisória	XX/XX/XXX X Identificar teor e fundamentação da decisão		
Outra decisão relevante	XX/XX/XXX X Identificar teor e fundamentação da decisão		
Sentença	XX/XX/XXX X Identificar teor e fundamentação da sentença		
Recursos	XX/XX/XXX X Identificar linha argumentativa principal dos recursos interpostos/apresentados		
Decisões monocráticas	XX/XX/XXX X Identificar teor e fundamentação da decisão monocrática (se houver)		
Acórdãos	XX/XX/XXX X Identificar teor e fundamentação dos acórdãos (se houver)		
Sistemática do fluxo processual	Identificar possível sistemática do fluxo processual, se houver		
Questão latente ao longo de todo o processo	Identificar a questão (ou questões) principal (is) que foi conduzida ao longo do fluxo processual		

Apresentar uma linha do tempo do processo (elaboração de um padrão de linha do tempo a ser preenchido)

Atores envolvidos			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionadas
Autores da ação	Identificar quais os autores da ação		Processamento e Gestão da Ação Coletiva Interação com outros atores
Tipo de representação	Identificar qual o tipo de representação (ope legis ou ope iuris)		
Se ope iuris, análise dos requisitos legais para associações e outros atores	Identificar quais critérios e como foi realizada a análise dos critérios formais de representação		
Réus da ação	Identificar quais os réus da ação		
Juízo de distribuição (1ª instância)	Identificar o juízo e o juiz		
Instância recursal (2ª instância)	Identificar órgão recursal (câmara, turma, seção)		
Tribunal Superior	Identificar (se houver) tribunal superior envolvido (plenário, corte especial, seções ou turmas)		
Ministério Público	Há atuação de algum Ministério Público? Se sim, especificar qual e em que posição processual		
Defensoria Pública	Há atuação de alguma Defensoria Pública? Se sim, especificar qual e em que posição processual		
Intervenção de terceiros	Há intervenção de terceiros? Se sim, especificar em qual modalidade e qual ator figura como interventor		
Assessorias Técnicas Independentes	Há intervenção de ATI? Se sim, especificar em qual atua.		

Enquadramentos dos direitos coletivos da ação (direitos coletivos <i>stricto sensu</i> , direitos difusos e individuais homogêneos)			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionadas
Tipo de direito coletivo	Enquadramento da equipe de pesquisa		Interpretação e desafios jurídicos/ desafios legais e institucionais
Fundamentação da petição inicial	Enquadramento e fundamentação para coletividade do direito realizada pelo autor da ação. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		Desafios do fluxo processual Processamento e Gestão da Ação Coletiva
Argumentos dos réus	Argumentos e fundamentação contrários ao requisito da coletividade do direito realizada pelo autor da ação. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		
Interpretação da sentença	Enquadramento e interpretação que foram dados pela sentença sobre a coletividade do direito. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		
Entendimento sobre a interpretação da sentença sobre a coletividade do direito	No caso de não utilização de uma categoria explicitamente, colocar a percepção da equipe sobre a categoria e qual o fundamento utilizado para compreender esse posicionamento. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		
Interpretação em sede recursal	Enquadramento e interpretação que foram dados em sede recursal sobre a coletividade do direito. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		
Entendimento sobre a interpretação em sede recursal sobre a coletividade do direito	No caso de não utilização de uma categoria explicitamente, colocar a percepção da equipe sobre a categoria e qual o fundamento utilizado para compreender este posicionamento. Colocar a categoria explicitamente utilizada.		
Principal divergência sobre a coletividade	Identificar (se houver) principal divergência debatida ao longo do processo sobre a coletividade do direito		
Divergência sobre a eficácia territorial da coisa julgada	Identificar (se houver) divergência sobre a eficácia territorial da coisa julgada debatida ao longo do processo sobre a coletividade do direito		
Divergência sobre a competência para a ação coletiva no caso	Identificar (se houver) divergência sobre a competência para julgamento debatida ao longo do processo sobre a coletividade do direito		

Posicionamentos sobre a coletividade			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionadas
Ministério Público	Se possível, depreender o posicionamento institucional ao longo do processo sobre a coletividade da ação		Interpretação e Desafios Jurídicos/ Desafios Legais e Institucionais Desafios do fluxo processual
Defensoria Pública	Se possível, depreender o posicionamento institucional ao longo do processo sobre a coletividade da ação		Processamento e Gestão da Ação Coletiva
Sociedade Civil	Se possível, depreender o posicionamento ao longo do processo sobre a coletividade da ação		
Organizações da sociedade civil	Se possível, depreender o posicionamento ao longo do processo sobre a coletividade da ação		
Empresas e/ou outras instituições privadas	Se possível, depreender o posicionamento ao longo do processo sobre a coletividade da ação		
Órgãos técnicos	Se possível, depreender o posicionamento ao longo do processo sobre a coletividade da ação		
Outras figuras relevantes no processo	Se possível, depreender o posicionamento ao longo do processo (identificar a posição processual) sobre a coletividade da ação.		

Diálogo interinstitucional e participação			
Categoria	Explicação para preenchimento	Resposta	Categorias prévias e emergentes das entrevistas relacionadas
Diálogo entre atores do sistema de justiça	Identificar se houve diálogo entre os atores do sistema de justiça (para além das peças processuais) e em qual momento processual		Desafios do fluxo processual Processamento e Gestão da Ação Coletiva
Diálogo entre atores do sistema de justiça e sociedade civil	Identificar se houve diálogo entre os atores do sistema de justiça (para além das peças processuais) e em qual momento processual		

APÊNDICE D — LISTA DE PRECEDENTES RELACIONADOS AO MICROSSISTEMA PROCESSUAL DE TUTELA COLETIVA

TRT-9 – IAC 1; TRT-12 – IRDR 12; STJ – IAC 13; TRT-17 – IRDR 14; TJDF – IRDR 15; TRT-12 – IRDR 17; STJ – IAC 17; TJGO – IRDR 17; TJMA – IAC 2; TRT-9 – IRDR 19; TJBA – IRDR 19; STJ – IAC 20; TJAP – IRDR 2; STJ – IAC 21; TJDF – IRDR 21; TJGO – IRDR 22; TRT-15 – IRDR 23; TRT-3 – IRDR 27; TJES – IAC 27; TRT-3 – IRDR 28; TJES – IRDR 31; TJSC – IRDR 31; TRT-3 – IRDR 32; TRT-3 – IRDR 33; TRT-4 – IRDR 34; TRT-9 – IRDR 2; TRT-15 – IRDR 35; TRT-3 – IRDR 36; TJSP – IAC 2; TRT-1 – IAC 2; TRT-3 – IRDR 38; TJPR – SUM 38; TRT-13 – IRDR 2; TJGO – IRDR 44; TRT-18 – IRDR 45; TJPR – SUM 48; TRT-15 – IRDR 49; TRT-7 – IAC 3; TRT-9 – IRDR 3; TRT-4 – SUM 56; STJ – RR 60; TRT-1 – IAC 3; TRT-17 – IAC 3; TJES – IRDR 64; TRT-13 – IRDR 65; TST – IRR 66; TJPR – SUM 68; TJMT – IRDR 3; TJAM – IRDR 3; TRT-23 – IAC 3; TJES – IRDR 84; TJES – IRDR 85; TRT-23 – IRDR 3; TJES – IRDR 93; TST – IRR 94; TRT-4 – OJ 95; TRT-11 – IAC 1; STJ – CT 99; TRT-4 – SUM 102; STJ – CT 104; TST – IRR 105; TST – IRR 106; TJSP – SUM 106; TRT-4 – SUM 111; TST – IRR 112; TJMG – IAC 3; TRT-17 – IRDR 3; TJGO – IRDR 3; TST – IRR 124; TRT-11 – IRDR 4; TJPE – SUM 130; TST – IRR 150; TNU – PUIL 166; TNU – PUIL 184; STF – RG 186; TJSP – IAC 4; TRT-13 – IAC 4; TJMA – IAC 4; TST – IRR 203; TRT-1 – IAC 1; TST – IRR 222; TST – IRR 231; TRT-8 – IAC 5; TNU – PUIL 273; STJ – CT 278; TRT-21 – IRDR 5; TJRJ – IRDR 5; TRT-9 – IAC 5; TST – IRR 290; STJ – CT 296; TNU – PUIL 316; STF – RG 321; STJ – CT 329; TRT-14 – IRDR 5; STJ – RR 344; STJ – SUM 345; TRT-17 – IAC 1; TRT-23 – IAC 1; STJ – CT 370; STJ – CT 376; STJ – CT 380; TRT-14 – IRDR 6; STJ – CT 395; STJ – CT 422; TRT-10 – IRDR 6; STJ – CT 431; STJ – CT 453; TJSP – IAC 6; TJPR – IAC 6; STF – RG 499; TRT-2 – IRDR 6; STJ – RR 515; STJ – CT 534; STJ – CT 536; STJ – CT 555; STF – RG 561; STF – RG 577; STJ – RR 589; STJ – SUM 601; STF – RG 607.

APÊNDICE E — CODIFICAÇÕES FEITAS NAS BASES AMOSTRAIS

Os seguintes campos foram construídos a partir dos microdados processuais coletados na amostra:

1º Grau

NívelSigilo_processo_1grau — Nível de sigilo aplicado ao processo no 1º grau (todos os processos analisados são públicos);

SiglaTribunal — Sigla do tribunal de origem;

NúmeroProcesso — Identificador único do processo;

DataHoraAjuizamento_1grau — Data e hora do ajuizamento no 1º grau;

Instância_1grau — Instância correspondente ao 1º grau;

ValorAção_1grau — Valor da causa declarado;

PermitePetitionar_1grau — Indica se é possível peticionar no processo;

IdFonteDadosCodex_1grau — Identificador da fonte de dados no sistema Codex;

Ativo_1grau — Indica se o processo está ativo no 1º grau;

Partes_1grau — Lista de partes do processo; Assunto_1grau — Assuntos atribuídos ao processo 387;

Classe_1grau — Classe processual;

Grau_1grau — Grau de jurisdição;

Distribuição_1grau — Dados da distribuição processual;

Movimentos_1grau — Registro dos movimentos processuais;

Tribunal_1grau — Tribunal responsável pelo 1º grau;

Documentos_1grau — Documentos anexados ao processo;

ProcessosRelacionados_1grau — Processos vinculados ou apensados;

Polo_ativo_1grau — Partes no polo ativo;

Polo_passivo_1grau — Partes no polo passivo; Assunto_código_1grau — Código do assunto;

Assunto_nome_1grau — Nome do assunto;

Pri_sentença_idcodex_1grau — ID da primeira sentença no Codex;

Pri_sentença_nome_doc_1grau — Nome do documento da primeira sentença;

Classe_código_1grau — Código da classe processual;

Classe_nome_1grau — Nome da classe processual;

Orgão_julgador_nome_1grau — Nome do órgão julgador;

Dt_1aud_1grau — Data da primeira audiência; Dt_ult_aud_1grau — Data da última audiência;

Qnt_aud_1grau — Número de audiências;

Dt_1desp_1grau — Data do primeiro despacho;

Desc_desp_1grau — Descrição do despacho 388; Desf_sent_1grau — Desfecho da sentença;

Dt_sent_1grau — Data da sentença;

Flag_susp_1grau — Indica se houve suspensão;

Dt_susp_1grau — Data da suspensão;

Flag_emb_1grau — Indica se houve embargos;

Dt_emb_1grau — Data dos embargos;

Flag_redis_1grau — Indica redistribuição;

Dt_redis_1grau — Data da redistribuição;

Flag_grat_1grau — Indica concessão de gratuidade;

Dt_grat_1grau — Data da gratuidade;

Flag_tran_1grau — Indica trânsito em julgado;

Dt_tran_1grau — Data do trânsito;

Flag_execução_1grau — Indica início da execução;
Flag_baixa_1grau — Indica baixa do processo;
Dt_baixa_1grau — Data da baixa;
Flag_arq_1grau — Indica arquivamento;
Dt_arq_1grau — Data do arquivamento;
Flag_físico_1grau — Indica se há processo físico;
Flag_classe_ret_1grau — Indica retificação da classe processual;
Dt_classe_ret_1grau — Data da retificação;
Flag_ult_mov_1grau — Indica registro de último movimento;
Dt_ult_mov_1grau — Data do último movimento 389;
2º Grau (descrições idênticas às do 1º grau, adaptadas ao 2º grau);
3º Grau (nomenclatura utilizada pelo jus.br. Corresponde aos processos em tribunais superiores);
(réplicas das variáveis 1º e 2º grau, ajustadas ao 3º grau).

APÊNDICE F — CAMPOS EXTRAÍDOS DO DATAJUD

Bloco 1 — Identificadores do Processo

seq_base_publica, id_tribunal, id_orgao_julgador, id_municipio, id_procedimento, id_processo, num_proc_sigilo

Chaves únicas e IDs que identificam o processo, o tribunal, o órgão julgador, o município e o procedimento ao qual o registro pertence. num_proc_sigilo contém o número público do processo (ex.: "1000470-44.2022.8.01.0000").

Bloco 2 — Classificação e Estrutura Processual

tip_procedimento_cn, tip_formato, tip_originario, tip_situacao_orgao_julgador, sig_grau, sig_tribunal, sig_uf_orgao_julgador, tipo, tipo_tribunal, tipo_justica

Indica o tipo e formato do processo (eletrônico/físico), grau de jurisdição (G1 para 1º grau, G2 para 2º grau), sigla do tribunal (ex.: "TJAC"), UF do órgão julgador, se o processo é originário, a situação do órgão julgador e a categoria do tribunal (ex.: "Estadual") e da Justiça (ex.: "Justiça Estadual").

Bloco 3 — Listas de IDs de Classe, Assunto e Órgão

id_lista_assunto, id_lista_classe, id_lista_classe_cn, id_lista_orgao_julgador, id_lista_orgao_julgador_colegiado, id_ultima_classe, id_ultima_classe_cn, id_ultimo_orgao_julgador, id_ultima_conclusao_admissibilidade_recursal, id_ultima_conclusao_decisao, id_ultima_conclusao_despacho, id_ultima_conclusao_generica, id_ultima_conclusao_julgamento

Arrays com os IDs históricos de classes processuais, assuntos e órgãos julgadores ao longo da tramitação, além do ID do último órgão julgador responsável. As colunas id_ultima_conclusao_* registram o ID do estado mais recente de cada tipo de conclusão (decisão, despacho, julgamento, despacho genérico e admissibilidade recursal).

Bloco 4 — Partes do Processo (Polo Ativo e Passivo)

cnae_ativo, cnae_passivo, cnpj_ativo, cnpj_passivo, polo_ativo, polo_passivo, natureza_ativo, natureza_passivo, poder_publico

Dados sobre as partes do processo: CNAE e CNPJ de cada polo, nome das partes, natureza jurídica (ex.: "Associação Privada", "Órgão Público do Poder Executivo Estadual", "Município") e se há presença do poder público como parte e em qual polo.

Bloco 5 — Datas de Eventos Principais

`datajuizamento, datarquivamento, datbaixa, datrecebimento, datreativacao, datreativacao_fim, datredistribuido_entrada, datredistribuido_saida, datinstalacao, datadesao_juizo_digital, dattermino_juizo_digital, datato_infracional_iniciado, datprimeira_remissa, datultima_movimentacao, datcreated_at, datupdated_at`

Datas dos marcos principais do ciclo de vida do processo: data de ajuizamento, recebimento, redistribuição de entrada e saída, reativação e seu término, arquivamento, baixa, remessa inicial, início do ato infracional, adesão e término do juízo digital, instalação da vara, última movimentação registrada e *timestamps* de criação e atualização do registro no sistema.

Bloco 6 — Datas de Listas (Histórico de Movimentos)

`dat_lista_absolvicao_sumaria, dat_lista_anulacao_sent, dat_lista_audiencia, dat_lista_audiencia_acolhimento_realizada, dat_lista_audiencia_art16_maria_penha_realizada, dat_lista_audiencia_conc, dat_lista_audiencia_concentrada_realizada, dat_lista_audiencia_instrucao_realizada, dat_lista_audiencia_justificacao_realizada, dat_lista_audiencia_preliminar_realizada, dat_lista_concluso, dat_lista_confirmacao_sent, dat_lista_cooperacao_judiciaria, dat_lista_decisao, dat_lista_decisao_movimento, dat_lista_desclassificacao, dat_lista_desconstituicao_sent, dat_lista_despacho, dat_lista_extincao_cumprimento, dat_lista_extincao decadencia, dat_lista_extincao_morte, dat_lista_extincao_outros, dat_lista_extincao_prescricao, dat_lista_improcedencia, dat_lista_impronuncia, dat_lista_julg_decisao_ed, dat_lista_julg_homolog, dat_lista_julg_merito, dat_lista_julg_sem_merito, dat_lista_julgamento, dat_lista_julgamento_movimento, dat_lista_liminar_deferida, dat_lista_liminar_indeferida, dat_lista_medida_protetiva, dat_lista_medida_protetiva_concedida, dat_lista_medida_protetiva_homologada, dat_lista_medida_protetiva_nao_concedida, dat_lista_medida_protetiva_prorrogada, dat_lista_medida_protetiva_revogada, dat_lista_medida_protetiva_revogada_autoridade_policial, dat_lista_pendente, dat_lista_pendente_liquido, dat_lista_procedencia, dat_lista_procedencia_em_parte, dat_lista_pronuncia, dat_lista_rec_desprovido, dat_lista_rec_inc_julgado, dat_lista_rec_inc_novo, dat_lista_rec_inc_pendente, dat_lista_rec_nao_conhecido, dat_lista_rec_negado, dat_lista_rec_prejudicado, dat_lista_rec_provido, dat_lista_suspensao_controle_constitucionalidade, dat_lista_suspensao_iac, dat_lista_suspensao_irdr, dat_lista_suspensao_rg, dat_lista_suspensao_rr, dat_lista_suspensao_rrr, dat_lista_suspensao_sirdr, dat_lista_total_pendente, dat_lista_total_pendente_liquido`

Arrays de datas registrando todas as ocorrências históricas de cada tipo de movimento no processo. Cobrem audiências (instrução, conciliação, acolhimento, art. 16 da Lei Maria da Penha, concentrada, justificação e preliminar), conclusões, cooperação judiciária, decisões e seus movimentos, despachos, extinções por diferentes causas (cumprimento, decadência, morte, prescrição, outros), resultados de julgamento (mérito, homologação, sem mérito, improcedência, procedência, procedência em parte, pronúncia, impronúncia, absolvição sumária, desclassificação, desconstituição, anulação, confirmação de sentença), liminares (deferidas e indeferidas), medidas protetivas em seus diferentes estados (concedida, homologada, não concedida, prorrogada, revogada e revogada por autoridade policial), recursos incidentais (novo, pendente, julgado), resultados de recursos (provido, negado, desprovido, não conhecido, prejudicado), suspensões por diferentes mecanismos (IAC, IRDR, RG, RR, RRR, SIRDR, controle de constitucionalidade) e listas de pendências totais e pendências líquidas.

Bloco 7 — Datas de Marcos Consolidados

dat_total_inicio, dat_total_primeira_baixa, dat_total_primeiro_julgamento, dat_total_primeiro_julgamento_sem_pronuncia, dat_total_primeiro_procedimento_resolvido, dat_total_ultima_suspensao, dat_total_ultimo_pendente, dat_total_ultimo_pendente_liquido, dat_total_inicio_ultimo_pendente_liquido, dat_primeiro_julgamento, dat_primeiro_julg_merito, dat_primeiro_julg_homolog, dat_primeira_admissao_recurso_especial, dat_primeira_admissao_recurso_extraordinario, dat_primeira_admissao_recurso_revista, dat_primeira_nao_admissao_recurso_especial, dat_primeira_nao_admissao_recurso_extraordinario, dat_primeira_nao_admissao_recurso_revista, dat_primeira_medida_protetiva, dat_suspensao_acao_coletiva, dat_suspensao_preju_re, data_maxima

Datas únicas derivadas que marcam o primeiro ou último evento relevante do processo, usadas como base para cálculo de indicadores judiciais. Incluem o início do processo, a primeira baixa, o primeiro julgamento (com e sem pronúncia), o primeiro procedimento resolvido, a última suspensão, o último pendente, o último pendente líquido, o primeiro julgamento de mérito e de homologação, a primeira admissão e não admissão de recurso especial, extraordinário e de revista, a primeira medida protetiva, suspensões por ação coletiva e por prejudicialidade no RE, e a data máxima do processo para fins de contagem de tempo.

Bloco 8 — Descrições e Nomes

dsc_classificacao_unidade, dsc_ramo_justica, dsc_tipo_unidade, nom_classe, nom_competencia, nom_competencia_exclusiva, nom_competencia_grupo, nom_conclusao, nom_municipio_orgao_julgador, nom_orgao_julgador, nom_procedimento, nom_sistema, nom_tribunal

Textos descritivos do processo e da estrutura judiciária: nome da classe processual (ex.: “Mandado de Segurança Coletivo”, “Ação Civil Pública”), nome do procedimento, competência (ex.: “Não Criminal”), competência exclusiva, grupo de competência, nome do órgão julgador, município do órgão, nome do tribunal, sistema informatizado utilizado (ex.: “SAJ”), classificação e tipo da unidade judiciária (ex.: “UJ1”, “UJ2”, “VJE”) e nome da conclusão atual do processo.

Bloco 9 — Flags Temáticas

flg_acao_penal, flg_ambiental, flg_assistencia_judiciaria, flg_assistencial, flg_balcao_virtual, flg_cacol, flg_cacol..200, flg_conflito_fundiario, flg_dejudicializa, flg_familia, flg_feminicidio, flg_feminicidio_premio, flg_improbidade, flg_indigenas, flg_infancia, flg_infancia_ato_infracional, flg_infancia_civel, flg_infancia_infracional, flg_juizo_100_digital, flg_juizo_digital, flg_juri, flg_medida_protetiva, flg_medida_protetiva_premio, flg_nucleo_4, flg_pedido_prioridade, flg_previdenciario, flg_quilombolas, flg_racismo, flg_saude, flg_saude_complementar, flg_saude_publica, flg_seeu, flg_trabalho_escravo, flg_violencia_domestica, flg_violencia_domestica_premio, flg_especializada

Indicadores booleanos que classificam o processo segundo temas especiais ou prioridades definidas pelo CNJ ou pelo tribunal. Cada flag sinaliza se o processo se enquadra em uma categoria: ação penal, matéria ambiental, assistência judiciária, assistencial, balcão virtual, Cacol (Comitê de Acompanhamento de Cases Complexos), conflito fundiário, dejudicialização, família, feminicídio, feminicídio premiado, improbidade administrativa, povos indígenas, infância e juventude (cível, infracional ou geral), ato infracional, juízo 100% digital, juízo digital, júri, medida protetiva, medida protetiva premiada, núcleo 4, pedido de prioridade, previdenciário, quilombolas, racismo, saúde, saúde complementar, saúde pública, SEEU (Sistema de Execução Penal), trabalho escravo, violência doméstica, violência doméstica premiada e vara especializada.

Bloco 10 — Métricas e Tempos

num_dias_antigo, num_dias_sem_conclusao, num_dias_sem_tramitacao, num_recurso, num_tempo_arquivamento_st, num_tempo_baixa_st, num_tempo_julg_merito_st, num_tempo_julg_st, num_tempo_medida_protetiva_st, tempo_julgamento_bruto, tempo_julgamento

Indicadores numéricos de desempenho e tempo processual: quantidade de dias que o processo está sem movimentação, sem conclusão e sem tramitação; número de recursos interpostos; tempo em dias até o arquivamento, até a baixa, até o julgamento de mérito, até o julgamento geral e até a medida protetiva (todos calculados conforme metodologia do STJ/STF); tempo de julgamento bruto (sem descontos) e tempo de julgamento líquido (com descontos de suspensões).

Bloco 11 — Valores Financeiros e Competência

vlr_causa, vlr_custas_finais, vlr_custas_iniciais, vlr_custas_recurrais, seq_lista_competencia, seq_lista_competencia_juizo

Valores monetários associados ao processo: valor da causa, custas iniciais, custas finais e custas recursais. As colunas seq_lista_competencia e seq_lista_competencia_juizo são arrays com os IDs sequenciais das competências atribuídas ao processo e ao juízo ao longo do tempo.

Bloco 12 — Colunas Derivadas e Analíticas

millisinsercao, evento, mes_aj, ano_aj, anomes_aj, desfecho_sentenca

Colunas calculadas para fins analíticos: *timestamp* em milissegundos da inserção do registro, indicador de evento associado ao processo, mês e ano de ajuizamento separados e combinados no formato “MM-AA” (ex.: “03-22”), e o desfecho da sentença em texto (ex.: “Procedente”, “Extinto sem resolução de mérito”, “Mandado de Segurança Denegado”, “Aguardando decisão”).

