

A ação civil pública das barragens: do colapso à reconstrução estrutural

Lua Clara Franco Rocha¹

Manuela Rabello Chaves Freitas²

Valentina Oliveira Gomes da Silva³

Introdução. 1. O desastre de Brumadinho como expressão de um problema estrutural e sistêmico de fiscalização minerária. 2. O processo estrutural como instrumento de reconstrução institucional e tutela jurisdicional complexa. 3. Reconfiguração institucional na prática: análise crítica da implementação e dos resultados da ACP das Barragens. Considerações finais. Referências.

Resumo:

O presente artigo analisa a Ação Civil Pública número 1005310-84.2019.4.01.3800, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União e da Agência Nacional de Mineração, a partir da perspectiva dos litígios estruturais. A demanda, ajuizada após o rompimento da Barragem B1 em Brumadinho, não se limita à responsabilização tradicional por danos socioambientais, mas busca promover a reorganização institucional da política federal de fiscalização de barragens, diante de falhas sistêmicas que permitiram a perpetuação de riscos elevados e violações graves de direitos fundamentais. Adotando metodologia qualitativa, fundamentada na análise documental, normativa e doutrinária, o estudo examina os elementos que caracterizam o caso como litígio estrutural, destacando a causalidade complexa, a multipolaridade dos sujeitos atingidos e a necessidade de transformação organizacional profunda. O estudo contempla ainda a avaliação do processo estrutural como método jurisdicional adequado ao enfrentamento de déficits estatais continuados, com especial atenção ao alcance transformador do acordo homologado nos autos. Conclui-se que a ACP das Barragens configura um caso paradigmático de processo estrutural no direito brasileiro, ao demonstrar que a atuação jurisdicional, em conjunto com mecanismos de governança e autocomposição, pode não apenas reparar danos pretéritos, mas também induzir a reorganização de políticas públicas e estruturas administrativas responsáveis pela prevenção de novos desastres e pela proteção efetiva de direitos fundamentais em contextos de risco sistêmico.

¹ Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Aluna de mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2024.

² Graduanda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Aluna de mobilidade acadêmica na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra em 2024. Coordenadora da Equipe de Processo Civil do IDP – EPIDP.

³ Graduanda em Direito pelo Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Fundadora e Coordenadora da Liga Acadêmica de Arbitragem do IDP – ArbIDP. Pesquisadora voluntária no CNPq.

Palavras-chave: Processo estrutural; Ação Civil Pública; Desastre de Brumadinho; Direitos Fundamentais; Reorganização institucional.

Abstract:

This article analyzes the Public Civil Action (*Ação Civil Pública – ACP*) No. 1005310-84.2019.4.01.3800, filed by the Federal Public Prosecutor's Office (*Ministério Público Federal*) against the Federal Government (*União*) and the National Mining Agency (*Agência Nacional de Mineração*), through the lens of structural litigation. Filed in the aftermath of the B1 Dam collapse in Brumadinho, this lawsuit transcends traditional liability for socio-environmental damages. Instead, it fundamentally seeks to induce institutional reorganization of the federal dam inspection and regulatory policy, addressing the systemic failures that enabled the perpetuation of elevated risks and severe violations of fundamental rights. Applying a qualitative methodology grounded in documentary, regulatory, and doctrinal analysis, this study examines the features that characterize this case as a structural dispute. Key elements explored include the complex causality of the disaster, the multiplicity of affected stakeholders, and the imperative for profound organizational transformation. Furthermore, the research evaluates the structural process as the appropriate jurisdictional method for addressing state deficits in governance, with particular attention given to the transformative scope of the court-approved settlement agreement. The article concludes that the Public Civil Action represents a paradigmatic instance of structural litigation in Brazilian law, which demonstrates that judicial intervention, when synergized with mechanisms of governance and self-composition, can not only redress past damages, but also catalyze the reorganization of public policies and administrative structures. This action is critical for preventing future catastrophic events and ensuring the effective protection of fundamental rights within contexts of systemic risk.

Keywords: Structural litigation; Public Civil Action; Brumadinho's tailing dam disaster; Fundamental Rights; Institutional Reorganization.

Introdução

A sucessão de rompimentos de barragens de mineração no Brasil, cuja expressão mais contundente se verifica nas catástrofes de Mariana em 2015 e de Brumadinho em 2019, revelou, de forma incontornável, a existência de um quadro institucional marcado por deficiências profundas e persistentes, cuja superação demanda mais do que respostas pontuais ou mecanismos reparatórios tradicionalmente manejados no âmbito do processo civil. Esses eventos expuseram, em sua dimensão humana, ambiental e administrativa, a fragilidade das estruturas estatais responsáveis pela regulação, fiscalização e controle das atividades minerárias, ao mesmo tempo em que demonstraram a incapacidade de políticas públicas fragmentadas e de baixa densidade normativa em prevenir desastres que, embora tecnicamente evitáveis, consolidaram-se como manifestações de um problema estrutural de alta complexidade.

Nesse cenário, a Ação Civil Pública (ACP) nº 1005310-84.2019.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da União e da Agência Nacional de Mineração (ANM), emerge como instrumento paradigmático para compreender o papel do processo civil na reconstrução institucional e na superação de ciclos reiterados de desconformidade estatal.

A análise da ACP das Barragens revela que o objeto da demanda transcende a lógica tradicional de responsabilização civil ou de reparação de danos já consumados. O que se busca com esse processo não é a condenação específica para o pagamento das indenizações⁴, mas sim a reorganização de um arranjo institucional cuja ineficiência reiterada permitiu que estruturas geotécnicas sabidamente vulneráveis permanecessem em operação sem o devido acompanhamento técnico, regulamentar e procedimental.

Nesse viés, a dimensão prospectiva⁵ que orienta o processo para a transformação de

⁴ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

⁵ “[...] ressalta-se ainda que, no campo dos processos estruturais, esse tipo de olhar gerencial pode assumir importância ainda mais acentuada. Afinal, foi oportunamente indicado que, nesse palco, a prospectividade representa elemento nuclear da própria atividade jurisdicional. Justifica-se, com isso, a fixação de cronogramas e de planos, de etapas e de projetos, capazes de congrega os diferentes atores envolvidos para avaliar as soluções emergentes e os seus impactos no sistema.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. RB-8.1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/RB-8.1>. Acesso em: 30. nov. 2025).

políticas públicas, órgãos reguladores e dinâmicas administrativas inteiras, situa o referido litígio em uma categoria distinta das demandas coletivas convencionais, aproximando a sua estrutura e finalidade do modelo teórico dos processos estruturais. A centralidade atribuída à identificação das causas sistêmicas da falha estatal, à reconstrução da capacidade fiscalizatória e ao acompanhamento continuado das medidas de reforma institucional evidencia que o litígio instaurado não se limita a reconstruir o passado, mas a construir novos arranjos decisórios e organizacionais para o futuro.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta o presente artigo consiste em compreender se, e em que medida, a ACP das Barragens pode ser qualificada, conduzida e controlada como um processo estrutural, capaz de promover transformações institucionais duradouras voltadas à proteção de direitos fundamentais de natureza difusa, especialmente no campo da segurança de barragens de mineração.

A hipótese que se desenvolve ao longo do trabalho é a de que a demanda em questão reúne, desde sua origem, elementos suficientes para justificar a sua caracterização como litígio estrutural, seja pela causalidade complexa que permeia o problema, seja pela necessidade de reorganização institucional profunda, seja pela perspectiva prospectiva adotada desde a petição inicial.

Para examinar essa hipótese, o artigo emprega metodologia essencialmente qualitativa, estruturada a partir da análise de documentos processuais, de atos institucionais, de relatórios técnicos produzidos por órgãos de fiscalização e de referências doutrinárias nacionais e estrangeiras dedicadas ao estudo dos litígios estruturais. O enfoque recai sobre a articulação entre os fatos que motivaram a ação, as bases teóricas do processo estrutural e as escolhas procedimentais adotadas pelo autor e pelo juízo ao longo da tramitação, com especial atenção às soluções consensuais e aos mecanismos de monitoramento que caracterizam a execução estruturante.

A pertinência do estudo decorre não apenas da dimensão trágica e contemporânea do desastre de Brumadinho, mas sobretudo da urgência de fortalecer mecanismos jurisdicionais capazes de abordar problemas que se perpetuam ao longo do tempo e que decorrem de falhas que não se esgotam em um evento isolado, mas se reproduzem no interior de instituições que não funcionam segundo o desenho constitucional que as legitima. A discussão acerca da ACP das Barragens permite, assim, iluminar o papel do Poder Judiciário na reconstrução institucional

e na reafirmação do dever estatal de proteção do meio ambiente e da segurança humana, especialmente em setores de elevado risco e relevância social.

Com base nesse delineamento, o artigo organiza-se em três capítulos. No primeiro, examina-se a natureza estrutural do litígio, reconstruindo o ambiente fático e institucional que permitiu o rompimento da Barragem B1 e identificando os elementos que caracterizam o caso concreto como litígio estrutural. No segundo, analisa-se o processo estrutural enquanto técnica jurisdicional, abordando suas categorias, seus instrumentos e suas especificidades procedimentais à luz da doutrina contemporânea. No terceiro, realiza-se uma análise crítica da condução concreta da ACP das Barragens, com foco na efetividade das soluções adotadas, no papel do acordo homologado, nos mecanismos de monitoramento e nas fragilidades ainda presentes no modelo de governança institucional da ANM. Ao final, são apresentadas considerações que articulam os achados do estudo com a hipótese de pesquisa, destacando avanços, desafios e perspectivas para o uso dos processos estruturais no enfrentamento de falhas estatais persistentes.

1 O desastre de Brumadinho como expressão de um problema estrutural e sistêmico de fiscalização minerária

O rompimento da Barragem B1 do Complexo da Mina Córrego Feijão, no Município de Brumadinho em Minas Gerais, ocorrido em janeiro de 2019, constitui um marco trágico que ultrapassa, em muito, os limites conceituais de um mero acidente industrial, pois revela um colapso sistêmico cuja compreensão demanda a reconstrução cuidadosa de um contexto de profunda disfunção institucional prolongada no tempo.

A ruptura repentina da estrutura, responsável pela liberação de milhões de metros cúbicos de rejeitos ao longo de toda a bacia do rio Paraopeba, desencadeou efeitos humanos, ambientais, econômicos e sociais de amplitude inédita, cujas repercussões continuam a se manifestar de forma contínua e progressiva, revelando que o evento não pode ser interpretado como fato isolado, inesperado ou dissociado do ambiente institucional que o antecedeu, mas sim como produto direto e previsível de falhas reiteradas de governança, de insuficiência normativa e de omissões estatais que, articuladas entre si, permitiram que uma estrutura sabidamente frágil permanecesse em operação até o momento de seu colapso definitivo.

Essa constatação, que emerge de forma clara quando se examinam os dados técnicos e

institucionais disponíveis, permite afirmar que o desastre de Brumadinho não representa apenas um fracasso operativo ou técnico, mas expressa a manifestação mais evidente de um problema estrutural que se consolidou ao longo de anos, alimentado por práticas de fiscalização fragmentadas, informações incompletas ou assimetricamente distribuídas, mecanismos regulatórios insuficientes e ausência de articulação entre órgãos públicos e agentes privados⁶.

Em síntese, o rompimento evidencia a perpetuação de um quadro de desconformidade institucional cuja gravidade extrapola completamente a moldura conceptual do processo civil tradicional, que se mostra absolutamente incapaz de abarcar as múltiplas dimensões de um litígio que nasce de uma estrutura falha e não apenas de um ato ilícito pontual⁷.

A análise técnica da Barragem B1 revela que sua construção pelo método de alteamento a montante, técnica gradualmente abandonada em diversos países em razão dos altos índices de instabilidade associados à possibilidade de liquefação dos rejeitos, já indicava uma condição de risco elevado, sobretudo diante do envelhecimento da estrutura, do acúmulo progressivo de material saturado e da deficiência de sistemas de drenagem. Estudos posteriores ao rompimento⁸ confirmaram que a barragem apresentava, muito antes de 2019, sinais inequívocos de instabilidade geotécnica, entre os quais se destacavam deformações ascendentes no corpo do maciço, variações abruptas nos fatores de segurança, índices elevados de saturação e fragilidades nos mecanismos internos de controle hidráulico. Outrossim, relatórios independentes de auditoria, elaborados por diferentes empresas de consultoria ao longo dos anos anteriores ao colapso, já apontavam para a necessidade de adoção de medidas emergenciais e intervenções significativas, mas tais alertas, apesar de tecnicamente robustos, foram incorporados de maneira fragmentada pelas instituições responsáveis, que não foram capazes de produzir uma resposta coordenada apta a prevenir o desastre.

Quando se transcende a esfera estritamente técnica da engenharia geotécnica e se examina o ambiente regulatório e institucional no qual a barragem estava inserida, torna-se ainda mais evidente que o rompimento decorreu de um quadro crônico de falhas, que incluía a

⁶ CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 257-268.

⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/1>. Acesso em: 29 nov. 2025.

⁸ BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID 46123032.

baixa capacidade operacional da Agência Nacional de Mineração, à época severamente afetada por restrições orçamentárias, reduzido número de fiscais, limitações tecnológicas e carência de mecanismos de monitoramento contínuo que permitissem aferir, com precisão, a real condição das estruturas de contenção de rejeitos em território nacional.

O sistema regulatório vigente dependia, em grande medida, de informações fornecidas pelas próprias mineradoras, o que produzia um ambiente de pronunciada assimetria informacional incompatível com a magnitude dos riscos inerentes à atividade de barragens. A ausência de inspeções presenciais sistemáticas, aliada à insuficiência de protocolos que permitissem respostas rápidas diante de indícios de instabilidade, configura um cenário de falha institucional prolongada⁹ que transcende a esfera técnica e se insere, estruturalmente, na categoria de problemas que demandam reorganização institucional profunda.

Esse diagnóstico dialoga diretamente com a concepção de nascimento do problema estrutural e, por consequência, da consensualidade¹⁰, visto que problemas dessa natureza se caracterizam pela existência de omissões reiteradas do Estado, associadas a ações fragmentadas e insuficientes de diferentes órgãos públicos, que impedem o cumprimento adequado de funções constitucionalmente atribuídas, produzindo, em consequência, ciclos de violações contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais.

No caso da barragem de Brumadinho, a desconformidade institucional é evidente, pois órgãos reguladores, empresas privadas, entidades fiscalizadoras e estruturas administrativas estaduais e federais atuaram de modo descoordenado e sem produzir, de maneira conjunta, respostas compatíveis com o nível de risco, apesar da existência de sucessivos alertas técnicos. Esse quadro demonstra que o litígio decorrente do rompimento da barragem não se reduz a um conflito entre indivíduos e empresas, mas reflete a incapacidade de uma estrutura inteira em evitar a ocorrência de danos previsíveis e devastadores.

O impacto produzido pelo desastre, em sua extensão humana, ecológica, social e

⁹ CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015. p. 22.

¹⁰ ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia. **A consensualidade no STF**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-1.126. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/374798115/v1/page/RB-1.126>. Acesso em: 30 nov. 2025.

econômica, evidencia ainda a natureza multipolar do litígio¹¹. As consequências atingiram famílias que perderam parentes, trabalhadores que foram vitimados enquanto desenvolviam suas atividades laborais, comunidades ribeirinhas localizadas ao longo de mais de trezentos quilômetros do rio Paraopeba que viram seus modos de vida profundamente alterados, povos indígenas que tiveram seus territórios tradicionais diretamente afetados e municípios inteiros que enfrentaram danos fiscais, institucionais e estruturais. Além disso, organismos ambientais identificaram degradação severa e prolongada dos ecossistemas locais, que sofreram alterações irreversíveis em sua composição biológica e em sua dinâmica hidrológica, impondo desafios de reabilitação que demandarão décadas de monitoramento, investimento e reconstrução gradual. A heterogeneidade dos sujeitos atingidos e a diversidade das consequências decorrentes do rompimento afasta, por completo, qualquer possibilidade de solução uniforme, centralizada ou limitada ao paradigma adjudicatório clássico.

Sob essa perspectiva, a doutrina de Edilson Vitorelli¹² fornece importante elemento teórico ao qualificar litígios dessa natureza como policêntricos, isto é, conflitos que se caracterizam pela existência de múltiplos centros de decisão, múltiplos interesses e múltiplas camadas de complexidade, cuja resolução demanda respostas dinâmicas, progressivas e cooperativas. O autor sustenta que, em litígios policêntricos, o Poder Judiciário não pode atuar de forma isolada ou impositiva, sob pena de desconsiderar a pluralidade de atores e a multiplicidade de efeitos que se irradiam a partir do problema estrutural¹³⁻¹⁴. Exatamente por isso, a Ação Civil Pública das Barragens constitui exemplo paradigmático de litígio estrutural, na medida em que exige articulação permanente entre agentes públicos federais, estaduais e municipais, instituições privadas, entidades técnicas, comunidades atingidas e organizações

¹¹ Sobre a característica multipolar do processo estrutural: VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 39. Da mesma forma: ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coords). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 1.072.

¹² VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 39.

¹³ Exatamente da mesma forma já definiu em certa ocasião o Superior Tribunal de Justiça: “Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual” (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.854.842, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020, DJe 04/06/2020).

¹⁴ De modo distinto, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. estabelecem que o litígio estrutural é um problema estrutural de um estado de desconformidade ou situação de ilicitude, que não corresponde ao estado ideal de coisas (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2023).

civis, todas elas fundamentais para a construção de uma solução adequada ao nível de complexidade revelado pelo desastre.

Ao lado da multipolaridade e da complexidade institucional, destaca-se ainda a necessidade de reorganização institucional¹⁵⁻¹⁶ profunda como elemento definidor da natureza estrutural do litígio. O rompimento da barragem expôs de maneira incontornável a fragilidade dos mecanismos estatais de prevenção e fiscalização, demonstrando que não é possível superar o problema mediante simples condenações pecuniárias ou ordens judiciais pontuais. A restauração da segurança minerária e a prevenção de novos desastres exigem a instauração de mecanismos permanentes de monitoramento, a revisão dos protocolos de auditoria e certificação, o fortalecimento das entidades fiscalizadoras, a ampliação da transparência sobre informações técnicas, a criação de sistemas de alerta e evacuação e a reorganização das estruturas administrativas incumbidas da proteção ambiental e da segurança territorial.

Outro aspecto essencial para a qualificação da ACP das Barragens como estrutural diz respeito à natureza irremediavelmente prospectiva dos danos. O rompimento não é um evento encerrado no tempo, mas uma condição permanente cujos efeitos continuam a se reproduzir e a demandar intervenções contínuas do Estado e das instituições envolvidas. A recomposição ambiental exigirá monitoramento sistemático da qualidade da água, análise contínua de sedimentos, identificação de resíduos contaminantes, reestruturação de solos degradados e recuperação de matas ciliares que desempenham função vital na manutenção da biodiversidade local. A reparação socioeconômica envolve programas de transferência de renda, políticas de reconstrução habitacional, instrumentos de proteção social destinados às comunidades vulneráveis, reconstrução de escolas, hospitais e vias de acesso, bem como recomposição das atividades produtivas que sustentam a vida econômica de toda a região. Todas essas dimensões reforçam a compreensão de que a solução do litígio exige um processo adaptativo, dialogado, contínuo e monitorado.

Essa perspectiva confirma a inadequação absoluta do processo civil clássico para lidar com um litígio dessa natureza. O modelo adjudicatório tradicional baseia-se na delimitação estática do objeto litigioso, na produção de decisão definitiva e na pretensão de estabilização

¹⁵ VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 85.

¹⁶ SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 161.

das relações jurídicas¹⁷, características completamente incompatíveis com litígios estruturais que exigem decisões sucessivas, acompanhamento constante, correções de rota e participação ampliada dos sujeitos envolvidos¹⁸. O tratamento de litígios dessa magnitude exige a adoção de instrumentos processuais flexíveis¹⁹, capazes de permitir ao juiz desempenhar função coordenadora, interpretativa e supervisora como pontuam Marcelo Dias Varella, Matheus Casimiro, Patrícia Perrone e Trícia Navarro²⁰.

A doutrina contemporânea, especialmente aquela desenvolvida por Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira²¹, reforça a compreensão de que litígios estruturais devem ser enfrentados por meio de arranjos procedimentais que privilegiem a flexibilidade, a participação, o monitoramento contínuo e a construção dialogada de soluções²², ou seja, a adaptação do procedimento às especificidades do caso concreto. O caso da ACP das Barragens exemplifica de forma clara a necessidade desses mecanismos, pois envolve a recomposição integral do território afetado, a reorganização das estruturas estatais de fiscalização e a reconstrução dos vínculos sociais, econômicos e ecológicos destruídos pelo rompimento.

Diante de todos esses elementos, é possível afirmar com segurança que a ACP das Barragens constitui litígio estrutural em sua forma mais plena e paradigmática, pois nasce de um estado prolongado de desconformidade institucional, envolve múltiplos sujeitos e múltiplos centros de decisão, exige reorganização institucional abrangente e demanda a adoção de

¹⁷ ZANETI JR., Hermes. Uma proposta de modelo de pedido no processo estrutural. Alberto Bastos Balazeiro, *In*: ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (coords.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Thoth, 2024. p. 318.

¹⁸ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 130. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 30 nov. 2025.

¹⁹ NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. **Havard Journal of Law and Public Policy**, v. 7. p. 395-411, 1984, p. 399. Disponível em: <https://scholar.law.colorado.edu/faculty-articles/1051/>. Acesso em: 29 nov. 2025.

²⁰ VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

²¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020, p.115.

²² No mesmo sentido: ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. RB-8.1. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/RB-8.1>. Acesso em: 30 nov. 2025.

medidas prospectivas e contínuas incompatíveis com o processo civil tradicional²³. Esse diagnóstico, portanto, não apenas esclarece a natureza do litígio, mas fundamenta, de modo sólido e coerente, a necessidade de que ele seja tratado sob a lógica própria dos processos estruturais, cujas características, fases e instrumentos serão aprofundados no capítulo seguinte.

2 O processo estrutural como instrumento de reconstrução institucional e tutela jurisdicional complexa

Inicialmente, cumpre destacar que existem algumas características da Ação Civil Pública em análise que permitem tratá-la como estrutural. De início, destaca-se que a própria escolha do autor pela Ação Civil Pública é um indício, uma vez que as ações civis públicas são, por essência, a modo de atuação jurisdicional estrutural²⁴.

A pretensão exposta pelo Ministério Público Federal na petição inicial de que a demanda seja reconhecida e tratada como estrutural²⁵ é o primeiro diferencial na fase de conhecimento. A intenção do autor se ampara na realidade fática de que o problema de fiscalização das barragens no Brasil apresenta-se como um problema multifacetado, em que as condutas das rés que ensejaram a violação a direito difuso, qual seja o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não derivam apenas de uma única causa, mas sim de uma série de condutas. Assim, a causalidade complexa²⁶ da demanda pode ser tida como uma relevante característica que permite identificar o presente litígio como estrutural.

Destaca-se que o pleito da inicial se funda no diagnóstico de que a ANM, embora formalmente criada pela Lei nº 13.575/2017, sucedendo o antigo Departamento Nacional de

²³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo. vol. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013, p. 392.

²⁴ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 165. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

²⁵ A propósito, veja-se o seguinte trecho da petição inicial da ACP: “Não é difícil perceber, nesse contexto, que o comportamento reiterado das rés, ao longo dos anos, deu origem a uma situação presente que é ilícita. Foi o modo como a União geriu suas políticas orçamentárias e de pessoal que levou à míngua o DNPM, desprovendo-o de condições mínimas para exercer sua atividade. O próprio órgão, por sua vez, direcionou os recursos que restavam para atividades predominantemente burocráticas e procedimentais, relegando a fiscalização ao segundo plano. **É contra esse resultado, inegavelmente ilícito, que se volta esta ação, a qual se pretende desenvolver como um processo estrutural.**” (*grifos nossos*)

²⁶ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 18. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

Produção Mineral (DNPM), não recebeu os recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao pleno exercício de suas competências. Esse déficit, longe de ser episódico, configura uma insuficiência estrutural e persistente, amplamente comprovada por relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) que já alertavam para a crônica escassez de servidores, a morosidade processual e a ausência de condições mínimas para a adequada fiscalização das barragens.

Assim, o processo não imputa apenas uma falha administrativa pontual, mas busca a reconfiguração do modelo organizacional que sustenta a política pública de segurança de barragens. Nessa perspectiva, a ACP não apenas se iniciou como estrutural, mas foi conscientemente delineada segundo essa categoria e ancorada nas características dos processos estruturais: causalidade complexa, prospectividade, imbricação de interesses, factibilidade e participação²⁷.

Cumprir observar que a natureza estrutural do processo não decorre apenas da qualificação conferida pelo autor, mas resulta, sobretudo, da inadequação das soluções tradicionais do processo civil – marcadas pela definitividade e concentração decisória – para lidar com litígios dessa natureza.

A par da intenção em tornar o litígio estrutural e da causalidade complexa, a forma de solução da controvérsia proposta é algo que difere da lógica processual comum. Como destaca Arenhart, Osna e Jobim²⁸, é possível apontar três formas diferentes de soluções: as consensuais, as adjudicadas e os mecanismos dialogados.

A solução consensual é a forma mais adequada²⁹ de solução dos litígios estruturais e alguns são os motivos que levam a essa conclusão. A primeira razão é que essa forma tem aptidão para gerar resultados mais viáveis e eficazes, porque se leva em consideração as

²⁷ FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 17. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 5 dez. 2025.

²⁸ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.49. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025.

²⁹ Conforme destaca Arenhart: “Não deve haver dúvida de que a melhor forma de solução de um problema estrutural – tanto no âmbito público, quanto no domínio privado – é a resposta acordada⁶ entre os diversos interessados no problema.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.49. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025).

necessidades específicas das partes envolvidas e as próprias especificidades que decorrem da complexidade das causas estruturais. Além desse fator, a solução consensual sinaliza ao Judiciário que as partes já estão em fase de adoção de medidas concretas para resolver a controvérsia.

Aliás, as soluções consensuais são especificamente adequadas para resolver o conflito porque todos os atores envolvidos no processo reconhecem haver uma violação sistêmica e grave de direitos fundamentais, ou seja, há o consenso de que a realidade fática precisa ser modificada. A partir do consenso da necessidade de mudança, o que surge como controvertido é qual será a melhor forma de adequar os interesses dos envolvidos para encontrar uma solução para o problema e a resolução acordada possibilita a compatibilização dessas diversas pretensões.

Por outro lado, as soluções adjudicadas representam a exceção nos processos estruturais, justamente porque a intervenção do Judiciário pode gerar uma solução que, por mais que tenha um grau de importância, tecnicamente não satisfaz a solução do problema, e por isso construção de soluções negociadas conseguem representar e resolver de forma mais eficaz as necessidades do caso.

Por sua vez, os mecanismos dialogados consistem em uma espécie de junção das soluções consensuais e adjudicadas, uma vez que o Poder Judiciário irá identificar a existência de uma violação sistêmica a direitos fundamentais, mas não direciona propriamente as instituições envolvidas qual deve ser a solução adotada, de forma que por meio de soluções acordadas se conclua qual solução será a mais efetiva para resolver o problema estrutural. Destaca-se que as soluções compartilhadas podem ter especial relevância para resolver problemas relacionados a insuficiência de capacidade institucional³⁰.

No presente caso, é possível identificar a existência de uma solução consensual³¹, que se deu a partir do acordo firmado³² entre o Ministério Público Federal, a União e a Agência

³⁰ ARENHHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.55. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em: 2 dez. 2025.

³¹ Aliás, como explicitado pela ANM na petição intercorrente, documento ID 529279389, a saber: “Almeja-se antes de tudo realização consensual de solução dos problemas existentes [...]”.

³² O termo de acordo foi realizado em outubro de 2019 e possui como referência no processo como documento ID. 99899890, p. 1862-1871 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99899890).

Nacional de Mineração, que posteriormente foi homologado pelo juízo competente³³. No referido acordo, havia uma cláusula³⁴ que previu a elaboração, pela ANM, de um Plano de Reestruturação de atividade de fiscalização das Barragens no Brasil, que consistia em uma das pretensões do autor na sua petição inicial.

In casu, o acordo firmado estabeleceu um plano de ação complexo, composto por um conjunto de medidas estruturais destinadas à reestruturação do sistema nacional de fiscalização de barragens, atribuindo à Agência Nacional de Mineração obrigações concretas, tais como: (i) elaborar um cronograma técnico de inspeções, com base em critérios objetivos de risco e dano potencial associado; (ii) classificar as barragens em categorias temáticas de risco; e (iii) realizar vistorias *in loco*, conforme diretrizes técnicas previamente definidas. Tais obrigações, voltadas à reformulação sistêmica dos procedimentos fiscalizatórios adotados pela ANM, refletem características centrais de um processo estrutural, na medida em que visam a promoção de transformações institucionais duradouras.

Outrossim, destaca-se que, para além das ações fiscalizatórias, o acordo previu a reorganização interna da própria ANM, mediante a adoção de medidas como a contratação de servidores especializados, a aquisição de veículos e equipamentos, o desenvolvimento de softwares de gestão e a modernização dos sistemas de informação utilizados na supervisão das estruturas de contenção de rejeitos. A União, por sua vez, assumiu o compromisso de garantir e fornecer os recursos orçamentários e financeiros necessários à implementação dessas obrigações, reforçando o caráter cooperativo e interinstitucional do acordo.

A importância de um plano de alteração do funcionamento da Agência pauta-se exatamente no objetivo central de um processo estrutural, que é gerar uma modificação da realidade. Essa modificação inicia-se com a reestruturação das instituições, públicas ou privadas, que são responsáveis por modificar a realidade e os planos de ação possibilitam a execução dessa reestruturação sistêmica das instituições.

A propósito, a importância de um plano de alteração do funcionamento da Agência

³³ A homologação do acordo foi realizada em 10/10/2019 e possui como referência no processo Documento ID. 99908857, p. 1873-1880. (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99908857).

³⁴ Aqui fazemos referência a cláusula sexta do acordo que trata sobre o Plano de Reestruturação da atividade de fiscalização das barragens. Documento ID. 99899890, p. 1862-1871 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 99899890).

reforça a característica de prospectividade³⁵ dos litígios estruturais, ou seja, busca-se, sobretudo, solucionar o problema de modo que seja cessada a violação a direitos fundamentais.

Com a homologação do acordo, foi proferido despacho³⁶ pelo juízo que impôs às rés a prestação de informações periódicas sobre o avanço da implementação das medidas acordadas. A finalidade deste pronunciamento do juízo revela o aspecto diferencial dos processos estruturais com relação aos processos “ordinários”: o monitoramento dos planos de ação, que possibilita a verificação do cumprimento do plano e as mudanças efetivas após a sua implementação.

Dessa forma, o cumprimento do acordo judicial – que, neste caso, substitui a etapa tradicional de cumprimento de sentença – se deu a partir da execução progressiva e continuada das obrigações pactuadas, acompanhada pelo envio periódico de relatórios ao Juízo da 5ª Vara da SJMG, detalhando os avanços obtidos, os obstáculos enfrentados e as medidas adotadas em cada etapa, de modo a permitir que o Poder Judiciário e o MPF exercessem o monitoramento contínuo e dialógico do efetivo cumprimento do acordo.

Posteriormente, foi suscitada a possibilidade de repactuação do acordo firmado, que se revela como uma característica positiva das soluções consensuais, porque visa trazer a maior efetividade à tutela jurisdicional pretendida ao passo que as partes ajustam o acordo para possibilitar seu propósito de modificação da realidade.

As características expostas acima, sem prejuízo de diversas outras possam ser identificadas³⁷, revelam alguns aspectos estruturais da ACP. Em síntese, a partir da análise das peças e andamentos processuais foi possível identificar as seguintes características, além da pretensão do autor de tornar o processo estrutural, que permitem concluir que o processo deve ser tratado como estrutural: causalidade complexa, solução consensual em que foi acordado a

³⁵ No ponto, Arenhart leciona que “mais do que corrigir uma situação momentânea ou pretérita, essa dinâmica de realocação impõe o desafiador trabalho de olhar para frente – tentando entender que tipo de mudança é desejado e alicerçar os pilares para que, em algum momento, alcance-se a proteção satisfatória e equilibrada do bem jurídico.” (ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de processo estrutural**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. RB-1.24. *E-book*. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/title>. Acesso em 2 dez. 2025).

³⁶ O Despacho possui como referência no processo como Documento ID. 762368978, p. 4356 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID. 762368978).

³⁷ Em razão da extensão do processo, optou-se por dar ênfase apenas para as características trabalhadas ao longo deste subtópico.

realização de um plano de reestruturação da ANM, que enseja a modificação do status quo das estruturas institucionais responsáveis pela reorganização dos procedimentos de controle de contenção de rejeitos.

3 Reconfiguração institucional na prática: análise crítica da implementação e dos resultados da ACP das Barragens

A tragédia decorrente do rompimento das barragens em Minas Gerais revelou não apenas falhas pontuais de empreendedores privados, mas um colapso sistêmico na capacidade do Estado de exercer adequadamente seu poder de polícia. Conforme aponta Raphael Silva³⁸, relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e inquéritos civis prévios³⁹ já diagnosticavam um cenário de sucateamento do antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), posteriormente sucedido pela ANM⁴⁰. Havia um déficit crônico de recursos humanos, materiais e tecnológicos, o que tornava a fiscalização ineficiente e incapaz de prevenir novos desastres.

Sob a perspectiva teórica, estamos diante de um "problema estrutural", definido por Didier Jr., Zaneti Jr. e Rafael Alexandria como um estado de desconformidade permanente e contínua, que não corresponde ao estado ideal de coisas projetado pela Constituição e pela legislação⁴¹. No caso em tela, o estado de desconformidade consistia justamente na incapacidade operacional da ANM de cumprir a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), expondo a população e o meio ambiente a riscos constantes.

A ACP em estudo foi proposta com o objetivo explícito de reorganizar essa estrutura burocrática., de modo que uma simples análise dos autos demonstra que a petição inicial já trazia em seu bojo a lógica estrutural⁴². Em vez de buscar indenizações por danos pretéritos, o

³⁸ SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. 201 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

³⁹ O teor do Inquérito é reproduzido como documento anexado à petição inicial a partir do ID. 46123032 (BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública. ID 46123032).

⁴⁰ A Lei nº 13.575/2017 extinguiu o DNPM e criou a Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

⁴¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 4, 2020.

⁴² BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª

Ministério Público Federal requereu a reestruturação da agência reguladora, pleiteando dotação orçamentária, contratação de pessoal e modernização tecnológica, alinhando-se perfeitamente ao conceito de processo estrutural proposto por Vitorelli, segundo o qual se busca a reorganização de uma instituição cujo modo de operação causa ou fomenta violações de direitos⁴³.

O processo judicial serviu, portanto, como um catalisador para retirar a administração da inércia. A análise da tramitação processual evidencia que, sem a pressão decorrente da judicialização, dificilmente a União teria priorizado a alocação de recursos para a segurança de barragens, dada a disputa ferrenha por verbas no orçamento federal, de modo que abordagem estrutural, focada na prospectividade e na reforma institucional, mostrou-se a única via adequada para prevenir a repetição dos desastres.

Uma crítica recorrente à judicialização de políticas públicas refere-se à alegada incapacidade técnica dos magistrados e ao risco de engessamento administrativo. Contudo, a condução da ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800 demonstra que um modelo procedimental dialógico e cooperativo pode mitigar esses riscos. Conforme destaca Raphael Silva⁴⁴, a dinâmica do processo foi marcada, desde o início, pela busca de uma solução autocompositiva, o que resultou, poucos meses após a propositura da ação, na celebração de um acordo judicial estabelecendo um plano de reestruturação com metas de curto, médio e longo prazos⁴⁵.

A opção pela via consensual alinha-se às lições de Arenhart⁴⁶, que destaca a importância de soluções construídas dialogicamente em litígios complexos. No caso analisado, o acordo permitiu que a própria ANM, conhecedora de suas carências, participasse da definição do cronograma de recuperação, conferindo legitimidade técnica e democrática à decisão.

Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

⁴³ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, 2018.

⁴⁴ SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

⁴⁵ Ross Sandler e David Schoenbrod, ao formularem os princípios que regem o processo estrutural, chamam a atenção para um problema na aplicação do *structural decree*, sustentando que “[...] com ordens contra governos estaduais e municipais que agora perduram por décadas, os juízes devem ser obrigados, logo no começo [da sua vigência], a articular uma estratégia explícita e realista para terminar a sua jurisdição” (SANDLER, Ross; SCHOENBROD, David. **Democracy by Decree: What Happens When Courts Run Government**. New Haven: Yale University Press, 2003. p. 197).

⁴⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, p. 70-79, 2017.

É evidente, portanto, que a rigidez do procedimento comum, com seus prazos preclusivos e ritos engessados, teria inviabilizado a implementação de medidas que exigiam cronogramas de longo prazo e adaptações constantes.

A fase de cumprimento do acordo, por sua vez, revelou-se o momento mais crítico e complexo do processo, confirmando a tese de que em litígios estruturais a execução não é um ato instantâneo, mas um processo contínuo de gestão e monitoramento.

Nesse contexto, a criação da “Comissão de Acompanhamento” mostrou-se uma ferramenta de gestão indispensável. Tal comissão é um exemplo claro do que Arenhart denomina “microinstitucionalidade” ou mecanismos de suporte ao juízo⁴⁷. Em processos dessa magnitude, o juiz não possui onipresença para fiscalizar cada passo da administração, de modo que a criação de um órgão colegiado para monitorar o cumprimento das cláusulas permitiu um fluxo constante de informações e a resolução extrajudicial de pequenos impasses, evitando a judicialização excessiva de cada incidente da execução.

Apesar dos avanços, os autos revelam tensões persistentes entre ANM, demandante de recursos para cumprir o acordo, e o Ministério da Economia, responsável pelas limitações orçamentárias. A autonomia financeira da agência foi um ponto de disputa, com a União muitas vezes contingenciando verbas que seriam destinadas à segurança de barragens.

Aqui, o processo estrutural desempenhou um papel vital de “desbloqueio institucional”⁴⁸. A existência do processo judicial e a vigilância do MPF e do Juízo serviram como alavanca para que a ANM conseguisse, junto ao governo central, a liberação de verbas e a autorização para concursos, algo que dificilmente obteria na via administrativa ordinária. Conforme observam Nóbrega, França e Casimiro, o diálogo institucional, provocado pelo processo, é capaz de superar a inércia administrativa⁴⁹.

A eficácia dessa abordagem ficou evidente quando, diante de atrasos injustificados, o MPF ameaçou requerer o bloqueio de verbas. O risco de uma intervenção mais drástica

⁴⁷ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29. p. 70-79, 2017, p. 17.

⁴⁸ GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Colômbia: Dejusticia, 2010. p. 38-44.

⁴⁹ NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

incentivou a cooperação da União, demonstrando que, embora o modelo dialógico seja preferível, o *enforcement* judicial permanece necessário para garantir a plena execução dos compromissos assumidos.

Diante disso, confirma-se a tese de Arenhart de que o processo civil tradicional é insuficiente para lidar com litígios de interesse público complexo, vez que a flexibilização procedimental adotada – com a admissão de pedidos genéricos negociação do objeto litigioso e criação de instâncias de monitoramento – foi imprescindível para o êxito da demanda. Se o juízo tivesse adotado uma postura formalista, exigindo a definição exata de cada obrigação na inicial, a decisão seria provavelmente inexecutável. Trata-se de clara manifestação da ideia de experimentalismo democrático, proposta por Sabel e Simon⁵⁰, onde as soluções não são dadas a priori, mas construídas e ajustadas ao longo do tempo, através de um processo de aprendizado institucional. Logo, a ANM de 2025 é, indubitavelmente, uma instituição mais robusta e transparente do que o DNPM de 2015, e essa evolução é, em grande parte, resultado da pressão e do suporte fornecido pelo processo estrutural.

A análise da ACP nº 1005310-84.2019.4.01.3800⁵¹ permite concluir que o tratamento do caso como um litígio estrutural foi não apenas adequado, mas necessário. Nesse viés, a abordagem tradicional teria falhado em endereçar a complexidade das causas organizacionais que permitiram os desastres de Mariana e Brumadinho.

Entretanto, o fato de que apenas a intervenção judicial conseguiu destravar concursos, verbas e modernização tecnológica também revela a fragilidade das políticas públicas brasileiras. O risco de retrocesso continua presente, já que mudanças de governo, cortes orçamentários ou simples perda de prioridade política podem comprometer rapidamente tudo o que foi construído. Essa dependência cria um modelo de governança frágil, no qual a efetividade das políticas públicas torna-se refém da energia processual do Ministério Público e da disposição do Judiciário de manter o caso ativo.

Assim, permanece a fragilidade orçamentária das agências reguladoras e a dependência de uma vigilância constante do sistema de justiça para evitar retrocessos. O processo estrutural,

⁵⁰ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Harvard, v. 117, n. 4, 2004, p. 1067-1068

⁵¹ BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos nº 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

embora eficaz, não substitui a necessidade de uma administração pública proativa e responsável. Contudo, na ausência desta, ele se firma como a ferramenta mais eficaz do Estado de Direito para impor a correção de falhas estruturais e garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais da sociedade.

O caso examinado, portanto, confirma na prática a teoria dos processos estruturais no Brasil⁵² e demonstra que, quando bem conduzidos, esses processos são capazes de gerar transformações institucionais e sociais duradouras. Ainda assim, o processo estrutural deveria operar como um remédio de exceção, acionado para suprir as falhas persistentes de um sistema que não consegue, por seus próprios mecanismos, cumprir de maneira regular suas obrigações constitucionais.

Considerações finais

A partir do exposto ao longo deste artigo, restou comprovado que o contexto fático no ambiente de segurança das barragens de mineração carecia de modificações, principalmente após as tragédias ambientais ocorridas no Estado de Minas Gerais. Nesse contexto, para que essas modificações fossem efetivas e gerassem de fato impacto, a ação civil pública ajuizada necessitava ser tratada como um processo estrutural, com uma condução procedimental diversa daquela dada aos processos “comuns”.

A pretensão do autor de que o processo fosse tratado como estrutural somada as outras características anteriormente expostas, tais como a elaboração de um Plano de Reestruturação de instituições públicas, aliada a fase de monitoramento da implementação do acordo, permitem concluir que de fato, para além de um pedido contido na petição inicial, foi dado tratamento estrutural ao processo.

Porém, apesar de se entender que o tratamento como processo estrutural foi a melhor forma para efetivar a tutela pretendida, não se desconhece que os obstáculos à plena efetividade da demanda persistem, revelando as limitações naturais da intervenção judicial em políticas públicas complexas.

A análise da fase de cumprimento do acordo demonstrou que a autonomia da ANM

⁵² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020.

ainda se encontra vulnerável diante da dependência de repasses financeiros da União, gerando tensões institucionais e disputas orçamentárias que podem, eventualmente, comprometer a eficácia da fiscalização. Além disso, a incidência de fatores externos imprevisíveis e a própria morosidade burocrática inerente ao judiciário evidenciam que o processo estrutural, embora seja um instrumento potente de desbloqueio institucional, não substitui a necessidade de uma intervenção política administrativa constante para evitar rupturas na proteção de direitos fundamentais.

No entanto, apesar de suas limitações práticas, o caso em análise acabou por alterar de modo relevante o modelo institucional de atuação da ANM. Essa transformação institucional demonstra o potencial do processo estrutural para promover alterações sistêmicas e duradouras ao mesmo tempo em que aproxima o Poder Judiciário de sua função constitucional de atuar de maneira prospectiva na tutela efetiva de direitos fundamentais, como o direito à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, o estudo do caso impõe uma reflexão sobre a natureza dialética da intervenção judicial. Se, por um lado, o processo mostrou-se capaz de destravar reformas institucionais que não avançariam pela via administrativa ordinária, por outro, o fato de a reorganização da política de segurança de barragens ter dependido da força coercitiva do Judiciário e da atuação vigilante do Ministério Público evidencia um déficit relevante na capacidade de autorregulação da administração pública.

Ante todo o elencado, o grande legado da ACP das Barragens é justamente expor essa fragilidade sistêmica e reforçar a urgência de reformas administrativas que ampliem a autonomia e a capacidade de gestão das agências reguladoras, de modo a reduzir a dependência de intervenções judiciais continuadas para a concretização do dever constitucional de proteção.

Referências

ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia. **A consensualidade no STF**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/374798115/v1/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coords). **Processos estruturais**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/260701231/v2/page/1>. Acesso em: 29 nov. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**. São Paulo. vol. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 29, p. 70-79, 2017.

BRASIL. **Justiça Federal**. 2ª Vara da Seção Judiciária de Belo Horizonte – MG. Tribunal Regional Federal (6ª Região). Autos no 1005310-84.2019.4.01.3800. Ação civil pública.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.854.842, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. 02/06/2020, DJe 04/06/2020.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao “Estado de coisas inconstitucional”**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2015. p. 22.

CASIMIRO, Matheus. **Processo estrutural democrático: participação, publicidade e justificação**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 4. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 2 dez. 2025.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia**. Colômbia:

Dejusticia, 2010.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Processos estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais? **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 1, p. 105-137, 2022.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard Law Review**, Harvard, v. 117, n. 4, 2004.

SANDLER, Ross; SCHOENBROD, David. **Democracy by Decree**: What Happens When Courts Run Government. New Haven: Yale University Press, 2003.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SILVA, Raphael José de Oliveira. **Processo estrutural no Brasil: reflexões à luz do caso dos desastres com barragens de rejeitos de mineração**. 2024. 201 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus Peixoto; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2025. ISSN 22361677.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

ZANETI JR., Hermes. Uma proposta de modelo de pedido no processo estrutural. Alberto Bastos Balazeiro, *In*: ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (coords.). **Novos Horizontes do Processo Estrutural**. Londrina, PR: Thoth, 2024.