

ATUAÇÃO INTERATIVA EM LITÍGIOS COLETIVOS: PRINCÍPIOS, FUNDAMENTOS E CICLO DE ATUAÇÃO

Autor: José Ourismar Barros de Oliveira

SÍNTESE DOGMÁTICA

A efetividade do processo coletivo depende, estruturalmente, da adoção de um modelo de atuação interativa pelo legitimado ativo, por meio do qual os titulares dos direitos coletivos são identificados, organizados e mobilizados ao longo de todo o litígio. Nos litígios coletivos — classificados em globais, locais e irradiados segundo os indicadores de conflituosidade e complexidade —, a mera representação formal pelo Ministério Público é insuficiente para assegurar que os provimentos judiciais ou extrajudiciais efetivem os interesses reais do grupo. Para superar esse déficit e cumprir sua função institucional de tutelar adequadamente os direitos coletivos, o Ministério Público deve orientar sua atuação pelos princípios da titularidade definida dos interesses representados, da atuação orbital do representante, da complementaridade entre representação e participação e da variância representativa, operacionalizando-os por meio de um ciclo estruturado de seis atividades: (i) elaboração da injustiça, (ii) enquadramento legal, (iii) identificação das oportunidades legais, (iv) antecipação das ações futuras, (v) execução da atividade e (vi) retomada das ações pretéritas. Esse ciclo, de natureza iterativa e contínua, transforma a experiência concreta de injustiça do grupo em agenda, método e resultado, garantindo que os pedidos formulados, os acordos celebrados e os provimentos obtidos correspondam efetivamente aos interesses dos titulares dos direitos, e não a uma percepção unilateral do legitimado ativo. A institucionalização desse modelo de atuação pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com a criação de protocolos e canais estáveis de interação com os grupos afetados, é imperativo jurídico e institucional decorrente dos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, *caput*, CF/88) e do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/88).

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. A teoria dos litígios coletivos e sua tipologia

Os litígios coletivos não se confundem com a mera tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. O conceito é mais amplo e pressupõe uma leitura sociológica do conflito: trata-se de disputas que emergem das tensões internas da sociedade e afetam grupos de pessoas em razão de sua pertença social, territorial ou de exposição comum a uma situação de vulnerabilidade.

Dois indicadores fundamentais qualificam o litígio como coletivo: a **conflituosidade** — intensidade das tensões internas ao grupo e entre o grupo e os demais atores — e a **complexidade** — grau de dificuldade para compreender, processar e resolver o litígio. A partir desses indicadores, os litígios coletivos classificam-se em três tipos:

- **Litígios de difusão global:** afetam toda a sociedade de maneira difusa, com baixa conflituosidade interna e fraca relação dos membros com o objeto do litígio. Exemplos: demandas de improbidade administrativa e proteção do patrimônio público em sentido amplo.
- **Litígios de difusão local:** afetam um grupo geograficamente localizado ou socialmente identificável, com alta conflituosidade interna e forte identidade coletiva. Exemplos: conflitos fundiários, disputas envolvendo comunidades tradicionais, populações atingidas por empreendimentos em seu território.
- **Litígios de difusão irradiada:** afetam um grupo cujos membros não possuem relação prévia entre si, sendo reunidos pelo evento danoso comum. A identidade coletiva precisa ser construída ao longo do processo. Exemplo paradigmático: vítimas de rompimentos de barragens, como os casos de Mariana e Brumadinho.

Essa tipologia tem consequências práticas diretas para a atuação do Ministério Público, pois cada tipo de litígio exige estratégias diferenciadas de identificação de interlocutores, mobilização e participação.

2. O problema do devido processo legal coletivo e seus princípios

O processo coletivo brasileiro foi estruturado a partir de uma lógica representativa: o legitimado ativo age em nome dos titulares dos direitos sem que estes integrem formalmente a relação processual. Esse modelo apresenta um déficit democrático estrutural — os verdadeiros titulares dos direitos são alijados da condução do processo que decidirá sobre seus interesses mais relevantes.

O devido processo legal coletivo exige mais do que a regularidade formal do procedimento. Ele demanda que os titulares dos direitos coletivos tenham assegurada a possibilidade de influenciar as decisões que lhes dizem respeito. Para superar esse déficit, propõe-se uma arquitetura representativa fundada em quatro princípios:

- **Princípio da titularidade definida dos interesses representados:** os direitos em disputa no litígio coletivo têm titulares definidos, identificáveis a partir da lesão concreta. Não há direitos que pertençam a

todos e a ninguém ao mesmo tempo; há sempre um grupo titular, cuja identificação é pressuposto para a identificação de seus interesses.

- **Princípio da atuação orbital do representante:** o representante deve atuar em favor dos interesses dos representados, de maneira responsiva a eles. A atuação orbital não significa obediência ao representado, mas aproximação máxima possível dos seus interesses, com constante reflexão sobre oportunidades e seus efeitos no contexto do litígio.
- **Princípio da complementaridade entre representação e participação:** a interação entre representante e representados deve contemplar momentos participativos anteriores, simultâneos e posteriores à atuação do legitimado ativo, nos quais os representados tenham efetiva oportunidade de questionar a atuação e de receber explicações. É desse princípio que se extrai o dever do legitimado de compartilhar as oportunidades de atuação (raciocínio prospectivo) e de prestar contas dos seus efeitos (raciocínio retrospectivo).
- **Princípio da variância representativa:** nem todos os subgrupos afetados devem participar com a mesma intensidade, nem suas posições devem ser consideradas equivalentes. A representação dos interesses depende da análise da relevância de cada subgrupo no contexto do litígio, o que permite ao Ministério Público calibrar sua atuação de acordo com as especificidades internas do grupo.

3. O direito à participação e seus elementos

A participação nos litígios coletivos é um direito fundamental que decorre da conjugação do princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, CF/88), da dignidade da pessoa humana e do Estado Democrático de Direito. Participar é, ao mesmo tempo, uma experiência de autodeterminação, um instrumento de produção de decisões mais legítimas e um direito subjetivo exigível.

A participação é composta por três elementos estruturantes: **interação** (contato efetivo entre representante e titulares), **informação** (acesso dos titulares a dados relevantes sobre o litígio) e **procedimentalização** (criação de instâncias e mecanismos que tornem a participação possível e efetiva).

Esses elementos organizam-se em níveis progressivos de engajamento — a chamada **variância representativa na participação** —, que vão da participação mais elementar à mais intensa:

1. **Notificação:** ciência mínima dos interessados sobre a existência do litígio;
2. **Informação:** acesso a dados relevantes para compreender o objeto da disputa;
3. **Audiência/Consulta:** oitiva dos interessados sobre perspectivas e demandas;
4. **Influência:** possibilidade real de que as manifestações dos titulares alterem os rumos do processo;
5. **Cooperação:** trabalho conjunto entre representante e grupo na condução do litígio;
6. **Codecisão:** participação direta dos titulares nas decisões mais relevantes.

4. O ciclo da atuação interativa: método e fundamentos práticos

A atuação interativa é o modelo de atuação ministerial que operacionaliza o direito à participação por meio de um **ciclo estruturado de seis atividades**, que deve ser aplicado tanto na esfera extrajudicial quanto judicial e repetido sempre que houver um momento processual relevante. Esse ciclo materializa a ideia de que a participação não é um evento pontual, mas um processo contínuo e iterativo que acompanha o litígio do início ao fim.

(1) Elaboração da injustiça. Ponto de partida da atuação interativa. Antes de formular a Justiça em abstrato, as pessoas sentem a injustiça em concreto. O Ministério Público organiza reuniões comunitárias priorizando a voz dos afetados, permitindo que relatem, em suas próprias palavras e perspectivas, as violações de direitos que enfrentam. O promotor atua como facilitador, auxiliando o grupo a organizar as causas e efeitos das injustiças e transformando experiências fragmentadas em narrativas coerentes e juridicamente relevantes. A elaboração da injustiça opera em duas dimensões temporais: uma **retrospectiva** (trazendo à consciência as violações sofridas) e outra **prospectiva** (projetando a justiça como objetivo concreto). Da reunião deve-se produzir ata detalhada, que retrata a situação fática do grupo e serve para instruir procedimentos e subsidiar eventuais requerimentos de tutela provisória.

Na prática, uma técnica simples e eficaz consiste em dividir uma lousa ou cartaz em colunas com perguntas como: *Como era a vida antes do evento danoso?* e *Como ficou a vida depois?* Essa metodologia foi aplicada pelo MPMG no caso do rompimento da barragem da Vale em Brumadinho, permitindo identificar as cadeias econômicas locais afetadas, mapear os danos e fundamentar os pedidos de tutela antecipada.

(2) Enquadramento legal. O Ministério Público traduz as injustiças relatadas pela comunidade em categorias jurídicas, num exercício dialógico de dupla via: do social para o jurídico e do jurídico para o social. Além da técnica de subsunção, o legitimado tem um dever ético de transparência e um dever social de educação em direitos, pelos quais deve explicar em linguagem acessível o enquadramento jurídico da situação. Isso certifica à comunidade que suas reivindicações possuem respaldo legal e constitucional, fortalecendo a confiança na legitimidade da mobilização. A conjunção desta etapa com a anterior (elaboração da injustiça + enquadramento legal) possibilita a identificação dos interesses do grupo, tanto pelo grupo quanto pelo legitimado ativo.

(3) Oportunidades legais. Mapeamento estratégico dos instrumentos disponíveis para efetivar os direitos do grupo. O Ministério Público avalia, considerando as especificidades da comunidade e do território, quais ferramentas institucionais são mais adequadas: audiências públicas para amplificar a voz comunitária, TACs para negociar soluções extrajudiciais, recomendações ministeriais para cobrar políticas públicas, ações civis públicas para judicializar demandas estruturais, ou articulações interinstitucionais para mobilizar a rede de proteção social. Essa análise considera não apenas a viabilidade jurídica, mas o contexto sociopolítico local, os recursos disponíveis, o grau de organização comunitária e a receptividade dos órgãos públicos. A análise das oportunidades legais deve resultar na construção dos pedidos, que devem estar em relação de adequação com os interesses do grupo. Nos litígios coletivos complexos, em que há divergência interna sobre os interesses, é possível: especificar os provimentos desde logo; requerer a elaboração de um plano com metas, objetivos, tarefas e prazos (técnicas estruturais); ou combinar as duas soluções.

(4) Antecipação das ações futuras. O Ministério Público retorna à comunidade para compartilhar as alternativas de atuação identificadas, promovendo um processo decisório verdadeiramente participativo sobre os rumos da mobilização. Em reuniões comunitárias, apresenta em linguagem acessível as diferentes estratégias possíveis, explicando riscos, benefícios, prazos e probabilidades de êxito. O grupo delibera coletivamente sobre qual via seguir, inclusive indicando planos alternativos caso a estratégia eleita não alcance os resultados esperados. Esse momento é crucial para fortalecer o protagonismo comunitário e evitar o paternalismo institucional. A criação de instâncias de deliberação coletiva — comitês representativos com regras internas claras — é um instrumento eficaz para garantir que as decisões do grupo reflitam genuinamente a sua vontade conjunta.

(5) Execução da atividade. A execução no apoio comunitário caracteriza-se pela implementação compartilhada das estratégias definidas, mantendo a comunidade como protagonista ativa. O Ministério Público não atua isoladamente, mas em constante interação com o grupo. Se a estratégia escolhida for uma audiência pública, a comunidade participa de sua organização e tem voz garantida. Se for uma ação judicial, o grupo acompanha a tramitação e fornece elementos probatórios. Se forem negociações extrajudiciais, representantes comunitários integram as mesas de diálogo. O promotor mantém canais permanentes de comunicação — presenciais ou virtuais — informando sobre cada passo e colhendo subsídios para ajustes necessários.

(6) Retomada das ações pretéritas. Momento essencial de *accountability* e aprendizado coletivo. O Ministério Público retorna à comunidade para prestar contas detalhadas sobre os resultados alcançados, promovendo avaliação conjunta sobre a efetividade das estratégias adotadas. Grupo e Ministério Público analisam sucessos e fracassos, identificam lições aprendidas e avaliam se os objetivos iniciais foram alcançados ou precisam de reformulação. O caráter cíclico é fundamental: se os direitos ainda não foram efetivados ou surgiram novas violações, reinicia-se o ciclo. Essa dinâmica iterativa assegura que o Ministério Público mantenha atuação persistente e adaptativa, acompanhando a comunidade até a efetiva garantia de seus direitos.

A efetividade desse ciclo depende da manutenção de uma interação contínua, qualificada e institucionalizada entre o Ministério Público e os titulares dos direitos. Essa interação sistemática eleva a qualidade das decisões tomadas pelo órgão ministerial, enriquece a formação probatória, orienta a definição de prioridades institucionais, qualifica a calibragem de medidas extrajudiciais e judiciais, favorece soluções consensuais e reduz a litigiosidade estéril. Não se trata de mera conveniência procedimental, mas de um verdadeiro imperativo jurídico e institucional.

CONCLUSÃO

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconhece que, no âmbito dos litígios coletivos, a atuação efetiva e legítima exige a adoção de uma postura interativa em relação aos titulares dos direitos coletivos, fundada nos princípios da titularidade definida dos interesses representados, da atuação orbital do representante, da complementaridade entre representação e participação e da variância representativa. Essa atuação interativa se materializa em um ciclo estruturado de seis atividades — elaboração da injustiça, enquadramento legal, oportunidades legais, antecipação das ações futuras, execução e retomada das ações pretéritas —, que transforma a indignação em agenda, a agenda em método e o método em resultados. Trata-se de imperativo do devido processo legal coletivo, derivado dos princípios constitucionais democrático, republicano e da dignidade da pessoa humana, devendo ser incorporado como prática institucional permanente, tanto na esfera extrajudicial quanto na judicial, com a institucionalização de protocolos claros que estabeleçam canais estáveis de comunicação e participação entre o Ministério Público e os grupos titulares de direitos coletivos.

REFERÊNCIAS

IENACO DE MORAES, Rodrigo; BARROS, José Ourismar; LIMA, Paulo Cesar Vicente de. A atuação do Ministério Público em apoio comunitário: fundamentos constitucionais e ferramentas de atuação. In: CARVALO JR., Alderico de; PIRAJÁ, Davi Reis S. B.; BERALDO, Maria Carolina; COSTA, Rafael. *Tutela coletiva, Ministério Público e Democracia: estudos em homenagem a Gregório Assagra de Almeida*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2026.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. Mobilização Social: um modo de construir democracia e participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.