

BRUMADINHO: UM (DOLOROSO) APRENDIZADO DE LIÇÕES NOVAS DE PROCESSO COLETIVO

BRUMADINHO: A (PAINFUL) LEARNING OF NEW LESSONS OF COLLECTIVE PROCESS

Fábio Luís Guimarães¹



RESUMO: Os danos socioeconômicos e socioambientais decorrentes do rompimento de barragem de rejeitos na mina “Córrego do Feijão”, em Brumadinho, foram compostos entre a Vale e entidades públicas no contexto do processo coletivo. Analisa-se aqui como a mediação pode assegurar a tutela de direitos, feita a partir de um litígio coletivo irradiante.

PALAVRAS-CHAVE: Danos socioeconômicos e socioambientais. Mediação. Processo coletivo.

ABSTRACT: The socioeconomic and socio-environmental damage resulting from the rupture of the tailings dam at the “Córrego do Feijão” mine, in Brumadinho, were settled between Vale and public entities in the context of the collective process. It is analyzed here how mediation can ensure the protection of rights, made from a radiating collective litigation.

KEYWORDS: Socioeconomic and socio-environmental damages. Mediation. Collective process.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O rompimento da barragem de rejeitos da mina “Córrego do Feijão” e as imagens de uma ação danosa. 2. A resposta estatal: da assistência e socorro emergencial a providências jurisdicionais. 2.1. A estratégia de negociação para firmar um acordo de indenização coletiva. 3. A solução jurídica da reparação de danos socioambientais e socioeconômicos e seu impacto processual. 3.1. A composição de um litígio coletivo irradiante e as possibilidades de sua classificação processual. 4. A mediação como meio adequado para compor o litígio coletivo irradiante de Brumadinho. 4.1. A construção processual de direitos coletivos (e as estratégias orientadas por sua indisponibilidade). 4.2. A titularidade de direitos coletivos e a legitimação processual. 4.3. A flexibilidade procedimental em negociações complexas. 5. As entregas jurisdicionais e a efetividade do direito. 5.1. Do objeto do acordo. 5.1.1. Reparação socioeconômica. 5.1.2. Reparação socioambiental. 5.2. Do valor da indenização e de seu pagamento. 5.3. Da forma de cumprimento das obrigações. 6. Considerações finais. Referências

SUMMARY: Introduction. 1. The collapse of the tailings dam at the “Córrego do Feijão” mine and the images of a harmful action. 2. The state response: from assistance and emergency relief to jurisdictional measures. 2.1. The negotiation strategy for entering into a collective indemnity agreement. 3. The legal solution for the reparation of socio-environmental and socioeconomic damages and their procedural impact. 3.1. The composition of a radiating collective litigation and the possibilities of its procedural classification. 4. Mediation as an adequate means to compose the collective litigation radiating from Brumadinho. 4.1. The procedural construction of collective rights (and the strategies guided by their unavailability). 4.2. Ownership of

¹ Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Administração Financeira pela Fundação João Pinheiro. Advogado. Professor na Faculdade de Direito da FASEH.

collective rights and procedural legitimacy. 4.3. Procedural flexibility in complex negotiations. 5. Jurisdictional deliveries and the effectiveness of the law. 5.1. The object of the agreement. 5.1.1. Socioeconomic repair. 5.1.2. Social and environmental repair. 5.2. The amount of the indemnity and its payment. 5.3. How to fulfill obligations. 6. Final considerations. References.

Introdução

25 de janeiro de 2019. 12h28min. No mesmo horário em que os trabalhadores da Mina do “Córrego do Feijão” reuniam-se para almoçar, numa sexta-feira qualquer, rompia-se a barragem de rejeitos de mineração, alguns metros de onde estavam. As imagens da tragédia que causou a morte de duzentas e setenta e duas pessoas, sendo ainda seis desaparecidas, e afetou a bacia do Rio Paraopeba, deixaram o mundo todo perplexo.

Foram muitas as ações de socorro e de apoio às vítimas e de resolução dos conflitos supervenientes. Uma delas será aqui tratada: a negociação e a celebração de acordo judicial para que a mineradora Vale viesse a indenizar os danos coletivos decorrentes da avalanche da lama que deveria permanecer represada. O tema escolhido apresenta-se como uma novidade processual no âmbito cível, porque este acordo implicou a superação de alguns desafios: de cooperação entre as partes, especialmente os legitimados ativos do processo coletivo; de diálogo e de transação sobre direitos - a princípio - indisponíveis; de aperfeiçoamento da percepção de expectativas comunitárias; do alcance da indenização coletiva; da melhor maneira pela qual o cumprimento de um acordo assim seria realizado².

A partir do desafio de compor-se a reparação de danos socioambientais e socioeconômicos de variadas proporções, problematiza-se a efetividade de a mediação resolver um litígio coletivo irradiante, considerando as premissas do processo coletivo, a saber: a legitimidade ativa que promova uma representação adequada de interesses (em contraponto de uma eventual necessidade de escuta popular), a possibilidade de haver composição em interesses *ab initio* indisponíveis, a necessária flexibilidade procedimental, a fim de assegurar a eficiência da prestação jurisdicional.

² O acordo teve como compromissários, de um lado, o Estado de Minas Gerais, por intermédio das Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Infraestrutura e Mobilidade Urbana e de Saúde (SES), o Ministério Público Federal, o Ministério Público de Minas Gerais e a Defensoria Pública de Minas Gerais e, de outro, a Vale S.A. Foi homologado pelo 3º Vice-presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, pelo Coordenador-adjunto do CEJUSC de 2º Grau do TJMG, pelo Juiz Auxiliar da 3ª Vice-presidência do TJMG e pelo Juiz Titular da 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte em 04 de fevereiro de 2021. O acordo pode ser consultado em <https://www.tjmg.jus.br/data/files/8D/20/B5/1A/87D67710AAE827676ECB08A8/Minuta%20versao%20final.pdf>. Acesso em: 08 maio 2021.

Este artigo faz um estudo do caso a partir da indenização em perspectiva coletiva e de seu processamento em juízo. Principia da ação danosa, indicando o rompimento da barragem como causa dos danos individuais e coletivos, materiais e morais. Prossegue em relação às ações de Estado, seja de assistência às vítimas, seja de propositura de medidas processuais para assegurar a satisfação de direitos. Com a distribuição de ações de natureza coletiva, aborda-se a negociação realizada até alcançar seu resultado, o termo de acordo que foi homologado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Enfim, analisa-se o acordo, como celebrado, à luz de institutos do Direito Processual Coletivo, discutindo a efetividade do acordado em relação a seus propósitos.

1. O rompimento da barragem de rejeitos da mina “Córrego do Feijão” e as imagens de uma ação danosa

A se pensar numa avalanche de rejeitos de mineração que arraste violentamente vagões de trem, caminhões, máquinas pesadas, veículos, construções e um restaurante, com todas as pessoas que ali estavam para almoçar, tem-se o último capítulo de uma legislação ineficaz e, o primeiro, para uma série de embates por uma renovação do direito.

De acordo com o Decreto-Lei nº 227/1967, o vetusto Código de Minas, os rejeitos de lavra deveriam ser recolhidos e tratados de acordo com o plano de exploração da jazida, elaborado pelo próprio minerador. À época, não havia uma normatização satisfatória sobre a construção e gerenciamento de barragens de rejeitos de mineração. Somente com a Lei nº 12.334/2010, que estabelece a política nacional de barragens, definem-se parâmetros para sua edificação e orientações para a gestão de seus riscos, tanto para a fiscalização feita pelo Estado, como para a garantia de sua segurança durante a vida útil da mina. Em 2017, as inovações feitas ao Código de Mineração por meio da Medida Provisória 790 perderam-se pela falta de sua conversão em lei.

Em Brumadinho, a forma pela qual se deu o rompimento da barragem de “Córrego do Feijão”, também denominada por B1, evidenciou as falhas do marco legal de gestão de barragens de rejeitos de mineração. Embora aparentemente súbita a ruptura, a investigação técnica que foi feita para apurar o fato permitiu compreender que esta barragem a montante vinha dissolvendo-se aos poucos, até que, enfim, liquefez-se com absurda violência, contrariando laudos e estudos que atestariam a segurança de tal engenho junto aos órgãos

reguladores.

De acordo com as Deliberações Normativas do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais – COPAM-MG nº 62/2002, nº 87/2005 e nº 124/2008, a regularidade do depósito de rejeitos deve ser periodicamente analisada por profissionais habilitados que atestariam, por meio de auditoria técnica independente, a segurança de estrutura de barragens, mediante formalização de uma Declaração de Condição de Estabilidade (DCE). Ademais, a Lei nº 12.334/2010 exige que o minerador elabore um plano de segurança de barragem, contemplando inclusive ações emergenciais se houver seu rompimento, e realize inspeções de segurança regular, sobretudo se constatar anomalias relevantes.

No caso, a Vale S.A. contratara a consultoria Tüv Süd Bureau de Projetos e Consultoria Ltda. para avaliar e relatar tecnicamente a situação da barragem B1, no complexo minerário de “Córrego do Feijão”, em Brumadinho. Embora a Tüv Süd tivesse concluído pela segurança técnica da barragem B1, a perícia feita pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em conjunto com o Departamento Estadual de Investigações de Crimes Contra o Meio Ambiente da Polícia Civil de Minas Gerais,³ apontou a existência de riscos incrementados à segurança desta barragem, observados os parâmetros técnicos usuais para tais análises.⁴

Afora a discussão sobre a responsabilidade pessoal de gestores, técnicos e consultores, o rompimento da barragem B1 evidenciou circunstâncias importantes para a responsabilização civil, especialmente quanto à afinação de interesses entre o minerador e o auditor externo “independente” e como o órgão regulador não conseguiu checar os resultados destes trabalhos técnicos de auditoria, sobretudo numa perspectiva estritamente preventiva.

Para efeitos de responsabilização civil, uma barragem de rejeitos de mineração caracteriza-se pela ilicitude, se irregularmente construída ou gerida, violando disposições técnicas que sejam consagradas pelo direito. Embora as barragens de rejeitos de mineração compreendam-se naturalmente como um empreendimento de risco, seria possível, pelo marco regulatório aplicável, identificá-lo, classificá-lo e, assim, definir seu destino, ou para desativação, ou para gestão, utilizando meios adequados à garantia de sua segurança.

Segundo as análises periciais feitas pelos órgãos competentes em Minas Gerais, a

³ Conforme consta da ação penal de autos 0003237-65.2019.8.13.0090, que foi distribuída em apenso à medida cautelar criminal 0001819.92.2019.8.13.0090, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais postula a condenação de dezoito réus pela prática de crimes contra o meio ambiente e de homicídio, apontando para sua culpabilidade em relação ao rompimento da barragem.

⁴ No caso, foi aferida a estabilidade geotécnica do maciço de B1 por meio de análises determinísticas, referenciadas pelo “fator de segurança (FS)”, e probabilísticas, que demonstrariam a “probabilidade anual de falha (PAF)”. Nas duas abordagens, observou-se a insegurança desta barragem desde novembro de 2017.

barragem B1 possui uma trajetória de alteamentos a montante que demandaria uma atenção técnica peculiar, considerando apenas suas proporções.⁵ No entanto, tais análises indicaram que, no final de 2017, já teria sido constatada uma anomalia na barragem, aferida pelo risco de erosão interna e de liquefação, associado à precariedade da drenagem do maciço e às incertezas inerentes à barragem, conforme estudos da auditoria independente. Não obstante, no início de 2018, a anomalia já seria não-controlada, tendo em vista que as soluções técnicas adotadas para a segurança da barragem não teriam sido eficazes. A perícia também destaca que, afora os problemas técnicos, não foram tomadas as medidas legais correspondentes aos níveis 1 e 2 de emergência e que houve a retenção indevida de informações, inclusive na apresentação ao Poder Público, para fins de fiscalização.

Enfim, desde 2017, a barragem B1 apresentava problemas que se agravaram, até provocar seu rompimento. Não se tratava apenas de uma falha de drenagem, mas seria a tradução de seu encobrimento a quem deveria fiscalizar sua operação, segundo o trabalho pericial que fundamenta um aspecto da responsabilização pelo fato. Para efeito do acordo de reparação dos danos socioambientais e socioeconômicos, não seria relevante discutir se houve ação ou omissão, se houve culpa ou não, quer pela natureza objetiva da responsabilidade ambiental, quer por haver anterior condenação civil da Vale.

Contudo, releva compreender se o rompimento, como ocorreu, corresponderia a um problema coletivo estrutural, se seria “uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal”⁶. Como se verá adiante, a desconformidade técnica e gerencial da barragem B1 seria evidenciada pelo próprio rompimento, mas também pela circunstância de outras barragens terem sua segurança discutida.

7

2. A resposta estatal: da assistência e socorro emergencial a providências jurisdicionais

⁵ A barragem B1 foi criada em 1976, por iniciativa de Ferteco Mineração S.A. O dique inicial com dezoito metros de altura foi alteando-se a mais de oitenta, estendendo-se por aproximadamente setecentos e vinte metros, comportando um volume de mais de doze milhões de metros cúbicos de lama, ora mais compactada, ora mais líquida.

⁶ 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*, v. 303, 2020, p. 45-81.

⁷ Não se refere aqui apenas à discussão teórica sobre a segurança de barragens, para efeitos legislativos ou de políticas públicas, mas também aos episódios, até judicializados, de barragens específicas com risco de emergência destacado.

Imediatamente ao rompimento da barragem, instaurou-se um estado geral de pânico em Brumadinho, devido ao expressivo número de vidas perdidas e ao impacto ambiental e socioeconômico imediato. Neste primeiro momento, as ações de Estado eram reclamadas junto a bombeiros, defesa civil e assistência social, a fim de elaborar minimamente um apoio às vítimas. Não demorou muito para que se tornassem urgentes outras medidas: poucas horas após o rompimento, eram distribuídas as primeiras ações, visando assegurar meios para reparar os danos evidenciados até então.

Na busca de tutela de interesses coletivos, foram ajuizadas ações diversas, que se reuniram para tramitação em conjunto em Vara de Fazenda Pública e Autarquias da comarca de Belo Horizonte.⁸ Dentre elas, destacam-se: a tutela antecedente de autos 5010709-36.2019.8.13.0024, proposta pela Advocacia Geral do Estado; e as ações civis públicas de autos 5026408-67.2019.8.13.0024, 5044954-73.2019.8.13.0024 e 5087481-40.2019.8.13.0024, propostas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.⁹ Exatamente estas ações tiveram seus respectivos pedidos discutidos e negociados entre as partes durante quase dois anos, inicialmente perante o juízo comum e, a partir de 22 de outubro de 2020, pelo Centro Judiciário de Soluções de Conflitos da Segunda Instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a composição dos conflitos não esteve dissociada de outras iniciativas. Imediatamente ao rompimento, foi instaurado um Comitê para a Gestão de Assuntos Emergenciais, além de outras medidas administrativas que foram empreendidas para aperfeiçoar o funcionamento local do Poder Judiciário (a exemplo da estruturação de uma secretaria remota para a comarca, a capacitação de conciliadores para atender às vítimas, a expansão do Centro Judiciário de Soluções de Conflito em Brumadinho e a realização de audiências de conciliação, tanto individual como coletivamente).¹⁰

⁸ Duas ações acabaram extintas ainda no foro local, em Brumadinho, resultando no bloqueio de valores: 0001835-46.2019.8.13.0090 e 0001827-69.8.13.0090. Uma ação, proposta por uma pessoa física e que pleiteava medidas de proteção a animais (0001843-23.2019.8.13.0090) foi apensada a outra, cujo objeto foi acordado coletivamente (5026408-67.2019.8.13.0024). A ação de autos 5012680-56.2019.8.13.0024, proposta por uma organização não governamental, teve sua tramitação suspensa, considerando o ajuizamento anterior de ações de mesmo objeto.

⁹ Assim que propostas as ações, foi usual outros legitimados ativos somarem-se a seu pólo ativo, reunindo a Advocacia Geral do Estado, o Ministério Público de Minas Gerais, a Defensoria Pública de Minas Gerais, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União em face da Vale S.A. No sistema de informação processual do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consta que a tutela pleiteada pela Advocacia Geral do Estado nos autos 5010709-36.2019.8.13.0024 foi distribuída em 28/01/2019, alcançando a primeira medida judicial deferida, no caso para determinar o bloqueio de valores.

¹⁰ Nos seis meses que se seguiram ao rompimento da barragem, foram realizadas cento e dezoito audiências no setor pré-processual e quatrocentas e oitenta e uma no judicial, com acordos celebrados e homologados com aproveitamento de 85,59% e 38,25%, respectivamente, além da homologação de cento e trinta e quatro acordos mediados pela Defensoria Pública de Minas Gerais (Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal->

No plano da negociação coletiva, foram realizadas audiências de conciliação que obtiveram resultados parciais, até alcançar o acordo que foi homologado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ainda em primeira instância, com as primeiras audiências sendo realizadas em fevereiro de 2019, acordou-se sobre a captação de água em Pará de Minas, mediante perfuração de poços artesianos e construção de reservatório de água, tendo em vista a poluição causada no Rio Paraopeba; a contratação da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e da Fundação Ezequiel Dias (FUNED), com custeio pela mineradora, para monitoramento sanguíneo da população atingida quanto a possível contaminação por metais pesados; a apresentação de um cronograma de ações socioambientais a serem implementadas pela Vale; a manutenção de pagamentos emergenciais pela Vale e sua dedução no valor final a ser acordado quanto aos danos coletivos; e a escolha de assessorias técnicas para apoiar os atingidos.

Em julho de 2019, é proferida uma decisão condenatória da Vale, determinando a indenização por danos coletivos, além de ser mantido o bloqueio de valores anteriormente deferido.¹¹ Mesmo sendo prestada a tutela jurisdicional, duas circunstâncias precisam ser evidenciadas: a condenação em si mesma, pela qual uma decisão judicial assevera expressamente a responsabilidade civil da mineradora pelos danos causados; e a resposta da Vale, que não negou os fatos e, ainda, teve destacada sua postura cooperativa no processo.¹²

Em novembro de 2019, foi homologado acordo sobre o pagamento de auxílio financeiro emergencial aos atingidos,¹³ estendendo-o por mais dez meses, a contar de fevereiro de 2020. Segundo informado pelo Tribunal de Justiça, foi ajustado o pagamento do valor correspondente a um salário mínimo por adulto, meio salário mínimo para cada adolescente e um quarto de salário mínimo para cada criança.

tjmg/noticias/caso-brumadinho/acordos-pre-processuais-homologados-em-brumadinho-atingem-85-59.htm#.YK6roqhKjIU. Acesso em: 08 maio 2021).

¹¹ Outras decisões condenatórias foram proferidas, estabelecendo o dever de indenizar por parte da Vale em relação a vítimas específicas, a exemplo do que consta dos autos 5000580-65.2019.8.13.0090, 5000777-20.2019.8.13.0090 e 5001317-68.2019.8.13.0090.

¹² De acordo com a notícia do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, esta condenação foi proferida na ação civil pública de autos 5026408-67.2019.8.13.0024 (Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho/vale-e-condenada-pela-primeira-vez-na-justica-estadual.htm#!>. Acesso em: 09 maio 2021).

¹³ “O pagamento é destinado a pessoas que comprovadamente residiam, anteriormente ao rompimento, nas comunidades de Córrego do Feijão, Parque da Cachoeira, Alberto Flores, Cantagalo, Pires e nas margens do Córrego Ferro-Carvão. Também terão direito ao pagamento, por mais 10 meses, as pessoas atingidas, inclusive que residam em outras localidades diferentes daquelas já mencionadas, e que atualmente estejam participando dos seguintes programas de apoio desenvolvidos pela Vale: moradia, assistência social, assistência agropecuária e assistência a produtores locais (Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho/pagamentos-emergenciais-continuam-por-mais-10-meses.htm#.YK61nKhKjIU>. Acesso em: 08 maio 2021)”.

Em março de 2020, dois acordos significativos foram homologados: a liberação de valor mensal a ser pago às assessorias técnicas que atuam no apoio aos atingidos; e de montante a ser destinado à construção de ala específica no Hospital Eduardo de Menezes, para atendimento a pacientes do coronavírus, com sua compensação no valor final de indenização.

Em outubro de 2020, inicia-se uma nova rodada de negociações, doravante no âmbito do Centro Judiciário de Soluções de Conflito de Segunda Instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embora as partes fossem as mesmas, a intermediação feita diretamente pelo Tribunal trouxe importantes inovações, como se verá a seguir.

2.1. A estratégia de negociação para firmar um acordo de indenização coletiva

Como já se viu, o acordo coletivo foi precedido de uma série de acordos parciais, discutidos em audiências preparatórias e de conciliação. Em 22 de outubro de 2020, a primeira audiência de conciliação foi realizada no CEJUSC do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, chegando as partes ao entendimento de estabelecer premissas de diálogo que permitissem alcançar um acordo. Dentre elas, destacam-se a definição do objeto a acordar, inclusive com referência a processos instaurados; a possibilidade de ratificação de acordos anteriores; o valor da indenização, considerando eventuais deduções de parcelas já pagas pela Vale; a participação da sociedade civil; e a elaboração de um glossário, como forma de garantir maior precisão terminológica e plena adequação aos preceitos do direito ambiental.

O estabelecimento de tais premissas conforma-se às possibilidades teóricas de autocomposição em processos coletivos. Assim como o próprio direito vem modificando-se, o Poder Judiciário pode mediar conflitos multitudinários, transindividuais, inclusive para cumprir seu papel institucional com eficiência ainda maior.¹⁴ Como anotam Didier e Zaneti Júnior, os interesses que aqui se discutem tendem a receber uma tutela mais efetiva a partir da autocomposição, dada a flexibilidade de seu processamento e sua adequação à solução de conflitos complexos.¹⁵

A partir da experiência de Mariana, os autores legitimados para propor as ações

¹⁴ Esta mudança revela-se, entre outros, pela crescente judicialização de todo e qualquer conflito, tornando necessário seu dimensionamento coletivo, até como forma de evitar a sobrecarga de processos.

¹⁵ Com início destacado pela possibilidade de ajustamento de conduta, instituto acrescido à Lei nº 7.347/1985 pelo Código de Defesa do Consumidor.

coletivas puderam desenvolver estratégias para a autocomposição.¹⁶ Assim, em 17 de novembro de 2020, a Advocacia Geral do Estado, a Advocacia Geral da União, a Defensoria Pública do Estado, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público do Estado e o Ministério Público da União apresentaram uma proposta inicial de acordo para a Vale.

Em 09 de dezembro de 2020, as partes ajustaram a realização de audiências preparatórias, onde discutiriam o valor das indenizações, os projetos de recuperação das áreas atingidas e prazos de obras. Também em dezembro, foram convalidados os acordos de indenização individual, firmados pela Defensoria Pública de Minas Gerais. Após a realização de três audiências de conciliação em janeiro de 2021, foi homologado acordo definitivo em 04 de fevereiro de 2021.

Como se verá adiante, os objetivos inerentes à composição do litígio coletivo foram alcançados pelo estabelecimento de obrigações à mineradora, tanto para reparar os danos socioambientais e socioeconômicos, mas também para compensar os impactos ao meio ambiente. Mas é curial a forma pela qual se resolveu: utilizando-se da mediação, consensualmente, em desafios processuais que conduziram a estratégias para o mediador e para as partes.

3. A solução jurídica da reparação de danos socioambientais e socioeconômicos e seu impacto processual

O Anexo VII do acordo para composição de danos socioambientais e socioeconômicos enumera cento e setenta e nove pedidos das ações civis públicas que foram extintas, com análise de seu mérito, e outros quinze, julgados parcialmente, todos fundamentados no art. 487, III, 'b', do Código de Processo Civil. Não obstante aqueles de preceito cominatório, e afora as providências de natureza acautelatória (a exemplo de bloqueio de valores), os pedidos indenizatórios destacam-se em proporção ao que ficou acordado, para efeito de compreender-se, no âmbito do processo coletivo – sobretudo se resolvido por transação, qual o alcance da extensão do dano coletivo em relação à reparação socioambiental, à compensação socioambiental e à reparação socioeconômica.

Segundo Andrade et al¹⁷, embora a indivisibilidade de objeto seja comum aos

¹⁶ Embora a falta de um acordo no caso do rompimento de barragem em Mariana, houve experiências em mediação, a exemplo da criação de “claim resolution facilities”, realizado pela Fundação Renova.

¹⁷ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*.

interesses difusos e coletivos, distingue-os a possibilidade de seus titulares serem determinados – a partir de uma relação jurídica-base – ou não (se houver uma situação de fato comum que não permita alcançar-se tal identificação). No entanto, o critério da titularidade dos direitos e sua repercussão processual não resolveria o desafio de promover-se neste caso a responsabilidade pelos danos causados, nem para se afirmar em decisão judicial, menos ainda para lhe dar o devido cumprimento.

Usualmente, a indenização por danos ambientais alcança projeções difusas pelo alcance transindividual dos prejuízos materiais (e, eventualmente, morais) que são causados por uma ação ou omissão, ou de particulares ou do próprio Estado. A partir desta premissa, Marcelo Kokke¹⁸ adverte que os tradicionais elementos da responsabilidade civil pelo risco integral – ação/omissão, nexa causal e dano – precisam ser compreendidos numa perspectiva de diálogo entre institutos jurídicos civis e ambientais.

O acordo aqui tratado parte da premissa de que a responsabilidade civil pelo rompimento da barragem no Complexo Minerário do “Córrego do Feijão” erige-se como integral, considerando os danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes, devendo ser afastada, portanto, qualquer causa excludente do nexa causal relativamente à ação danosa de origem, o rompimento.¹⁹ Embora a responsabilidade civil seja mencionada expressamente como fundamento do acordo, foi asseverada anteriormente por sentença condenatória, com trânsito em julgado, reconhecendo o dever de reparar por parte da Vale (neste ponto, importa destacar que a assunção de responsabilidade pelo minerador afastou qualquer discussão sobre a responsabilidade por omissão do Poder Público, a se considerar a maneira pela qual a fiscalização deve ser feita e como, de fato, aconteceu em Brumadinho).²⁰

Se aqui já não se discute causalidade, remanesce, ao final, a discussão sobre o dano, importando sua extensão para o efeito de projetar-se a indenização devida, seja por meio de medidas compensatórias, seja por prestação pecuniária a todos os atingidos.

Para efeito da teorização do processo coletivo, os danos ambientais e socioeconômicos revelam interesses transindividuais, cuja repercussão seria suportada por todos aqueles que se qualificassem como afetados pelo evento causador. Em sede de reparação, a decisão judicial deve ser prolatada com o propósito de infirmar as obrigações do causador do

5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

¹⁸ KOKKE, Marcelo. Responsabilidade civil e dano ambiental individual no desastre de Brumadinho. *Revista IBERC*, Minas Gerais, v. 2, n. 1, p. 01–15, jan.-abr./2019.

¹⁹ Importa destacar ainda a consonância da responsabilização integral à tese predominante no Superior Tribunal de Justiça.

²⁰ Destacam-se precedentes do STJ sobre a responsabilidade do Estado por omissão no dever de fiscalizar.

dano, visando recompor as perdas suportadas (embora se admita, em teoria, que se atribua à indenização efeito sancionador).²¹

Se o caso de Brumadinho tramitasse e fosse resolvido num juízo coletivo “convencional”, a procedência dos pedidos compreenderia obrigações de fazer e de pagar que bastassem à reparação de danos materiais e morais impostos aos interesses coletivos afetados e à recomposição das perdas causadas ao meio ambiente. Zavascki²² lembra que a sentença proferida em ação coletiva deveria ser primordialmente cumprida pelos legitimados que a propuseram, conforme o rito apropriado às obrigações a cumprir, impondo-se à Vale as prestações necessárias para a satisfação dos direitos tutelados, mediante pagamento de valores ou a execução de obras e serviços específicos.

Para além do cumprimento coletivo de decisão judicial, feito pelos legitimados ativos do processo coletivo, admite-se ainda que seja feito para fundo ao qual possam acessar todas vítimas (art. 100 do CDC). No caso de danos a interesses individuais homogêneos, poderia ser feito diretamente pelas vítimas (art. 97 do CDC) ou por meio de execuções coletivas (art. 98 do CDC).

Um título executivo judicial que seja referenciado apenas pela satisfação a direitos coletivos ensejaria, a princípio, maior problematização em sua etapa de cumprimento, a se considerar que uma decisão de procedência especificaria os direitos tutelados conforme uma categorização que nem sempre revelaria o grau de afetação de cada interesse a proteger. Edilson Vitorelli, assim, apresenta uma categorização de processo coletivo que visa contribuir de forma mais precisa para o dimensionamento do dano²³. Segundo sua proposta, a referência do processo coletivo a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos não explicaria satisfatoriamente a natureza dos conflitos coletivos – o que, por sua vez, estabeleceria desafios maiores a uma efetiva entrega jurisdicional, especialmente na definição das prestações necessárias à tutela de interesses transindividuais.

Utilizando-se dos critérios conflituosidade, pelo qual se revela o (maior ou menor) “interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo”, e complexidade, relativamente à tutela jurisdicional esperada, Vitorelli²⁴ define os litígios coletivos como sendo:

²¹ Não obstante a jurisprudência brasileira ainda seja reticente em relação às indenizações punitivas, Bonna (2015) destaca sua plena aplicabilidade em processos coletivos.

²² ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

²³ VITORELLI, Edilson. Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos. In: VITORELLI, Edilson. (coord.). *Casebook de processo coletivo: estudos de processo a partir de casos*. São Paulo: Almedina, 2020. v. 1.

²⁴ Idem, p. 25 e s.

globais, se houver baixa conflituosidade, embora com lesões significativas, posto que, como os indivíduos “são pouco afetados, não estão suficientemente interessados em intervir nos rumos de um eventual processo”; locais, se referidos a grupos de pessoas cuja solidariedade manifesta entre si levaria a divergências sobre a conflituosidade, mas com relativa uniformidade de interesse quanto à tutela almejada (a exemplo de “lesões graves, causadas a direitos de grupos indígenas, minorias étnicas, trabalhadores de determinada empresa”); ou irradiados, se, além de complexos, houver alta conflituosidade. O litígio que surge com o rompimento da barragem B1 em Brumadinho identifica-se como coletivo irradiante, justamente por se referir a uma localidade mais afetada, e a “círculos” que suportam os efeitos da ação em maior ou menor grau, de diferentes formas (sem jamais desprezar a conflituosidade e a complexidade do fenômeno).

Esta perspectiva amolda-se aos estudos técnicos que foram elaborados para alcançar o próprio valor acordado. Não obstante as estimativas iniciais fossem superiores, o montante bilionário que foi ajustado como equivalente econômico das obrigações de fazer e de pagar os danos socioambientais e socioeconômicos repartiu-se de acordo com os diferentes impactos danosos do rompimento – e respectivos conflitos/litígios, como se analisará a seguir. Assim, relevaram-se os múltiplos atores afetados, desde as comunidades diretamente atingidas à Fazenda Pública do Estado. Também as atividades que foram paralisadas, suspensas ou modificadas, em especial o modo de vida de comunidades e a própria economia que se desenvolvia ao longo da Bacia do Rio Paraopeba não poderiam, por sua vez, ser recompostas por igual maneira, a custos uniformes, tal como os lugares que se perderam. Enfim, a dor que fustiga impiedosamente a alma dos familiares das vítimas não seria mensurada jamais numa métrica única.

A se considerar, pois, presentes os elementos que fundamentam a responsabilidade civil integral, há de indagar-se se seu arranjo processual foi adequado, se houve proporcionalidade entre dano e sua valoração, na medida do que foi acordado em termos de reparação e compensação socioambiental e reparação socioeconômica.

3.1. A composição de um litígio coletivo irradiante e as possibilidades de sua classificação processual.

A se considerar que o rompimento da Barragem B1 em Brumadinho causou impactos a coletividades distintas, com múltiplas expectativas quanto à composição de danos

materiais e morais, é possível identificá-lo como um litígio coletivo irradiante, de acordo com a teoria de Vitorelli²⁵. Contudo, as teorias mais contemporâneas também discutem a natureza de processos coletivos. Neste passo, a contribuição de Edilson Vitorelli²⁶ é mais uma vez relevante, ao apontar para a natureza estrutural, de interesse público ou estratégica do processo coletivo.

Segundo o autor, o processo coletivo será estrutural se visar “a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona”. Será de interesse público na medida em que busca a “criação ou implementação de direito novo ou de conduta estatal nova, pela via (...) do processo coletivo, em favor de toda a sociedade”. Já o processo estratégico “existe para atingir um objetivo estratégico, que transcende os estritos limites da controvérsia tratada nos autos”.

Didier, Zaneti Júnior e Oliveira²⁷ anotam que o processo estrutural origina-se de alguma situação desconforme, não necessariamente ilícita, identificada como um problema transindividual, e “reestrutura o que estava desorganizado”, desenvolvendo-se de acordo com um procedimento que o caracteriza pela multipolaridade, coletividade, complexidade e consensualidade. Embora possa haver alguma dificuldade inicial para se utilizar do conceito, sobretudo se houver estados de coisas em desconformidade assim não reconhecidos,²⁸ este conceito de processo não se dissocia de um objetivo, qual seja o de reorganizar a estrutura que violaria, de alguma forma, direitos.

A se pensar que o acordo corresponderia a uma decisão estrutural, que se iniciara do problema da insegurança de barragens e a maneira pela qual são monitoradas (pelo Estado, inclusive), ora manifesto pela produção de danos socioambientais e socioeconômicos que decorreram do rompimento de uma delas, seria efetiva a decisão judicial, homologatória, na medida em que reorganizasse o problema.

Nesta perspectiva, destaca-se do acordo o conjunto de medidas de fortalecimento do serviço público do Estado (anexo IV), além de outras iniciativas que ou reorganizam a Administração Pública em nível municipal (anexos I.3 e I.4) ou aperfeiçoam seus serviços,

²⁵ Idem.

²⁶ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284, p. 8 e seguintes, 2018.

²⁷ 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*, v. 303, p. 45-81, 2020.

²⁸ A identificação de um problema estrutural depende, processualmente, de algum conflito de interesses que possa ser captado pelas pessoas legitimadas a discuti-lo em juízo. Tal desafio nem sempre se revela facilmente transponível, seja pelas dificuldades de acesso à Justiça (o que restringe o alcance do Poder Judiciário), seja pela própria limitação da capacidade institucional do Estado ou, até mesmo, pela banalização de situações desconformes (a um suposto entendimento de que seriam comuns).

tanto aqueles que se prestam diretamente a usuários como os relacionados à infraestrutura local (anexos I.3, I.4, II.2, II.3 e III). Porém, não se constatam, porém, avanços no acordo sobre a construção, a gestão e o monitoramento de barragens de rejeitos, matéria que foi tratada em outras searas.²⁹

Quanto à natureza estratégica do processo coletivo, as ações civis públicas aqui referidas tiveram seus objetos acordados para alcançar a reparação socioambiental, a reparação socioeconômica e a compensação ambiental, mediante o estabelecimento de uma série de prestações por parte da mineradora. A princípio, a composição de direitos alcançada não estabeleceria um precedente judicial que levaria a um aperfeiçoamento do próprio direito.

Ressalva deve ser feita, no entanto, à mediação de um litígio coletivo irradiante: experimentou-se o desenvolvimento de técnicas de negociação e de mediação entre autores múltiplos, mediante a flexibilização do próprio procedimento previsto em lei, para compor danos inequivocamente diversificados.

4. A mediação como meio adequado para compor o litígio coletivo irradiante de Brumadinho

O acordo que foi homologado em 04 de fevereiro de 2021 resultou das tratativas e entendimentos firmados entre as partes, realizadas num ambiente desafiador, dada a natural animosidade entre os litigantes, a dificuldade de compor tecnicamente o objeto, os interesses envolvidos (sobretudo econômicos) e, ainda, as estreitas possibilidades de diálogo sobre direitos indisponíveis – ou, por outro lado, a histórica “aversão” do direito pátrio à solução consensual de conflitos coletivos.

A começar pelo rompimento em si da barragem e os danos que causou. Como destaca Carvalho³⁰, a Vale estava ciente dos riscos de ruptura e poderia ter evitado a tragédia.

²⁹ Tais questões foram abordadas em discussões legislativas. A Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020, que altera a legislação anterior sobre segurança de barragens, e a Lei mineira nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021, que institui a política estadual dos atingidos por barragens, trouxeram avanços significativos no tratamento do problema da segurança de barragens de rejeitos de mineração.

³⁰ CARVALHO, Leandro Coelho de. *Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via Defensoria Pública em Brumadinho*. Orientador: Fernando Gonzaga Jayme. 2021. 183p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/36979/7/Solu%20c%27a7%27a3o%20de%20conflitos%20em%20ambientes%20dominados%20por%20litigantes%20habituais%20e%20os%20acordos%20individuais%20via%20DP%20em%20Brumadinho%20-%20Leandro%20Coelho%20de%20Carvalho%20%28disserta%27a7%27a3o%29.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

Soma-se a isso a falta de planejamento quanto a ações emergenciais imediatas, bem como de assistência às vítimas, à própria comunidade brumadense. Silva³¹ sintetiza os impactos do rompimento, aduzindo à interrupção que causou na vida cotidiana local, com resultados diretos na saúde pública, além da repercussão ambiental e socioeconômica.

Os prejuízos, por sua vez, ocorreram material e moralmente. Houve danos emergentes e lucros cessantes, tanto numa perspectiva individual, relativamente às vítimas diretas, mas também coletiva, pelos efeitos na economia local e ao longo da bacia do Rio Paraopeba, afetando até mesmo a economia e a capacidade de arrecadação do Estado e dos municípios atingidos. Moralmente, o abalo manifestou-se pelas doenças e aflições que surgiram, embora a dor da perda de vida (tanto dos entes queridos como da vida de outrora) seja insuportável para qualquer precificação.

Este cenário, naturalmente, seria incompatível com a possibilidade de composição de quaisquer conflitos, tendo em vista os custos físicos, emocionais e financeiros aqui envolvidos, como anota Duzert³². Não obstante, os elementos necessários para que se viabilizasse a reparação dos danos ambientais e socioeconômicos, como feita, deveu-se à mediação realizada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, num contexto e tempo adequados e após se estabelecer uma comunicação fluída entre as partes.

As negociações de conflitos complexos, como o de Brumadinho, exigiriam a preparação técnica e psicológica dos autores, da Vale e do próprio Tribunal, enquanto mediador. Seria indispensável levantar os múltiplos interesses presentes: das famílias diretamente vitimadas, de cada uma das comunidades atingidas, dos governos municipais e estadual afetados (e, aqui, dos diferentes *stakeholders* estatais, a exemplo dos órgãos fazendários, do sistema de saúde e de assistência social, da defesa civil), das perspectivas da Advocacia Pública, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Vale, do setor minerário. E, após sua análise, construir as opções e as alternativas de acordo, bem como a forma de comunicar cada proposta, como adverte Maraschin³³.

Ainda na perspectiva de criar e distribuir valor às partes envolvidas, Duzert³⁴ sugere a elaboração de uma matriz de negociações complexas que seja baseada em princípios. Neste

³¹ SILVA, Mariano Andrade da et al. Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho. *Ciência e Cultura*, v. 72, n. 2, p. 21-28, 2020.

³² DUZERT, Yann; SPINOLA, Ana Tereza. Negociação em Situação de Crise e a Matriz de Negociações Complexas. *International Association for the Scientific Knowledge (IASK)*, Porto, Global Management, 2008.

³³ MARASCHIN, Márcia Uggeri (coord). *Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard*. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, 2017.

³⁴ DUZERT, Yann; SPINOLA, Ana Tereza. Negociação em Situação de Crise e a Matriz de Negociações Complexas. *International Association for the Scientific Knowledge (IASK)*, Porto, Global Management, 2008.

sentido, organizam-se as etapas de negociação (preparação, criação de valor, distribuição de valor e implementação), definem-se as formas pelas quais ocorrerão, bem como os indicadores do sucesso da composição.

4.1. A construção processual de direitos coletivos (e as estratégias orientadas por sua indisponibilidade)

Se compreendida a decisão judicial como um veículo de enunciação de norma jurídica, sua prolação num processo coletivo, com eficácia *erga omnes*, traduz não apenas uma composição de litígio coletivo, mas também o estabelecimento de princípios e regras peculiares à definição de direitos coletivos.

O dogma da indisponibilidade do interesse público, espreado na perspectiva dos danos ambientais e socioeconômicos múltiplos, corresponderia a uma primeira fronteira para a medição do conflito coletivo irradiado. Não se refere apenas a aspectos técnicos que dificultariam a transação, especialmente pelas incertezas científicas quanto à reparação do meio ambiente afetado, mas a uma compreensão de que os legitimados ativos não poderiam ceder na defesa dos interesses por eles tutelados.

Não obstante a indisponibilidade ainda seja um delimitador da técnica decisória inerente ao processo coletivo, na medida em que os interesses aqui tratados desafiarão a tutela mais apropriada à plenitude de sua eficácia social, nem sempre o provimento judicial conduzirá a uma satisfação integral destes direitos, ou por uma eventual deficiência de provas, ou por um desempenho processual pífio do legitimado coletivo, ou mesmo por circunstâncias que simplesmente não permitam sua exequibilidade.

No caso do processo coletivo pelos danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento da barragem em Brumadinho, havia essa dupla incerteza: se a integralidade dos pedidos seria comprovável e, assim, provida; e se o provimento, uma vez entregue, levaria a uma real satisfação dos atingidos. Daí a possibilidade de a mediação empregar-se, ponderando-se, enfim, sobre sua adequação técnica para compor o conflito, a necessidade ditada pela tutela dos direitos coletivos violados (à falta de uma opção menos onerosa aos atingidos) e a vantagem produzida pelo acordado, relativamente à segurança jurídica produzida e à eficácia da decisão homologatória.

4.2. A titularidade de direitos coletivos e a legitimação processual

De acordo com a legislação que trata do processo coletivo no Brasil, legitimam-se para o iniciar substitutos processuais dos titulares dos interesses envolvidos.³⁵ Não obstante o efeito prático que a solução legal implica, discute-se sobre uma possível restrição à participação popular – ou democrática – no processo, de molde a afetar até mesmo a integridade do contraditório entre as partes.

Mahler³⁶ destaca a importância da representatividade adequada dos interesses coletivos pelos legitimados ativos, evidenciando que a definição legal não a exaure, mas antes sugere uma presunção relativa de adequação. A depender da natureza do litígio, assim como dos interesses afetados, os elementos que definem tal legitimação podem não corresponder necessariamente a uma efetiva defesa dos direitos. Para além da pertinência temática, é preciso que o juízo analise também a própria performance processual do autor coletivo, enquanto possa ser uma característica relevante para a composição do litígio em si. Neste ponto, a autora³⁷ destaca que a atuação do substituto processual há de mensurar-se pela efetividade do contraditório:

Terá, assim, o legitimado coletivo o direito de utilizar de todos os instrumentos para influenciar na formação da convicção do magistrado ao longo de todo o processo. O exercício do contraditório estará garantido na medida em que o representante adequado, além de “participar” do processo, terá todas as possibilidades de interferir com argumentos, ideias, fatos novos, teses jurídicas, enfim, tudo para influenciar no conteúdo da decisão judicial (“direito de reação”).

Para a composição do litígio coletivo de Brumadinho, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública de Minas Gerais e a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais compareceram, pelo polo ativo, defendendo interesses significativamente diversos: das comunidades atingidas em seus modos tradicionais de vida; da população brumadense que foi deveras impactada pelo rompimento da barragem; dos ribeirinhos de toda bacia do Rio Paraopeba; dos governos estadual e municipais,

³⁵ Exemplificam a legitimação extraordinária o art. 5º da Lei 7.347/85 e o art. 82 da Lei 8.078/90.

³⁶ MAHLER, Elayne Maria Sampaio Rodrigues. *Processo coletivo: representação de pessoas ou de interesses? Uma ponderação e os reflexos sobre a legitimidade e a representatividade adequada*. Orientador: Humberto Dalla Bernardina de Pinho. 2011. 189p. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/9523/2/Elayne%20Maria%20Sampaio%20Rodrigues%20Mahler%20-%20textual.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

³⁷ Idem, p. 64.

que tiveram suas receitas orçamentárias comprometidas com a queda de atividades produtivas. Afora o prejuízo irradiado pela contaminação ambiental, cuja compensação seria inestimável.

Se, por um lado, os autores coletivos correspondem a instituições que tradicionalmente defendem direitos coletivos, seja pela previsão legal expressa, seja por seu desempenho “ativo”, houve, neste caso, a cautela por parte de seus integrantes de promover a oitiva dos interessados, mediante realização de reuniões e encontros, nomeadamente de modo virtual, até por causa das restrições sanitárias exigidas pelo combate à pandemia do coronavírus. Assim, tinha-se presente uma preocupação constante de referir as discussões e as etapas de negociação à população diretamente interessada.

Se as ações coletivas se iniciaram sob os auspícios do princípio do contraditório, a partir do momento em que as partes acordaram quanto à mediação feita pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, já não faria sentido a contraposição de fatos, argumentos e teses com a preocupação de influenciar a formação do juízo. Colocou-se em pauta a proposta de acordo, elaborada com base em estudos técnicos relativamente à extensão dos danos, com garantia às partes de transigirem sobre seus termos. E, como já mencionado, os avanços na negociação foram graduais, até se alcançar a composição final, como homologada.³⁸

4.3 A flexibilidade procedimental em negociações complexas

Muito embora a literatura aponte para métodos pertinentes a negociações complexas³⁹⁻⁴⁰, Tartuce⁴¹ indica a flexibilidade do procedimento como uma característica da mediação, a assegurar ao mediador a aplicação de técnicas múltiplas para aproximar as partes em diálogo.

De fato, na mediação, um terceiro atuará para viabilizar a composição de um litígio, preservando algum relacionamento entre as partes. Exatamente o caso da mineradora Vale e os legitimados coletivos, no tocante à manutenção das atividades empresariais daquela e o

³⁸ Importante destacar a pertinência entre os pedidos, como formulados nas ações civis públicas, e os termos acordados, especialmente para satisfazer todas as obrigações previstas para a mineradora. Outrossim, seria ainda discutível se os resultados finais que foram ajustados entre as partes seriam proporcionalmente satisfatórios a todos os atingidos, a se considerar a distribuição das prestações pecuniárias, obras e serviços que constam do acordo.

³⁹ DUZERT, Yann; SPINOLA, Ana Tereza. *Negociação em Situação de Crise e a Matriz de Negociações Complexas. International Association for the Scientific Knowledge (IASK)*, Porto, Global Management, 2008.

⁴⁰ MARASCHIN, Márcia Uggeri (coord). *Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard*. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, 2017.

⁴¹ TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2018.

cumprimento de obrigações regulatórias pelo Estado (embora tais relações não tenham sido versadas no acordo).

No caso, a construção de premissas básicas levaria ao sucesso da mediação: o reconhecimento da responsabilidade civil da mineradora Vale; os estudos técnicos que dimensionaram minimamente os danos irradiados pelo rompimento de sua barragem; a cooperação entre os legitimados ativos, no sentido de afinarem distintas expectativas institucionais em prol de objetivos processuais comuns; a celebração de acordos parciais, viabilizando pretensões reparatórias mais simples de serem satisfeitas; a adoção de técnicas de negociação proativas, que buscavam resultados concretos para os atingidos.

5. As entregas jurisdicionais e a efetividade do direito

O acordo que foi homologado em 04 de fevereiro de 2021 resultou das tratativas e entendimentos firmados entre as partes, realizadas num ambiente desafiador, a dificuldade de compor tecnicamente o objeto, os interesses envolvidos (sobretudo econômicos) e, ainda, as estreitas possibilidades de diálogo sobre direitos indisponíveis. Tais desafios, no entanto, foram enfrentados, viabilizando a composição, conforme analisado a seguir.

5.1. Do objeto do acordo

O acordo foi firmado para definir as “obrigações de fazer e de pagar da Vale, visando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do Rompimento, e seus desdobramentos, conforme a solução e adequação técnicas definidas para cada situação (cláusula 1.1)”. Abrange, pois, a reparação socioeconômica de toda comunidade atingida e também a recuperação socioambiental em relação às áreas degradadas.

5.1.1. Reparação socioeconômica

A reparação socioeconômica será feita por meio de pagamentos e pela execução de

projetos e ações sociais, que respeitam os modos de vida locais, a autonomia das pessoas atingidas e o fortalecimento dos serviços públicos (cláusulas 3.1 e 3.2 do acordo).

Dentre os projetos, destacam-se: o atendimento direto às demandas das cinco comunidades atingidas, inclusive pela previsão de meios de concessão de crédito e de microcrédito; a transferência de renda aos atingidos; o incremento de serviços municipais, a exemplo de estruturas de segurança e de defesa civil, comunicação (inclusive a móvel para áreas rurais) e iluminação pública (até com cabeamento subterrâneo em áreas de interesse histórico ou cultural), melhorias no sistema viário e em edificações da rede escolar; a construção de áreas de lazer e investimento no patrimônio imaterial; o fortalecimento de serviços assistenciais; o apoio à atividade agropecuária; a regularização fundiária urbana e revisão de plano diretor.

Na recuperação socioeconômica, o acordo prevê o financiamento de projetos de vinte e seis municípios afetados, segundo critérios previamente estabelecidos. Especificamente para Brumadinho, são previstos projetos que compreendem a realização de construções e de reformas em prédios públicos, a capacitação laboral e o fortalecimento de serviços municipais. Destacam-se também as macroestratégias para transição a uma nova economia local, para a integração do território e a gestão de recursos hídricos, para a governança inteligente e a inovação social e para a qualidade de vida e o enfrentamento das vulnerabilidades socioespaciais.

O acordo estabeleceu também obrigações no desenvolvimento da mobilidade urbana e metropolitana, com a recuperação de vias, a construção de rodoanel e a realização de investimentos no metrô da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Enfim, quanto ao fortalecimento do serviço público estadual, consagraram-se no acordo sessenta e seis projetos, atendendo a necessidades de órgãos diretamente relacionados às ações previstas no acordo, mas também contemplando objetivos que não correspondem aos interesses da comunidade atingida ou das áreas ambientalmente afetadas.

Previu-se, ainda, a possibilidade de ampliação das ações de reparação socioeconômica, a depender dos resultados obtidos pelos Estudos de Avaliação de Risco à Saúde Humana e Risco Ecológico (ERSHRE), Morbimortalidade e Zoneamento Agropecuário Produtivo (cláusulas 3.7 e 3.8 do acordo).

5.1.2. Reparação socioambiental

Na cláusula 2.1 do acordo, estão compreendidas as ações para reparação integral socioambiental, que consideram a situação anterior ao rompimento da barragem e não possuem limitação de valor para seu custeio, e para a compensação ambiental, relativamente aos danos irreparáveis.

A reparação integral socioambiental compreende a recuperação da Bacia do Rio Paraopeba, prevendo ações diferenciadas pelos trechos afetados, sempre sob a supervisão dos órgãos ambientais do Estado. As ações que são detalhadas no Anexo II.1 do acordo não estão sujeitas a limitação de valor.

A compensação ambiental, por sua vez, prevê, no Anexo II.2 do acordo, doze projetos que serão custeados ao limite de valor previamente estabelecido, a exemplo de medidas de saneamento básico, controle de zoonoses, estruturação de unidade de conservação.

Com esta abrangência, o acordo expressamente não alcança a indenização por danos individuais ou individuais homogêneos (cláusula 3.6 do acordo).

5.2. Do valor da indenização e de seu pagamento

Na cláusula 4.1 do acordo, as obrigações acordadas e as reparações socioambientais e socioeconômicas já pagas pela Vale têm estimado seu valor econômico em R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e nove reais), considerando, pois, o alcance do objeto do acordo, como mencionado no item anterior.

O valor de R\$ 26.412.660.134,00 (vinte e seis bilhões, quatrocentos e doze milhões, seiscentos e sessenta mil, cento e trinta e quatro reais) “representa o limite máximo a ser investido, custeado ou despendido pela Vale no cumprimento das obrigações de reparação e compensação socioeconômica e compensação dos danos socioambientais já conhecidos (cláusula 4.2)”.⁴² No teto, não estão abrangidas despesas relativas à reparação socioambiental, considerando seu valor integral; o ressarcimento por danos individuais; despesas com acomodação emergencial de atingidos; estudos e perícias específicas; demandas emergenciais extraordinárias (cláusula 4.3 do acordo).

⁴² O valor econômico do acordo corresponde ao teto de gastos e o somatório dos valores anteriormente bloqueados pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

De acordo com a cláusula 4.4 do acordo, os recursos possuem uma prévia destinação. Assim, estabelecem-se limitações para o custeio de ações:

- R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) serão destinados a projetos das cinco comunidades atingidas, conforme consta do Anexo I.1, sendo que, no mínimo, um terço será reservado para projetos de crédito e de microcrédito para os atingidos;

- R\$ 4.400.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) serão utilizados na transferência de renda, conforme especificações do Anexo I.2, admitido o remanejamento destes recursos para os projetos sociais do Anexo I.1;

- R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) serão empregados na recuperação da Bacia do Rio Paraopeba, conforme detalhamento feito no Anexo I.3, com execução de projetos pela própria Vale;

- a quantia de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais) servirá ao custeio de projetos em Brumadinho, conforme detalhamento feito no Anexo I.4, com execução de projetos pela própria Vale;

- R\$ 1.550.000.000,00 (um bilhão, quinhentos e cinquenta milhões de reais) serão utilizados para a reparação socioambiental dos danos já conhecidos, conforme detalhamento feito no Anexo II.2, com execução de projetos pela própria Vale;

- R\$ 2.050.000.000,00 (dois bilhões e cinquenta milhões de reais) destinam-se ao custeio de projetos de segurança hídrica, conforme detalhamento feito no Anexo II.3, com execução de projetos pelo Estado de Minas;

- R\$ 4.950.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos e cinquenta milhões de reais) serão destinados à operacionalização e execução de projeto de mobilidade, conforme detalhamento feito no Anexo III, com execução de projetos pela própria Vale;

- a quantia de R\$ 3.650.000.000,00 (três bilhões, seiscentos e cinquenta milhões de reais) servirá à operacionalização e execução de projeto de fortalecimento do serviço público, conforme detalhamento feito no Anexo IV, com execução de projetos pelo Estado de Minas Gerais;

- R\$ 135.000.000,00 (cento e trinta e cinco milhões de reais) destinam-se à construção de biofábrica Wolbachia e reestruturação da Fundação Ezequiel Dias – FUNED;

- R\$ 310.000.000,00 (trezentos e dez milhões de reais) servirão ao custeio de despesas correntes do Estado, inclusive contratações temporárias de pessoal em função do rompimento da barragem e do cumprimento do acordo;

- R\$ 700.000.000,00 (setecentos milhões de reais) serão utilizados no custeio de

estruturas de apoio, a exemplo das assessorias técnicas às comunidades atingidas;

- R\$ 71.040.828,00 (setenta e um milhões, quarenta mil, oitocentos e vinte e oito reais) destina-se ao custeio de obrigações do TAC – Bombeiros e R\$ 96.619.306,00 (noventa e seis milhões, seiscentos e dezenove mil, trezentos e seis reais), ao TAC – Defesa Civil, conforme detalhamento feito no Anexo V;

- a quantia de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais) corresponde à indenização antecipada pela Vale.

A se considerar que o prazo de vigência do acordo é de dez anos, admitida dilação quanto às obrigações que ficarem pendentes de cumprimento, previu-se o reajuste nos desembolsos, aplicando-se o IPCA ou o índice que vier a substituí-lo em relação ao período entre a data de homologação do acordo e o efetivo pagamento (cláusula 4.6 do acordo).

5.3. Da forma de cumprimento das obrigações

A maneira pela qual as obrigações de fazer e de pagar devem ser cumpridas foi inicialmente fixada no acordo, inclusive em relação às obras a serem executadas pelo Estado, a se considerar tanto as ações para reparação socioambiental como socioeconômica.

À Vale atribuiu-se a execução de obras em Brumadinho e, eventualmente, em outros municípios que tenham sido afetados, além das obras necessárias para haver a compensação e a recuperação socioambiental (a execução do projeto da biofábrica define-se por uma governança própria). No acordo, previu-se a validação das decisões pelos compromitentes, a participação social e a atuação de auditorias independentes quanto ao controle da execução do acordado.

Estabeleceu-se um padrão para o gerenciamento das obrigações de fazer por parte da Vale. Via de regra, os projetos mencionados no acordo terão seu detalhamento feito pela Vale⁴³. Tal detalhamento consiste numa análise de viabilidade técnica e financeira de cada ação, com a apresentação de escopo detalhado, mencionando cronograma, custos estimados e resultados esperados (inclusive por meio de indicadores, metas e marcos de entrega).

⁴³ Os projetos que não serão detalhados pela Vale correspondem às obrigações voltadas para recuperação socioambiental, que serão especificados por auditoria contratada para este fim, além das obras que ficarão sob a execução direta do Estado de Minas Gerais. No que diz respeito às obrigações de pagar, o detalhamento do programa de transferência de renda à população atingida foi atribuído ao Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública de Minas Gerais.

O detalhamento, uma vez concluído, será apresentado aos compromitentes do acordo para sua validação. Se aprovado, prevê-se a elaboração de projetos executivos em até cento e oitenta dias, para, enfim, iniciar-se a execução (estimando-se sua disposição por etapas, por razões técnicas, relativamente ao atendimento das metas físicas do projeto, mas também por um imperativo de controle financeiro).

Para a execução de obrigações de fazer quanto à recuperação socioambiental, a Vale contratará empresa para elaborar programa, plano ou capítulo de reparação ambiental. Sobre seu resultado, uma auditoria analisará e produzirá relatório, para, enfim, os órgãos competentes do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA) aprovarem. Somente após, os compromitentes validam, para início de execução por parte da Vale.

Ao Estado, atribui-se a execução das obrigações de fazer referentes à segurança hídrica e de mobilidade (se necessário, também providenciará medidas para prevenção ou contenção de riscos decorrentes do rompimento). Para tais ações, o acordo prevê à Vale o cumprimento de obrigação de pagar, de modo que, havendo o repasse segundo o calendário acordado, o próprio Estado promoverá as ações a ele atribuídas, observando a legislação aplicável a setor público (nomeadamente quanto às contratações que vier a efetuar e à gestão financeira dos recursos).⁴⁴

A participação popular é prevista ao longo do acordo, especificamente quanto aos projetos relativos às demandas das comunidades atingidas, à recuperação da Bacia do Paraopeba e nas intervenções feitas a serem feitas em Brumadinho. Houve uma delimitação do alcance da participação dos atingidos às iniciativas locais, por meio de consulta “prévia, livre e informada (cláusula 11.11 do acordo)”, consoante o assessoramento técnico independente que se garantiu às comunidades atingidas.

No que diz respeito às obrigações de pagar, a Vale compromete-se a fazer o custeio direto de projetos, em conformidade aos prazos ajustados, a contar do trânsito em julgado da homologação do acordo, sem prejuízo da liberação dos recursos depositados anteriormente em juízo.⁴⁵

⁴⁴ No acordo, exige-se que as operações financeiras sejam feitas por meio de instituições oficiais, utilizando contas específicas por ação ou projeto, afastadas as disposições da Lei Complementar nº 151/2015.

⁴⁵ Inclui o custeio dos projetos de demandas comunitárias, a transferência de renda aos atingidos, as ações de fortalecimento do serviço público estadual, as ações emergenciais necessárias por causa do rompimento, o cumprimento do termo de ajustamento de conduta dos bombeiros e da defesa civil, além do aporte de recursos para manutenção das estruturas de apoio.

6. Considerações finais

Não há dúvida de que o acordo para reparação dos danos socioambientais e socioeconômicos, decorrentes do rompimento da barragem B1 do Complexo Minerário do “Córrego do Feijão”, resulta de um grande esforço de cooperação entre as partes comprometidas, para transigir sobre a melhor forma de tutelar os direitos coletivos afetados.

Mormente o avançado desenvolvimento da teorização do processo coletivo no Brasil, o acordo também representa uma experiência única para “testar” alguns de seus postulados: sobre os critérios que são efetivamente úteis para identificar um problema, um conflito como sendo coletivo, estrutural ou irradiante; se existiria medida de grandeza para a intensidade e o alcance do que seria um problema transindividual; que técnicas (de autocomposição) seriam mais adequadas para ajustar proporcionalmente um problema estrutural à sua respectiva decisão; se a participação popular condicionaria a efetividade de um acordo coletivo; quais seriam as estratégias – e respectivos critério de sua escolha – para o cumprimento de decisões coletivas, estruturais.

Por outro lado, problematiza-se, à luz do processo coletivo, qual seria a natureza do acordo, considerado o alcance do que foi homologado. Não se amolda à categoria do processo estrutural, porque, embora enfrentasse um problema na segurança de barragens de rejeitos de mineração, não promoveu nem uma mudança ou aperfeiçoamento na regulação estatal, tampouco previu ou estabeleceu obrigações para os mineradores. Até por isso, o acordo também não atenderia à principal característica do processo estratégico, uma vez que não se ateu a alcançar qualquer objetivo que transcendesse àquilo que era estritamente peticionado.

A se considerar a mediação, como feita para compor o litígio estabelecido a partir de Brumadinho, o flexibilizar de procedimento e da forma de estabelecer o diálogo entre as partes parece indicar uma mudança não apenas na performance processual dos atores processuais, mas também sinaliza para uma necessária reflexão sobre o processo coletivo em si. Talvez as categorias jurídicas atuais para que se estabeleçam efetivas soluções coletivas a partir de processos precise transcender o positivado, seja o legislado, seja o julgado, dependa do enfrentamento das dicotomias do ativismo judicial, busque sua legitimidade na responsividade social, sem, contudo, perder a indispensável segurança jurídica.

Enfim, além de resposta a um litígio coletivo irradiante, a celebração de um acordo para reparação de danos socioambientais e socioeconômicos oferece caminhos para o aprimoramento do próprio direito. Ainda que se admita, na transação, que soluções pragmáticas

ocorram, superando os caminhos triviais do devido processo legal, há vetores constitucionais de interpretação que precisam ser observados, a fim de que os direitos coletivos sejam efetivamente tutelados.

Referências

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BONNA, Alexandre Pereira. *Danos em massa e os punitive damages*. Orientador: Pastora do Socorro Teixeira Leal. 2015. 162p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/7542/1/Dissertacao_DanosMassaPunitive.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

CARVALHO, Leandro Coelho de. *Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via Defensoria Pública em Brumadinho*. Orientador: Fernando Gonzaga Jayme. 2021. 183p. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/36979/7/Solu%20de%20conflitos%20em%20ambientes%20dominados%20por%20litigantes%20habituais%20e%20os%20acordos%20individuais%20via%20DP%20em%20Brumadinho%20-%20Leandro%20Coelho%20de%20Carvalho%20%28disserta%29.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

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*, v. 303, p. 45-81, 2020.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, 2016, 15.15: 111-142.

DUZERT, Yann; SPINOLA, Ana Tereza. Negociação em Situação de Crise e a Matriz de Negociações Complexas. *International Association for the Scientific Knowledge (IASK)*, Porto, Global Management, 2008.

GONÇALVES, Samuel Alvarenga. *Crise do processo coletivo brasileiro: papel do ministério público e as sentenças materialmente complexas contra a administração pública*. Orientador: Sérgio Shimura. 2018. 297p. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/21347/2/Samuel%20Alvarenga%20Gon%C3%A7alves.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

KOKKE, Marcelo. Responsabilidade civil e dano ambiental individual no desastre de Brumadinho. *Revista IBERC*, Minas Gerais, v. 2, n. 1, p. 01–15, jan.-abr./2019.

LEITE, José Rubens M. e AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MAHLER, Elayne Maria Sampaio Rodrigues. *Processo coletivo: representação de pessoas ou de interesses? Uma ponderação e os reflexos sobre a legitimidade e a representatividade adequada*. Orientador: Humberto Dalla Bernardina de Pinho. 2011. 189p. Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/bitstream/1/9523/2/Elayne%20Maria%20Sampaio%20Rodrigues%20Mahler%20-%20textual.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2022.

MARASCHIN, Márcia Uggeri (coord). *Manual de Negociação Baseado na Teoria de Harvard*. Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal. Brasília: EAGU, 2017.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Mediação, processo estrutural e políticas públicas. *Revista Consultor Jurídico*, 2020.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito Ambiental esquematizado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SILVA, Mariano Andrade da et al. Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho. *Ciência e Cultura*, v. 72, n. 2, p. 21-28, 2020.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2018.

THOMÉ, Débora Dias. O poder judiciário e a efetivação de políticas públicas: a mediação como padrão de atuação nos processos coletivos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 2011, 7.7.

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

VITORELLI, Edilson. Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos. In: VITORELLI, Edilson; ZANETI JR, Hermes (coord.). *Casebook de processo coletivo: estudos de processo a partir de casos: tutela jurisdicional coletiva*. São Paulo: Almedina, p. 20-44, 2020. v. 1.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

Recebido em: 30/11/2021
1º Parecer em: 07/12/2021
2º Parecer em: 04/02/2022
3º Parecer em: 05/02/2022
4º Parecer em: 25/04/2022
5º Parecer em: 26/04/2022