

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação

Leandro Coelho de Carvalho

**SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM AMBIENTES DOMINADOS
POR LITIGANTES HABITUAIS E OS ACORDOS INDIVIDUAIS
VIA DEFENSORIA PUBLICA EM BRUMADINHO**

Belo Horizonte

2021

Leandro Coelho de Carvalho

**SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM AMBIENTES DOMINADOS
POR LITIGANTES HABITUAIS E OS ACORDOS INDIVIDUAIS
VIA DEFENSORIA PUBLICA EM BRUMADINHO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade.

Área de Estudo: Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme.

Belo Horizonte

2021

C331s Carvalho, Leandro Coelho de
Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via Defensoria Pública em Brumadinho / Leandro Coelho de Carvalho. — 2021.

Orientador: Fernando Gonzaga Jayme. .
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Processo civil – Brasil – Teses 2. Resolução de disputas (Direito)
3. Degradação ambiental – Teses 4. Defensores públicos I. Título

CDU(1976) 347.9(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Secretaria de Pós-Graduação

CERTIDÃO

CERTIFICO, para os devidos fins e a pedido do interessado, que **LEANDRO COELHO DE CARVALHO** defendeu dissertação de Mestrado sob o título "SOLUÇÃO DE CONFLITOS EM AMBIENTES DOMINADOS POR LITIGANTES HABITUAIS E OS ACORDOS INDIVIDUAIS VIA DEFENSORIA PÚBLICA EM BRUMADINHO", aos quinze dias do mês de abril do ano de dois mil vinte e um, perante a banca examinadora composta pelos Professores Doutores Fernando Gonzaga Jayme (Orientador/UFMG), Gláucio Ferreira Maciel Goncalves (UFMG) e André Ribeiro Giamberardino (UFPR), que consideraram o candidato "**aprovado**" com a nota **100**.

Informamos que o interessado cumpriu todos os requisitos exigidos pelo curso e recebeu o título de Mestre, bem como todos os direitos que lhe confere o título. É o que me cumpre certificar, pelo que eu, Thomas da Rosa de Bustamante, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, lavro a presente certidão que dato e assino.

Belo Horizonte, 08 de julho de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Thomas da Rosa de Bustamante**, **Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 08/07/2021, às 21:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0827283** e o código CRC **F0AAEF13**.

À Karina, essa mulher incrível, por quem me apaixono cada dia mais.

Ao Claurídio e à Regina,
a quem devo tudo.

Ao Rodrigo, melhor amigo e inspiração acadêmica. À Cláudia, irmã com que a vida me brindou.

AGRADECIMENTOS

Nenhum trabalho acadêmico é factível sem o apoio e o incentivo de várias pessoas que, conscientemente ou não, contribuem para o amadurecimento das ideias. Em breves linhas, registro meu sincero agradecimento a algumas delas:

- À minha família, em primeiro lugar. É um privilégio amar e ser amado pelas pessoas mais importantes na minha vida. Agradeço, sobretudo, à Karina e ao Rodrigo, pela constante troca de ideias e suporte irrestrito a este trabalho.

- A meu orientador, Dr. Fernando Gonzaga Jayme, professor de vida e não só do Direito, pessoa de sensibilidade ímpar, pelo acolhimento e apoio contínuo.

- Ao Dr. André Ribeiro Giamberardino, pela atenção e disponibilidade, e ao Dr. Gláucio Ferreira Maciel Gonçalves, quem admiro muito, homem cuja vasta competência só é superada pela forma humilde e cordata com que nos ensina.

- É necessário reconhecer o excepcional trabalho prestado pelo corpo docente da UFMG, cujas lições poderão ser reconhecidas no corpo do texto. Com maior ênfase, gostaria de agradecer os demais professores diretamente envolvidos na minha formação: Dr. Érico Andrade, Dra. Mônica Sette Lopes e, com carinho, ao Dr. João Alberto de Almeida e à Dra. Renata Christiana Vieira Maia. Os debates nessas aulas foram tão agradáveis quanto profícuos.

- Ao amigo e brilhante colega Cirilo Vargas, minha gratidão pelo incentivo e mentoria antes e durante o ingresso no mestrado.

- A todas e todos colegas da pós, aqui representados no amigo Pedro Freitas. Agradeço em especial aos irmãos alvinegros Christiano Alves, Daniel Calazans e Lucas Sena, pela amizade e suporte durante o percurso compartilhado.

- A todas as pessoas na DPMG que viabilizaram a realização da pesquisa e foram gentis o bastante ao dividir comigo parte do seu conhecimento. Destaco os amigos que mais diretamente contribuíram para esta pesquisa: Antônio Lopes, Aylton Magalhães, Marina Lage, Raquel Gomes e Sara Cordeiro.

Muito obrigado!

“É uma maravilha que eu não tenha abandonado todos os meus ideais, eles parecem tão absurdos e impraticáveis. No entanto apego-me a eles, porque eu ainda acredito, apesar de tudo, que as pessoas são verdadeiramente boas de coração“
(Anne M. Frank)

RESUMO

As disparidades econômicas, culturais, técnicas e jurídicas que marcam as relações entre litigantes habituais e eventuais, intensificadas por novas tecnologias, comprometem o equilíbrio mínimo de forças que se espera para viabilizar o diálogo e a justa superação do litígio por meio da autocomposição.

É exatamente esta a situação enfrentada pelos moradores de Brumadinho após o desastre ambiental causado pela Vale S/A. Muitos deles firmaram acordos individuais com a empresa por meio da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, para serem ressarcidos de imediato pelos danos sofridos.

Na origem, o desastre ambiental em Brumadinho/MG emulou tragédia antecedente em Mariana/MG, cujas consequências, todavia, foram diversas. São comparadas as duas situações, e analisado em concreto se aqueles acordos individuais são adequados, mesmo diante do desequilíbrio entre as partes ou se, seria preferível a via judicial.

São ponderados os prós e os contras da litigância, regida sob a lógica do processo participativo, e do termo de compromisso gestado pela DPMG, para aclarar a tomada de decisão no caso de Brumadinho e outros semelhantes – que, na visão deste trabalho, só pode ser legada ao destinatário do serviço público, mas exige consentimento informado e mínima simetria entre os signatários.

Palavras-chave: Brumadinho. Vale S/A. Métodos de solução de conflitos (MASC's). Conflitos multitudinários. Efetividade. Litigantes habituais e eventuais. Defensoria Pública. Acordos individuais.

ABSTRACT

Economic, cultural, technical and legal disparities that mark the relationship between repeat and one shotter players, intensified by new technologies, compromise the minimum balance of forces expected to enable dialogue and the just overcoming of the dispute through self-composition.

This is exactly the situation faced by the Brumadinho's residents after the environmental disaster caused by Vale S/A. Many of them signed individual agreements with the company through the Minas Gerais Public Defender's Office, to be immediately compensated for the suffered damage.

Originally, the environmental disaster in Brumadinho/MG emulated a previous tragedy in Mariana/MG, whose consequences, however, were diverse. The two situations are compared and analyzed in particular whether those individual agreements are appropriate, even in the face of imbalance between the parties or whether the judicial route would be preferable.

The pros and cons of litigation, governed by the logic of the cooperative process, and the commitment term created by DPMG, are weighted to clarify the decision-making in the case of Brumadinho and similar others - which, in the view of this work, can only be bequeathed to the public service's addressee, but requires informed consent and minimal symmetry between the signatories.

Keywords: Brumadinho. Vale S/A. Alternative Dispute Resolutions (ADR's). Mass conflicts. Effectiveness. Repeat players and one-shotters. Public Defender's Office. Individual agreements.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Efeitos nas condições de vida e saúde da população20

GRÁFICO 1 – Volume de rejeitos lançados em rompimentos de barragens (1915-2015).....92

GRÁFICO 2 – Quilômetros de rejeitos lançados em rompimentos de barragens (1915-2015).....92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABF – *L'Arbitro Bancario Finanziario*

ACP – Ação Civil Pública

ADR – *Alternative Dispute Resolution*

AGE – Advocacia Geral do Estado

ALEMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

ANA – Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico

ANM – Agência Nacional de Mineração

CC – Conflito de Competência

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CEJUSC – Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPP – Código de Processo Penal

CPR – *Civil Procedure Rules*

CR – Constituição da República

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

DPU – Defensoria Pública da União

DPES – Defensoria Pública do Espírito Santo

EC – Emenda Constitucional

EMATER/MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

ENE – *Early Neutral Evaluation*

EUA – Estados Unidos da América

EIA-RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GDPR – *General Data Protection Regulation*

IA – Inteligência Artificial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICoC – Índice de Composição de Conflitos
IRDR – Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
JESP – Juizado Especial
LACP – Lei da Ação Civil Pública
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MASC – Meio Alternativo de Solução de Conflitos
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPF – Ministério Público Federal
MPT – Ministério Público do Trabalho
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ODR – *Online Dispute Resolution*
ONU – Organização das Nações Unidas
PAIA – Programa de Assistência Integral aos Assistidos
PJe – Processo Judicial Eletrônico
PIM – Programa de Intermediação Mediada
RE – Recurso Extraordinário
REsp – Recurso Especial
SIGBM – Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração
SNISB – Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TAP – Termo de Ajustamento Preliminar
TC – Termo de Compromisso
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
TTAC – Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
WJP – *World Justice Project*
ZAS – Zona de Autossalvamento
ZPO – *Zivilprozessordnung* (Código de Processo Civil austríaco)

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1. NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	14
CAPÍTULO 2. O DESASTRE SOCIOAMBIENTAL EM BRUMADINHO/MG	18
2.1. “Museu de grandes novidades”.....	18
2.2. Atuação coletiva na resolução dos litígios.	23
2.3. Histórico dos termos de acordo individuais firmados entre Defensoria Pública de Minas Gerais e Vale S/A.	27
CAPÍTULO 3. INTROITO AO ESTUDO DA EFETIVIDADE E OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NOS DIAS DE HOJE	34
3.1. Ainda o processo efetivo?.....	35
3.2. Métodos adequados (em vez de alternativos) de solução de conflitos, e por que a terminologia não importa tanto.....	38
3.3. Avanços na abordagem teórica e gestão dos processos.....	43
3.4. Desafios na contemporaneidade.....	47
CAPÍTULO 4. CONTRA O ACORDO? LITIGANTES HABITUAIS E AUTOCOMPOSIÇÃO.....	57
CAPÍTULO 5. A SOLUÇÃO COOPERATIVA NA SEARA JUDICIAL COMO PARÂMETRO.....	67
5.1. Do protagonismo judicial à participação.....	69
5.2. Deveres de cooperação processual e sua aplicabilidade aos casos oriundos do rompimento de Córrego do Feijão.....	74
5.2.1. Principais deveres judiciais inerentes à cooperação.	75
5.2.2. Deveres de cooperação das partes.....	78
5.3. O processo justo e críticas à cooperação.	79
5.4. O processo e o tempo.....	85
CAPÍTULO 6. UM PASSO ATRÁS: A RESPOSTA NA TRAGÉDIA DE MARIANA ..	91
6.1. Inês era morta, mas o protagonismo Judiciário foi excessivo	93
6.2. Impacto do uso de métodos extrajudiciais.....	99
CAPÍTULO 7. A CURVA DE APRENDIZAGEM EM BRUMADINHO	105
7.1. Principais características dos acordos.....	106
7.2. Críticas às soluções individuais.	113
7.3. A efetividade que importa é aquela sob a ótica do usuário.....	121
7.4. Um passo adiante: possível reutilização da metodologia.....	128

CAPÍTULO 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
REFERÊNCIAS	140
ANEXO - Termo de compromisso firmado entre DPMG e Vale S/A	159

CAPÍTULO 1

NOTAS INTRODUTÓRIAS

“Eu sou eu e minha circunstância, e se
não salvo a ela, não me salvo a mim.”
(Jose Ortega Y Gasset)

Esta dissertação aborda a metodologia autocompositiva aplicada para resolver conflitos surgidos a partir da tragédia do rompimento de barragem da Vale S/A em Brumadinho. A ideia é tratá-la especificamente, mas sempre correlacionado a discurso mais amplo de análise dos meios para solução de conflitos multitudinários em ambientes dominados por litigantes habituais, que abrange a gestão processual das lides porventura deduzidas em juízo.

Não é “moldura”, por não implicar recorte metodológico estrito, fechado e continente de situação irreproduzível, adstrita ao passado, mas “pano de fundo” a partir do qual a discussão será desenvolvida. Soa pertinente a analogia com a micro-história, gênero historiográfico originado na Itália cujo expoente é Carlo Ginzburg, autor de “O queijo e os vermes”. É dizer: o objeto do estudo é específico, opera em escala relativamente menor, mas intenciona compreender e desvelar realidades conjunturais que sirvam de ensaio para reaproveitamento futuro. Trata de evento singular, mas a lógica que anima a pesquisa é prospectiva.

O rompimento da barragem Córrego do Feijão, em Brumadinho, é um excelente caso para análise. É bastante conhecido, foram muitos os danos causados, da perda de vidas humanas à devastação ambiental incalculável, com prejuízos de toda ordem. Além disso, espelha tragédia anterior na Bacia do Rio Doce, semelhante em vários aspectos na origem, mas cujo tratamento foi outro, e que por isso funciona como proveitoso elemento comparativo. Em ambos houve fortes pressões midiática e popular, e daí seguiram uma miríade de providências jurídicas: multas administrativas, persecução penal, ações cíveis coletivas e individuais às centenas, nas justiças comum e trabalhista. Ao contrário da anterior, no entanto, não foi criada uma fundação que servisse de intermediária no pagamento das compensações pelos danos causados.

Dentro e fora do meio judicial, o *know-how* adquirido em Mariana

possibilitou às instituições públicas e aos próprios atingidos pensar estratégias mais eficientes. Como se verá, os gastos com a estrutura burocrática da Renova puderam ser direcionados às famílias e a sua lentidão em resguardar as vítimas foi substituída por um procedimento extrajudicial muito mais célere. Isto porque, a reboque da tragédia, uma das grandes novidades foi o termo de compromisso entre a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a Vale S/A em abril de 2019. Passados pouco mais de dois meses após o rompimento da barragem no Córrego do Feijão, o pacto fixou parâmetros objetivos para (o piso da) reparação civil às pessoas vitimadas pela catástrofe.

Para os efeitos deste trabalho, não importa tanto a matéria litigiosa, mas sobretudo a forma de composição dos conflitos. Também não se refere aqui a *conflitos* multitudinários (relativos a multidão) como sinônimo de *litisconsórcio* multitudinário. Por vezes, o raciocínio será percebido como noção “atomizada” dos litígios e, outras, reverente ao tratamento “molecular” imposto pelo Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública¹. O que se visou, na verdade, foi universalizar questionamentos postos à luz do caso concreto, sem a pretensão nem o compromisso de entregar respostas definitivas.

Para facilitar a contextualização dos acordos firmados, o segundo e sexto capítulos são dedicados a uma exposição relativamente detalhada das consequências jurídicas dos rompimentos das barragens em Brumadinho, no ano de 2019, e Mariana, em 2015, com o olhar voltado para as vantagens dos litigantes habituais e possibilidades de gestão processual.

O capítulo 2, preponderantemente descritivo, trata do caso concreto eleito para análise dos métodos empregados na solução das disputas. Tanto o histórico da origem dos problemas quanto do termo em si, documento que é a base para a discussão deste trabalho, são esmiuçados para que se tenha uma noção tão exata quanto possível da complexidade, variedade e extensão, no tempo e espaço, dos conflitos originados a partir da ruína da estrutura. Era importante que fosse tratada desde logo porque estará sempre em segundo plano de qualquer debate desenvolvido na sequência. A tragédia em Mariana, embora cronologicamente anterior, só é abordada no sexto capítulo. Esta estrutura foi pensada para que se pudesse encarar os desdobramentos do evento mais antigo com olhar crítico,

¹Observações deste parágrafo partem de apontamentos em DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*, vol. 4. Salvador: JusPodivm, 2007, p. 30-34.

comparando-os a Brumadinho sob o prisma da efetividade, já que a esta altura alguns pressupostos da análise já terão sido estabelecidos.

A dissertação tem um caráter proposital e declaradamente pragmático, complementado pelo substrato teórico inafastável das conclusões apresentadas. Por isso, do terceiro ao quinto capítulos são assentadas premissas universalizáveis a conflitos de natureza semelhante, a partir das quais será finalmente possível destrinchar os acordos firmados.

O capítulo 3 aborda o tema da efetividade, dentro e fora do processo, com ênfase na adequação dos meios de solução dos conflitos e sua evolução até a modernidade. O capítulo 4 expõe a interessante tese de Owen Fiss, contrária à realização de acordos, e pondera sobre os problemas da autocomposição em confrontos marcados pela desigualdade substancial. A seu turno, o quinto capítulo explora a via judicial, alternativa indicada por quem se diz contrário aos acordos individuais naquele cenário. Com o objetivo de aprofundar a análise, vislumbrou-se uma alternativa adaptada à noção de processo participativo, mais sensível ao modelo do processo justo.

Por derradeiro, o capítulo 7 detalha as características da metodologia aplicada em Brumadinho, por meio do termo de compromisso firmado entre Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e Vale S/A, aborda as principais críticas e destaca a relevância de considerar, como elemento central, o interesse da vítima, usuário do serviço-público. No fechamento, especula-se sobre o reuso da metodologia e a conveniência de aliar o texto a recursos tecnológicos para aprimorar a resolução de conflitos com as características examinadas.

Com a exceção do quarto capítulo, mais curto, os demais são precedidos de breve exposição sobre o seu conteúdo, que servem ao propósito de orientar e tornar mais fluida a leitura.

A dissertação não se furta a qualificar os eventos em Mariana e Brumadinho pelo o que efetivamente são: crimes. Chamá-los exclusivamente de “acidentes”, “eventos” ou “fatalidades”, sem atentar ao contexto, é o exato oposto da imparcialidade acadêmica, um eufemismo usado por quem, talvez desavisadamente, revela juízo de valor que mitiga responsabilidades pelas sequelas humana, social, econômica e ambiental. Assim, quer afastar a sugestão de que seriam catástrofes naturais ou inevitáveis. *Neutralidade é mito*, exclama qualquer livro sobre direito

probatório e, como já alertava La Rochefoucauld² em 1678, “o interesse fala todas as línguas e representa todos os papéis, até o do desinteressado”. É que vieses e preconceitos são inevitáveis, qualquer pesquisa é condicionada por eles. Afinal, “tanto o que estudar quanto a forma de conduzir um estudo são escolhas morais”³.

Por imperativo de transparência, registre-se que a pesquisa é participante, no sentido de que este autor é membro da carreira da Defensoria Pública, o que garantiu acesso facilitado ao objeto de pesquisa. Apesar de possuir outras atribuições e não ter participado da construção do termo de compromisso, foi possível cooperar durante algumas semanas nos atendimentos e realização dos acordos, e entrevistar uma dezena de pessoas que participaram diretamente desde o início, como parte dos esforços para melhor compreender as origens e consequências da opção eleita. A isto se soma revisão bibliográfica e acesso a mais de uma centena de textos jornalísticos. À exceção de nomes tornados públicos por estes, preservou-se o sigilo dos dados. A ideia original era prolongar por alguns meses a pesquisa de campo, inviabilizada pela pandemia do coronavírus. Em contrapartida, foi possível aperfeiçoar a porção teórica e conjugar melhor os planos factual, teórico e analítico da pesquisa. Houve, ainda, o cuidado para rechaçar qualquer conotação revanchista ou panfletária, e ater-se ao rigor científico.

Embora não seja possível fazer afirmações peremptórias de que um método seria necessariamente superior aos outros para aplacar as vantagens de litigantes habituais, foi possível identificar a potencialidade do termo de compromisso e, mais, da metodologia que o complementa. É uma alternativa sob medida para a comunidade atingida pelo rompimento da barragem em Brumadinho, mas também pode servir de paradigma no futuro para, se falharem as medidas de prevenção, incrementar as opções disponíveis. É da esperança de soluções mais céleres e adequadas aos interesses das pessoas atingidas de que trata esse trabalho.

² LA ROCHEFOUCAULD, François de. *Reflexões ou sentenças e máximas morais*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014, p. 16.

³ Essa é uma das conclusões de pesquisa etnográfica conduzida nos anos 70 em saunas gays na Califórnia, célebre pelas reflexões sobre os métodos de observação, participante ou não. In: STYLES, Joseph. “Outsider/Insider: researching gay baths”. *Urban Life*, vol. 8, n. 2, jul.1979, p. 135-152.

CAPÍTULO 2

O DESASTRE SOCIOAMBIENTAL EM BRUMADINHO/MG

"Entendia que há larga ponderação de males e bens, e que a arte de viver consiste em tirar o maior bem do maior mal." (Machado de Assis)

As discussões sobre a efetividade da autocomposição em ambientes dominados por litigantes habituais serão travadas a partir dos acordos firmados em Brumadinho. Por isso, antes de ponderar sobre o acerto ou erro da estratégia é preciso estar familiarizado com a situação-paradigma.

Conforme exposto na introdução, este capítulo é em boa parte factual e versa os acontecimentos relacionados a 25 de janeiro de 2019, quando ruiu a barragem B1, na mina do Córrego do Feijão. Os eventos anteriores e uma visão mais analítica serão o foco dos capítulos sexto, que privilegia raciocínio comparativo entre os métodos de resolução adotados, e sétimo, cujo núcleo é o termo de compromisso entre Defensoria Pública de Minas Gerais e Vale S/A.

2.1. “MUSEU DE GRANDES NOVIDADES”.

Em 1966, na pequena vila de Aberfan, no Reino Unido, toneladas de rejeitos de minério mataram 144 pessoas, 80% delas crianças. A comoção nacional gerou intenso debate que, a despeito de críticas à impunidade dos responsáveis, converteu-se em novas medidas de segurança e legislação renovada. Cada aniversário do episódio instiga novo ciclo de debates, cujos efeitos foram concretos na prevenção de novas catástrofes e mitigação dos danos⁴. Um exemplo da serventia de estudar esse tipo de caso.

Esperava-se que após a ruptura da barragem em Mariana avanços institucionais e culturais semelhantes tornassem incogitável a reincidência. A própria Vale insistia nisso, a ponto de seu ex-presidente, Fábio Schvartsman, anunciar que

⁴ As experiências são múltiplas e de forma nenhuma limitadas ao Direito. Pete Davis, por exemplo, lista ao menos doze lições aprendidas em Aberfan ainda utilizadas nas operações de resgate. *In* DAVIS, PETER. “Aberfan - Continuing Lessons from Yesteryear?”. *Alert*, Vol. Winter 2019, p. 21-26. Disponível em: <https://research.edgehill.ac.uk/en/publications/aberfan-continuing-lessons-from-yesteryear>. Acesso em: 06.10.2020.

o slogan da empresa seria “Mariana nunca mais”. O novo caso de extraordinárias proporções demonstra, porém, que as empresas preferiram a retórica corporativa à ação real, e indica insuficiência da ação estatal para, no mínimo, coibir a recidiva.

A bem da verdade, Minas Gerais possui um longo histórico de rompimentos de barragens e problemas ambientais causados por mineradoras. Até a devastação em Mariana, nenhuma com tanta repercussão mundial. Em vários aspectos, o ineditismo deste primeiro megaevento, como se sabe, foi emulado no dia 25 de janeiro de 2019. Se a última devastação ambiental foi pouco menor⁵, as vítimas fatais multiplicaram-se: 270 mortos⁶.

Uma vez mais, as empresas tinham plena ciência da situação crítica em que se encontrava a barragem. O risco iminente de colapso foi minimizado e providências incisivas deixaram de ser tomadas para satisfazer os interesses econômicos da empresa⁷. Quando rompeu, o premiado sistema da Vale para gestão de riscos geotécnicos (GRG), criado em 2016, colocava G1 e outras nove estruturas da Vale em situação de alerta, com probabilidade de ruptura acima dos padrões⁸.

A liquefação dos rejeitos foi apontada como a causa primária para o colapso. O Governo de Minas Gerais aprovou o descomissionamento (desativação) da estrutura no final de 2018⁹, mas não houve tempo para fazê-lo.

Embora a capacidade de B1 fosse inferior à da barragem de Fundão, em Mariana, também impressiona. Para se ter uma ideia, cerca de 80% dos rejeitos vazaram em poucos minutos e só isso “é um volume suficiente para preencher de lama toda a Avenida Paulista até uma altura de cerca de cem metros. Cobriria, por exemplo, o prédio da Fiesp”¹⁰. A avalanche equivalia a onda com aproximadamente

⁵ O *The New York Times* produziu reportagem sobre Brumadinho com excepcional ilustração gráfica, que dá boa ideia da sua magnitude: DARLINGTON, Shasta; GLANZ James; ANDREONI, Manuela; BLOCH, Matthew; PEÇANHA, Sergio; SINGHVI, Anjali; GRIGGS, Troy. “A Tidal Wave of Mud”. *The New York Times*, Nova Iorque, 12.fev.2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/02/09/world/americas/brazil-dam-collapse.html>. Acesso em: 12.07.2020.

⁶ Alguns não tiveram os corpos ou segmentos corpóreos identificados. A situação das famílias é bem descrita na reportagem de ROSSI, Amanda. “Fragmentos de vida e morte”. *Revista Piauí*, 19.11.19. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/fragmentos-de-vida-e-morte/>. Acesso em: 7.10.2020.

⁷ Lucas Ragazzi e Murilo Rocha dedicam o extenso capítulo VII (“A Barragem é insegura, e a Vale sabe disso”) de seu livro para ilustrar esse ponto, a partir das conclusões do MPF, MPMG, PF e CPI’s. In: *Brumadinho: a engenharia de um crime*. Belo Horizonte: Letramento, 2019, p. 73-135. A mesma asserção é feita por PEREIRA, Dulce Maria *et al.* *Brumadinho: muito mais do que um desastre tecnológico*. 2019, p.1-12. Disponível em: 10.13140/RG.2.2.23813.60643. Acesso em 02.11.2020.

⁸ RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo. *Op. cit.*, p. 67.

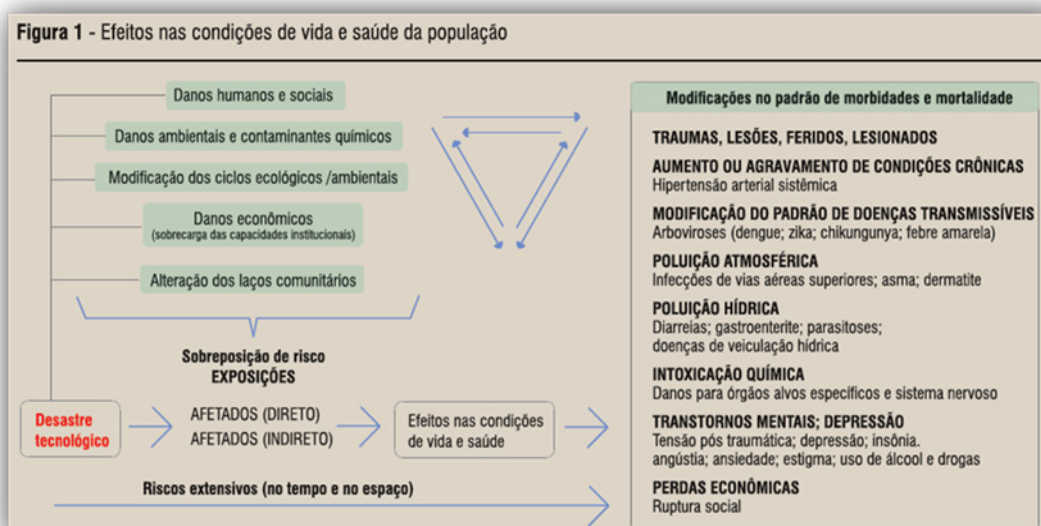
⁹ RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo. *Op. cit.*, p. 23.

¹⁰ As citações e dados deste parágrafo foram retirados de ROSSI, Amanda; BUONO, Renata. “A violência da lama”. *Revista Piauí*, 25.11.19. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/violencia-da-lama/>. Acesso em: 7.10.2020.

30 metros de altura a uma velocidade de 120km/h. Apenas oito pessoas atingidas por ela sobreviveram. “Isso explica por que não sobraram vestígios das construções da Vale atingidas e por que os corpos da maioria das vítimas foram fragmentados”.

Sabendo disso, é viável compreender o porquê de serem tão extensos os danos socioambientais. Algumas perdas imediatas são intuitivas, tais quais as vidas humanas e animais, a desvalorização das propriedades, acesso à água¹¹ e prejuízos econômicos diretos da perda de produção de bens e serviços, restrição à pesca, agricultura e ao turismo¹². Difícil é estimá-las todas, e por quanto perduram.

Há de se considerar, ainda, graves e duradouros impactos dos fatores de riscos na saúde da população em médio e longo prazos, inclusive pelo acúmulo de metais ao longo do Rio Paraopeba¹³. A figura a seguir é ilustrativa dos efeitos¹⁴:



¹¹ A contaminação da água deixou-a imprópria ao consumo em pelo menos 20 municípios, ao longo de mais de 120km, com “aniquilamento dos ecossistemas de água potável, vida marinha e mata ciliar”, segundo divulgado pelo Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, iniciativa conjunta do CNJ e CNMP (Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-brumadinho/descricao-brumadinho>. Acesso em: 08.10.2020).

¹² Marcus Polignano e Rodrigo Lemos criticam a lógica do modelo de mineração e sintetizam os impactos em POLIGNANO, Marcus Vinicius; LEMOS, Rodrigo Silva. “Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: impactos socioambientais na Bacia do Rio Paraopeba”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 37-43, abril/2020. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.10.2020.

¹³ Certos efeitos toxicológicos são incertos, mas há risco de contaminação: VERGILIO, Cristiane dos Santos; LACERDA, Diego *et al.* “Metal concentrations and biological effects from one of the largest mining disasters in the world (Brumadinho, Minas Gerais, Brazil)”. *Scientific Reports*, v. 10, p. 1, 2020. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41598-020-62700-w#citeas>. Acesso em: 05.11.2020.

¹⁴ In: SILVA, Mariano A. da; FREITAS, Carlos M. de; XAVIER, Diego R.; ROMÃO, Anselmo R. “Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 21-28, abril/2020. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08.10.2020.

Tais efeitos traduzem-se na *complexidade, variedade e extensão, no tempo e espaço, de conflitos originados a partir da ruína da estrutura*. Interessante notar que as consequências exigem maiores investimentos em serviços públicos justamente quando a receita dos municípios atingidos tende a diminuir¹⁵.

Não é incomum que algumas famílias sejam compelidas a se deslocar por conta dos riscos ambientais, especialmente as residentes nas ZAS – zonas de autossalvamento. A ZAS é o “trecho do vale a jusante da barragem em que não haja tempo suficiente para intervenção da autoridade competente em situação de emergência, conforme mapa de inundação”, segundo o art. 2º, inciso IX, da Lei 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens.

Após Brumadinho, a exigência aumentou e as próprias empresas adotaram maiores cautelas. Mas em consulta ao SIGBM - Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração¹⁶ – disponibilizado ao público pela ANM – Agência Nacional de Mineração, em meados de outubro de 2020, quase dois anos após B1, Minas Gerais ainda tinha três barragens na pior conjuntura possível: categoria de risco¹⁷ alta, dano potencial associado¹⁸ alto e nível 3 de emergência, máximo, em que a “ruptura é iminente ou está ocorrendo”¹⁹. São os casos de Nova Lima (B3/B4), Barão de Cocais (Sul Superior) e Ouro Preto (Forquilha III). Situação grave, os deslocados ambientais (ou internos)²⁰ constituem um grupo vulnerável com demandas específicas e para os quais não se tem ainda uma normativa própria ou precedentes estáveis.

Essa categoria peculiar de atingidos torna os custos muito maiores e, em tese, pode implicar algumas “escolhas de Sofia” caso o dano seja tão imenso que as finanças das poluidoras não os suportem. Isso não ocorreu em nenhum dos

¹⁵ SILVA, Mariano A. da *et al, op. cit.*, p. 27.

¹⁶ Disponível em: <https://app.anm.gov.br/SIGBM/Publico/GerenciarPublico>. Acesso em: 09.10.2020.

¹⁷ “Classificação da barragem de acordo com os aspectos que possam influenciar na possibilidade de ocorrência de acidente ou desastre”, segundo o art. 2º, inciso VIII, da Lei 12.334/2010.

¹⁸ Trata-se do “dano que pode ocorrer devido a rompimento, vazamento, infiltração no solo ou mau funcionamento de uma barragem, independentemente da sua probabilidade de ocorrência, a ser graduado de acordo com as perdas de vidas humanas e os impactos sociais, econômicos e ambientais”, conforme definição do art. 2º, inciso VII, da Lei 12.334/2010.

¹⁹ NEVES, Luiz Paniago. *Segurança de Barragens: Legislação federal brasileira em segurança de barragens comentada*, p. 64. Brasília: Agência Nacional de Mineração, 2018. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/e-book-livre-legislacao-federalbrasileira-em-seguranca-de-barragens-autor-luiz-paniago-neves>. Acesso em: 12.10.2020

²⁰ Quando o deslocamento ultrapassa as fronteiras do Estado nacional, fala-se em “refugiados ambientais”. A despeito da condição símile, Bruno Pileggi e Marcelo Sodré reclamam uma proteção específica aos deslocados ambientais, antevedo os desdobramentos das mudanças climáticas em curso – em PILEGGI, Bruno V.; SODRÉ, Marcelo G.. “Deslocados ambientais e proteção dos Direitos Humanos”. *Revista de Direito Ambiental*, v. 97. São Paulo: Revista dos Tribunais, mar/2020, p.17-35.

dois megaeventos citados, contudo, pois outra semelhança em relação à tragédia anterior foi a rápida recuperação econômica das empresas.

A menor produção da Vale²¹ e o aumento da demanda por essa *commodity* no mercado internacional, impulsionado pela China, aliado à forte desvalorização do real até o terceiro trimestre de 2020, fez aumentar o valor de mercado da companhia. Um ano após a tragédia, a Vale anunciou a distribuição de lucros aos acionistas que superava consideravelmente as despesas totais que efetuou em razão do crime. Após distribuir R\$19 milhões em prêmios aos executivos pelo desempenho de 2019 (*sic*), em setembro de 2020 foi divulgado um segundo repasse, ainda maior, de R\$12,4 bilhões²². Suspeita-se que esse tipo de anúncio interfira no estado anímico das pessoas envolvidas e gere atrito suficiente para frear a autocomposição, o que deveria ser considerado no desenho de sistema de resolução dos conflitos, mas é algo que merece maior investigação.

A menção à saúde financeira das empresas é importante porque um argumento em qualquer discussão sobre a reparação de danos causados e na resistência a estratégias dissuasórias (*deterrence*) é o suposto risco à sobrevivência da atividade, o que, como se vê, não é aplicável aqui. A alegação de que a responsabilidade civil seria meramente compensatória foi superada ante a acolhida da função pedagógico-punitiva da indenização. E, ainda que se recomende cautela quanto ao risco de excessos punitivistas e retórica autoritária, deve ser ponderado que o outro extremo, da ilicitude lucrativa, é igualmente danoso²³.

Os entes federados possuem forte dependência econômica do setor minerário²⁴, o que naturalmente incita suspeitas de uma resposta condescendente em relação às empresas. Afinal, de certa forma a conduta do Poder Público, as

²¹ “A queda comprometeu a disponibilidade internacional da matéria-prima, elevando seu preço, o que corroborou com a recuperação da Vale”. In: MOURA, Júlia. “Um ano após Brumadinho, Vale recupera valor que tinha antes da tragédia”. *Folha de São Paulo*, 17.01.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/um-ano-apos-brumadinho-vale-recupera-valor-que-tinha-antes-da-tragedia.shtml>. Acesso em: 15.10.2020. Os demais dados desse parágrafo (à exceção da última frase, referenciada a seguir) tiveram ampla divulgação e também constam nessa reportagem.

²² PAMPLONA, Nicola; MOURA, Júlia. “Vale anuncia R\$ 12,4 bilhões em remuneração a acionistas”. *Folha de São Paulo*, 11.set.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/vale-anuncia-r-124-bilhoes-em-remuneracao-a-acionistas.shtml>. Acesso em: 15.10.2020.

²³ Sobre a ilicitude lucrativa e a quantificação do dano moral coletivo: FORTES, Pedro Rubim Borges; OLIVEIRA, Pedro Farias. “A Insustentável Leveza do Ser? A quantificação do dano moral coletivo sob a perspectiva do fenômeno da ilicitude lucrativa e o caso Dieselgate”. *Revista IBERC*, Minas Gerais, v. 2, n. 3, p. 1-30, set./dez. 2019.

²⁴ A propósito do caso específico, ver COELHO, Tádzio Peters. “Dilemas e obstáculos na economia de Brumadinho frente à minério-dependência”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 29-33, abril/2020. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19.10.2020.

sanções administrativas tímidas e a insuficiência dos critérios técnicos e regulatórios viabilizaram a nova tragédia. Isto sem mencionar o histórico de doações eleitorais, quando isso ainda era possível²⁵ – em Mariana, nenhuma CPI sequer foi instalada para apurar o desastre e até o momento nenhum diretor das empresas foi punido. Não por acaso, a imprensa divulgou que relatório da ONU, preparado por Baskut Tunkac, especialista da entidade em resíduos tóxicos e direitos humanos, denuncia “farsa da justiça” após Mariana e propõe inquérito internacional contra o Brasil²⁶.

Por outro lado, a experiência mineira também produziu efeitos salutares. Ao lançar nova luz sobre o tema e demonstrar que não se trata de caso fortuito, é possível ter catalisado a virada cultural necessária à prevenção e tratamento adequados desse tipo específico de conflito, que não é tarefa fácil. Na seara jurídica, a maior proeminência do Direito dos Desastres, por exemplo, deverá contribuir para melhor gerenciá-los, prevenindo-os ou, pelo menos, controlando os danos – o ramo trabalha a gestão do risco e visa manter a operacionalidade do direito, sobretudo enquanto perdura a condição de urgência²⁷. Como se demonstrará a seguir, em Brumadinho houve melhor articulação dos entes públicos e, por isso, maior efetividade das medidas adotadas.

2.2. ATUAÇÃO COLETIVA NA RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS.

A barragem B1, na mina do Córrego do Feijão, colapsou enquanto ainda se discutia quais medidas poderiam ser tomadas para solucionar os inúmeros

²⁵ Em 2014, a Vale doou R\$82 milhões para campanhas de 257 agentes políticos com ideologias várias, de 27 legendas e em 25 estados (RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo, *op. cit.*, 2019, p. 65).

²⁶ As conclusões foram divulgadas por CHADE, Jamil. “Relatoria da ONU: Mariana e Brumadinho revelam ‘farsa da justiça’”. *Uol*, 17.09.2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/09/17/relatoria-da-onu-mariana-e-brumadinho-revelam-farsa-da-justica.htm>. Acesso em: 20.10.2020. No mesmo sentido, RIDLEY, Kirstin. “Restoration after 2015 Brazil dam burst behind schedule: U.N. expert”. *Reuters*, 16.09.2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-bhp-grp-brazil-dam-idUSKBN2673L6>. Acesso em 22.10.2020. Notas sobre o desastre foram consignadas pelo observador internacional nesse relatório: TUNCAK, Baskut. “Implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes”, p. 10 e 18. *United Nations*, 05.08.2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/205/17/PDF/N2020517.pdf?OpenElement>. Acesso em 23.10.2020.

²⁷ Sobre o Direito dos Desastres: CARVALHO, Délton Winter de. “Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais”. *Revista de Direito Ambiental*, v. 67, p. 107-145. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. Especificamente quanto a Brumadinho, conferir CARVALHO, Délton Winter de. “Brumadinho, 2019: análise das narrativas de uma catástrofe a partir do Direito dos Desastres”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1002, p. 87-102. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/2019; e KOKKE, Marcelo. “Justiça ambiental e o desastre de Brumadinho”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1010, p. 119-136. São Paulo: Revista dos Tribunais, dez/2019.

conflitos pendentes da tragédia anterior. Até então não parecia ter havido suficientes avanços nos órgãos de controle, o Legislativo foi tímido e o Executivo esteve mais preocupado com a retomada econômica. Segundo revelaram as investigações da Polícia Federal, pelo menos desde 2017 a Vale estava ciente do alto risco²⁸, mas muito pouco fez para evitar a nova catástrofe. Falta uma normativa mais clara sobre a resposta em caso de desastres por causas humanas, e as tutelas judiciais repousam nas regras ordinárias de responsabilidade civil. Em contrapartida, já havia um arranjo de forças estruturado. O empenho na articulação institucional dentro do sistema de justiça fez-se nítido, por isso o resultado bem mais satisfatório.

Observado o “interesse de articulação inerente ao fenômeno sistêmico do desastre”, Marcelo Kokke elenca três situações-problema principais nesses casos: a competência jurisdicional, a definição de medidas urgentes, com identificação do atingido, e a assistência técnica a elas²⁹.

Dúvidas sobre competência minam a efetividade inicial necessária para atenuar os impactos. Kokke lembra que o STJ levou oito meses para julgar o Conflito de Competência 144922/MG, relativo a Mariana, e louva a utilização da figura do *amicus curiae* pelos órgãos federais após Brumadinho, já que a intervenção não implica alteração de competência (art. 138, §1º, do CPC). Evitar a questão viabilizou imediato debate interinstitucional com participação da empresa responsável e, assim, resultados mais efetivos.

Lado outro, a resposta emergencial é necessária para atenuar os efeitos. Além do dispêndio imediato com buscas, resgates, atendimentos de saúde e humanitários, a Vale fez doações para famílias de pessoas desaparecidas e cujas residências estivessem nas ZAS da barragem, dentre outros gastos relevantes. A doação emergencial não integrou o montante da reparação, mas as providências não foram todas espontâneas, nem altruístas. Ao lado do desejo de minorar os danos à imagem da companhia e as consequências da catástrofe, que condicionam o valor da indenização futura, a repulsa popular e a articulação no sistema de justiça pressionaram por assistência mais ampla a leque variado de atingidos.

Em menos de um mês, audiência nos autos da ação civil pública n.º

²⁸ Em painel de especialistas ocorrido em novembro 2017 foi destacado que a barragem possuía fator de segurança inferior aos padrões internacionais, o que indicava capacidade de resistência baixa. O relatório final recomendou à Vale adotar critérios mais rígidos em relação à segurança de barragens (in RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo. *Op. cit.*, p. 74-78).

²⁹ KOKKE, Marcelo. *Op. cit.*, 2019, p. 122.

5010709-36.2019.8.13.0024, promovida de maneira articulada por várias instituições públicas, viabilizou o pagamento de auxílio financeiro emergencial. A composição foi importante para evitar que debates estéreis na justiça retardassem o início do pagamento às vítimas. Por meio de ações individuais dificilmente se obteria o mesmo número de prestações tão rápido.

A assistência técnica, última das três situações-problema descritas por Kokke, garante o efetivo acesso à justiça, pois é a partir dela que os prejuízos são dimensionados. Ele reputa possível a autocomposição, mas expõe seu temor de que a necessidade dos atingidos conduza a acordos individuais que “escamoteiem as reais extensões dos prejuízos sofridos por coletividades vulneráveis”³⁰. A censura é razoável. Em Brumadinho, porém, vários acordos individuais foram feitos a partir de condições pré-estabelecidas, originalmente da DPMG com a Vale e, em seguida, do modelo adaptado e aprimorado do MPT, nos quais o problema foi contornado pela inclusão de cláusula que assegura a percepção futura de ganhos conquistados em processos coletivos. Além disso, dentre outras medidas, nas ações civis públicas em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte foi instituído o “Projeto de Avaliação de Necessidades Pós-Desastre do colapso da Barragem da Mina Córrego do Feijão” (Projeto Brumadinho-UFMG) para auxiliar tecnicamente na avaliação dos impactos e desenvolver plano de recuperação³¹.

No fim de agosto de 2020, Defensorias de Minas Gerais e da União, Ministérios Públicos mineiro e Federal, e as Advocacias Gerais da União e Minas Gerais protocolaram extensa petição conjunta³² para requerer a condenação da Vale em danos materiais ao Estado de Minas, no total de 28 bilhões de reais, e morais coletivos no importe de 26 bilhões de reais. O valor pleiteado é incomum, mas serviu como meio indutor para o acordo coletivo firmado em 04 de fevereiro de 2021³³. Uma preocupação que parece ter aflorado é a redução do custo social, por meio da assunção, pelas empresas, da externalidade negativa da atividade minerária³⁴ (a

³⁰ KOKKE, Marcelo. *Op. cit.*, 2019, p. 133.

³¹ Especialistas da UFMG atuam na condição de assistentes do juízo, como se fossem peritos. Dados sobre projeto estão disponíveis em: <http://www.projeto-brumadinho.ufmg.br/>. Acesso em: 28.10.2020.

³² Disponível em: <<https://defensoria.mg.def.br/index.php/2020/08/26/poder-publico-pede-imediate-condenacao-da-vale-ao-ressarcimento-do-estado-e-pagamento-de-danos-morais-e-sociais-por-rompimento-da-barragem-em-brumadinho/>>. Acesso em: 25.10.2020.

³³ Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/8D/20/B5/1A/87D67710AAE827676ECB08A8/Minuta%20versao%20final.pdf>. Acesso em: 07.03.2021.

³⁴ Sobre o custo social da produção e a alteração no regime de incentivos, ver a síntese de FORTES, Pedro Rubim Borges; OLIVEIRA, Pedro Farias, *op. cit.*, 2019, p. 5-8.

poluição). Além disso, a gravidade da lesão, reincidência, conduta, a vantagem obtida com a prática e a capacidade econômica das empresas foram contempladas.

O foco da petição não era os danos particulares, mas ela demonstra: a) a possibilidade de coexistência das duas linhas de atuação; b) a via judicial pode ser utilizada estrategicamente, até para forçar a realização de acordos; c) termos de compromisso com a Vale não implicam necessariamente suspeição ou “compadrio”, segundo crítica feita a acordos individuais via Defensoria. Ao revés, podem, em determinadas condições e com risco controlado, resolver tais conflitos de modo mais ágil, sem prejudicar o interesse público.

Há fatores metajurídicos, como opinião pública e sistema financeiro, que influenciaram a solução do conflito. Têm peso no regime de incentivos e afetam a “janela de acordo”. Seria necessária pesquisa específica para dimensionar a relevância, mas a anotação é para demonstrar a insuficiência de análises jurídicas que ignorem tais características circundantes.

No que se refere aos métodos de resolução dos conflitos instaurados, houve avanços nas esferas coletiva e individual. No caso da Bacia do Rio Doce, o desalento dos atingidos e a falta de resposta conclusiva a Fundação foram a justificativa de *class action* em Manchester, na Inglaterra, em que se pleiteou cinco bilhões de libras da BHP Billiton a título de reparação, como se verá no capítulo 6.1. Ainda que se repita a providência quanto a Brumadinho, dificilmente terá a mesma dimensão relativa, já que tanto a atuação coletiva quanto os esforços na resolução das lides individuais foram mais efetivos.

Note-se, de todo modo, que em regra não é conveniente prescindir da atuação conjunta em lides dessa complexidade, contra litigantes habituais fortes – inclusive quanto aos danos particulares e especialmente nesse momento inicial. Na sequência, a reparação integral pode ser buscada individualmente pela via autocompositiva, mas é preciso cuidar primeiro das questões emergenciais. Como será demonstrado, não há resposta “certa” ou “errada” e métodos podem coexistir (capítulo 3); a cooperação, viável mesmo quando há elevada conflituosidade e apesar de certas ressalvas, tende a abreviar o feito (capítulo 5); ceder protagonismo excessivo ao Judiciário pode se revelar contraproducente (capítulo 6); e o sucesso há de ser medido pela régua do interesse das pessoas atingidas, destinatárias do serviço público (capítulos 3 e 7).

Lamentavelmente, é provável que megaeventos dessa natureza voltem

a ocorrer. É o que indica o Relatório de Segurança de Barragens 2019, um dos instrumentos da Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334/2010), anualmente produzido pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). O estudo mais recente até o fechamento dessa pesquisa, em fevereiro de 2021, apontava realidade aterradora: *crescimento* expressivo de barragens em situação crítica, a maioria delas em Minas Gerais. Ao contrário do que seria de se esperar, o diagnóstico pós-Mariana piorou. Mais de mil barragens no país são consideradas simultaneamente categoria de risco e de dano potencial associado altos, aumento de 21% em relação a 2018. Em parte isso é justificado pelo aumento de rigor na fiscalização, embora, “a continuar nesse ritmo, somente daqui a 15 anos todas as barragens constantes, atualmente, no SNISB [Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens] estarão classificadas, sem contar o enorme número de barragens existentes que ainda não constam do SNISB”³⁵.

Essa dissertação concentra-se nos direitos de litigantes eventuais, e os acordos em Brumadinho referem-se a uma situação específica. Porém, é real a possibilidade de o termo de compromisso ser novamente utilizado para o mesmo fim num futuro próximo. Não bastasse, a lógica que os motiva, conforme se tentará demonstrar, pode ser aplicada a outros conflitos multitudinários em ambientes dominados por litigantes habituais, caso resguardados certos pressupostos e assegurado algum nivelamento às partes.

2.3. HISTÓRICO DOS TERMOS DE ACORDO INDIVIDUAIS FIRMADOS ENTRE DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS E VALE S/A.

O termo de compromisso e os acordos subsequentes tiveram na sua gênese a aproximação institucional entre os signatários. O investimento no diálogo resultou de características próprias, com gradual e recíproco estabelecimento de confiança, uma das bases do processo civil participativo³⁶, que é a opção prioritária para bom número de interessados. Apesar de seus traços singulares, o histórico serve de parâmetro para a estruturação de medidas similares em situações

³⁵ BRASIL. ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Relatório de segurança de barragens 2019*. Brasília: ANA, 2020. Disponível em: <http://www.snisb.gov.br/portal/snisb/relatorio-anual-de-seguranca-de-barragem/2019/rsb19-v0.pdf>. Acesso em: 20.09.2020, p. 68.

³⁶ Como se verá no capítulo 5, há vertente desfavorável a essa ideia de cooperação processual. E não é incomum o processo civil ser visto como arena para enfrentamento, algo a ser considerado na análise casuística da via mais adequada para resolução do conflito.

futuras envolvendo muitas pessoas, trate-se ou não de tragédias socioambientais. O termo possui cláusulas potencialmente úteis no combate à ilicitude lucrativa e, mais ainda, na busca por reparação integral de indivíduos lesados por partes com grande influência e recursos.

O *site* da Defensoria Pública mantém linha do tempo com o detalhamento da atuação institucional desde o primeiro momento³⁷, e a narrativa oficial foi confrontada em seus principais pontos por análise documental³⁸.

Segundo os relatos, por ocasião do rompimento anterior, em Mariana, a Defensoria incluiu no planejamento estratégico a adaptação de sua arquitetura institucional, em parte engessada pela garantia da inamovibilidade de seus membros (art. 134, *caput*, Constituição da República). O projeto piloto da criação do “Núcleo Estratégico de Proteção aos Vulneráveis em Situação de Crise” foi antecipado porque havia a preocupação com o prazo prescricional de três anos para as ações de reparação, vez que Defensoria e Ministério Público não suportavam a demanda e o suporte episódico seria proveitoso.

Por isso foi viável remanejar imediatamente dois membros da carreira para o local já em 25 de janeiro de 2019, assim que informada a Administração. À exceção das forças de salvamento, a Defensoria Pública foi a primeira instituição a estar presente. Também criou “gabinete de crise” para lidar com a tragédia, cuja dimensão ainda era desconhecida. A estrutura foi utilizada no permanente contato entre Governo Estadual, Defesa Civil e instituições do sistema de justiça – o qual, por sua vez, viabilizou a articulação coletiva mencionada no último subcapítulo. Em poucas horas, havia escala de plantão com defensores voluntários para atendimento inicial, e em cinco horas o ônibus da Defensoria Pública estava na Estação Conhecimento, onde se concentrou o atendimento à população.

Dado o conhecimento adquirido, já se sabia que a atuação imediata era fundamental em vários aspectos, da colheita de provas e identificação dos atingidos até ações de cuidados emergenciais e vigilância em saúde.

O comitê interinstitucional, aliás, foi criado logo no dia seguinte, 26 de

³⁷ DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Acordo extrajudicial alcança mais de 500 famílias e garante a oportunidade do recomeço em Brumadinho. Defensoria Pública de Minas Gerais, Belo Horizonte, 15 de abril de 2020. Disponível em: <<https://defensoria.mg.def.br/index.php/2020/04/15/acordo-extrajudicial-alcanca-mais-de-500-familias-e-garante-a-oportunidade-do-recomeco-em-brumadinho/>>. Acesso em: 03.nov. 2020.

³⁸ Para confirmar os fatos narrados, além das referências expressas, houve conferência de acordos, decisões homologatórias, fontes jornalísticas e institucionais (DPMG, MPF, MPMG, TJMG e UFMG) e entrevistas de pessoas que atuaram diretamente na formulação do termo ou primeiros acordos.

janeiro. As instituições e a Vale foram alocadas dentro da Universidade ASA, em Brumadinho, quando estabelecidos primeiros contatos sobre questões prementes, tais quais notícias sobre os desaparecidos, fornecimento de transporte para o IML e intermediação com as famílias – p. ex., para evitar que os pagamentos no início do mês fossem feitos na conta das pessoas desaparecidas e isso inviabilizasse a manutenção mensal dos dependentes. Relatos indicaram risco de tumulto pela ausência de informações, que demandou esforços de pacificação. Nesse momento solidificou-se a aproximação com a comunidade local, agregando uma legitimação social útil à condição de intermediário.

Quando houve o anúncio, pela empresa, da doação de R\$100.000,00 (cem mil reais) aos familiares das vítimas, a Defensoria foi demandada para tratar de questões pontuais, dos critérios adotados para definição da família (nem todas eram estruturadas e muitos apenas conviviam em união estável) à organização da fila. Esse fluxo aproximou a DPMG da empresa e facilitou o convencimento de que ela deveria quitar os encargos incidentes sobre as doações, já que a população teria dificuldades em fazê-lo e isso geraria novos desgastes. Foi estabelecida com a empresa metodologia de atendimento ao público. Quando necessário, ela incluía procedimento administrativo para regularização documental, no próprio ônibus da instituição, posteriormente homologado pela Vale, que autorizava o pagamento. Quando houve as primeiras negativas, os questionamentos surgidos eram tratados individualmente. Este relacionamento na outra ponta do litígio foi possivelmente o embrião do termo de compromisso.

Pouco tempo depois começaram a surgir os pleitos indenizatórios. A comarca estava desprovida, mas foi estruturada unidade administrativa e o núcleo temático começou a judicializar questões surgidas do rompimento, inclusive ações de família e declaratórias de morte presumida. Antevendo os mesmos problemas de Mariana, a Defensoria propôs à Vale, então, que as lides fossem solucionadas de forma célere e extrajudicial.

Cônsua da dificuldade que teria, e para incrementar seu poder de barganha, a Administração da DPMG realizou *workshop* com Defensores Públicos de RJ e SP que atuaram para resolver eventos de grande repercussão, entre eles os da TAM³⁹, *Air France*⁴⁰ e o desabamento do metrô⁴¹, em São Paulo, e no CT do

³⁹ Acidente ocorrido com um Airbus A320 da Companhia em 17 de julho de 2007, quando morreram quase 200 pessoas. Resultou em termo de compromisso entre a TAM, DPSP, MPSP e PROCON/SP,

Flamengo⁴², no Rio de Janeiro. A partir daí, criou-se uma comissão interna, com auxílio técnico da Emater/MG,⁴³ para trabalhar na elaboração do termo de compromisso, cujo pressuposto era que “ninguém poderia ficar igual ou pior do que estava antes”.

A ideia inicial da Vale era apenas montar câmaras de conciliação, a partir do modelo usado no caso da TAM. Contratou escritório de advocacia para isso, mas a iniciativa foi refutada pela Defensoria por entender que, aos olhos da população, sua credibilidade seria maior sem a presença de um terceiro dito “imparcial”, mas contratado pela empresa; seria a substituição da sala de audiências pela do mediador. Ocorre hoje que pessoa representada por advogados é atendida pelo escritório, e os valores desses acordos respeitam as balizas firmadas no termo de compromisso.

Naquele momento, os auxílios emergenciais obtidos por ação coletiva conjunta já eram pagos a aproximadamente 108.000 pessoas: todos os moradores de Brumadinho e os que residiam a 1km da calha do Rio Paraopeba. Porque havia a preocupação de que os acordos individuais não interferissem nas ações coletivas, quem firmou transação continuou a receber o auxílio emergencial.

Outro grande receio era a questão probatória, dada a informalidade do público-alvo. Em condições normais, isso já atrasa muito os processos, fragiliza a chance de sucesso e, se fossem reproduzidas as exigências da Renova, a imensa maioria dos acordos seria inviabilizada. Então foram estabelecidas algumas presunções para mitigar o risco e agilizar o trâmite, a exemplo de usar o maior valor

disponível em: <http://www.abrapavaa.com.br/wp-content/uploads/2016/10/TermoCompromissoTAM.pdf>. Acesso em: 09.11.2020. Teve destaque a “Câmara de Indenização 3054”, *design* de sistema de disputas (DSD) dentre os pioneiros no país.

⁴⁰ Referente à queda de avião da Air France, que partiu do Rio de Janeiro em 2009 e deixou 228 mortos. Fernanda Tartuce (in “Mediação extrajudicial e indenização por acidente aéreo: relato de uma experiência brasileira”. *LeX Humana*, v. 4, p. 32-48, 2012), enalteceu o chamado “Programa de Indenização 447” (PI 447), criado para propiciar a composição das controvérsias, no qual atuou como observadora. A sistemática de participação do PI 447 parece ter inspirado a praticada pela DPMG em Brumadinho, como será possível perceber no capítulo 7.1.

⁴¹ Trata-se do desabamento de parte das obras da linha 4 do metrô de São Paulo, ocorrido no início de 2007, que vitimou sete pessoas. Por conta dele, foi “instalada a primeira câmara extrajudicial de indenização do país com a participação da associação de familiares das vítimas, das empresas envolvidas e de autoridades públicas” (segundo TARTUCE, Fernanda. *Op. cit.*, 2012, p. 35).

⁴² Incêndio no CT do Clube de Regatas do Flamengo, em 2019, matou dez jovens. A DPRJ trabalhou com o clube para firmar acordos individuais, enquanto atuava de forma coordenada ao lado do MPRJ em ação coletiva, que visa a reparação integral, conforme ampla divulgação na mídia.

⁴³ A Emater/MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais – é uma empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que executa “atividades de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Estado de Minas Gerais”, segundo o seu Estatuto Social (Decreto Estadual 47.567/2018).

de imóvel na região como padrão nos cálculos e agregar parâmetros técnicos de agrônomos convidados a opinar. Nesse sentido, uma das mais relevantes cláusulas do termo de compromisso, fundamental para o avanço das tratativas, foi reconhecer a autodeclaração como meio de prova. Além do contexto favorável à realização dos acordos e a resolução mais rápida, como pretendia a companhia, pesou o argumento de que eventuais gastos a maior seriam compensados pelo corte de despesas que ela teria nas ações individuais, inclusive com honorários periciais e advocatícios.

O reconhecimento da vulnerabilidade e caráter informal da situação de muitos atingidos viabilizou a indenização de posseiros, caseiros, meeiros e arrendatários por sua perda de vínculo com a terra – no caso dos primeiros, como se proprietários fossem. Esse ponto gerou atrito inicial e aparentemente risco razoável de interrupção das tratativas, mas era considerado essencial pelos interlocutores da Defensoria. A percepção dessa relevância foi ratificada pela comunidade durante os atendimentos, que continuaram ininterruptamente. Ou seja, a instituição funcionou como *ombudsman*⁴⁴ e recebeu o *feedback* contínuo da sociedade, levando-o para a empresa. Exemplo de que representação adequada, não meramente sob a ótica formal, é imprescindível.

O acordo foi divulgado sem muitos detalhes; segundo relatos, para evitar que se “vulgarizassem os danos” e como forma de preservar a comunidade, já que os valores são consideráveis. A estratégia de comunicação incluiu manter as tratativas prévias em sigilo, o que atraiu críticas de que teria sido feito a “portas fechadas”⁴⁵. Líderes comunitários em permanente contato não foram chamados a opinar diretamente sobre o texto porque, na visão de seus artífices, isso poderia tê-lo atrasado ou inviabilizado. As críticas ao termo arrefeceram bastante após sua divulgação na comunidade jurídica, mas parte do Ministério Público, cuja atribuição para demandas individuais não é tão ampla, continuou a defender que a melhor via para a solução dos conflitos seria apenas a coletiva. A polêmica teve contornos midiáticos e gerou algum cisma institucional, a ponto de retardar os trabalhos do comitê interinstitucional e o alcance da iniciativa por um breve período.

O episódio mostra a relevância da divulgação correta ao público e o

⁴⁴ Função institucional decorrente do dever de garantir acesso à ordem jurídica justa. É viável porque a Defensoria Pública é autônoma, permanente e seus membros têm independência funcional, conforme assegurado pelo art. 134, *caput* e §4º, da Constituição da República.

⁴⁵ As principais críticas foram reunidas no capítulo 7.2.

controle da narrativa para o sucesso do método, que, afinal, também depende da adesão das vítimas, via consentimento informado. A despeito de possível retardo, a iniciativa teve boa receptividade. A redação do termo impacta o desfecho tanto quanto má compreensão dos destinatários, quaisquer sejam os motivos. Se o propósito é investigar o acerto da metodologia nesse tipo de conflito, então aspectos extrajurídicos devem ser sopesados, ainda que de modo ligeiro.

Há, sim, fundados motivos para ter prudência na negociação entre partes fundamentalmente desiguais, como se verá. Um cuidado peculiar é de não fragmentar a organização da comunidade atingida⁴⁶, o que pode dificultar o ajuste. No caso de Brumadinho, a forma encontrada para diluir o risco e proteger a comunidade foi a inserção de cláusulas abertas, que autorizam a melhoria das condições enquanto vedam retrocessos. Ou seja, critérios axiológicos e hermenêuticos para assegurar maior equilíbrio na relação, firme na centralidade do sofrimento das vítimas⁴⁷. A previsão de reuniões mensais, por exemplo, garante melhor execução do acordo e favorece a mobilização permanente ao obrigar a companhia a manter o diálogo mesmo quando as pressões de acionistas, sobre a sua imagem ou quaisquer outros pontos que a motivem já tiverem arrefecido.

Instrumentos de transação referendados pela Defensoria Pública constituem título executivo extrajudicial (art. 784, IV, do CPC). A preferência pela homologação judicial objetivou transparência, o que soa correto nesse caso. A chancela do Tribunal de Justiça é relevante porque aos olhos das pessoas atingidas agrega segurança e confiabilidade ao método eleito – e, no polo oposto, constringe tentativas de impor condições muito desfavoráveis aos atingidos (a revisão por ator externo, em tese, identificaria abusos). A confiança nas instituições está na base da legitimidade social necessária ao sucesso dos acordos em Brumadinho. Parte da doutrina entende que o ativismo judiciário é inerente aos megaconflitos⁴⁸, mas neste

⁴⁶ Um das conclusões do artigo de ROLAND, Manoela Carneiro; JÚNIOR, Luiz Carlos Silva Faria; MANSOLDO, Felipe Fayer; SENRA, Laura Monteiro; FERREIRA, Lívia Fazolatto. “Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas: Uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de Fundão”. *Revista Versos*, 2018, v. 2, n. 1, p. 9. O tema será resgatado ao longo da dissertação.

⁴⁷ A centralidade do sofrimento das vítimas no Direito Internacional dos Direitos Humanos é princípio atribuído a Antônio Augusto Cançado Trindade. Vide, p. ex., seu voto no caso *Ximenes Lopes* (CIDH. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil* [Sentença de 4 de julho de 2006], p. 92-96. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf. Acesso em: 17 11.2020).

⁴⁸ A ideia é de um ativismo judicial engajado na justa composição do litígio em tempo razoável, com efetividade prática, segundo MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 465-479.

caso os juízes foram coadjuvantes e em alguns casos parecem ter contribuído para atenuar o desequilíbrio mesmo assim. O importante, como se verá, é que a atuação seja reverente ao interesse dos jurisdicionados, destinatários do serviço público. Ao juiz é facultado adotar perfil “meramente” gerenciador ou mediador, observada a lógica do art. 3º, §§2º e 3º, do CPC, com maior tolerância à conflituosidade na medida em que se incentiva a autorregulação das lides⁴⁹.

O termo encontrou firme apoio no Executivo. Nesse caso, embora previsível por sua dependência econômica das empresas, foi relatado que a experiência embasou parte da defesa do Brasil na ONU.

O foco primário do texto não é a punição dos poluidores e isso contribui para sua adesão ao TC. Na seara trabalhista, em julho de 2019 o Ministério Público do Trabalho firmou acordo a partir do modelo, adaptado à sua realidade e com aprimoramentos pontuais. Ele ainda serviu de parâmetro para a própria Vale e em iniciativas semelhantes, mesmo onde tragédia comparável não chegou a ocorrer: Barão de Cocais, São Sebastião das Águas Claras (Macacos) e Nova Lima. A Fundação Renova queria tentar algo similar em Mariana, mas o tempo e expectativas geradas constituíram óbices à iniciativa extemporânea.

O grande desafio de novos termos onde o risco é iminente e não houve ruptura é, sem desconsiderar a possibilidade da tragédia, reparar integralmente o sofrimento já causado pela “lama invisível” – expressão utilizada para simbolizar os efeitos negativos sobre a comunidade prestes a ser afetada⁵⁰. Nos casos específicos de barragens o sentimento geral já foi capturado no termo original, que pode ser apenas adaptado, mantidas a permeabilidade de suas cláusulas caso no futuro se faça necessária indenização superior.

O temor em negociar com empresas desse porte tem razão de ser. Conhecer iniciativas bem sucedidas e a forma como se desenvolveram é proveitoso, mas insuficiente para concluir pela (in)adequação da medida. É a efetividade – para o interessado – a variável que interessa.

⁴⁹ A composição justa das controvérsias independe da estrutura judiciária estatal e, por vezes, é feita *preferencialmente* sem ela. Mais sobre o tema nos capítulos 3, 5 e 7.

⁵⁰ Duas reportagens de Karla Monteiro para a revista Piauí, sobre Barão de Cocais, ilustram o forte abalo emocional gerado às populações em risco: MONTEIRO, Karla. “Medo é laranja para quem espera avalanche marrom”. *Revista Piauí*, 21.05.2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/medo-e-laranja-para-quem-espera-avalanche-marrom/>>. Acesso em: 26.11.2020; MONTEIRO, Karla. “A cidade onde o tempo parou”. *Revista Piauí*, 27.05.2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/cidade-em-que-o-tempo-parou/>>. Acesso em: 26.11.2020.

CAPÍTULO 3

INTROITO AO ESTUDO DA EFETIVIDADE E OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS NOS DIAS DE HOJE

“Institutions will try to preserve the problem to which they are the solution” (Clay Shirky)⁵¹

A conclusão de que acordos individuais nos moldes firmados após a tragédia socioambiental em Brumadinho, na maioria das vezes, são preferíveis à judicialização, transcende a análise objetiva dos resultados granjeados. Longe de demonizar a via jurisdicional, parte-se da concepção desta atividade como, em primeiro lugar, serviço público orientado à solução de controvérsias – não “apenas como uma função do Estado moderno dirigida à atuação do direito no caso concreto”⁵². Ainda que a proporcionalidade possa enxergar na ação coletiva, via de regra, o melhor meio para a consecução dos objetivos, as consequências daquele evento são complexas demais, díspares e não raro de pequeno valor, como ilustra a situação dos vários pescadores informais afetados. Além de conhecer as principais alternativas à mesa, torna-se então aconselhável a calibragem das providências, mirando resposta satisfatória em tempo razoável. Neste capítulo serão lançadas premissas para investigar a conveniência da via consensual na solução de disputas, multitudinárias ou não – inclusive sob ótica prospectiva, que possa ser aplicada em casos análogos –, com foco na proteção *concreta* dos direitos.

Desde que o processo deixou de ser neutro em relação ao direito material afirmado, na fase (de abordagem metodológica da ciência) conhecida como instrumentalismo, o tecnicismo infértil cedeu sua posição central à ideia de efetividade. Considerá-la é preciso.

A técnica processual, de início fim em si mesma, paulatinamente empenhou-se na aproximação com o direito material, orientado pela lógica da “máxima coincidência possível”. A um só tempo, efetividade é justificativa

⁵¹ “As instituições tentarão preservar o problema para o qual elas são a solução” (tradução livre). SHIRKY, CLAY, *apud* SUSSKIND, Richard. *Tomorrow’s lawyers: an introduction to your future*. 2ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. xiv.

⁵² CAPONI, Remo. “O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas”. *Revista de Processo*, vol. 192. São Paulo: RT, fev/2011, p. 399 e 404.

onipresente em reformas legislativas, na utilização de métodos externos à jurisdição estatal e ao incorporar novas tecnologias. Em princípio, não há quem discorde da necessidade de as soluções para os conflitos serem justas, efetivas e obtidas em tempo razoável, como disciplinado no art. 6º do CPC. Mas parece haver certo divórcio entre a exaltação teórica e o cotidiano forense, já que há pouca resistência à via judicial, ao menos dentre os que dispõem dos recursos para utilizá-la, ao passo que soluções extrajudiciais são vistas com certa desconfiança.

Ao lado de interesses privados ou institucionais hostis à utilização dos (antes) chamados meios alternativos em certas situações, o conceito de “resultado efetivo” é demais abstrato e, no mundo real, varia conforme os interesses envolvidos. Mais do que isso, ter de aquiescer logo no início quanto à forma de assegurá-lo fora do processo embaralha o trajeto⁵³.

Por fim, o novo ferramental tecnológico reposiciona as balizas do debate. Ponderar os avanços informáticos evita uma conclusão natimorta ou próxima de expirar.

3.1. AINDA O PROCESSO EFETIVO?

É de longa data a preocupação dos juristas com a efetividade. A um só tempo, é justificativa onipresente em reformas legislativas, na utilização de métodos externos à jurisdição estatal e na incorporação de novas tecnologias ao direito. Em princípio, não há quem discorde da necessidade de, no plano ideal, as soluções para os conflitos serem efetivas. O grande problema é o que se considera como tal, e, sobretudo, a forma de assegurá-la.

A existência de grupo que advogava, num primeiro momento, a exclusividade da via judicial para lidar com as consequências do rompimento da barragem no Córrego do Feijão é sintoma remanescente da dificuldade de

⁵³ Há razões extrajurídicas que contribuem para a resistência à utilização das ADR's, tais como vieses cognitivos, assimetria informacional, aspectos culturais e interesses financeiros das partes ou de terceiros. Não é o foco deste trabalho. Felizmente, antes tarde do que nunca, a literatura jurídica tornou-se permeável a outros campos do saber. Ligados ao estudo do processo e que de algum modo tangenciam este tema, podem ser consultados WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019; NUNES, Dierle; LUD, Natanael; PEDRON, Flávio Quinaud. *Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018; SUSSKIND, Richard. *Tomorrow's lawyers: an introduction to your future*. 2ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017; e ROSA, Alexandre Morais da. *Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos*, 6ª ed. Florianópolis: EMais, 2020.

profissionais lidarem com soluções não-adversariais. Atores privados são mais sensíveis a estímulos financeiros, mas agentes públicos envolvidos também podem se sentir estimulados a prestigiar interesse descolado do atingido⁵⁴. Em tese, a solução autocompositiva prestigia o anseio individual em detrimento de um sistema de justiça que ainda opera com vigorosa ideologia punitivista e centralizada no poder estatal. A constitucionalização do processo civil legou-nos quebra de paradigma na tomada de decisões e, embora a consensualidade tenha sido introjetada na legislação, remanesce o aspecto cultural. Não é o único fator relevante, claro, há ressalvas importantes e impõem-se cautelas para minimizar os riscos da resolução acordada. A pedra de toque é o resultado concreto, preocupação maior do processo civil há anos.

Neste sentido, Fredie Didier Jr.⁵⁵ afirma a existência de uma relação circular entre o direito material e o processo, em relação de complementaridade. Sendo assim, nada mais natural do que a busca pela realização do direito substancial. E, como sabemos, não foram poucas as iniciativas nas últimas décadas para evoluir a legislação processual, aprimorar as técnicas de gestão e superar gargalos estruturais.

Na vigência da anterior ordem constitucional, em 1982, Barbosa Moreira já alertava para o “*fato notório*” da “*crescente e generalizada preocupação com a efetividade do processo*”. Denunciava naquela época, como poderíamos fazer hoje em maior ou menor escala, o “*escasso aproveitamento de recursos tecnológicos*”⁵⁶ e as falhas na assistência aos necessitados. Retornou diversas vezes ao estudo desta temática, a partir de pontos de vista diversos, dos aspectos sociais⁵⁷ ao uso da técnica⁵⁸.

O trabalho de Barbosa Moreira, segundo ele próprio, foi influenciado pelo célebre Projeto Florença de Acesso à Justiça, iniciado na década de 70 e

⁵⁴ O problema de agência (*agency problem*) dos representantes é parte da situação, e será tratado adiante. De imediato também é mais difícil dimensionar as consequências da tragédia ou apurar a condição de pessoa atingida, o que gera compreensível preocupação com iniciativas particulares.

⁵⁵ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017, p. 45-47.

⁵⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Notas sobre o problema da “efetividade” do processo”. *Temas de direito processual civil: terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 27-41 e p. 31.

⁵⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Por um processo socialmente efetivo”. *Revista de Processo*, vol. 105. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 181-190.

⁵⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Efetividade do processo e técnica processual”. *Temas de direito processual civil: sexta série*. São Paulo: Saraiva, 1997.

coordenado por Bryant Garth e Mauro Cappeletti⁵⁹. Em ambos os estudos, nota-se, já naquela época, a preocupação em edificar sistema acessível a todos e cuja resposta deve ser individual e socialmente justa.

A efetividade caminha *pari passu* com o direito fundamental de acesso à justiça, reformulado nos tempos modernos e que não mais se esgota com a mera postulação formal no Judiciário.

Que idealmente a prestação estatal há de ser efetiva, adequada e provida a todos em tempo razoável, não há dúvidas. O problema é que, mesmo após inúmeras reformas, sob o alicerce de outra Constituição e com um novo Código de Processo Civil, obras recentes ainda revelam idêntica preocupação. Humberto Theodoro Jr., cuja obra é indissociável da noção de processo justo⁶⁰, chega a falar em “constante busca da efetividade da tutela jurisdicional”⁶¹.

Se esta é uma preocupação ainda moderna, teríamos falhado na busca por um processo efetivo – em última medida, justo? A considerar o fato de que até hoje a academia perscruta maneiras de emprestar esta qualificação ao processo brasileiro, é de se questionar se seria uma busca fadada ao insucesso.

Não exatamente. Vê-se longo caminho vencido com sucesso. Se, de fato, muito ainda precisa ser trabalhado, é porque se trata de desígnio renovado continuamente, uma meta eterna potencialmente inatingível, mas essencial. Indicativos de que houve melhorias consideráveis são vários – avanços legislativos e constatação do aprimoramento estrutural dos órgãos integrantes do Sistema de Justiça, por exemplo. No campo acadêmico, advêm da própria evolução de estudos que não mais se limitam ao trabalho de Garth e Cappeletti, cuja busca por justiça mais acessível sempre reclamou maior efetividade. A doutrina hoje debate pelo menos sete “sub-ondas de assistência jurídica” (primeiro dos três movimentos identificados no Projeto Florença), desde o reconhecimento da assistência jurídica como direito até a sua “tecnologização”, além de identificar uma quarta e quinta ondas renovatórias do acesso à justiça: 4^a) a dimensão ética e política do direito; e

⁵⁹ CAPPELETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

⁶⁰ Assim compreendido o que assegura “a todos uma tutela procedimental e substancial *justa, adequada e efetiva*”, composta de garantias mínimas, na linha da doutrina de Paolo Comoglio (THEODORO JR., Humberto. *Direito fundamental à razoável duração do processo*. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil. Porto Alegre, v. 5, n. 29, p. 83-98, mar.-abr. 2009).

⁶¹ THEODORO JR., Humberto. *Curso de direito processual civil*, v.1. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 23.

5ª) internacionalização da proteção dos direitos humanos⁶². Alguns desses movimentos estão em curso e tendem a ser disruptivos. Reconhecer os avanços no atual estado da arte dos métodos de solução de conflitos pressupõe uma noção sobre o progresso da literatura que aborda a efetividade e de sua materialização prática mais recente, conforme exposto a seguir.

3.2. MÉTODOS ADEQUADOS (EM VEZ DE ALTERNATIVOS) DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS, E POR QUE A TERMINOLOGIA NÃO IMPORTA TANTO.

É necessário versar sobre a questão terminológica. Inicialmente, foi consagrado o uso do termo métodos *alternativos* de solução de conflitos – MASC's e seu correspondente em inglês, ADR's ou *Alternative Dispute Resolutions*. Há alguns anos, boa parte da doutrina prefere falar em métodos *adequados* de solução de conflitos.

A mudança incorpora a advertência de “que não se trata de panaceia, havendo de sopesar os casos em que a solução consensual seja adequada ao caso, além das hipóteses em que há impedimento legal”⁶³. Não há “fórmula mágica”⁶⁴. Daí a constatação de que os métodos de solução de conflitos não apresentam relação de alternatividade à solução adjudicada estatal, mas de adequação, cujo uso deve ser ponderado à luz do caso concreto. Isso significa que na catástrofe em Brumadinho como em qualquer outro evento, não há *a priori* uma medida mais ou menos correta.

A Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, uma importante política pública de fortalecimento da cidadania e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como objetiva o art. 3º, inciso I, da CR/88, “dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de

⁶² A propósito das ondas renovatórias do acesso à justiça, sugerimos conferir a excelente síntese de Diogo Esteves e Franklyn Roger Alves Silva. In: *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2018, p. 21-49.

⁶³ JAYME, Fernando Gonzaga; ARAÚJO, Mayara de Carvalho; SOUZA, Cláudia Maria Gomes de; JORGE, Ana Carolina Ramos. A atuação do advogado na autocomposição de conflitos de acordo com o novo CPC e a Lei de Mediação. *Revista Eletrônica - Tribunal Regional do Trabalho do Paraná*, v. 53, p. 59, 2016. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/98218>>. Acesso em 15.06.2019.

⁶⁴ “A verdade é que simplesmente não existe fórmula de validade universal para resolver por inteiro a equação. Temos de combinar estratégias e táticas, pondo de lado o receio de parecermos incoerentes se, para enfermidades de diferente diagnóstico, experimentarmos remédios também diferenciados.” (MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da Justiça: alguns mitos”. *Temas de direito processual: oitava série*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 7).

interesses no âmbito do Poder Judiciário”. A edição da norma é sintomática do maior empenho do Poder Público em fomentar esse tipo de iniciativa, demonstra a assimilação do novel paradigma e também maior resistência de atores importantes em canalizar a resolução de todos os conflitos rumo à via jurisdicional estatal. Ao menos no plano discursivo, passam a tratá-la como excepcionalidade, uma anomalia no universo desejado de solução por outros meios, menos dispendiosos e em regra mais efetivos.

A bem da verdade, nos últimos anos a tendência de utilização das ADR's fortaleceu-se internacionalmente, com suporte em resultados estatísticos bastante favoráveis. Em contínua ascensão até hoje, no Brasil este movimento recebeu especial destaque em 2015, com a promulgação de três importantes normas: a) Lei 13.140, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; b) Lei 13.129/15, que fortaleceu a Lei de Arbitragem; c) Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105), quando se absorveu algumas destas técnicas “alternativas”, tornando-as soluções integradas, no que se convencionou denominar modelo multiportas (*multi-door courthouse system*) – indutivo da autocomposição, configura alternativa intrínseca à solução adjudicada estatal e estímulo à cooperação endoprocessual.

Superada agora a “emergência generalizada de movimentos de reforma”⁶⁵ das leis, as ADR's surgem no art. 3º do CPC na condição de norma fundamental. Não significa que novos aprimoramentos normativos sejam prescindíveis, apenas que hoje o arcabouço normativo é satisfatório e, por isso, aqui faz menos sentido tratar outras mudanças como prioridade.

Ainda que da forma como foram inseridas as ADR's não aliviem numericamente o sistema jurisdicional, porque agregadas a ele, a maneira como se resolve o litígio importa bastante e, nesse sentido, pelo menos a resolução de disputas em rede (*ODR – Online Dispute Resolution*) e as práticas restaurativas poderiam ter sido contempladas no texto legal. Não por acaso, as técnicas mais utilizadas são a conciliação, sobretudo após a instituição da audiência preliminar, da mediação (Lei 13.140/15) e da arbitragem (Lei 9.307/96), as únicas espécies mencionadas especificamente no Código de Processo Civil. De todo modo, há

⁶⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Miradas sobre o processo civil contemporâneo”. *Temas de direito processual civil: sexta série*. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 45.

espaço para utilização de outras técnicas e é preciso reconhecer que houve importantes avanços. Um deles é o fato de começar a se imiscuir no inconsciente coletivo dos operadores do direito, ainda que timidamente, o sentimento de que os litígios, e não só os processos, devam ser gerenciados.

Nesse sentido, a audiência prevista no art. 334 do CPC pode ser instrumento na construção de uma cultura de paz. É o que afirma a maioria dos entrevistados em pesquisa empírica publicada em 2019 pelo Conselho Nacional de Justiça, favorável ao instituto⁶⁶, embora possam ser feitas ressalvas em relação aos custos, tempo, comunicação e treinamento dos envolvidos.

Porque atípicos, há outros meios além dos mencionados, dentre os quais: a) Ouvidorias (*ombudsmen*), figura cuja tarefa é receber queixas e entregar respostas interna corporis, como estratégia para prevenção de litígios; b) Negociação enquanto técnica, curiosamente pouco abordada, a despeito da enorme influência do projeto de Harvard⁶⁷; c) Práticas de justiça restaurativa, que ganham corpo especialmente na seara criminal; d) “Transação por adesão”, prevista no art. 35 da Lei de Mediação para a Administração Federal e reproduzidas em normas de outros entes federados; e) Comitês de Resolução de Disputas (*dispute board*), basicamente um painel decisório composto por (normalmente três) especialistas independentes, envolvidos ativamente na execução de determinado contrato, muito útil quando se trata de prestação continuada, tais quais construção e desenvolvimento de *softwares*; f) Avaliação neutra (ou ENE – *Early Neutral Evaluation*), em que terceiro imparcial emite parecer, normalmente sob sigilo, com avaliação prévia lastreada em critérios objetivos para alinhar expectativas e auxiliar as partes na compreensão dos contornos jurídicos da questão. Lembra a “perícia contratual” italiana, que, no entanto, é mais próxima da arbitragem, com parecer vinculante para as partes.

O fomento à jurisdição coletiva, outrossim, pode exercer papel símile – inclusive na esfera extrajudicial, com os termos de ajustamento de conduta, recomendações e mediações em conflitos coletivos – e para evitar ou amenizar os

⁶⁶ CNJ. *Mediação e conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/d87ecfa91fdcada3c1795f522be42dcc_7772666f491fd94a642e05b394cff84a.pdf. Brasília: CNJ, 2019, p. 152. Acesso em: 24.06.2019.

⁶⁷ As conclusões da pesquisa foram compiladas em FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to yes – negotiating agreement without giving in*. 3. ed. Nova York: Penguin Books, 2011.

riscos da desigualdade entre litigantes⁶⁸. Há também de serem considerados algum risco de enfraquecimento da autonomia de eventuais interessados, pela dificuldade natural da interveniência de um representante, nem sempre adequado ou com motivação compatível, e as complexidades inerentes ao procedimento.

O magistério de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero⁶⁹, apesar do apuro excessivo com a terminologia, sintetiza bem o que se afirmou:

Nessa linha, o Código corretamente não alude à arbitragem, à conciliação e à mediação e a outros métodos como meios alternativos, mas simplesmente como métodos de solução consensual de conflitos. Embora tenham nascido como meios alternativos de solução de litígios (*alternative dispute resolution*), o certo é que o paulatino reconhecimento desses métodos como os meios mais idôneos em determinadas situações (como, por exemplo, a mediação para conflitos familiares, cuja maior idoneidade é reconhecida pelo próprio legislador, no art. 694, CPC) fez com que se reconhecesse a necessidade de alteração da terminologia para frisar semelhante contingência. Em outras palavras: de métodos alternativos passaram a métodos adequados, sendo daí oriunda a ideia de que o sistema encarregado de distribuir justiça não constitui um sistema que comporta apenas uma porta, contando sim com várias portas (*multi-door dispute resolution*), cada qual apropriada para um determinado tipo de litígio.

Usar ou não a expressão ADR's é de somenos importância. A terminologia é consagrada pelo uso e não dificulta o entendimento. Por apreço à simplicidade, então, é mencionada neste trabalho indistintamente ao lado de “meios adequados” e “alternativos”. O pressuposto é o de não engajamento *imediate* da justiça estatal na resposta.

Do exposto, o indispensável é notar que o papel tradicional do Sistema de Justiça mostrou-se insuficiente. Neste sentido desenvolveu-se robusta doutrina, acompanhada de práticas, alternativas ou integradas ao processo, que começam a deslocar o papel de centralidade do Judiciário. E a principal razão é simples: o inegável congestionamento judicial recomenda, além da desburocratização do

⁶⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 129.

⁶⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 158.

processo, a valorização das ADR's, já que a “inaceitável morosidade da prestação jurisdicional (...) naturalmente deságua na ausência de efetividade”⁷⁰.

Ocorre que a avaliação do sucesso das medidas alternativas repousa forte no aspecto quantitativo, ilustrado no percentual de casos “solucionados” por autocomposição. O estudo *Justiça em Números* publicado em 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça inovou ao criar um Índice de Composição de Conflitos – ICoC⁷¹

que por segmento de justiça analisará a efetividade da conciliação em seis etapas: a) remessa de processos aos CEJUSCs ou Câmaras de Conciliação/ Mediação, como incentivo a promover a conciliação nestas unidades específicas; b) realização de audiências nos CEJUSC ou nas Câmaras de Conciliação/Mediação; c) índice de realização da audiências previstas no art. 334 do Código de Processo Civil – CPC; d) audiências (exceto as do art. 334) realizadas nas varas, juizados especiais, tribunais e turmas recursais; e) percentual de sentenças homologatórias de acordo em relação ao total de sentenças (não criminais); e f) índice de transação penal, composição civil e de acordos de não persecução penal.

Esse indicador a princípio soa interessante, mas seria prudente investigar se o ICoC gera incentivo à designação de audiências estéreis, que apenas retardam o processo quando se sabe de antemão que uma das partes não deseja conciliar, ou se o pressuposto é de que a realização dos atos é efetiva por si só. Louvar o maior percentual de sentenças homologatórias sem considerar a natureza dos litígios e das partes envolvidas pode ser razoável sob a ótica da eficiência administrativa, porém ignora o juízo de adequação. Conciliar não é sempre efetivo. A título comparativo, críticas feitas à transação penal do art. 76 da Lei 9.099/95 ou aos acordos de não persecução do art. 28-A CPP indicam que o maior número deles não é medida de qualidade; ao inverso, pode traduzir a extrema desconfiança dos réus no julgamento, a ponto de optarem por sujeitar-se a instrumento de coação (em certos casos) denunciado por cercear direitos fundamentais⁷².

⁷⁰ PORTO, Sérgio Gilberto. *Processo civil contemporâneo: elementos, ideologia e perspectivas*. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 114-115.

⁷¹ *In Justiça em Números 2020: ano-base 2019*, p. 171. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-v2-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Brasília: CNJ, 2020. Acesso em: 30.08.2020. .

⁷² O tema é complexo, a ideia foi simplificada apenas para ilustrar a inexistência de sinonímia entre *acordo* e *resultado efetivo*. No próximo capítulo, é problematizada a lógica da correlação demeritória do *plea bargaining* a acordos cíveis, feita por Owen Fiss. Quanto à seara penal, Alexandre Morais da Rosa trata do “problema da barganha” e do erro lógico de tentar encaixá-lo nas categorias clássicas do processo penal brasileiro em seu *Guia do Processo Penal conforme a teoria dos jogos*. 6ª ed.

Novamente aumentou o número de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) instalados, que funcionam com mínima intervenção de juízes. Outro interessante ponto da pesquisa, que se repete ao longo dos anos, é a quase inexistência de conciliação no 2º grau⁷³. Não há dados sobre negócios processuais e calendarização com participação direta de magistrados (artigos 190 e 191), nem da realização das audiências de saneamento compartilhado (art. 357, §2º, todos do CPC). Ou seja, sabe-se que algum empenho dos membros do Judiciário com as ADRs existe, mas talvez convenha trabalhar por maior engajamento pessoal e treino na aplicação de métodos de gerenciamento e flexibilização procedimental.

Dúvidas à parte, na forma como são estruturadas as respostas para o estudo anual do Conselho Nacional de Justiça é notável o quanto a preocupação com o viés *qualitativo* não é tão pronunciado, a indicar que, por vezes, os meios alternativos de solução de conflitos são reputados fins em si mesmos. Como se verá no capítulo seguinte, a crise numérica da justiça também está associada, em maior ou menor grau, às dificuldades de acesso à ordem jurídica justa.

De todo modo, se nos parece correto que “a resolução de conflitos – seja pela justiça oficial ou pelos outros meios auto e heterocompositivos – não pode ser informada pela obsessiva procura do ponto ótimo”, como afirma Rodolfo de Camargo Mancuso⁷⁴, tampouco podemos ignorar a forma como se dá a obtenção do consentimento e o que dele provém.

Recusar os extremos é mais aconselhável. Voltamos, assim, ao raciocínio inicial: enaltecer as ADR's não significa ignorar a importância da solução adjudicada estatal, tampouco este método tradicional é necessariamente melhor do que os demais. Pouco importa se a via eleita é judicial ou extrajudicial; interessa saber se o meio é, ou não, adequado ao fim que se propõe.

3.3. AVANÇOS NA ABORDAGEM TEÓRICA E GESTÃO DOS PROCESSOS.

A área jurídica é conservadora em muitos aspectos, lenta ao promover mudanças, e há sempre os propagandistas das saídas fáceis – tal como o populismo penal ludibria o público ao fazê-lo crer que seria suficiente tipificar novas condutas,

Florianópolis: EMais, 2020, p. 503-516.

⁷³ Conselho Nacional de Justiça, *op. cit.*, p. 175.

⁷⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.*, p. 124.

agravar penas e recrudescer a execução. Ao menos na esfera cível, os atores parecem ter sido finalmente convencidos da necessidade de aprimorar métodos e gestão, com forte tendência ao uso da tecnologia, ao invés de se distrair pelo conforto fugaz das sucessivas modificações legislativas. Apesar dos percalços, é otimista a visão deste trabalho, de que os avanços neste particular são consistentes.

No processo coletivo que trata do rompimento de Fundão, p. ex., decisão proferida em dezembro de 2019⁷⁵, quatro anos e meio depois, homologou “planilha de consenso” que apresentava “eixos temáticos tidos como prioritários, emergenciais, reputados como imprescindíveis para agilizar a implementação e dar concretude à execução dos programas de reparação e indenização estabelecidos”. Embora com bastante atraso – compreensível dada a enorme complexidade da ação, mas ainda assim deletério aos direitos das vítimas – é uma iniciativa que segue aquela lógica. O ponto aqui é que, mesmo bem administrado, um conflito tão ramificado pode topar com óbices graves e prolongar-se além do tolerável.

As opções não precisam ser limitadas à via judicial, tampouco refratárias a ela. Convém, até para escolher a alternativa, entender a assimilação dos meios alternativos de solução de conflitos no contexto de acesso à ordem jurídica justa, a estruturação do modelo multiportas no Código de Processo Civil de 2015 e os limites da autocomposição nestas condições. No caso em análise apenas não será considerada a arbitragem, método heterocompositivo que pode ter utilidade no trato de empresas lesadas pela Vale S/A, mas, no caso de indivíduos atingidos, difícil imaginar em que medida seria útil.

A busca por melhor gestão processual é uma ideia obrigatória a ser tomada de empréstimo. Esse gerenciamento implica considerar a possibilidade da solução autocompositiva, ainda que ela repouse na necessidade da presença de atores fortes, públicos ou privados, para elevar as chances de nivelamento entre as partes. Não se ignora que o dano foi causado por empresa com *expertise* no assunto, rica, influente, beneficiada tanto pelo senso de urgência dos atingidos quanto por sua condição de litigante habitual; e, por isso tudo, plenamente capaz de conformar boa parte do desfecho a seus interesses.

No emprego dos recursos judiciais é imperativo levar em consideração a magnitude do problema, sem descuidar dos direitos subjetivos dos atingidos e os

⁷⁵ Decisão da 12ª Vara Federal Cível no Processo n.º 0069758-61.2015.4.01.3400 (f. 9.529), proferida pelo juiz Mário de Paula Franco Júnior. Publicada em 11.02.2020.

efeitos nocivos da espera. Nessa linha, é desproporcional qualquer solução que desdenhar a gestão da imensa massa de controvérsias causadas pelo crime em Brumadinho. Não significa eleger o valor da causa como critério exclusivo para direcionar esforços, proposta elitista que alargaria o fosso das desigualdades materiais, apenas ressalta-se a relevância do equilíbrio no uso dos recursos judiciais em certos processos, para que possam ser utilizados em todos os semelhantes, sob a marca da impessoalidade.

Na Europa, desde o início do século a processualística correlaciona eficiência e proporcionalidade com a atividade administrativa. Lá, mais do que aqui, a jurisdição emancipou-se da noção estreita de mera função estatal para, antes, um serviço público orientado à justa composição dos litígios, conforme a aplicação de critérios objetivos prévios. A partir dessa ideia, Remo Caponi⁷⁶ correlaciona aqueles dois princípios na gestão processual e advoga que o emprego dos recursos judiciais disponíveis considere o equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e de terceiros, no sentido de promover a gestão racional do conjunto de processos. O autor menciona a CPR – *Civil Procedure Rules* – inglesa⁷⁷⁻⁷⁸, cujo objetivo primordial é a resolução justa a custo proporcional, o que inclui, dentre outros aspectos, alocar uma cota apropriada dos recursos da corte tendo em conta a necessidade de reservá-los para outros casos (*rule* 1.1, 2, e).

Este movimento internacional de busca por soluções justas e efetivas em tempo razoável não é produto do acaso, mas resultado de esforços doutrinários e mudanças graduais na legislação ao longo das últimas décadas. É firme a preocupação com o gerenciamento dos processos (*case management*), no rastro da discussão sobre a efetividade.

No âmbito do Judiciário brasileiro, grande impulso veio do Conselho Nacional de Justiça, criado na Emenda Constitucional n.º 45/04, tanto pelos estudos que patrocina quanto o planejamento estratégico que coordena. Embora atenuada ao longo dos anos, preocupa a obsessão quantitativa do Judiciário, que aparenta preferir o alcance de metas exclusivamente numéricas à pacificação dos conflitos,

⁷⁶ CAPONI, Remo. “O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas”. *Revista de Processo*, vol. 192. São Paulo: RT, fev/2011, p. 397-415.

⁷⁷ Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part01>. Acesso em 05.05.2020.

⁷⁸ A propósito dessa codificação e seus reflexos no sistema de *common law* inglês, conferir GONCALVES, Gláucio Ferreira Maciel; BRITO, Thiago Carlos de Souza. “Gerenciamento dos processos judiciais: notas sobre a experiência processual civil na Inglaterra pós-codificação”. *Revista Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 66, 2015, p. 291-326.

mesmo quando isso implica dispensar garantias mínimas.

A bem da verdade, essa busca pela efetividade processual se desenvolveu de modo errático. Atualmente são várias iniciativas, a começar pela maior oferta de justiça estatal, que perpassam o enfoque na gestão processual e foram acompanhadas pela evolução no trato doutrinário.

Se no início dos anos 80 a demanda reprimida, ou litigiosidade contida, sobretudo dos mais pobres⁷⁹, preocupava a ponto de serem instituídos “Juizados de Pequenas Causas” (Lei 7.244/84), embrião dos atuais Juizados Especiais, facilitar o acesso à justiça pode ter retroalimentado a cultura demandista que estaria na raiz da crise numérica de processos⁸⁰.

O que se percebeu há muito tempo é que o processo há de ser apto a “realizar os fins ou produzir os efeitos a que se ordena”⁸¹. Nos dizeres de José Carlos Barbosa Moreira, “será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de realização do direito material”. Talvez a mais importante contribuição neste ponto, seu “programa básico da campanha em prol da efetividade”⁸² apresentado no início da década de 80, impressiona por quão atual permanece. Em linhas gerais, a doutrina de José Carlos Barbosa Moreira ata técnica processual com efetividade e está perfeitamente alinhada com a ideia de justa composição do litígio, muito bem trabalhada na doutrina italiana e, no Brasil, por Humberto Theodoro Jr⁸³.

Outro trabalho com bastante influência, a “Teoria Geral do Processo” de Grinover, Cintra e Dinamarco, publicada em sua primeira versão no ano de 1974, emulava esse entendimento. Seria preciso tomar consciência dos escopos sociais, políticos e jurídicos, motivadores de todo o sistema, para assegurar a efetividade do processo, entendida como “a plena consecução de sua missão social de eliminar conflitos e fazer justiça”. Tais óbices seriam quatro: admissão ao processo, modo-

⁷⁹ Lembramos que naquela época a assistência jurídica gratuita aos necessitados não era integral, mas normalmente prestada de forma caritativa por advogados em regime *pro bono*. Alguns Estados criaram órgãos a eles subordinados para tal fim, mas significativo mesmo foi a Constituição da República de 1988 reconhecê-la como direito fundamental e institucionalizar as Defensorias Públicas. A Lei Orgânica Nacional (Lei Complementar 80/94) e, por fim, a autonomia institucional com as emendas constitucionais 45/04 (Defensorias Estaduais) e 74/13 (DPU e DPDFT) pavimentaram o acesso à justiça dos necessitados.

⁸⁰ Nesse sentido: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁸¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Op. cit.*, 1982, p. 27.

⁸² MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Op. cit.*, 2002, p. 181, 27-28.

⁸³ Síntese do seu pensamento pode ser consultada em THEODORO JR., Humberto. *Curso de direito processual civil*, vol. 1. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 50-54.

de-ser do processo, justiça e utilidade das decisões⁸⁴.

Em sintonia, também, o Prof. José Roberto dos Santos Bedaque, para quem “processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores celeridade e segurança, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material”⁸⁵.

Além disto, sobreleva a preocupação em combater a excessiva demora dos processos, esta antiga chaga de múltiplas causas. A duração razoável do processo já era objeto de debate muito antes do seu ingresso no rol de direitos fundamentais, no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República, incluído pela Emenda nº 45, de 2004. Com tamanha produção teórica aliada a avanços informáticos, no núcleo do desiderato de eficiência que também motiva o crescimento de *startups* jurídicas no Brasil e o rearranjo dos serviços jurídicos, era questão de tempo até o combate à morosidade ecoar no poder público.

Percebe-se o cuidado com a realização *prática* do direito ou, noutras palavras, com os resultados pretendidos pelo sistema processual, qualquer seja o destinatário da norma ou o direito vindicado.

Os movimentos pela melhoria no gerenciamento processual e de abertura do direito público para a consensualidade⁸⁶, impulsionados a partir do Código de Processo Civil de 2015, com destaque para a cláusula geral de negociação processual, tornaram mais atrativa a via judicial, quando bem utilizada. Que esta porta esteja sempre aberta indistintamente a todos é fundamental, mas não é – nem poderia – ser a única.

3.4. DESAFIOS NA CONTEMPORANEIDADE.

Os impactos tecnológicos, indissociáveis do debate, são difíceis de mensurar. O avanço da inteligência artificial, a possível popularização de computadores quânticos e a difusão de técnicas como a *blockchain* em breve trarão mudanças significativas em todos os aspectos do cotidiano forense.

⁸⁴ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*, 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 34-35.

⁸⁵ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 49.

⁸⁶ Essa questão é muito bem abordada em ANDRADE, Érico. “A contratualização do processo”. In: Fernando Gonzaga Jayme, Gláucio Maciel Gonçalves, Juliana Cordeiro de Faria, Marcelo Veiga Franco, Mayara de Carvalho Araújo, Suzana Santi Cremasco. (Org.). *Processo Civil Brasileiro - Novos Rumos a partir do CPC/2015*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016, v. 01, p. 47-65.

Conforme exposto, antes mesmo da promulgação do CPC/2015 foram várias as alterações legislativas para aprimorar a prestação da Justiça. Outras certamente virão. Houve um início de estruturação das Defensorias Públicas, algum estímulo a outros métodos de solução de conflitos (destaque para a Resolução n.º 125 do CNJ), aprimoramentos na gestão e, ainda que o direcionamento dos recursos públicos possa ser questionado, algum investimento. Interessante notar que algumas das mudanças, em especial as que desembocaram na EC 45/2004, tiveram origem no documento técnico n.º 319 publicado em 1996 pelo Banco Mundial – que em 2017 divulgou outro relatório alertando para a necessidade de ajustar os gastos públicos com a hipertrofiada máquina judiciária brasileira⁸⁷.

Quanto aos métodos de solução de conflitos, a esta altura é algo perceptível no uso de plataformas *online* para prevenção, contenção ou resolução das controvérsias. É provável que a pandemia da Covid-19 em 2020 tenha catalisado várias iniciativas, apesar de prejudicar o acesso à justiça durante o período⁸⁸.

O *World Justice Project*, uma organização da sociedade civil de âmbito mundial, sediada em Washington, nos Estados Unidos, divulga todo ano a pesquisa *Rule of Law Index*⁸⁹. O relatório, nas palavras do próprio instituto⁹⁰

mede como o estado de direito é experimentado e percebido pelo público geral em 126 países e jurisdições em todo o mundo com base em mais de 120.000 famílias e 3.800 pesquisas de especialistas. Com dados primários, o

⁸⁷ Desta questão trata WENDPAP, Friedmann, *In* “O Documento Técnico 319 do Banco Mundial e o Judiciário na América Latina”. *Consultor Jurídico*, 14.jan.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-14/segunda-leitura-documento-319-banco-mundial-judiciario-america-latina>. Acesso em: 28.05.2020.

⁸⁸ Levantamento em 51 países durante abril de 2020 pelo *Global Access to Justice Project*, observadas as limitações do momento histórico, indicou que 78% das cortes de justiça analisadas adotaram medidas especiais com uso da tecnologia para evitar contato pessoal. Mas pelo menos 51% delas foram incapazes de manter níveis normais de acesso à justiça durante a pandemia, segundo a pesquisa *Impacts of COVID-19 on Justice Systems*, disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/>. Acesso em: 13.05.2020.

⁸⁹ WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index (2019)*. ADAMS, Kate, *et al.* (Org.). Washington, EUA, 2019. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>. Acesso em: 14.06.2019. A pesquisa mais recente, finalizada no ano de 2020, está disponível em: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf. Acesso em: 01.02.2021.

⁹⁰ Tradução livre do original: “*The World Justice Project Rule of Law Index® measures how the rule of law is experienced and perceived by the general public in 126 countries and jurisdictions worldwide based on more than 120,000 household and 3,800 expert surveys. Featuring primary data, the WJP Rule of Law Index measures countries’ rule of law performance across eight factors: Constraints on Government Powers, Absence of Corruption, Open Government, Fundamental Rights, Order and Security, Regulatory Enforcement, Civil Justice, and Criminal Justice.*”

WJP Rule of Law Index mede o desempenho das regras do país em oito fatores: Restrições a Poderes do Governo, Ausência de Corrupção, Governo Aberto, Direitos Fundamentais, Ordem e Segurança, *Enforcement* regulatório, Justiça Civil e Justiça Criminal.⁹¹

Os melhores do ranking são Dinamarca, Noruega e Finlândia, nessa ordem. Os piores colocados são Congo, Camboja e, no último lugar, a Venezuela. O Brasil, num *ranking* de 126 países pesquisados, em 2019 caiu três posições e em 2020 mais sete, para figurar agora no 67^a lugar. Uma posição desonrosa para um país que investe significativa parcela do PIB no sistema jurídico⁹² e possui, sozinho, mais cursos superiores de Direito do que todos os demais países somados⁹³.

Boa parte das dificuldades enfrentadas no país decorre do acúmulo de trabalho no Judiciário, muitas vezes justificado por nossa cultura demandista. Nessa linha, aliás, Rodolfo de Camargo Mancuso denuncia como uma das causas a “banalização da oferta de justiça estatal”, que a seu ver deveria ser reservada para as crises jurídicas relevantes⁹⁴. De fato, há indicativos da presença de componente adversarial entranhado na cultura jurídica nacional, que necessita ser mais bem endereçado, inclusive na formação de juristas. Uma boa comunicação talvez precise escapar à retórica e dialogar com a realidade cotidiana das pessoas. Significa, na direção do apregoado pela Teoria dos Jogos⁹⁵, compreender o cenário, quem são os jogadores, a forma como agem e as recompensas que ambicionam, para tornar mais eficaz o plano de ação voltado à diversificação dos métodos de solução. Porém, há de se ter cautela quanto à ideia de “banalização da oferta”, para não deteriorar em

⁹¹ *Enforcement* é expressão utilizada normalmente em inglês, e refere-se aos procedimentos mínimos para cumprimento das normas, aí incluídas as medidas sancionatórias necessárias à sua execução. Poderia ser substituída, com alguma imprecisão, por “aplicação” ou “exequibilidade”.

⁹² O Justiça em Números de 2020 atestou que o gasto só com o Poder Judiciário superou cem bilhões de reais e, assim, atingiu a marca de 1,5% do PIB no ano anterior, ou 2,7% dos gastos totais dos entes federados (*in* Conselho Nacional de Justiça, *op. cit.*, p. 74).

⁹³ Segundo o jornal Folha de São Paulo, com a autorização desenfreada de novos cursos pelo MEC em 2019, já são mais de 1.500 cursos existentes, dos quais apenas 161 receberam o selo “OAB Recomenda”, espécie de certificação da entidade (PINHO, Ângela. “Vagas em direito disparam após MEC facilitar a abertura de novos cursos”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 abril 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/vagas-em-direito-disparam-apos-mec-facilitar-a-abertura-de-novos-cursos.shtml>. Acesso em: 15.06.2019).

⁹⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.*, p. 153.

⁹⁵ O objeto de estudo da Teoria dos Jogos é justamente o conflito. “Na teoria dos jogos, o conflito pode ser entendido como a situação na qual duas pessoas têm que desenvolver estratégias para maximizar seus ganhos, de acordo com certas regras pré-estabelecidas.”, segundo ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: André Gomma de Azevedo. (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. Brasília: Editora Grupos de Pesquisa e Maggiore Editora, 2003, v. 02, p. 175-199.

reles elitismo e alijar ainda mais a população pobre dos serviços judiciais, aprofundando a crise de inefetividade normativa do Brasil⁹⁶. Sem ressalvas é o alerta para o risco de fomento ao litígio e de “perigoso ativismo” quando a justiça oficial assume papel protagonista, ao invés de ser tratada como último recurso.

Aprimorar a legislação é necessário, mas vale o seu clamor para que a produção da norma ocorra em limites razoáveis e não se degrade em “namocracia: tendência a ‘resolver’ problemas com (mais) normas”. Segundo Rodolfo Mancuso, é uma via atraente “porque pouco impactante e por servir em muitos casos para administrar o assunto, passando à coletividade a (falsa) percepção de que algo foi feito pela instância competente”⁹⁷. Diz muito com a persistente lição de José Carlos Barbosa Moreira, para quem nada adiantava modificar a norma, que não é onipotente, sobretudo porque os diagnósticos são prejudicados por nosso desmazelo com estatísticas judiciais⁹⁸.

Sob qualquer ótica que analisemos as soluções hoje apresentadas, de uma forma ou outra envolvem a aplicação de recursos tecnológicos. É curioso que no início da década de 80 Barbosa Moreira já tenha apresentado como concausa da morosidade, ao lado de fatores como falhas na organização judiciária, deficiências na formação e déficit na assistência judiciária⁹⁹ aos necessitados, o “escasso aproveitamento de recursos tecnológicos”¹⁰⁰. De certa forma, é característica do seu “programa básico” elevado à enésima potência.

A revolução tecnológica deste século XXI, realmente, deveria ser o objeto primário de preocupação e esforço¹⁰¹. De maneira geral, a área jurídica demora bastante a atentar para certos avanços. Sobretudo na esfera pública, sempre a “vanguarda do atraso”, para usar expressão da moda, ainda não se compreendeu a nova realidade.

⁹⁶ Há o receio de que esse tipo de ideologia amplie o distanciamento entre o sistema de Justiça e a sociedade. Ao contrário do que se pretende, pode dificultar a mudança de cultura. Melhor seria promover educação em direitos e investir em métodos mais adequados à pacificação. Ambas, aliás, funções primordiais da Defensoria Pública – artigos 4º da LC 80/94 e 3º, §3º, do CPC.

⁹⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Op. cit.*, p. 63.

⁹⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Op. cit.*, 2004, p. 42-44. Necessário reconhecer que nos últimos anos aumentou o interesse na jurimetria (estatística aplicada ao Direito) e que os tribunais, na esteira do Conselho Nacional de Justiça, investiram em melhorias significativas.

⁹⁹ Foi a Constituição da República de 1988, em seus artigos 5º, LXXIV, e 134, que avançou para tratar do direito à assistência *jurídica* aos necessitados, prestada pela Defensoria Pública, e não meramente *judiciária*, como na vigência da Constituição de 1967.

¹⁰⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Op. cit.*, 1982, p. 31.

¹⁰¹ Abordamos essa ideia, embora sob outro viés, no texto “Ineficiência 2.0 - Reflexões sobre o *deficit* tecnológico da Administração Pública a partir da proteção aos dados pessoais do usuário”. In: *Revista da Defensoria Pública de Minas Gerais*, v. 03, p. 36-43, 2018.

O PJe – Processo Judicial Eletrônico – é inovador no sentido de que se trata de uma evolução à tramitação física dos autos, e nisto deve mesmo ser aplaudido. O sistema eletrônico avança particularmente na segurança, embora diante de outros desafios, transparência, diminuição dos custos, facilidade de acesso e compressão dos “tempos mortos” no processo.

Mas causa espécie que o CNJ e os Tribunais divulguem-no como uma panaceia. O sistema surgiu com pelo menos uma década de atraso, é lento, instável, sua interface é pouco intuitiva e tem severas restrições, a exemplo da anexação de arquivos, cujos tamanhos e extensões são severamente limitados por falta de investimento. Sistemas mais complexos e que igualmente demandam segurança, como armazenamento em nuvem (*cloud storage*) e *internet banking*, existem há muito mais tempo e com melhores resultados. Não bastasse, o PJe coexiste com outros sistemas específicos, totalmente diversos e sem nenhuma comunicação – além dele, só em Minas Gerais os jurisdicionados também precisam lidar com o ProJudi (Juizados Especiais), JPe (segunda instância Estadual), Justiça do Trabalho, os demais sistemas ainda em funcionamento na Justiça Federal, nos Tribunais Superiores e o SEEU (sistema eletrônico de execução unificado). Fácil deduzir os problemas de elevado custo para uma instituição, empresa ou escritório de advocacia que atue no país inteiro. Tratar de interoperabilidade (art. 24, III, Lei 12.965/14), neste contexto, soa um devaneio.

Sistemas de inteligência artificial têm sido adotados. Tomemos por exemplo o “Victor”, criado para identificar e classificar processos em temas de Repercussão Geral no STF. Segundo notícia divulgada pelo Tribunal em setembro de 2018, tarefa que demandava em média 30 minutos de serviço é realizada em apenas cinco segundos. Em meados de 2020, o mesmo tipo de tecnologia já era utilizada para automatizar parcialmente a indexação de jurisprudência e coleta de dados dos usuários¹⁰². Semelhante é o Radar, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que identifica e separa recursos com pedidos similares. Por conta dele, foram julgados simultaneamente 245 recursos¹⁰³. Se em ambos funcionaram

¹⁰² Ambas as iniciativas foram divulgadas no *site* do Supremo Tribunal Federal: “Projeto VICTOR do STF é apresentado em congresso internacional sobre tecnologia”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=390818&caixa_Busca=N>. Acesso em: 18.06.2019; e “STF moderniza pesquisa de jurisprudência e facilita acesso aos usuários”. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444028&ori=1>. Acesso em: 18.06.2019.

¹⁰³ Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/presidencia-realiza-reuniao-sobre->

como propõem (um grande “se”, convém ressaltar), então dispêndio de tempo e energias foi mínimo, com benefícios a todos.

Uma aplicação famosa dessa tecnologia é o DoNotPay¹⁰⁴, um *chatbot* simples inicialmente criado para auxiliar motoristas a recorrer de multas por estacionamento proibido, que teria anulado centenas de milhares de infrações. Além de gratuito, a linguagem é acessível e possui aplicativo para IOS, o que contribui para seu apelo junto ao público leigo. Promete “processar qualquer um apenas pressionando um botão” e possui variadas funcionalidades: minuta cartas e petições, auxilia no reembolso de tarifas bancárias, preenche automaticamente formulários governamentais, fornece proteção quando caem preços de vôos e hotéis. Nessa última hipótese, diz, o “robô-advogado irá encontrar uma brecha legal para negociar um preço mais barato ou remarcar a passagem”¹⁰⁵.

Outras inovações, como os contratos inteligentes¹⁰⁶ (*smart contracts*), usualmente associados à tecnologia do *blockchain*, passam tão ao largo dos debates e experiência jurídica nacionais que possivelmente impactarão a forma de contratar, resolver disputas e, quiçá, as próprias leis muito antes que sequer se inicie o debate para sua difícil regulação.

No que interessa mais diretamente à resolução dos megaconflitos, também começam a ganhar corpo alternativas para resolução de disputas *online* (ODRs – *Online Dispute Resolutions*). Embora ainda limitadas a controvérsias mais simples, é crível que se tornem via preferencial de muitos jurisdicionados. Dentre as vantagens no acesso à justiça, estão a redução de custos, comunicação assíncrona, celeridade, reduzida intervenção humana e acessibilidade das informações, inclusive por meio gráfico. A conveniência na resolução e prevenção de conflitos pode tornar secundária a via judicial e, com isso, desonerar a máquina pública, em especial se, em atenção ao art. 3º do CPC, essas ferramentas forem assimiladas pelo Judiciário com diretrizes claras para evitar abusos de empresas que detêm dados.

projetos-da-area-judiciaria.htm. Acesso em: 18.06.2019

¹⁰⁴ Disponível em www.donotpay.com. Acesso em: 04.01.2021.

¹⁰⁵ Do original: “*Flight and hotel prices change all the time. DoNotPay finds travel confirmations from past bookings in your inbox. When the price drops, our robot lawyer will find a legal loophole to negotiate a cheaper price or rebook you*”. Disponível em: <https://www.donotpay.com/travel>. Acesso em: 17.06.2019.

¹⁰⁶ Para uma boa síntese das possíveis consequências a reboque dos *smart contracts*, ver: WOEBBEKING, Maren K. “The Impact of Smart Contracts on Traditional Concepts of Contract Law”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 10 (1), 2019. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-10-1-2019/4880>>. Acesso em 17.06.2019.

As mudanças são muito mais rápidas, profundas e imprevisíveis do que costumavam ser, e dificilmente nas próximas décadas a Administração Pública, Judiciário em especial, poderá permanecer imóvel no altar de suas prerrogativas. Os megaconflitos evidenciam a necessidade de outra abordagem. No futuro próximo, ainda não se cogita a substituição da advocacia ou da atividade judicante por robôs (*softwares*). Por outro lado, os bancários sempre duvidaram que os caixas pudessem ser substituídos por máquinas, e os taxistas ainda reclamam do Uber.

No entanto, óbvios e variados benefícios trazem consigo importantes riscos a serem considerados nessa equação, inclusive sob a ótica da efetividade, dentro ou fora do processo.

Algumas das normas fundamentais do processo civil podem ser vulneradas com o uso de inteligência artificial. O citado Victor, por exemplo, ferramenta de auxílio aos Ministros do STF, já identifica casos e extrai deles padrões para julgamento conjunto. Se hoje há vários *softwares* que automatizam a produção de peças jurídicas e em vários tribunais do país os sistemas de inteligência artificial minutam acórdãos, aparenta ser questão de tempo até que tenhamos os primeiros julgamentos por máquinas¹⁰⁷. Nesse contexto, vários problemas podem surgir: ausência de fundamentação adequada, opacidade dos algoritmos, dificuldade da individualização (distinção ou *distinguishing*) dos casos, vieses de julgamento com auxílio de máquina, menor importância da oralidade, vulneração ao contraditório dinâmico (poder de influência), desrespeito ao juiz natural, dentre outros. Em especial, a falta de transparência dos critérios utilizados para a tomada da decisão é problema sério, pois impede o controle de sua racionalidade. Ainda quando disponibilizado o código-fonte do algoritmo, poucas pessoas têm qualificação para lidar com eles. Consideraríamos justo ou efetivo um julgamento em que a racionalidade da decisão não é passível de controle?

A paridade de tratamento das partes (art. 7º do CPC) corre o sério risco de ser prejudicada. A maioria dessas tecnologias, ou pelo menos o seu adequado manuseio, não estarão disponíveis a todos igualmente e, por isso, agravam a disparidade entre os litigantes eventuais e os habituais, ao potencializar

¹⁰⁷ Robusta crítica a essa possibilidade pode ser conferida em DIEGA, Guido Noto La. “Against the dehumanisation of decision-making: algorithmic decisions at the crossroads of intellectual property, data protection, and freedom of information”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 9 (1), 2018. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4677>>. Acesso em 20.06.2019.

as vantagens destes. Os litigantes habituais já eram favorecidos pelo ganho de escala, só que a diferença tende a aumentar – e com redução significativa de gastos. Além disto, a cada dia é menos necessário “testar” estratégias. Basta ter a seu dispor uma ferramenta que trate os dados à disposição para prever, com certa exatidão, o resultado de litígios, a partir das decisões anteriormente proferidas pelo mesmo magistrado. Neste particular, aliás, quando uma das partes tem à disposição as ferramentas para manuseio do *Big Data*, é possível orientar tomadas de decisões inclusive no relacionamento com a parte adversa e, não raro, adotar práticas coercitivas. Ora, mesmo se não houver dados de consumidores à disposição, o simples perfilamento (*profiling*) autoriza a identificação de padrões e, com isto, o redirecionamento das estratégias. No rompimento de Córrego do Feijão, p. ex., claro que somente a Vale teria essa possibilidade, e é intuitivo que o tratamento massivo dos dados das comunidades colocaria em risco a efetividade dos acordos.

A crescente assimetria informacional, especialmente com a utilização da jurimetria, afeta decisivamente as resoluções dos conflitos e merece cautela. Na França, o debate foi aprofundado com a promulgação, em 23.mar.2019, da Lei 2019-222, que trata da programação judiciária para o período 2018–2022 e da reforma judicial naquele país. Um de seus artigos impede o tratamento de dados relativos à identidade de juízes com o objetivo de avaliar, analisar, comparar ou prever suas práticas profissionais, sob o argumento de que o perfilamento seria contrário ao funcionamento adequado da justiça. Criticável, a nosso ver, mas gera boas reflexões.

Embora inicialmente alheios ao processo, óbices relacionados a regulações administrativas igualmente podem afetar a forma como aquele se inicia e desenvolve. Bom exemplo é a Central de Cumprimento de Sentença (Centrase) criada no TJMG, com regras próprias, que nos processos físicos transmuta esta fase em dever de ajuizar verdadeira execução de título judicial. As regras são bastante criticadas, porque debilitam o direito ao juiz natural, são estranhas ao rito legal e aumentam a duração do processo. Quanto à OAB, é presumível que o Comitê de Ética irá normatizar de forma restritiva serviços que, de uma forma ou outra, substituam advogados por sistema automatizados. Nos Estados Unidos, três grandes empresas já disputam a hegemonia desse mercado: Avvo (www.avvo.com), às turras com regulações da *Bar Association*, LegalZoom (www.legalzoom.com) e Rocket Lawyer (www.rocketlawyer.com).

Outro problema inédito é a proteção aos dados pessoais dos usuários dos serviços públicos, regulada de forma abrangente com a GDPR (*General Data Protection Regulation*) da União Europeia e, no Brasil, com a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, n.º 13.709/2018). O enorme volume de dados e metadados dos litigantes não alertou para a urgência de assegurar proteção compatível. Via de regra, debates só focam o dano, não a prevenção. O fetiche nacional pela solução única da multiplicação de tipos penais e agravamento das sanções de toda natureza por certo continuará a ser uma resposta tão demagógica quanto insuficiente.

Poderíamos ainda trabalhar uma miríade de outros possíveis obstáculos. Temas que guardam alguma relação com o devido processo não faltam: segurança (jurídica inclusive, mas não apenas), marco regulatório deficiente, críticas a uma suposta tecnocracia e à efetividade das decisões que abordam o ambiente virtual, como a remoção de conteúdo e o direito ao esquecimento, dentre outros.

Mesmo se o marco regulatório for perfeito, as demandas enfrentarão um Judiciário frequentemente moroso, com pouco apego a precedentes e exagerado ativismo, cujas decisões não raro são divergentes, imprevisíveis e, ao que tudo indica, menos propensas a atender às particularidades dos casos concretos. Parte dos empecilhos parece advir da nossa formação jurídica de viés adversarial (leia-se: negligente com a autocomposição), já que as novas tecnologias envolvem conhecimentos multidisciplinares e estes são pouco abordados nos cursos de Direito – em regra inóspitos a um saber holístico. No cenário dos conflitos em massa, a tendência é de acentuar tais características.

Seria exagero afirmar a obsolescência da técnica processual, sem dúvida, mas há de se ter maior prudência. Bons instrumentos de tutela no âmbito procedimental não se bastam mais. As recentes tecnologias são inevitáveis e sua introdução deve ser encorajada – desde a contenção das disputas e prevenção do ingresso em juízo, no acesso à justiça, passando pela atividade de instrução, até, quando cabíveis, nas medidas executivas atípicas (art. 139, IV, Código de Processo Civil), sem prejuízo, em qualquer momento, das ADR's desenvolvidas no seio da nova realidade. Com a devida cautela, sempre, pois ignorar seus malefícios conduzirá a resultados indesejados. Lembremos que o Código de Processo Civil de 2015 aborda muito pouco o processo eletrônico ou temas correlatos e, nesse ponto, nasceu velho.

A efetividade foi, é e continuará sendo fonte de inquietação dos processualistas. Na última década consolidou-se uma guinada que, após iniciar mudanças radicais do mercado legal e inaugurar linhas de atuação profissional completamente estranhas ao bacharel formado até o final da primeira década do século XXI¹⁰⁸, possivelmente retomará o debate em torno da efetividade das soluções do sistema de justiça. É provável que se desloque da luta contra a morosidade para a insatisfação quanto ao mérito; do processo judicial para métodos de prevenção, contenção e solução extrajudicial; dos instrumentos legais de tutela para métodos de gestão do acervo e recursos humanos; e em médio prazo, por conta da substituição em massa de profissionais por sistemas de inteligência artificial, que o poder de influência das partes seja questionado, porque inconciliável com algoritmos opacos.

Inovações são bem vindas. Se houver mesmo migração para o ambiente virtual de certas categorias de disputas legais, podemos deparar com o mesmo panorama denunciado por autores empenhados na tutela dos dados pessoais¹⁰⁹. Críticos afirmam que, nesta seara, o consentimento é ilusório, pois os usuários concedem-no de modo pressionado, não negociado e não informado¹¹⁰. A forma como hoje se conduz algumas soluções apresenta vários pontos de interseção com este quadro e inspira cuidados.

Tal qual o ideal de justiça é um conceito abstrato muito debatido e importante do qual provavelmente nunca haverá consenso, talvez a efetividade, que não pode perdê-lo de vista, possua a mesma essência. Ignorar esta nova realidade antes prejudica do que auxilia pessoas atingidas por danos coletivos. Não há mesmo respostas fáceis para problemas complexos – à exceção das erradas, como se costuma dizer.

¹⁰⁸ Richard SUSSKIND prevê no mínimo dez novas carreiras jurídicas, dentre elas gestores de conhecimento legal, cientistas de dados e operador de ODR's (*op. cit.*, p. 135). Atualmente bacharéis em Direito já atuam como especialistas em áreas bastante novas, tais como *legal design*, gerentes de privacidade, inovação e especialistas em segurança cibernética.

¹⁰⁹ No Brasil, a recente Lei 13.709/18 instituiu regime geral de proteção de dados, similar ao europeu GDPR (“*General Data Protection Regulation*”), este em vigor desde maio de 2018.

¹¹⁰ LÓPEZ, Santiago Ramírez. “Informing Consent: Giving Control Back to the Data Subject from a Behavioral Economics Perspective”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 9 (1), 2018, p.39. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4678>>.

CAPÍTULO 4

CONTRA O ACORDO? LITIGANTES HABITUAIS E AUTOCOMPOSIÇÃO

“A justiça é um artefato do costume. (...) As ideias de justiça são tão eternas quanto os chapéus da moda.”
(John Gray)¹¹¹

Acordos devem ser tratados como técnica altamente problemática; não são preferíveis ao julgamento nem deveriam ser institucionalizados de maneira indiscriminada. Owen Fiss expôs esta provocativa ideia há mais de três décadas no seminal artigo “*Against settlement*”¹¹². A síntese dos seus argumentos é mais bem apresentada nas palavras do próprio autor¹¹³:

O acordo é para mim o análogo civil do *plea bargaining*¹¹⁴: o consentimento é frequentemente coagido; a barganha pode ser afetada por alguém sem autoridade; a ausência de audiência e julgamento resulta em problemático envolvimento judicial subsequente; e apesar dos *dockets*¹¹⁵ serem abreviados, a justiça pode não ser feita. Como o *plea bargaining*, o acordo é uma capitulação das condições da sociedade de massa e não deveria ser encorajado nem exaltado.

O autor defendia o litígio judicial como um “arranjo institucional de uso do poder estatal para trazer uma realidade recalcitrante mais próxima dos ideais que escolhemos”¹¹⁶. Ao visitar seu artigo original 25 anos depois, Fiss¹¹⁷ ratifica o

¹¹¹ GRAY, John. *Cachorros de palha: reflexões sobre humanos e outros animais*. Tradução de Maria Lúcia de Oliveira. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006, p. 119.

¹¹² FISS, Owen. “Against settlement”. *Yale Law Journal*, v.93, p. 1073-90, 1984. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1215>. Acesso em: 10.07.2020.

¹¹³ FISS, Owen. *Op. cit.*, 1984, p. 1075. No original: “*Settlement is for me the civil analogue of plea bargaining: Consent is often coerced; the bargain may be struck by someone without authority; the absence of a trial and judgment renders subsequent judicial involvement troublesome; and although dockets are trimmed, justice may not be done. Like plea bargaining, settlement is a capitulation to the conditions of mass society and should be neither encouraged nor praised.*”

¹¹⁴ Instituto estadunidense análogo à transação penal prevista no art. 76 da Lei 9.099/95.

¹¹⁵ Segundo o Collins Cobuild Advanced Dictionary of American English (1ª ed., Boston: Thomson ELT, 2007, p. 380), nos Estados Unidos essa expressão refere-se a uma “lista de casos aguardando julgamento em uma Corte de Justiça”. É um registro de incidentes processuais, normalmente em meio eletrônico.

¹¹⁶ No original: “(...) *civil litigation is an institutional arrangement for using state power to bring a recalcitrant reality closer to our chosen ideals.*” (FISS, Owen. *Op. cit.*, 1984, p. 1089).

principal ponto de seu discurso: “o propósito da adjudicação não é a resolução de uma disputa, não é produzir paz, mas sim justiça, e (...) os processos racionais da lei têm um íntimo e importante relacionamento com a obtenção daquele fim”¹¹⁸.

Alguns dos argumentos utilizados para sustentar esta conclusão estimularam instigante discussão, especialmente quanto ao desbalanceamento de poder entre as partes. Claro que nos Estados Unidos são outras as circunstâncias, sobretudo econômicas, mas nada que impeça de utilizar sua doutrina como ponto de partida para análise da situação brasileira.

A crítica era e continua incomum, com limitada ressonância prática. O incômodo advém do fato de a ineficiência do sistema de justiça ser comumente apontada como entrave para o qual ainda não se descortinou melhor alternativa¹¹⁹. Desde a publicação do trabalho, ao contrário da opinião de Fiss, disseminaram-se as ADR's. Conforme exposto, ainda que no CPC/2015 elas não aliviem o sistema jurisdicional, porque agregadas a ele, não falta quem as exalte. As críticas de Theodoro Jr.¹²⁰ à absorção do modelo multiportas pelo Estado Jurisdição são temperadas pelo sentimento de necessidade momentânea, sob a ótica de que os litígios, e não só os processos, devam ser gerenciados.

De fato, o inegável congestionamento do Judiciário recomenda, além da desburocratização do processo, a valorização das ADR's¹²¹.

Razões pragmáticas substituíram a jurisdição por outros meios de solução de controvérsias e tornaram a autocomposição tão bem assimilada mundo afora. A dúvida, então, é se a crítica de Fiss teria cedido terreno para uma realidade que não comportaria tal questionamento. A autocomposição não é o modelo

¹¹⁷ FISS, Owen. “The history of an ideia”. *Fordham Law Review*, v. 78, p. 1273-80, 2009, p. 1276-77. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2332&context=fss_papers>. Acesso em: 10.07.2020.

¹¹⁸ “*It now seems clear to me that the more revealing and more important point appears much later in the piece, where I argued that the purpose of adjudication is not the resolution of a dispute, not to produce peace, but rather justice, and that the rationalistic processes of the law have an intimate and important relationship to the achievement of that end.*” (adaptado).

¹¹⁹ Esta é a opinião de FEINBERG, Kenneth R. “Reexamining the Arguments in Owen M. Fiss, Against Settlement”. *Fordham Law Review*, v. 78, p. 1171-76, 2009. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol78/iss3/4>>. Acesso em: 11.08.2018.

¹²⁰ THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 271-4.

¹²¹ Nesse sentido: ORSINI, Adriana Goulart de Sena; MELLO, Ana Flávia Chaves Vaz de; AMARAL, Tayná Pereira. “A conciliação como concretização do acesso à justiça”. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3. Região*, v. 53, n. 83, 2011; PORTO, Sérgio Gilberto. *Processo civil contemporâneo: elementos, ideologia e perspectivas*. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 114; THEODORO JR. *et. al.*, *Novo CPC...*, *op. cit.*, p. 265.

definitivo de pacificação social; já se demonstrou que não há “bala de prata”, e esta premissa enfrenta poucos detratores. Em condições de disparidade, como no caso concreto em estudo, a forma tradicional de litigância pode revelar-se meritória. Afinal, a Vale S/A tem menos incentivos para submeter-se a terceiro imparcial do que para transigir com indivíduos em sua maioria hipossuficientes. Mas a participação direta dos atingidos não funciona apenas como medida de desafogo do Judiciário nem implica necessariamente vantagem para a empresa - antes, deve ser vista sob a lente do acesso à ordem jurídica justa¹²². E ainda resta o desafio de identificar aqueles casos de excepcional inadequação das saídas autocompositivas, sobretudo se considerado o novo paradigma tecnológico inaugurado nas últimas décadas.

Uma constatação particularmente interessante, de óbvio interesse para qualquer conclusão que se pretenda tomar na situação de Brumadinho e outras similares, é a que envolve litigantes eventuais (*one-shotters players*) em ambientes dominados por litigantes habituais (*repeat players*).

Trata-se da difundida tipologia das partes inicialmente proposta por Marc Galanter, a partir da frequência de encontros delas com o sistema judicial. Enquanto os *one-shotters* recorrem ocasionalmente às cortes judiciais, os últimos estão engajados em vários litígios similares ao longo do tempo¹²³. Com isso, desenvolvem *expertise* e até capacidade de coordenar ações para influenciar a regulação de determinados setores (*lobbying*)¹²⁴ – a simbiose entre políticas de Estado e o setor da mineração é conhecida e tem na Vale um ator importante¹²⁵. Segundo o autor, eles disputam o jogo da litigância de maneira diferente, dados os proveitos dos litigantes habituais. É esclarecedora a síntese de Daniel Carneiro

¹²² Conforme WATANABE, Kazuo. “Acesso à justiça na sociedade moderna”. *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988, p. 128-135.

¹²³ GALANTER, Marc. “Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change”. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974, p. 97.

¹²⁴ No texto de Galanter, chama atenção nota de rodapé escrita na primeira metade dos anos 70: “*The discussion here focuses on litigation, but I believe an analogous analysis might be applied to the regulatory and rule-making phases of legal process. OSs and RPs may be found in regulatory and legislative as well as adjudicative settings*” (tradução livre: A discussão aqui foca na litigância, mas acredito que uma análise análoga possa ser aplicada às fases regulatória e de elaboração de regras do processo legal. OSs e PRs podem ser encontrados em cenários regulatórios e legislativos, bem como em decisões adjudicadas). GALANTER, Marc., *op. cit.*, p. 97.

¹²⁵ A despeito do estigma negativo, o *lobbying* não configura, necessariamente, atividade ilícita. Quanto à influência das mineradoras na regulação mineral em Minas Gerais, ver MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni. “Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00051219>>. Acesso em 07.09.2020.

Machado, para quem a habitualidade do litigante demonstra “posse de recursos financeiros e aptidão para reconhecer um Direito e propor uma ação ou apresentar sua defesa”¹²⁶:

O estudo revelou inúmeras vantagens dos litigantes habituais, tais como: (I) maior experiência com o Direito que lhes possibilita melhor planejamento do litígio; (II) uso de economia de escala, consistente no uso de uma mesma estrutura para atender a um maior número de casos; (III) oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância julgadora; (IV) diluição dos riscos da demanda por maior número de casos e (V) a possibilidade de testar estratégias em casos específicos de modo a garantir expectativa mais favorável nos casos futuros.

Trazidas as reflexões de Galanter para o cenário brasileiro, um grupo de pesquisadores identificou a presença massiva e pelo visto crescente de *repeat players* em casos contra *one-shotters*, com claro impacto nas reformas legais e institucionais¹²⁷. O estudo remete aos *vanishing trials* e indica o empoderamento do litigante eventual como uma das formas para lidar com o desafio. A conclusão, desenvolvida num segundo trabalho¹²⁸, clama por nova agenda ao atacar a ausência de políticas redistributivas de acesso à justiça, que teriam cedido lugar ao discurso que preza maior eficiência das cortes e condena o excesso de litigância, ideologia que privilegia justamente os usuários mais frequentes do sistema de justiça. Cabe esclarecer que não se pretende desdenhar da via judicial, nem aqui há jogo de soma zero; segurança jurídica, eficiência e acesso à justiça não são autoexcludentes.

As vantagens próprias dos litigantes habituais, que por si sós conferem-lhes superioridade, foram potencializadas nos últimos anos e, destarte, aconselham o redimensionamento do problema. É que o uso adequado de novas

¹²⁶ MACHADO, Daniel Carneiro. “A ineficácia das reformas processuais diante do uso patológico do Poder Judiciário pelos chamados “litigantes habituais”. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5166, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59960>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

¹²⁷ GABBAY, Daniela Monteiro; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. “Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting”. *FGV Direito SP Research Paper*, n.º 141, jan/2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2716242>. Acesso em: 07.06.2020.

¹²⁸ GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. “Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda”. *FGV Direito SP Research Paper*, n.º 158, jul/2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2998779>. Acesso em: 09.06.2020.

ferramentas tecnológicas, brevemente referidas no tópico 3.4, pode resultar não apenas em ganhos de escala e consequente redução de custos, mas também em *superavit* informacional – com destaque para ferramentas mais avançadas de manuseio do *Big Data* e tratamento massivo de dados pessoais. Isto permite estratégias individualizadas, estimativas de resultados mais precisas e influencia a motivação das partes.

Estes recursos foram introduzidos de maneira assimétrica, daí porque impactam diretamente os meios de solução de conflitos. Alguns exemplos para ilustrar: 1º) Uma das partes detém sistema preditivo que lhe garante elevada acurácia em antever o comportamento do juiz ou tribunal e, com isso, o resultado da lide, baseado nas decisões anteriores em feitos semelhantes. Os consectários são vários; isso afeta tanto possível autocomposição quanto a estratégia processual. Sabendo do entendimento de desembargador plantonista, ajuizar agravo no final de semana certo pode garantir liminar favorável. O mesmo, quando é possível optar, se distribuída a causa em comarca com maiores chances de vitória; 2º) O maior barateamento do processo potencializa as vantagens do litigante habitual. Na mesma linha, se uma das partes tem condições de suportar os ônus da demora do processo, a chance de resultado inefetivo é tanto maior; 3º) Ferramentas de jurimetria e utilização de dados estruturados geram condições mais propícias à exata reconstituição dos fatos relevantes. É semelhante ao que ocorre em perícia complexa na qual uma das partes pode custear o assistente técnico e a outra não; 4º) Ambas as partes interpõem recurso extraordinário em matéria controversa, mas só uma delas conhece ou sabe trabalhar o algoritmo de inteligência artificial do STF e inclui na sua petição palavras-chave que serão detectadas pelo sistema, aumentando sua possibilidade de o recurso ser conhecido e, eventualmente, provido. E daí em diante.

É bem-vinda, fique claro, a “atualização do direito processual às tendências tecnológicas da contemporaneidade”¹²⁹. O problema aparece quando incertezas são subestimadas. É possível maximizar bastante o poderio dos litigantes habituais, por exemplo, só com o tratamento massivo de dados anonimizados,

¹²⁹ Para vislumbre da aplicabilidade dessas novas ferramentas às ADR's, checar RÚA, Mónica María Bustamante; MUÑOZ, Santiago Ángel; ARISTIZÁBAL, Julián Andrés Giraldo; TAPIERO, Jorge Iván Marín. “Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) e Inteligencia Artificial (IA) para la Solución de Controversias en Línea (SCL): Uma Apuesta por la Descongestión en la Administración de Justicia”. *The Law, State and Telecommunications Review*, Brasília, v. 12, nº 1, p. 80. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/download/25808/25493/>. Acesso em 08.06.2020.

permitido pelos artigos 11, II, alínea c, e 12 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei 13.709/2018, com a redação da Lei 13.853/2019). Tome-se ainda a utilização de inteligência artificial aplicada às MASC's: contribui para a prevenção e a resolução expedita, possivelmente será fundamental na busca por acesso à justiça. Mas se não associada a políticas públicas com regras de governança claras há o risco de desfigurar parâmetros mínimos para a tutela dos direitos¹³⁰, como a confidencialidade, a imparcialidade e a independência do sistema (que emula o terceiro desinteressado), exigidos pelo art. 166 do CPC.

A efetividade da autocomposição em ambientes dominados por litigantes habituais, à vista da assimilação de novas tecnologias nas relações cotidianas, portanto, reclama maior atenção. É exatamente esta a situação enfrentada pelas vítimas do desastre ambiental causado pela Vale S/A. Na origem, o desastre ambiental em Brumadinho/MG emulou tragédia antecedente em Mariana/MG, cujas consequências, todavia, foram diversas. A controvérsia é se os acordos individuais firmados por meio da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais são adequados, mesmo diante do desequilíbrio entre as partes ou, como defende Fiss, seria preferível a via judicial. Em termos mais genéricos, a dúvida é se, com o incremento dos privilégios à disposição de litigantes habituais, dentro e fora do processo, ainda é possível advogar o uso prioritário das ADR's em situações de desigualdade substancial, e em que condições. Se não, resta inquirir qual a alternativa quando a via jurisdicional mostra-se incapaz de entregar resposta justa e efetiva em tempo razoável.

Compartilha-se a ideia de que, via de regra, os meios alternativos constituem a melhor escolha, dentro e fora do processo, para a solução de controvérsias. Mas o bom resultado pressupõe relações minimamente paritárias. E, frise-se, deve ser ponderado o desbalanceamento de poder quando litigantes eventuais enfrentam os habituais, sobretudo em ambientes dominados por estes, como aqueles que envolvem a Vale S/A.

Há outra variável nesta equação, ainda mais importante: o empecilho do acesso à Justiça, longe de ser superado. Ao contrário do que se possa imaginar, milhões de brasileiros sequer tem meios de ingressar no Judiciário quando isso se faz necessário. Cirilo Vargas, com razão, denuncia o problema da litigância contida e

¹³⁰ Conclusão extraída da leitura do artigo mencionado na nota anterior.

expõe como o “excesso de acesso” à justiça aproveita *repeat players*, mas não o cidadão comum, em sistema que retroalimenta a litigiosidade predatória e que “funciona baseado em uma subcultura própria que exclui a pessoa leiga”¹³¹. Esta conclusão está alinhada com a mencionada crítica à realidade brasileira no estudo da equipe integrada por Daniela Gabbay, seja ao tratar do excesso e superioridade estratégica dos litigantes habituais quanto da exclusão dos grupos mais vulneráveis do sistema judicial. Reconhece-se nele que a universalização da justiça não é um objetivo factível, para lançar luz nas escolhas políticas feitas e alertar do risco de a noção do acesso à justiça ser capturada por outras agendas que não miram necessariamente a transformação social¹³².

A crise da justiça está associada então, em maior ou menor grau, às dificuldades de acesso à ordem jurídica justa – que, por sua vez, exige a facilitação de acesso à informação, sobretudo para os financeiramente necessitados. Uma dificuldade considerável que se inicia com os péssimos índices de alfabetização do Brasil, apesar de terem evoluído bem nas décadas recentes, com alguma regressão apenas nos últimos anos. Segundo dados divulgados pelo Inaf¹³³, estudo realizado por organizações da sociedade civil, em 2018 cerca de 29% dos brasileiros era considerado analfabeto funcional. O nível mais elevado de alfabetismo, proficiente, foi atingido por somente 12% das pessoas. Ou seja, é mínimo o número de pessoas em plenas condições de entender um documento complexo como os termos de acordo firmados com a Vale S/A. Mesmo quando se trata do simples preenchimento de formulários redigidos em linguagem simples, assistência técnica e aperfeiçoamentos tecnológicos para preencher lacunas no acesso à justiça são imprescindíveis¹³⁴.

O problema, inclusive da assimetria informacional, é mitigado onde a Defensoria Pública está devidamente instalada. Contudo, em média apenas 40%

¹³¹ VARGAS, Cirilo Augusto. “Notas sobre o problema da litigância contida”. *Juris Plenum*, ano XVI, n. 92. Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, mar./abr. 2020, p. 7-28.

¹³² GABBAY, Daniela Monteiro, *et al.* “Are the haves...”, *ob. cit.*, p. 19.

¹³³ AÇÃO EDUCATIVA; INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. *Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) Brasil 2018: resultados preliminares*. Disponível em http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em 04.06.2020.

¹³⁴ Nesse sentido, pesquisa empírica baseada em programa de prestação de serviços jurídicos no Alaska, que recomenda providências inclusive para prestação de ajuda *online* automatizada. In: RHODE, Deborah L; EATON, Kevin; PORTO, Anna. “Access to Justice Through Limited Legal Assistance”, *Northwestern Journal of Human Rights*, vol. 16, 2018. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol16/iss1/1>. Acesso em: 05.06.2020.

das comarcas eram atendidas em 2014, ano do diagnóstico nacional mais recente¹³⁵.

Michael Stöber¹³⁶, Prof. da Universidade de Dortmund, faz eco às ressalvas de Fiss, embora sem citá-lo. Depois de criticar a limitação do acesso à justiça em lides cíveis nos Estados Unidos e Reino Unido, onde, por isso, existe grande necessidade de outros meios para resolução dos conflitos, revela uma doutrina europeia crítica à baixa qualidade das vias alternativas:

Portanto, a tentativa de transferir processos cíveis de tribunais estatais para instituições privadas extrajudiciais é muito problemática, porque a correção dos procedimentos somente é assegurada pelos tribunais estatais, que proporcionam respeito aos direitos fundamentais processuais das partes e, assim, garantindo-se que o litígio será decidido com neutralidade. Mesmo com supervisão e controle do governo, não é certo que instituições privadas vão agir da mesma forma que os tribunais estatais. (...)

E isto divide a justiça em duas classes: de um lado, alta qualidade com custos extraordinários perante a justiça estatal e, de outro lado, a resolução alternativa de litígios mais barata mas de baixa qualidade. Na realidade, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, somente podem ajuizar processos perante a justiça estatal os cidadãos que têm uma situação econômica muito boa.

A paridade de armas pressupõe acesso amplo à justiça. A igualdade, porém, há de ser compreendida como um juízo de semelhança, não de perfeita identidade¹³⁷. Os meios de resolução de conflitos, se pretendem garantir acesso à ordem jurídica justa, não podem ignorar as circunstâncias dos envolvidos. Sua participação direta é imprescindível; solução uniforme ou imposta pelo Estado para realidades tão diferentes raramente será bem sucedida, menos ainda sob a ótica daquele destinatário individual hipossuficiente.

Tampouco receberão o carimbo da efetividade as alternativas

¹³⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015, p. 59.

¹³⁶ STÖBER, Michael. "Os meios alternativos de solução de conflitos no direito alemão e europeu: desenvolvimento e reformas". Trad. Antônio do Passo Cabral e Letícia Studzinski. *Revista de Processo*. vol. 244, p. 361-380. São Paulo: RT, jun.2015, p. 378-379.

¹³⁷ Ambas as ideias são encontradas em CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. "O acesso à Justiça como pressupostos da paridade de armas entre os litigantes no processo civil". In: RÉ, Aluísio lunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos (Org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Vol. 2. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 373.

circunscritas à esfera formal. Bráulio Santos dimensiona bem esta questão ao ressaltar que o acesso a direitos ultrapassa a positivação e deveria condicionar as ações e instituições no Estado. A seu ver, a estratégia de efetivação deve ser alterada conforme o cenário e passa “por investidas em mudanças institucionais que precisam levar em conta as representações sociais, construções mentais, símbolos, desenvolvimento moral e intelectual, identidades e desenvolvimento cívico”¹³⁸. Nesse sentido deve ser pensado o envolvimento direto da comunidade atingida pelos rejeitos da mineração, não apenas como selo de legitimidade da resposta dialogada.

Na mesma linha de pensamento, Marcelo Barbi Gonçalves, após esclarecer que a jurisdição não é monopólio estatal e demonstrar a existência de barreiras teóricas, culturais e institucionais à melhor utilização dos meios suasórios, critica a visão instrumentalizada que se tem destes. O convite à informalização, segundo o autor, “passa a ser alardeado como recurso para desafogamento dos acervos processuais”. Noutras palavras, “reside em uma razão instrumental, e não em um imperativo de justiça”. Como Owen Fiss, questiona as situações em que há desequilíbrio entre as partes, cujo acordo teria “vocaçao para o injusto”, até cravar que “os meios alternativos devem ser fomentados apenas no bojo de relações paritárias”¹³⁹, sob pena de fomentar a violação de direitos.

Pensado à luz da conjuntura em Brumadinho, registre-se que a possibilidade de acordos serem realizados sob a batuta de instituições públicas no bojo de um processo não deve ser reputada uma terceira via. Aproxima-se demais da lógica de quem defende a via judicial (cujo modelo multiportas inclui métodos compositivos) e sofre com problemas símiles, como a maior demora. Por outro lado, os termos extrajudiciais da Defensoria Pública foram todos levados à homologação, com parecer prévio do Ministério Público – ou seja, eventual abuso de direito poderia ser identificado e o acordo, nesta circunstância, descartado. No que se refere às medidas adotadas, então, grosso modo há duas linhas antagônicas: pró e contra os acordos individuais com a Vale. A dúvida reside em saber qual é preferível, mas a resposta demanda análise casuística.

¹³⁸ SANTOS, Bráulio de Magalhães. “Acesso a direitos: da declaração à efetividade”. In: *Programa Mediação de conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes, 2011, p.125-26.

¹³⁹ GONÇALVES, Marcelo Barbi. “Meios alternativos de solução de controvérsias: verdades, ilusões e descaminhos no novo Código de Processo Civil”. *Revista da EMERJ*, v. 19, n. 75, p. 96-130, jul-set 2016, p. 126 e 122.

Por certo, o simples ingresso em juízo não implica o nivelamento das partes, nem que o processo será justo ou célere. A ideia de que bastaria maior ativismo judicial, à vista de disparidades entre os envolvidos, não resiste à verificação do histórico e realidade estrutural do Judiciário, que flertaria com indesejável parcialidade. Acima de tudo, há outros atores a considerar. O envolvimento nos acordos individuais da advocacia, Defensoria Pública, Ministério Público ou a circunstância de litigante eventual deter significativos recursos podem ser tão ou mais efetivos, e atenuam riscos da informalidade.

A catástrofe ocasionada pela Vale S/A funciona como recorte metodológico para discussão da efetividade da autocomposição em ambientes dominados por litigantes habituais. Nesse particular, a situação análoga vivenciada em Mariana/MG agrega um elemento comparativo interessante, já que naquela primeira oportunidade não houve esforços tão imediatos para a solução autocompositiva com os atingidos.

É a partir dessas premissas que será tomada postura diante do caso concreto. Calcado na lógica participativa, o próximo capítulo abordará as potencialidades da hipótese judicial, advogada por críticos aos termos individualizados. Em seguida, será verificada como se deu a utilização desta alternativa em Mariana para, finalmente, compreender por que os acordos individuais em Brumadinho são uma alternativa (em regra) superior.

CAPÍTULO 5

A SOLUÇÃO COOPERATIVA NA SEARA JUDICIAL COMO PARÂMETRO

“Decidir (decide), v.t.d.: sucumbir à preponderância de um grupo de influências em vez de sucumbir a outro” (Ambrose Bierce)¹⁴⁰

Quando emerge litígio multitudinário, complexo e com envolvimento de partes tão díspares, ao modo de Brumadinho, não surpreende certa dispersão de medidas para solução. Até porque é comum haver urgência, grassam medidas individuais onde deveria haver estratégia. Isso tende a favorecer litigantes habituais, pelos motivos retratados no capítulo anterior.

Por ocasião do rompimento da barragem do Córrego do Feijão, verificou-se salutar concerto de providências das Defensorias Públicas do Estado de Minas Gerais e da União, e dos Ministérios Públicos do Estado de Minas Gerais e Federal. Dada a experiência anterior com a barragem de Fundão, apressaram-se a conjugar esforços na esfera coletiva, o que evitaria os problemas ainda vivenciados em Mariana.

Poucos meses depois, a DPMG assinou o termo de compromisso com a Vale S/A, sem participar as demais instituições. De imediato, esta resposta foi colocada à prova, como se verá. A polarização em grande parte foi causada por um cisma na força-tarefa. Ao largo de questões político-institucionais, a principal crítica residiu na defesa da iniciativa comum judicializada, inclusive para a autocomposição, pois só assim a proeminência da empresa sobre as vítimas seria contida.

A escolha racional por esta ou aquela modalidade perpassa a análise do melhor e pior cenários em cada uma. Nos dois capítulos anteriores, foram abordados as virtudes e custos das ADRs. Neste, será demonstrado que o processo conduzido de forma justa e em comparticipação pode, sim, conduzir a resultados bons – não sem a possibilidade de atrair os maus.

Para fins comparativos, ao termo individual de acordo é contraposta a hipótese de uma demanda sob os auspícios do devido processo legal, democrático, com representação adequada e marcado pela comparticipação. É claro que, na

¹⁴⁰ BIERCE, Ambrose. *Dicionário do diabo*. 2ª ed. São Paulo: Carambaia, 2018, p. 75.

prática, devem ser considerados diversos outros fatores, subjetivos ou inerentes ao grupo de pessoas atingidas. O acesso à justiça, a qualidade da representação e os problemas de agência correlatos, a informação disponibilizada às partes, vieses comportamentais, custos financeiros e alguns outros aspectos certamente influenciam desde o manejo das expectativas, relevante para a janela de acordo, ao resultado final, durante período que também varia muito.

A perspectiva da solução cooperativa é uma simplificação de raciocínio para ladear a concepção peremptória, rasa, de que os acordos entre DPMG e Vale foram ruins porque só o enfrentamento seria aceitável¹⁴¹. A análise neste capítulo prioriza as demandas individuais. Na esfera coletiva a reprimenda não tem sentido, porque neutralizada pela cláusula 1.3 do termo de compromisso (“conquistas coletivas acordadas extrajudicialmente ou determinadas judicialmente em sede de ação coletiva aproveitarão ao atingido, que terá direito à diferença”).

Por enquanto, serão abstraídas algumas contingências de Brumadinho, para amadurecer as premissas e afastar as filigranas políticas que contaminaram o debate. Assim fica viável detalhar as razões que levaram à confirmação da hipótese central dessa dissertação, de que os acordos individuais tendem a ser mais efetivos que o ajuizamento. Em termos mais genéricos, segue-se a hipótese de que, garantido um nivelamento mínimo entre as partes, a autocomposição é (quase sempre) preferível à solução adjudicada, mesmo em ambientes dominados por litigantes habituais.

A definição em cada situação individual, contudo, não é banal. A homologação judicial posterior, antecedida por parecer do Ministério Público, teoricamente funciona como anteparo. Sendo a duração prolongada um grande entrave, não parece, a princípio, que a simples disparidade entre as partes seja suficiente para recomendar indistintamente a solução adjudicada.

Lado outro, realmente há maior controle no campo processual, mesmo quando se trata de direitos disponíveis (mais ainda na tutela de direitos com tanta cobertura midiática). Em conjuntura pré-processual dominada por litigantes

¹⁴¹ Não se trata de exagero retórico. No capítulo 7.2 serão tratadas com maior detalhamento as críticas. Registre-se, por ora, que Promotor vociferou contra o acordo sob a alegação de falha ética da Defensoria Pública, pois “negociou com a Vale, quando devia estar defendendo os atingidos”, como se dialogar fosse intrinsecamente ruim (“MPMG repudia acordo da Defensoria Pública com a Vale sobre indenizações de Brumadinho”. *Estado de Minas*. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/04/09/interna_gerais,1045194/mp-repudia-acordo-da-defensoria-publica-vale-indenizacoes-brumadinho.shtml. acesso em: 11.06.2020).

habituais, não há sentido cogitar a utilização de instrumentos que amenizam a desigualdade substancial, tais quais a distribuição dinâmica do ônus da prova (art. 373, §1º, do CPC), sanções processuais ou o escalonamento das custas judiciais como desestímulo à litigância predatória¹⁴². Além disso, é possível imaginar *designs* processuais que abreviem o seu termo e estimulem a atitude cooperativa do réu por meio de uma gestão processual que preze flexibilidade e colaboração¹⁴³.

Nesse sentido, a ênfase na cooperação, além do imperativo da norma fundamental do Código de Processo Civil, é útil para avaliar o resultado por meio da adjudicação estatal, ou mesmo a preferência por acordo realizado em juízo, e assim cotejar, no campo teórico, as potencialidades de cada opção.

5.1. DO PROTAGONISMO JUDICIAL À COMPARTICIPAÇÃO.

No início do século passado, sob a influência do Estado-Social e de seu reflexo processual, o movimento de socialização protagonizado por Franz Klein, Anton Merger e Oskar Von Büllow, prevalecia uma ótica publicística do processo. Caracterizava-se, àquela época, pela autonomia exarcebada do direito processual e forte protagonismo do juiz¹⁴⁴.

O movimento de constitucionalização, a partir da consolidação de um Estado Democrático no pós-Segunda Guerra, desembocou inevitavelmente no Direito Processual. O seu efeito mais notável é a renovada preocupação com a noção de processo justo¹⁴⁵, com o que está intimamente relacionado.

Há anos Humberto Theodoro Jr. desenvolve esta ideia¹⁴⁶, inspirado nas lições dos italianos Luigi Paolo Comoglio, Giuseppe Vignera e Ítalo Andolina

¹⁴² BECKER, Fernanda Elisabeth Nöther; ROSA, Alexandre Morais da. "As Custas Judiciais como Mecanismo de Desincentivo à Litigância Abusiva." *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018*. GUIMARÃES, Tomas de Aquino Guimarães; GOMES, Adalmir de Oliveira; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo (Orgs.). Brasília: IBEPES, 2018. Disponível em: <<http://www.enajus.org.br/anais/as-custas-judiciais-como-mecanismo-de-desincentivo-a-litigancia-abusiva>>. Acesso em: 26.08.2018.

¹⁴³ Na linha advogada por ANDRADE, Érico. "Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015". *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, 2020, p. 183-212.

¹⁴⁴ THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil - Vol. I*. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 17.

¹⁴⁵ Sobre a construção da ideia de processo justo: FRANCO, Marcelo Veiga. *Processo justo: entre efetividade e legitimidade da jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 39-48;

¹⁴⁶ Em THEODORO JR., Humberto. "Processo justo e contraditório dinâmico". *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n. 2, p. 69-71, jan/jun 2010, há excelente introdução ao tema, que perpassa vários outros de seus trabalhos.

sobre o *giusto processo*. Sua doutrina ensina-nos que o processo justo consolida a noção de um devido processo legal democrático, com matriz constitucional, cujo objetivo “é proporcionar a todos uma tutela procedimental e substancial justa, adequada e efetiva”¹⁴⁷. Inicialmente sob uma ótica meramente instrumental, avançou-se, então, para a lógica garantista: o processo é tomado como garantia constitucional e passa a transportar consigo destacada carga ética.

Em suma, o modelo constitucional de devido processo legal democrático não se contenta mais com sua antiga feição estática, em que bastava a mera regularidade das formas. Ao contrário, exige caráter dinâmico, substancial,

um modelo de processo cuja estrutura constitucional é pautada na materialização de uma tutela jurisdicional legítima, efetiva, adequada e, sobretudo, justa, no sentido de dar concretude aos direitos fundamentais e ao conjunto das garantias processuais constitucionais.¹⁴⁸

E nesse contexto ganhou relevo o dever de cooperação. A influência determinante é o art. 7º do Código de Processo Civil português (Lei nº 41/2013, de 26.06.2013). Por sua vez, caminhou na trilha do exemplo germânico¹⁴⁹, berço das discussões, cuja *kooperationsmaxime*¹⁵⁰ se fez acompanhar da ideia da comunidade de trabalho (*arbeitsgemeinschaft*), a concepção do policentrismo processual que rechaça o protagonismo de algum dos atores processuais. Também é possível identificar que a cooperação processual foi mencionada no Código de Processo Civil francês, em seu art. 16, e no *Civil Procedure Rules (CPR)* inglês. Nesse último caso, integrada à lógica de *case management* daquela regulação, em sua regra 1.3 a CPR estabelece que é dever das auxiliar o juízo a atingir o objetivo primordial do processo¹⁵¹, definido, logo de partida, como o propósito de a corte lidar com os casos de forma justa e a custo proporcional¹⁵². O direito estadunidense, nos dizeres

¹⁴⁷ THEODORO JR., Humberto. “Direito fundamental à duração razoável do processo”. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 29, p. 83-98, mar/abr 2009, p. 7.

¹⁴⁸ THEODORO JR., Humberto. “Direito fundamental...”, *op. cit.*, p. 39.

¹⁴⁹ THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 101.

¹⁵⁰ Registro sobre a evolução da cooperação processual na Alemanha pode ser encontrado em KOCHÉM, Ronaldo. “Introdução às raízes históricas do princípio da cooperação (*kooperationsmaxime*)”. *Revista de Processo*, n. 251, p. 75-111, jan. 2016.

¹⁵¹ “Duty of the parties - 1.3. The parties are required to help the court to further the overriding objective.” *Civil Procedure Rules*. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part01>. Acesso em: 09.11.2019.

¹⁵² “The overriding objective - 1.1 (1) These Rules are a new procedural code with the overriding

de Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Tatiana Machado Alves¹⁵³, não prevê expressamente a cooperação nas *Federal Rules of Civil Procedure*, mas haveria um reconhecimento doutrinário de um dever geral implícito na estrutura e no espírito das regras instituídas.

A linha de Humberto Theodoro Jr., seguida neste trabalho, afasta-se um pouco da ideia da comunidade de trabalho (*arbeitsgemeinschaft*) idealizada por Franz Klein¹⁵⁴, por rechaçar a defesa da subserviência das partes a um suposto protagonismo judicial¹⁵⁵. Ou seja, é contrário ao viés estatalista (socializador) que pressupõe o protagonismo do juiz e a subserviência das partes a essa figura centralizadora. Ao mesmo tempo, refuta a existência de utópicos vínculos processuais de solidariedade entre os sujeitos do processo; afinal, os interesses das partes são resumidos a um agir estratégico voltado ao sucesso na causa, enquanto o Judiciário deseja dar vazão à carga de trabalho. Qualificando tais interesses de patologia fática, diz caber ao direito, “dentro de seu pressuposto contrafático, ofertar uma base normativa que induza um comportamento de diálogo genuíno no qual estes comportamentos não cooperativos sejam mitigados”. Em seu entender a comunidade de trabalho, sob a perspectiva democrática do Código de Processo Civil de 2015, deve “*ser revista em perspectiva policêntrica e participativa*”¹⁵⁶.

Segundo Dierle Nunes, trata-se de uma teoria normativa (ou seja, não axiológica) que impõe deveres contrafáticos (corretivos) aos sujeitos processuais e, firme nas lições de Michele Taruffo, leva a sério o policentrismo. Não por acaso, essa linha de pensamento posiciona o contraditório dinâmico no papel de fundamento determinante da cooperação, pois conduz a um diálogo genuíno que mitiga comportamentos não cooperativos.

Isso induz à assunção do processo como um *locus* normativamente condutor de uma *comunidade de trabalho*, na qual todos os sujeitos processuais devam atuar em viés interdependente e auxiliar, com responsabilidade, na

objective of enabling the court to deal with cases justly and at proportionate cost.”

¹⁵³ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. “A cooperação no novo código de processo civil: desafios concretos para sua implementação”. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 15, jan./jun. 2015, p. 247.

¹⁵⁴ Idealizador da ZPO austríaca de 1895, que teve notável influência na construção desse modelo. Considerada o marco da socialização processual, com reforço dos poderes do juiz, em contraposição ao referencial marcadamente individualista que existia até então, de viés liberal.

¹⁵⁵ THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, *op cit.*, p. 88.

¹⁵⁶ THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, *op cit.*, p. 87 e 98.

construção dos pronunciamentos judiciais e em sua efetivação.¹⁵⁷

Como elemento estruturante do processo justo, então, caminha a ideia de um processo participativo, caracterizado pela inexistência de centralidade de qualquer dos sujeitos processuais e diretamente relacionado ao contraditório dinâmico, entendido como garantia de influência e não surpresa.

O CPC/2015, promulgado na égide do Estado Democrático de Direito e sob o marco desse modelo de processo, confere especial relevância ao dever de cooperação, a que já se referia a doutrina mesmo na vigência da legislação anterior. Em seu art. 6º, positivou a cooperação e, mais, erigiu-a à condição de norma fundamental, nos seguintes termos: “*Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.*” De certa forma, apenas introduziu o Brasil no rol de países que possuem semelhante dever positivado em seu ordenamento. No âmbito interno, a doutrina já reconhecia, mesmo na vigência da legislação anterior, deveres do juiz inerentes à cooperação.

A cooperação é tratada como princípio por maior parte da doutrina, a exemplo de Humberto Theodoro Jr.¹⁵⁸. Ao lado dele¹⁵⁹, a maioria dos autores parece também ver nela um modelo de organização do processo, como Daniel Mitidiero¹⁶⁰, Windsor Cordeiro¹⁶¹ e Fredie Didier Jr.¹⁶². Dierle Nunes¹⁶³ caminha próximo àquela primeira linha, mas em determinados pontos vai além, ao defender, como visto, que a cooperação fornece base normativa para concretizar o policentrismo, induzir comportamentos, fomentar o dissenso e, em última análise, promover o desenviesamento dos sujeitos processuais. Érico Andrade relaciona-a, ainda, à

¹⁵⁷ NUNES, Dierle; LUD, Natanael; PEDRON, Flávio Quinaud. *Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018, p. 192.

¹⁵⁸ Nesse sentido: THEODORO JR., Humberto. *Curso...*, p. 82; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil – volume único*. 8. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 144-147; ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria geral do processo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 230.

¹⁵⁹ THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, *op cit.*, p. 101.

¹⁶⁰ MITIDIERO, Daniel. “A colaboração como norma fundamental do novo processo civil brasileiro.” *Revista do advogado*, vol. 35, n. 126. São Paulo: AASP, maio/2015, p. 47-52.

¹⁶¹ CORDEIRO, Windsor Malaquias. *O Dever de cooperação no Direito Processual Civil: propostas para a promoção de sua eficácia e efetividade*. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

¹⁶² DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. · Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017, p. 136-148.

¹⁶³ NUNES, Dierle *et. al. Desconfiando...*, *op cit.*, p. 288-290.

abertura do direito público para a consensualidade, de inspiração francesa e com reflexos no direito italiano, de cujo reconhecimento decorre a cláusula geral de negociação processual, inserta no art. 190 do Código de Processo Civil¹⁶⁴. Erik Wolkart¹⁶⁵ tem viés prático e parte da análise econômica do direito e avanços recentes da *Behavioral Law and Economics* para sugerir incentivos procedimentais rumo a possíveis soluções cooperativas no combate à “tragédia da Justiça”. No sentido oposto, Lênio Streck¹⁶⁶ e Lúcio Delfino¹⁶⁷ sequer consideram adequado tratá-la como norma-princípio e, desdenhando de argumentos que reputam moralistas, supõem risco de elevação do arbítrio estatal.

A nossa opção por referir a ela como um dever, ao invés de princípio, é para reforçar o seu caráter impositivo. Não por acaso, este trabalho escapa das digressões de cunho meramente dogmático a propósito de sua qualificação, e, logo, de qualquer especulação acerca de uma (suposta) natureza meramente programática ou, noutras palavras, de que ostentaria caráter de diretriz política. Essa observação é relevante, já que se pretende aferir concretamente, na catástrofe de Brumadinho, em que medida um processo que respeite tal premissa pode ser preferível aos termos de acordo formalizados individualmente.

Por fim, note-se que, ao invés de cooperação ou colaboração, alguns autores, dentre os quais Humberto Theodoro Jr., utilizam o termo “comparticipação”. Pretendem assegurar uma releitura normativa sob a perspectiva democrática, que consideram desdobramento dos princípios moderno do contraditório (dinâmico), entendido como garantia de influência e não surpresa, e da boa-fé objetiva, também um dos pilares da garantia constitucional ao processo justo¹⁶⁸. Logo, a participação nada é senão uma releitura da cooperação no Estado Democrático de Direito, à luz do contraditório dinâmico e boa-fé objetiva.

Há debates sobre sua aplicabilidade prática, natureza, elementos fundamentais e abrangência. Ao contrário do que ocorria na Alemanha, a

¹⁶⁴ ANDRADE, Érico. “A contratualização do processo”, *op. cit.*, p. 47-65.

¹⁶⁵ WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

¹⁶⁶ STRECK, Lênio Luiz; DELFINO, Lúcio; BARBA, Rafael Giorgio Dalla; LOPES, Ziel Ferreira. “O ‘bom litigante’ - Riscos da moralização do processo pelo dever de cooperação do novo CPC”. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, ano 23, n. 90, p. 339-354, 2015.

¹⁶⁷ DELFINO, Lúcio. “Cooperação processual: Inconstitucionalidades e excessos argumentativos – Trafegando na contramão da doutrina”. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, ano 24, n. 93, p. 149-168, jan./mar. 2016.

¹⁶⁸ Por todos: THEODORO JR., Humberto. *Curso...*, *op. cit.*, p. 82.

comunidade de trabalho do modelo participativo não tem em mira a busca por uma suposta verdade real. O propósito declarado no art. 6º do CPC é obter, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. Necessário, ainda que careçam de sistematização adequada, compreender brevemente cada um desses três objetivos expressos na legislação.

5.2. DEVERES DE COOPERAÇÃO PROCESSUAL E SUA APLICABILIDADE AOS CASOS ORIUNDOS DO ROMPIMENTO DE CÓRREGO DO FEIJÃO.

No plano ideal, o diálogo entre *one-shotters* e *repeat players* seria intermediado pelo Poder Judiciário, que garantiria paridade de armas e debate franco. Em regra, o Ministério Público não tem atribuição para tratar de direitos individuais disponíveis – como dito, a cláusula 1.3 do termo de compromisso torna desarrazoado esperar pela tutela coletiva – mas certamente contribuiria para desfecho mais favorável às partes hipossuficientes quando intervesse, conforme demonstra o seu histórico e porque esse objetivo tem alguma interseção com a sua missão constitucional. De todo modo, na retaguarda de suas demandas as vítimas poderiam valer-se do suporte e litigância estratégica da Defensoria Pública, advogados ou organizações da sociedade civil, cuja ativa participação aplacaria as desigualdades.

No capítulo 4 foram demonstradas vantagens dos litigantes habituais e quão prejudiciais elas são em relações assimétricas. Bastaria, então, observar o paradigma participativo para a autocomposição provar-se desaconselhável no caso de Brumadinho? Não é bem assim porque, segundo mostrou a calamidade anterior, há outros fatores a considerar – a duração é possivelmente o mais notável.

Quando a parte não tem o seu acesso à justiça obstaculizado, claro que o ingresso em juízo deve ser ponderado. Considerada a enorme disparidade entre os envolvidos (de um lado multinacional brasileira, do outro indivíduos em sua maioria muito humildes e alguns “deslocados ambientais”), somente com o respeito aos deveres cooperativos é possível defender que o meio judicial seja adequado à resolução do conflito.

Daí surge o questionamento natural sobre que deveres seriam estes. Se a norma fundamental do art. 6º do CPC não estabelece deveres específicos, tampouco sanções, é necessário aferir de que maneira é possível conferir-lhe

densidade concreta sem recair no “panprincipiologismo” denunciado por Lênio Streck. Para alguns¹⁶⁹, o modelo cooperativo retira seu fundamento de validade do próprio “estado de coisas” imposto pelo princípio da cooperação, que atuaria diretamente, independente de regras jurídicas expressas. Nesse sentido, mesmo antes do advento do CPC/2015, Daniel Mitidiero já afirmava que se trata de elemento estruturante do processo justo, que impõe ao juiz paridade no diálogo processual e assimetria apenas na decisão¹⁷⁰.

Há divergências pontuais a respeito de quais seriam esses deveres, já que a lei não os prevê expressamente quando disciplina as normas fundamentais do processo. Não há como se falar neles sem remeter à literatura processual. Como se verá a seguir, algum consenso é verificado, em boa medida fundado nas diversas regras espalhadas na legislação.

5.2.1. Principais deveres judiciais inerentes à cooperação.

A ideia de protagonismo judicial não parece dialogar com a Constituição da República. A de que o magistrado poderia auxiliar o atingido sacrificaria sua imparcialidade e, a reboque, o processo justo. Mas é ele quem deverá dirigir o processo (art. 139, *caput*, do CPC) e, se lhe incumbe essa atividade de gestão, nada mais natural a imposição de deveres correlatos. Essa conclusão é feita com mais ênfase no estágio atual do desenvolvimento da disciplina, caracterizado pelo redimensionamento do contraditório e a inclusão do juiz no rol de sujeitos do diálogo processual. Os fundamentos do sistema participativo auxiliam no balanceamento das partes; induzem procedimento normativamente condutor de diálogo genuíno, no qual comportamentos não cooperativos das partes sejam mitigados e em que todos os sujeitos atuem “em viés interdependente e auxiliar, com responsabilidade, na construção dos pronunciamentos judiciais e em sua efetivação”¹⁷¹. Logo, o órgão jurisdicional que observa tais deveres eleva o processo a um meio adequado para resolução de disputas, inclusive nas condições que decorrem do rompimento de Córrego do Feijão.

A maioria dos autores aponta a existência de quatro deveres judiciais

¹⁶⁹ Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie. “Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo.” *Revista de Processo*, v. 36, n. 198, ago. 2011, p. 213.

¹⁷⁰ MITIDIERO, Daniel. “Processo justo, colaboração e ônus da prova”. *Revista TST*. Brasília, vol. 78, n. 1, jan/mar 2012, p. 67.

¹⁷¹ Conforme THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, *op cit.*, p. 87-88.

correlatos à cooperação, inspirados pelo modelo reformista português e na obra de Miguel Teixeira de Sousa: a) consulta (diálogo ou debate); b) esclarecimento; c) prevenção; d) auxílio. Porque é um conceito em construção, a forma de sistematizá-lo varia muito. Enquanto Didier Jr. nega a existência de um dever geral de auxílio¹⁷², Windsor Malaquias Cordeiro assevera a existência daqueles e pelo menos outros três: e) lealdade; f) proteção; g) respeito ao autorregramento da vontade no processo¹⁷³. Como se verá, Erik Wolkart questiona-os todos¹⁷⁴. Porque o objetivo é tratar da utilidade deles na solução de conflitos, limita-se a análise aos quatro primeiros deveres, em torno dos quais há maior harmonia de pensamento:

a) *Consulta* (debate ou diálogo). Esse poder-dever exclusivo¹⁷⁵ do magistrado é consectário direto do contraditório em sua feição dinâmica (garantia de influência e não surpresa), pelo qual lhe incumbe zelar, nos termos do art. 7º do CPC. O juiz deve fomentar o debate preventivo, e a decisão há de ser construída a partir do diálogo efetivo entre e com as partes. Fica evidenciado na leitura das normas fundamentais contidas nos artigos 9º e 10, que vedam decisões contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida, com algumas poucas exceções, e também “com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”. A mesma lógica é reproduzida em outras regras espalhadas no Código, como se vê em seus artigos 351 e 493, parágrafo único. Claro que a ruína de Córrego do Feijão impõe desafios extras, dado o elevado número de processos.

b) *Esclarecimento*. Consiste no dever “de se esclarecer junto das partes quanto às dúvidas que tenha sobre as suas alegações, pedidos ou posições em juízo, para evitar decisões tomadas em percepções equivocadas/apressadas”¹⁷⁶. De caráter assistencialista, promove a paridade de armas e permite ao juiz esclarecer fatos e situações jurídicas¹⁷⁷. Por outro lado, implica também no dever de esclarecer os seus próprios pronunciamentos, cuja deficiência pode ser atacada por

¹⁷² DIDIER JR., Fredie. *Curso... Op. cit.*, p. 148.

¹⁷³ CORDEIRO, Windsor Malaquias. *Op. cit.*, p. 63.

¹⁷⁴ “Não há qualquer referência na lei processual que imponha a arquitetura de deveres cooperativos projetada pela doutrina brasileira. Nada indica que a observância dos deveres de esclarecimento, consulta, prevenção e auxílio colaborem, no fim do dia, para o proferimento de tutelas efetivas em tempo razoável (art. 6º do CPC/2015). Talvez, inclusive, produzam efeito contrário”. In: WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 226.

¹⁷⁵ Segundo CUNHA, Leonardo Carneiro. Art. 1º. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 41.

¹⁷⁶ DIDIER JR., Fredie. *Curso... Op. cit.*, p. 144.

¹⁷⁷ THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, op. cit., p. 102-105.

meio dos embargos declaratórios (art. 1022, incisos I e II, do CPC). É, pois, recíproco. Interessante exemplo está no art. 357, § 3º, do CPC, que recomenda a designação de audiência para o saneamento compartilhado, bastante útil em lides complexas, conquanto inviável, na prática, quando o número de processos supera muito a capacidade operacional do Judiciário. Nos eventos de Brumadinho, isso poderia ser traduzido em audiências públicas ou campanhas de informação.

c) *Prevenção*. Incumbe ao juiz “apontar as deficiências das postulações das partes, para que possam ser supridas”¹⁷⁸. Didier Jr. aponta quatro áreas de aplicação do dever de prevenção: “explicitação de pedidos pouco claros, o caráter lacunar da exposição dos fatos relevantes, a necessidade de adequar o pedido formulado à situação concreta e a sugestão de uma certa atuação pela parte”. Caminha junto ao princípio da primazia da resolução do mérito (art. 4º) e da sanabilidade dos atos processuais defeituosos, algo explícito nos artigos 139, inciso IX, 317, 321 e 932, parágrafo único, do CPC. Persistiria o entrave numérico, porém, dada a dificuldade de atuação tão minudente em cada uma das milhares de ações.

d) *Auxílio*. Mais polêmico dentre os quatro, encontra previsão expressa no art. 7º, nº 4, do CPC português¹⁷⁹ e é particularmente interessante nas relações assimétricas. O texto menciona “dificuldade séria”, mas há de se reconhecer algum risco de parcialidade se o modelo for importado de maneira acrítica. Didier Jr.¹⁸⁰ refuta a existência do dever genérico de auxílio às partes no direito nacional, tarefa que incumbiria aos defensores públicos e advogados, embora admita a existência de deveres típicos de auxílio quando houver expressa previsão legal.

Podem ser citados como deveres expressos de auxílio: i) a ordem de exibição de documento ou coisa em poder da parte (art. 396 do CPC), de poder público ou autoridade (art. 6º, §1º, da Lei do Mandado de Segurança –12.016/09); ii) determinação a sujeitos indicados pelo exequente para fornecer informações em geral relacionadas ao objeto da execução (art. 772, III, do CPC); iii) iniciativa probatória do juiz (art. 370 do CPC) e inversão do ônus (artigos 373, §1º, do CPC, e 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor). Estas facilidades na instrução, a despeito da rubrica que se lhes dê, a princípio são uma grande vantagem do

¹⁷⁸ DIDIER JR., Fredie. *Curso... Op. cit.*, p. 146.

¹⁷⁹ “Art. 7º. (...) 4 - Sempre que alguma das partes alegue justificadamente dificuldade séria em obter documento ou informação que condicione o eficaz exercício de faculdade ou o cumprimento de ônus ou dever processual, deve o juiz, sempre que possível, providenciar pela remoção do obstáculo.”

¹⁸⁰ DIDIER JR., Fredie. *Curso... Op. cit.*, p. 148.

processo em detrimento de acordos individuais – mas não no caso de Brumadinho, já que as cláusulas 2.10 a 2.12 do termo consagram a autodeclaração como meio de prova. De todo modo, a observância dos deveres cooperativos pelo magistrado promove algum reequilíbrio de forças na relação jurídico-processual.

5.2.2. Deveres de cooperação das partes.

Todos os que participam do processo devem atuar com probidade e boa-fé. O juiz, por sua vez, deve zelar pelo contraditório. A partir disso já é possível concluir pelo dever de cooperação da partes para com o juiz e vice-versa. Há controvérsia, no entanto, sobre a incidência da cooperação das partes *entre si*, e se pode o juiz obrigá-las ao comportamento colaborativo.

A despeito das dificuldades de sistematização, é possível concluir que, tal como o magistrado, as partes têm dever de *esclarecimento*. A falta de clareza em suas manifestações processuais pode conduzir ao indeferimento da petição inicial (art. 330, §1º, CPC). A audiência para saneamento compartilhado, prevista no art. 357, §3º, é também manifestação dele.

O dever de *lealdade* é decorrência direta da boa-fé mencionada no art. 5º, com previsão expressa nos artigos 77 e 78, além de sanções disciplinadas nos artigos 79 a 81 do CPC.

Relacionado à lealdade e na linha da obra de Menezes Cordeiro, Didier Jr.¹⁸¹ cita dever de *proteção*: “a parte não pode causar danos à parte adversária (punição ao atentado, art. 77, VI, CPC); há a responsabilidade objetiva do exequente nos casos de execução injusta, arts. 520, I, e 776, CPC”.

Há, ainda, quem fale em dever de *respeito ao autorregramento da vontade no processo*¹⁸², de que seriam manifestações os artigos 190, 515, §2º, e 1.000 do Código de Processo Civil. Trata-se da mencionada abertura do direito público para a consensualidade, alardeada por Érico Andrade¹⁸³. Difícil especular se a observância destes deveres seria suficiente na hipótese em apreço, mas é inegavelmente um passo rumo a uma resolução mais efetiva.

¹⁸¹ DIDIER JR., Fredie. *Curso... Op. cit.*, p. 144.

¹⁸² CORDEIRO, Windsor Malaquias, *Op. cit.*, p. 77-80.

¹⁸³ ANDRADE, Érico. *Op. cit.*, p. 48.

5.3. O PROCESSO JUSTO E CRÍTICAS À COOPERAÇÃO.

A efetividade do processo foi tratada no terceiro capítulo. No quarto, problematizou-se a realização de acordos em ambientes dominados por litigantes habituais. O tema agora é tratado sob a ótica da cooperação, abordagem que favorece a resolução dos conflitos em condições desfavoráveis para uma das partes. Quando confrontados a um “melhor cenário possível” na seara judicial, que escancara alguns de seus defeitos, já fica claro que os acordos devem ser considerados. Mesmo sem confrontar a tradição centralizadora que não enxerga a autonomia negocial como fonte do direito, ou sua antagonista ideologia ultraliberal que remonta a um *pacta sunt servanda* idealizado, absoluto, ambas estranhas ao estudo do processo, é possível especular que em alguma medida o espírito adversarial, potencializado pela fragilidade da cooperação, pode estar por trás da resistência aos acordos feitos a reboque da tragédia de Córrego do Feijão.

Talvez o principal argumento de pessoas contrárias à realização de transações extrajudiciais entre os atingidos e a empresa seja a possibilidade de reparação em patamares mais elevados que uma sentença condenatória supostamente ofereceria. Esta é sobretudo uma objeção de mérito, não forma. Mas é válido pensar se o meio adotado para resolver o conflito em ambientes dominados por litigantes habituais pode induzir dano apriorístico, isto é, com Marcelo Barbi Gonçalves¹⁸⁴, se as ADR's *necessariamente* fomentam violação de direitos em relações não paritárias. Se o processo justo sob a ótica participativa é o estado da arte da técnica, logo as críticas à cooperação devem lançar alguma luz sobre o alcance das potencialidades da via judicial.

Um dos objetivos da cooperação é a justiça do processo. Não se trata de preferir a subjetividade do aplicador das normas constitucionais ao direito positivado, daí a advertência de Theodoro Jr.¹⁸⁵:

A fonte ética terá de ser amoldada aos padrões objetivos indispensáveis à normatização jurídica. (...) *Justo e injusto* medem-se, no processo, pelos padrões objetivos próprios do direito, e não pela ótica subjetiva e intimista da moral, mesmo porque não é possível na ordem prática quantificar e delimitar,

¹⁸⁴ Citado no capítulo anterior. GONÇALVES, Marcelo Barbi, *op. cit.*, p. 122.

¹⁸⁵ THEODORO JR., Humberto. *Curso...*, *op. cit.*, p. 50-51; THEODORO JR., Humberto. *Processo...*, *op. cit.*, p. 68.

com precisão, os valores e preceitos puramente éticos, em todo seu alcance *in concreto*.

Sobre o processo justo, Marcelo Veiga Franco¹⁸⁶ enumera aquilo que considera seus três pilares básicos: i) contraditório como fundamento de legitimidade procedimental, ou seja, o agir influente das partes como justificativa democrática da decisão; ii) preocupação com o conteúdo da decisão, projetada a partir do respeito a direitos e garantias fundamentais; iii) satisfação do direito material em processo sem dilações indevidas. Garantias processuais mínimas devem ser obedecidas, sobretudo as mencionadas na Constituição da República: acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV), juiz natural (art. 5º, XXXVII), ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV), assistência jurídica integral e gratuita (art. 5º, LXXIV), fundamentação de todas as decisões (art. 93, IX), dentre outras.

O modelo participativo, fundado no “diálogo genuíno entre as partes”, deve, portanto, caminhar rumo à concepção de um processo justo, que rechaça o solipsismo judicial na construção dos pronunciamentos. Se a solução é participada, e não imposta, em tese o risco do ajuizamento diminui enquanto se fortalecem a efetividade e satisfação dos envolvidos. Isso se suas premissas forem, de fato, aplicáveis.

Lênio Streck, Lúcio Delfino, Rafael Barba e Ziel Lopes, por exemplo, questionam a postura doutrinária a respeito do dever de cooperação. Vêem nele risco de interpretar que as diretrizes do art. 6º do CPC não seriam direitos dos litigantes, mas deveres a eles impostos – assim, o legislador sutilmente repousaria sobre as costas do jurisdicionado parcela do peso da responsabilidade política que, por imposição constitucional, incumbiria exclusivamente ao Estado-juiz. Não o consideram princípio, mas “cláusula genérica” positivada, que limitaria garantias processuais e o acesso à justiça, pois induz-se a que, “sob coerção estatal, os litigantes devem praticar certa autocontenção”¹⁸⁷. Reputam-no modelo descolado da realidade, que a depender da interpretação poderia privar os litigantes de boa parcela de sua liberdade para litigar, ao passo que elevaria sobremaneira os poderes do juiz, que teria um “álibi normativo” para intervir na defesa técnica de uma das partes. Denunciam, então, suposta retórica moralista na apropriação do

¹⁸⁶ FRANCO, Marcelo Veiga. *Op. cit.*, p. 47-48.

¹⁸⁷ STRECK, Lênio Luiz *et al.* *Op. cit.*, p. 346.

contraditório substancial pelo dever de cooperação, de viés panprincipalista, com prejuízo para a autonomia do Direito¹⁸⁸.

Grosso modo, entendem que a validade do art. 6º deve ser constitucionalmente limitada à cooperação pelo juiz e, se possível validá-la, teria por base somente a boa-fé processual. No primeiro ponto, contrário à ideia de que as partes devam cooperar entre si, são acompanhados por outros autores, a exemplo de Mitidiero¹⁸⁹ e Sérgio Porto¹⁹⁰.

Algumas das críticas serão endereçadas adiante. A discussão teórica alicerça a práxis forense e, em última análise, é nesta o foco. Interessa estudar a utilização prática do processo participativo para a lida de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais. Note-se logo que, se não há deveres da Vale em relação às vítimas no processo, a principal utilidade da via judicial para elas seria o respeito ao procedimento, que em tese resguarda algum equilíbrio na relação. Quer dizer, se realmente não for válido exigir certa autocontenção das partes, a princípio é apenas o procedimento formal que fica assegurado, mas em uma arena de disputa na qual cada um dos litigantes lutará com as armas de que dispõe.

Erik Wolkart, a seu turno, trata da política de incentivos necessária para motivar a utilização de recursos no nível socialmente ótimo e, assim, enfrentar o cenário de “tragédia da justiça”. Essa é uma analogia utilizada por ele para correlacionar o conceito econômico clássico da “tragédia dos comuns”, de Garret Hardin, com a situação de ineficiência crônica do Poder Judiciário. Em suma, a ideia original “ilustra como os recursos comuns (*bens comuns*) tendem a ser explorados em níveis acima do desejável do ponto de vista social, gerando uma tendência de esgotamento (que seria a *tragédia*)”. O autor critica os deveres cooperativos extraídos pela doutrina a partir dos princípios de processo civil, que a seu ver muito pouco contribuem para a obtenção de tutelas justas e efetivas, em prazo razoável. A seu ver, “há uma *disfunção* entre o que se entende doutrinariamente por cooperação e os objetivos cooperativos expressamente descritos no art. 6º do CPC/2015”¹⁹¹.

A pesquisa de Wolkart é, nesse sentido, melhor contraponto ao uso do processo participativo como via preferencial de resolução dos conflitos em

¹⁸⁸ STRECK, Lênio Luiz *et al.* *Op. cit.*, p. 352.

¹⁸⁹ MITIDIERO, Daniel. “Processo...”, *op. cit.*, p. 71.

¹⁹⁰ “Não se exige colaboração entre as partes, mas sim entre o juízo e as partes, haja vista que cada qual destas têm interesses divergentes na solução do conflito”. In: PORTO, Sérgio Gilberto. *Processo civil contemporâneo: elementos, ideologia e perspectivas*. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 133.

¹⁹¹ WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 85 e 31, respectivamente.

Brumadinho. Há ressalvas: certas formulações matemáticas partem de valores arbitrários, embora úteis para ilustrar conceitos, são claros os excessos punitivistas e, quando trata da execução, a postura é descolada da realidade da quase totalidade dos litigantes eventuais, carentes de recursos. De todo modo, é competente seu método multidisciplinar, no qual reluz a advertência para a necessidade de criar incentivos e repensar os deveres impostos aos sujeitos no modelo cooperativo. A ideia pode ser transposta aos conflitos que envolvem vítimas dos rompimentos de barragens.

O autor questiona o que reputa ser uma noção idealizada da participação, ou o caráter absoluto do contraditório. Reconhece nela importante instrumento de precisão, por diminuir a assimetria informacional, mas alerta para o mito da verdade real e a necessidade de verificar o quanto de participação é preciso para atingir a justiça no processo. Isto porque o seu incremento “tende a gerar um *trade-off* entre precisão, de um lado, tempo, custo e efetividade do processo, de outro”¹⁹² e, por isso, o seu valor deveria ser medido pela régua da eficiência. Conclui haver um ponto ótimo de participação, a partir do qual seu aumento produzirá efeitos deletérios. No caso específico do termo de compromisso entre Vale e DPMG, como se verá, o estabelecimento de um sistema de presunções nas cláusulas 2.10 a 2.12 mitiga a transposição dessa controvérsia ao método adotado, mas é uma crítica a ser considerada no desenho de sistemas de disputas em conflitos de massa.

Wolkart é cético quanto ao papel da participação como legitimadora da atividade jurisdicional, já que o conceito de justiça é particular e, no processo, mais ligada ao resultado final. Mesmo que sentimentos de justiça e lealdade adviessem da participação, observa, “é mais provável que essas nobres sensações nasçam no coração dos advogados, e não das partes”¹⁹³. Vai além, e sequer a reputa elemento essencial ao conceito de processo. Não refuta a adoção de modelo com intensa participação das partes, apenas que o contraditório participativo seja decorrência necessária do regime democrático incorporado pela Constituição – ao inverso da construção teórica formulada, dentre outros, por Theodoro Jr..

Na sequência, pondera: “o processo justo, como sendo o mais participativo possível, encontra limitações nos custos do processo, aí incluídos os

¹⁹² WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 282.

¹⁹³ WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 297. Em casos como Brumadinho, não é possível cindir esse debate – por arrastamento, também o da gestão processual – dos problemas de acesso à justiça. Se este é falho, torna-se inócuo refletir sobre o nível de participação necessário em juízo ou fora dele.

custos financeiros (largamente subsidiados pelo Estado) e não financeiros”. No seu entender, isso é algo praticamente ignorado no Brasil, onde se opta “por formulações esvaziadas de significado real, como as que afirmam que as partes têm direito à razoável duração do processo”. Por isso, defende que “a medida de dignidade seja a realização efetiva do direito material dos envolvidos e não a quantidade de participação que ele admite”¹⁹⁴, até porque quase toda ela é relegada aos advogados ou defensores públicos. Sem nunca perder de vista o caráter instrumental do processo, propõe libertá-lo da “ditadura da participação” para, então, visar outros comportamentos cooperativos diversos do mero “aumento exponencial de participação das partes”.

Por fim, sugere vários incentivos normativos aplicáveis a situações de forte desigualdade, como aquelas decorrentes do rompimento das barragens, dentre os quais: i) mudança na estrutura de custas, inclusive com o fim das isenções a pessoas jurídicas de direito público e do teto de custas, p. ex., e redimensionamento da gratuidade de justiça; ii) alterações no regime de incentivos aos advogados (*agency problem*) e juízes; iii) reforço do sistema de precedentes; iv) agravamento das sanções por litigância de má-fé v); uso rigoroso dos métodos executivos atípicos¹⁹⁵; vi) utilização correta da tecnologia na prevenção e solução de conflitos. A maioria dessas propostas independe de mudanças no marco legal. Ressalvas feitas à utilização excessiva do art. 139, IV, do CPC – ainda que Wolkart seja preciso ao apontar quão essencial é a punição ao comportamento defectivo¹⁹⁶ – e observados os debates que gravitam o tema dos precedentes, parece acertada a conclusão de que a aplicação concreta da cooperação é dependente da mudança na estrutura dos incentivos (*payoffs*) dos atores processuais. Incluídos aí os juízes, advogados, defensores públicos e promotores de justiça, não apenas as partes.

No plano geral, as críticas trazem *insights* válidos e devem ser realçadas, até para afastar de plano qualquer possibilidade hermenêutica que viabilize o hipotético resultado prejudicial da cooperação, que detratores mais estridentes julgam possível. Sem ela, a redução da assimetria pode depender de

¹⁹⁴ WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 302-304.

¹⁹⁵ O autor advoga o uso *prima ratio* dos meios atípicos, mas doutrina e jurisprudência amplamente majoritários ressaltam seu caráter subsidiário. De fato, é preciso respeitar os direitos fundamentais dos envolvidos e agir com proporcionalidade, até para evitar que o art. 139, IV, do CPC degrade-se em reles punitivismo estéril.

¹⁹⁶ WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, p. 543. Sobre ambiente cooperativo e litigância habitual, ver o capítulo 08 da obra, especialmente as páginas 521 a 544.

protagonismo judicial, que não parece dialogar com a Constituição da República – justiça seja feita, tampouco com a imensa maioria da doutrina, a exemplo do modelo participativo delineado por Humberto Theodoro Jr., Dierle Nunes, Flávio Pedron e Alexandre Bahia, cuja tréplica às críticas de Lênio Streck e Lúcio Delfino é precisa.¹⁹⁷

Há que se ler a cooperação (art. 6º) não como dever ético da parte agir contra seus interesses, mas a partir da ideia de “comunidade de trabalho” e na leitura da cooperação a partir do “contraditório como garantia de influência e não surpresa”, porque se criamos um ambiente procedimental em que, realmente, as partes *possam* (já que não são obrigadas, mas facultadas a tal), *ao agir na defesa dos seus interesses*, contribuir para a construção do pronunciamento em conjunto com o magistrado (que deve agir como facilitador desse procedimento) – e mais, se compreendemos que esse provimento só é legítimo se for o resultado direto daquilo que foi produzido em contraditório no processo (art. 489, §1º, do Novo CPC), seja na reconstrução dos “fatos”, seja no levantamento de “pretensões a direito” (reconstrução do ordenamento) –, então ter-se-á uma compreensão adequada da cooperação (...).

Os autores também alertam que a teoria normativa da participação cria ferramentas de controle para todos os sujeitos processuais e fomenta o diálogo, e isso não implica postura estatista. São coerentes ao advogar ótica policêntrica, refratária a qualquer protagonismo, seja do juiz ou das partes. Sem apelar a referenciais utópicos, realçam a importância do contraditório dinâmico na criação de uma “base normativa que induza ao diálogo genuíno, com assunção de corresponsabilidade na construção do provimento judicial”. A busca do interesse pessoal é compatível, nesse modelo teórico, com a boa-fé e os ideais cooperativos do art. 6º do Código de Processo Civil, e contribui para atenuar desigualdades.

De alguma maneira, parece que a resistência a que órgãos públicos ou pessoas individualmente lesadas negociem com o litigante habitual decorre de uma visão do processo civil como uma arena de enfrentamento. Franklyn Roger Alves Silva¹⁹⁸, como outros autores que admitem a existência do dever de cooperação das

¹⁹⁷ THEODORO JR., Humberto *et al. Novo CPC...*, *op cit.*, p. 91.

¹⁹⁸ SILVA, Franklyn Roger Alves. “Os novos paradigmas do Código de Processo Civil de 2015”. In: SILVA, Franklyn Roger Alves (Org.). *CPC/2015: Perspectiva da Defensoria Pública*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 27.

partes entre si, rechaça tal ótica e pondera, com acerto, que a cooperação entre as partes é alvo de incômodos “especialmente para autores ainda arraigados no espírito belicista do processo, que (...) tendem a reverenciar as famosas *Rambo Tactics*”¹⁹⁹. Dado que a interpretação amplamente majoritária tem realçado no dever de cooperar um reforço do contraditório e das exigências de lealdade e boa-fé, a sua inserção como norma fundamental tem, no mínimo, o mérito de reforçar a atenção para essa temática. Apenas nisso já se justificaria.

A via judicial cooperativa é bom parâmetro para avaliar a razoabilidade dos acordos em ambientes dominados por litigantes habituais. Certamente, também o processo justo enfrentará riscos, só que as ressalvas quanto a ajustes entre contraentes muito assimétricos são razoáveis e talvez o caso concreto justifique preferir algumas portas e cerrar outras para solução dos conflitos. Até o momento, o modelo participativo mostra-se efetivo, potencialmente consentâneo aos interesses dos atingidos, tanto mais quanto melhor a estrutura de incentivos. É ainda *hipótese idealizada*, exige condições demasiado boas, conquanto factíveis por meio de uma gestão processual flexibilizada. De todo modo, ainda restaria um último nó a ser desatado para que fosse preferível na maioria das vezes.

5.4. O PROCESSO E O TEMPO.

Entendidas as reais potencialidades do processo participativo na redução das desigualdades entre os litigantes, é necessário sopesá-los com o seu calcanhar de Aquiles: a demora. A questão probatória é tão ou mais importante, porém sob a ótica dos assistidos da Defensoria Pública o tempo entre a tomada das primeiras providências até o efetivo recebimento da reparação a que fazem jus é, certamente, o móvel principal da predileção pela via consensual.

Claro que o aspecto qualitativo da decisão importa e deve ser buscado onde puder ser obtido. Aliás, mais do que pensar nas consequências, o foco deveria estar sempre na prevenção dos litígios. Essa é a ideia por detrás do movimento de popularização das regras de *compliance* (conformidade com as normas internas e externas) e *accountability* (algo como “fiscalidade”, ou responsabilidade com ética). Sistemas de resolução de conflitos na rede (*ODR's - Online Dispute Resolutions*) e a

¹⁹⁹ Expressão comum nos Estados Unidos. Trata-se, basicamente, do representante processual que busca a vitória a qualquer custo e, para tanto, atua de forma pouco civilizada, por vezes hostil.

existência de Ouvidoria (*ombudsman*) eficazes são iniciativas simples muitas vezes capazes de prevenir problemas. Todavia, uma vez instaurado o conflito o período até a conclusão é um dos fatores mais relevantes para o destinatário do serviço público.

É natural que o tempo da autocomposição extrajudicial seja inferior. A dúvida é quanto ao *custo-benefício de apressar o remate*; leia-se, se o resultado de um processo participativo, em que as disparidades das partes sejam reduzidas, seria tão melhor a ponto de compensar a espera. Afinal, a duração do processo há de ser *razoável*, não necessariamente curta.

Barbosa Moreira teve o cuidado de sublinhar que a lentidão do processo não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, nem preocupação de todos os jurisdicionados, tampouco originada exclusivamente de defeitos na legislação processual. Acima de tudo, enxergava na morosidade dos processos um obstáculo hiperdimensionado, embora relevante, que não deveria ser sobreposto a todos os demais problemas da Justiça. Seu magistério contundente, posto de forma simples, releva que “se uma Justiça lenta demais é decerto uma Justiça má, daí não se segue que uma Justiça muito rápida seja necessariamente uma Justiça boa”²⁰⁰.

Por sua vez, Gláucio Ferreira Maciel Gonçalves²⁰¹ assevera, a partir das lições de Francois Ost e baseado na teoria dos sistemas do sociólogo Niklas Luhmann, que o tempo do direito é próprio, “lento, se comparado à economia e à política”. Não lhe escapam os seus efeitos deletérios sobre o processo. Os sistemas interagem e isso faz com que o direito reaja; daí a necessidade de duração razoável, sob pena de tornar o processo inócuo, ou, colocado de outra forma, injusto.

No capítulo 3 foi relatado que mudanças estruturais recentes – da legislação processual, tal qual a evolução da técnica dos precedentes²⁰², aos processos eletrônicos, que reduzem os “tempos mortos” durante a tramitação²⁰³ –

²⁰⁰ MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da Justiça: alguns mitos”. *Temas de direito processual: oitava série*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 39. Vale também a célebre, hoje clichê, advertência de Rui Barbosa (*Oração aos moços e o dever do advogado*. São Paulo: CL Edijur, 2016, p. 48): “justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

²⁰¹ GONCALVES, Gláucio F. Maciel. “Direito e Tempo”. In: Jayme, Fernando Gonzaga; Faria, Juliana Cordeiro de; Lauer, Maira Terra (Org.). *Processo civil: novas tendências: homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira*, 1ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 284

²⁰² A propósito, THEODORO JUNIOR, Humberto; ANDRADE, Érico. “Impactos da Constituição Federal na evolução do processo civil”. *30 anos da CF e o direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 303-355.

²⁰³ Trata-se de alteração somente na *forma*, por meio da automação de tarefas repetitivas (não as intelectuais) e reorganização das estruturas judiciárias. Nesse sentido, COELHO, Fábio Alexandre;

favoreceram a efetividade. Mesmo assim, eventual tentativa de abreviar o procedimento, para conjugar as vantagens dos acordos individuais com a segurança e o resultado imaginado em juízo, pode ser estorvada pelo interesse da contraparte no contexto adversarial. Os auspícios do processo cooperativo não obrigam ao diálogo, nem impedem a defesa firme dos próprios interesses, com todos os vários recursos que o litigante habitual tem à mão. No caso sob estudo, a multiplicidade dos interesses e a complexidade também se impõem. A experiência demonstra o irrealismo dos prognósticos otimistas. A postura ativa do juiz na direção do feito, nos moldes adotados na CPR inglesa²⁰⁴, ladeada por uma gestão processual colaborativa e flexível²⁰⁵ são aconselháveis, mas insuficientes para as vítimas de Brumadinho, como foi em Mariana. Alguma vagareza é inevitável.

O direito fundamental à razoável duração do processo, incluído no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República por meio da Emenda n.º 45, de 2004, é cláusula geral carente de concretude. Humberto Theodoro Jr.²⁰⁶ teoriza-o inserto no devido processo legal constitucional (*giusto processo*) e, embora reconheça a imprescindibilidade de análise casuística, *in concreto*, oferece parâmetros genéricos úteis. Principia dos critérios usados pelo Tribunal dos Direitos do Homem, de Estrasburgo: complexidade do caso, comportamento dos litigantes e atuação dos juízes e auxiliares. Com eles em vista, firma como ponto de partida a aferição de como os juízes e tribunais cumpriram o procedimento. Apenas quando o processo houver durado muito mais que o tempo previsto na lei processual aqueles critérios deveriam atuar – afinal, se não é inconstitucional o procedimento, presume que a duração normal do feito dentro dos parâmetros legais respeita a Constituição. Ou seja, ainda se medida sob tal régua criteriosa, é possível concluir que certa demora no caso de Brumadinho seria justificada pela extrema complexidade.

Theodoro Jr. reclama, é verdade, a eliminação do “gravíssimo vício dos

QUINAIA, Cristiano. “Processo eletrônico: perspectivas de eliminação das etapas mortas do procedimento”. *Revista da EMESC*, v. 24, n.30, 2017, p. 269-284.

²⁰⁴ “Parece claro que, sem a participação ativa do juiz na condução do processo, qualquer tentativa de solucionar o problema da demora d processo estaria condenado ao fracasso” (GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; BRITO, Thiago Carlos de Souza. “Gerenciamento dos processos judiciais: notas sobre a experiência processual civil na Inglaterra pós-codificação”. *Revista Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 66, 2015, p. 309).

²⁰⁵ Sobre a valia dessas técnicas: ANDRADE, Érico. “Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015”. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, 2020, p. 183-212.

²⁰⁶ THEODORO JR., Humberto. “Direito fundamental à duração razoável do processo”. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 29, p. 83-98, mar/abr 2009, p. 12.

prazos impróprios”, aponta que o Estado deve gerenciar a máquina adequadamente, inclusive por meio do devido aparelhamento do serviço público, e registra que ele não pode ficar impune pela demora injusta²⁰⁷:

Os males da duração normal (ou razoável) do processo, quando graves ou iminentes, se evitam ou se reparam pelos remédios da tutela de urgência; os prejuízos da duração não razoável, como falha ou deficiência do serviço judiciário, se sanam pela responsabilidade civil objetiva do Estado, prevista no art. 37, §6º, da Constituição.

Numa época em que o acesso à ordem jurídica justa não se contenta com a mera postulação formal e a duração razoável constitui direito fundamental, a rapidez é também condicionante para uma efetiva prestação jurídica. E é claro que a experiência acumulada facilitará o trâmite em Brumadinho, mas daí concluir que a via judicial é *sempre* preferível parece um salto de fé. A percepção social da demora não pode simplesmente ser ignorada.

Note-se que o tempo do processo (ou da autocomposição) preocupa sobretudo a parte “fraca”. Para *repeat players* como a Vale S/A, uma vez judicializada a lide os anos a mais são analisados só pela lógica financeira; podem até contribuir para forçar algum acordo, pelo senso de emergência ou desalento que imprime no inconsciente da contraparte. Mesmo quando a condenação é provável, vicissitudes da instrução e qualidade da assistência jurídica das partes podem limitar o ressarcimento. Na responsabilidade civil extracontratual a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que o termo inicial dos juros de mora é a data do evento danoso (enunciado 54 da súmula), entretanto a correção monetária só incide a partir do arbitramento definitivo, segundo o enunciado 362. O precedente é racional, a questão é que em épocas de inflação alta o impacto financeiro não é desprezível.

Também de nada adianta ter sentença favorável transitada em julgado se não há cumprimento voluntário. Ano após ano, a pesquisa Justiça em Números aponta que a execução é o gargalo do Judiciário²⁰⁸. Mesmo numa condição perfeita, em que eventual sentença favorável seja cumprida voluntariamente, o tempo, custos e riscos inerentes ao procedimento judicial talvez não justifiquem o seu emprego.

²⁰⁷ THEODORO JR., Humberto. “Direito fundamental...”, *op. cit.*, p. 16 e 22.

²⁰⁸ Os dados mais recentes, contidos no relatório de 2020, apontam aumento de 0,5% do estoque de processos na fase de execução, embora credite este fato ao aumento de eficiência na fase de conhecimento (CNJ, *op. cit.*, 2020, p. 257).

Não bastasse, a entrega jurisdicional fica prejudicada num episódio de rápido acúmulo de demandas.

Não se ignora, por outro lado, a razoável preocupação com o possível vício de consentimento dos atingidos, premidos por necessidades básicas. Aventuras individuais premidas pelo desespero de uma solução imediata tendem a favorecer a mineradora em detrimento das vítimas.

Há um episódio que ilustra isto. Quatro dias após o rompimento da barragem em Mariana, a lama percorreu 350 km na Bacia do Rio Doce até chegar a Governador Valadares, com pouco menos de 300.000 habitantes. O Rio Doce era a fonte exclusiva de água da cidade. Devido aos sérios problemas de abastecimento e gastos com aquisição de água mineral, Cristina Serra²⁰⁹ destaca que houve cerca de cinquenta mil ações para ressarcimento destes custos extras, e os Juizados Especiais passaram a fixar indenização média de dez mil reais por indivíduo. A Samarco conseguiu suspender as ações no Tribunal de Justiça e a empresa, então, passou a propor acordo de mil reais por pessoa (dez vezes menos, portanto)²¹⁰, por meio do PIM – Programa de Intermediação Mediada. Desamparados, muitos aceitaram os acordos claramente nocivos. A intervenção do Judiciário pode assegurar algum nivelamento, em especial naquelas hipóteses em que a lei garante proeminência a uma das partes; mas a existência de ações ajuizadas aos milhares não impediu o prejuízo aos moradores de Valadares, pelo contrário. A existência de termo preparado de forma estratégica por litigante habitual forte, como a Defensoria Pública, ou uma ação coletiva, teriam melhores chances. No caso específico de Brumadinho, um termômetro da vantagem em se estabelecer critérios mínimos para as reparações civis é o significativo aumento, em comparação a outros eventos análogos, no valor das indenizações percebidas por cada um dos atingidos, por meio de uma litigância estratégica coordenada.

Ou seja, os casos concretos podem trazer fundadas dúvidas quanto ao custo-benefício do processo no lugar dos acordos individuais. E, se as pessoas têm poder de disposição do direito à reparação, não faz sentido questionar em teoria a validade de negócios ligados à autonomia negocial. Por isso, uma das conclusões

²⁰⁹ SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 389.

²¹⁰ No IRDR 1.0273.16.000131-2/001 (DJe 10.12.19), suscitado pela Samarco, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais fixou em apenas R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por pessoa “o valor da indenização moral em razão da interrupção do fornecimento de água potável pelo sistema público das localidades abastecidas pelo Rio Doce”, quando a inicial não declinava alguma situação pessoal específica.

desta pesquisa é que a opção deve caber ao atingido, desde que o consentimento seja adequadamente informado. Não parece sensato eleger, *a priori*, uma via universalizável.

CAPÍTULO 6

UM PASSO ATRÁS: A RESPOSTA NA TRAGÉDIA DE MARIANA

“ I

O Rio? É doce.

A Vale? Amarga.

Ai, antes fosse

Mais leve a carga.

II

Entre estatais

E multinacionais,

Quantos ais!

III

A dívida interna.

A dívida externa

A dívida eterna.

IV

Quantas toneladas exportamos

De ferro?

Quantas lágrimas disfarçamos

Sem berro?”

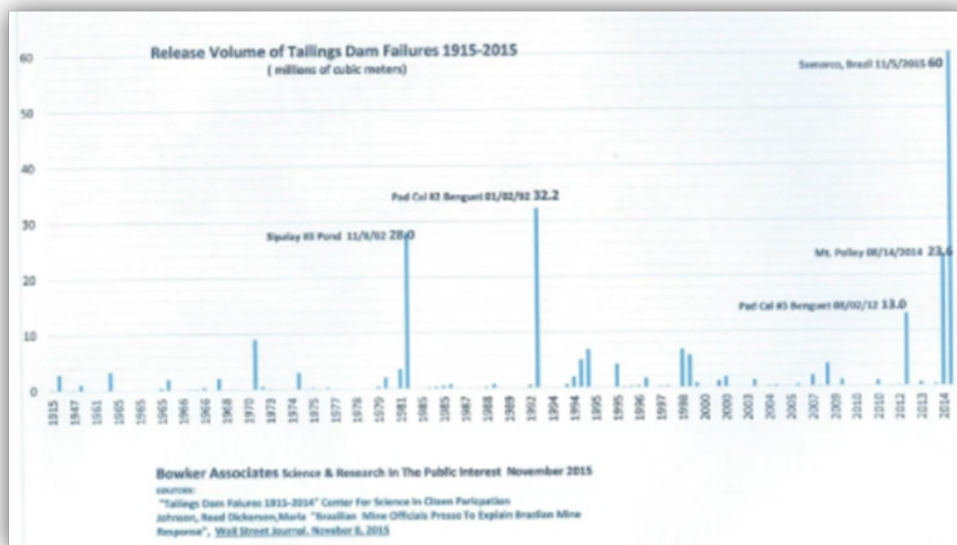
(Lira Itabirana - Carlos Drummond de Andrade)

Há notáveis semelhanças na gênese das duas maiores catástrofes da mineração brasileira, e a utilidade da avaliação comparativa espalha-se por diversos campos do saber. No que interessa ao jurídico-processual cível, a evolução na postura do sistema de justiça após o segundo rompimento de Brumadinho, em relação ao primeiro, é notável. Cotejá-las permite avaliar na prática, dentre outros aspectos, (1) técnicas de gerenciamento processual adotadas, (2) dinâmica das relações entre Vale, principal *repeat player* envolvido, os atingidos e o poder público, (3) adequação dos métodos para solução de conflitos e (4) efetividade da solução autocompositiva criada pela DPMG e posteriormente adaptada pelo MPT.

A depender do ângulo que se vê, o rompimento de Fundão é a maior catástrofe minerária da história. Os números variam, mas são hiperbólicos. O volume de rejeitos é próximo aos dois eventos seguintes (à época) somados, ambos nas

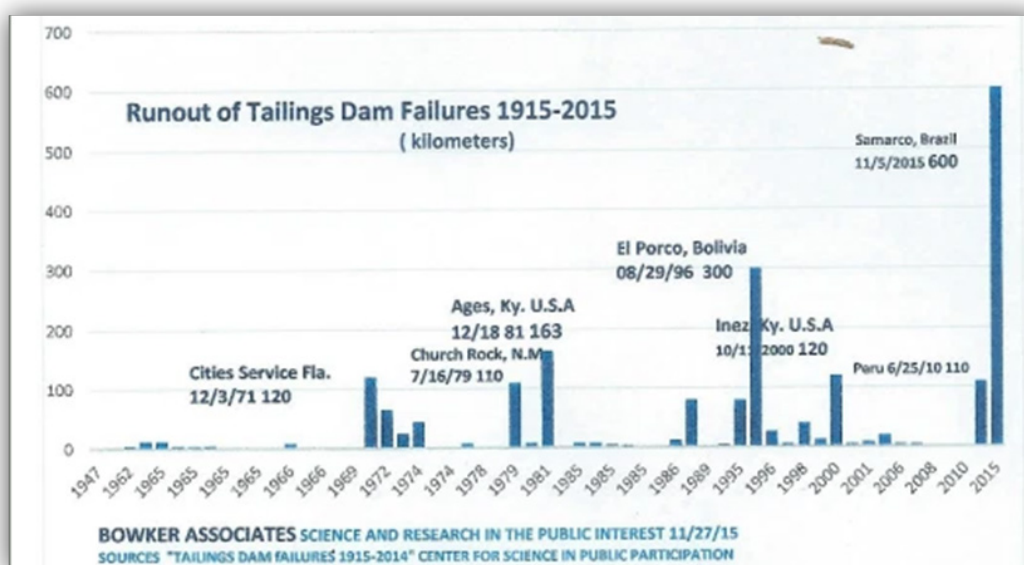
Filipinas, diz o relatório “*Samarco dam failure largest by far in recorded history*”, da Bowker Associates Science & Research in the Public Interest²¹¹:

Gráfico 1 – Volume de rejeitos lançados em rompimentos de barragens (1915-2015)



A fúria da lama estendeu-se por centenas de quilômetros e os prejuízos são incalculáveis. Porque sobreveio Brumadinho e lá o número de mortes foi atroz, isso acaba por dissipar-se no imaginário. Mas a distância percorrida pelos dejetos, cerca de 660 quilômetros até o litoral capixaba, é de longe a maior extensão desde o início dos registros, há mais de um século:

Gráfico 2 – Quilômetros de rejeitos lançados em rompimentos de barragens (1915-2015)



²¹¹ Disponível em: <<https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/>>. Acesso em: 18.08.2020.

Utiliza-se “Mariana” para facilitar o entendimento, mas, como se vê, isso subdimensiona o problema; melhor seria referir-se à “tragédia da Bacia do Rio Doce”. A enorme extensão territorial varrida pelos rejeitos tóxicos da Samarco significa que houve mais pessoas atingidas, direta ou indiretamente, mais danos e também mais comarcas competentes para julgamento dos feitos, quadro que dificulta a coordenação de esforços para dar tratamento adequado aos litígios. Isso sob a ótica dos atingidos e do sistema de justiça; para as empresas poluidoras há indicativos de que a pulverização foi conveniente.

Aliada à complexidade, com atenção em diversas frentes, a reação do sistema de justiça foi um tanto atabalhoada. Enquanto se compreendia para quê servem barragens de rejeitos, o que são alteamento a montante ou piezômetros, o marco normativo, os danos potenciais, a extensão da responsabilidade das empresas e até que órgãos públicos organizassem sua força de trabalho e estrutura, repartissem as atribuições e garantissem o acesso das vítimas à justiça, demasiado tempo passou. Muitas consequências dissiparam e, por conseguinte, provas delas. Dificuldades logísticas da empresa foram compensadas por sua litigância estratégica e organização de seus esforços midiáticos, políticos e jurídicos, em detrimento dos interesses dos atingidos. A nota positiva é que o *know-how* adquirido possibilitou às instituições públicas e aos próprios atingidos pensar estratégias mais eficientes para a obtenção de tutela mais adequada e efetiva em Brumadinho.

6.1. INÊS ERA MORTA, MAS O PROTAGONISMO JUDICIÁRIO FOI EXCESSIVO

O rompimento da barragem de Fundão ocorreu em novembro de 2015, causado pela Samarco Mineração, de que são controladoras a anglo-australiana BHP Billiton e a Vale S/A. Esta última também lançava rejeitos de outra mina (Usina de Alegria), sem qualquer fiscalização, segundo o inquérito policial 1.843/2015, da Polícia Federal, que subsidiou as ações do Ministério Público.

Prevalece que a causa imediata para Fundão ruir foi a liquefação dos rejeitos. No alteamento a montante, é fundamental manter bem drenada a estrutura, já que parte dela é edificada a partir dos próprios dejetos, daí o risco aumentado em relação a outros tipos de barragem. Houve falha construtiva nos drenos e a inserção de uma ombreira esquerda, em formato de “s”, inexistente no projeto inicial, pressionou a construção. As empresas tinham plena ciência dos riscos. Dentre

outros alertas, em relatório interno o engenheiro geotécnico canadense Andrew Robertson, cinco anos antes, registrou que o perfil de risco aplicado pela Samarco era o mais elevado de “qualquer local de mineração comparável de que o autor está ciente. Ele vai bem além das normas da indústria”²¹².

As origens do rompimento são anteriores à construção. A rigor, partem da regulação e licenciamento ambientais, bastante fragilizados para atender interesses das mineradoras, cuja importância no país cresceu durante o megaciclo das *commodities* no início dos anos 2000²¹³. Ou seja, os danos foram facilitados por deficiências de regulação, fiscalização e segurança, que maximizaram o lucro privado a partir da socialização do risco. Emblemático, “o EIA-RIMA [Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental] da barragem possui sérios problemas técnicos, o que impossibilitou a previsão da catástrofe”²¹⁴.

No que interessa à solução de conflitos, novamente percebe-se a insuficiência de uma intervenção tardia. Ninguém argumentará que lesões graves ou irreversíveis a direitos relacionados ao meio ambiente e à saúde, por exemplo, são compensados pelo consolo de uma reparação civil, não importa quão robusta. Tal posicionamento seria o perfeito avesso do princípio da precaução, reconhecido pela doutrina e STF²¹⁵ como implícito no art. 225 da Constituição da República, e previsto expressamente no art. 1º, *caput*, da Lei de Biossegurança (Lei n.º 11.105/2005).

As críticas de Fiss à autocomposição, cumuladas aos estudos de Galanter sobre as vantagens dos *repeat players*, bem como os trabalhos que lhes sucederam, mencionados no capítulo 4, fazem eco em Mariana. A vulnerabilidade dos atingidos era evidente, o dano irreversível e, em consequência, resplandeceu o protagonismo judicial, num misto de cultura demandista e falta de alternativas

²¹² SERRA, Cristina, *op. cit.*, p. 157. Ainda quanto aos riscos, p. 179-183. As demais informações neste parágrafo são de amplo acesso, e constam em várias das fontes citadas. Pela abrangência e clareza do livro-reportagem de Cristina Serra, essa obra é recomendável para uma visão geral.

²¹³ São comuns críticas de pesquisadores à influência de atores privados diretamente interessados na política ambiental. Por todos, MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni, *op. cit.*, 2019.

²¹⁴ WANDERLEY, Luiz Jardim *et al.* “Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: aspectos econômicos, políticos e socio ambientais”. *Ciência e Cultura*. São Paulo, v. 68, n. 3, p. 30-35, set/2016. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07.09.2020. Em 2020, a desvalorização cambial, as políticas do Governo Federal e a pandemia do CoVid-19 deram novo impulso à influência do setor minerário, à dependência econômica do Estado e, a reboque, à devastação ambiental e risco de novos desastres. Quanto à pandemia, relatório global coordenado por ONGs dos EUA, Inglaterra e Canadá alude aos lucros e supostos proveitos dessa indústria com o momento, para avançar suas pautas (EARTHWORKS *et al.* *Voices From the Ground – How the global mining industry is profiting from the CoVid-19 pandemic*. Disponível em: <https://www.earthworks.org/cms/assets/uploads/2020/06/Snapshot-Covid-report-4MB.pdf>. Acesso em 09.09.2020).

²¹⁵ Dentre outros julgados, na ADPF 101/DF, DJe 04.06.2012, e ADI 5592, DJe 10.03.2020.

viáveis às vítimas com menos recursos. A via adversarial era evitável, contudo. Se desconsiderar as circunstâncias dos envolvidos pode implicar na drástica redução de efetividade, seguir a linha inflexível de Fiss também, em razão dos problemas ínsitos à judicialização, sobretudo a demora. A composição justa das controvérsias *pode* – em alguns casos, deve – valer-se do Judiciário, como ressaltado nos capítulos 3 e 5.4. A lógica da adequação, essa sim, é inafastável.

A escolha de outros meios recomenda certa aptidão, e o ineditismo de uma tragédia com aquelas dimensões surpreendeu a todos. É representativo o que ocorreu com o Corpo de Bombeiros mineiro; hoje referência nesse tipo de operação, suportou dificuldades nas primeiras horas e indecisão quanto às providências imediatas a serem tomadas²¹⁶. O risco iminente de rompimento de uma segunda e maior barragem, Germano, aliado a dificuldades na comunicação, acesso difícil e falta de iluminação, limitou os esforços de resgate nas primeiras horas, sabidamente cruciais em qualquer operação de resgate e salvamento. O número de mortes não foi maior por um misto de sorte e mérito pessoal, já que não havia sistemas de alerta nem plano de evacuação da Samarco. Além do trabalho das equipes de salvamento, uma única moradora, Paula Geralda Alves, salvou dezenas de pessoas arriscando-se para avisá-las minutos antes do distrito de Bento Rodrigues desaparecer²¹⁷.

Da mesma forma, o sistema de justiça não estava preparado para lidar com as consequências. Além do assoberbamento repentino, a inexperiência impactou os resultados. Boa parte do quadro observado em Mariana e Brumadinho, este com menor grau, é interessante vislumbre prático das vantagens exibidas por litigantes habituais, mesmo contra partes fortes. A dimensão superlativa era nova, mas as mineradoras entendem melhor a regulação, dominam a atividade, servem-se das relações informais desenvolvidas ao longo dos anos, já enfrentaram situações semelhantes antes, têm maior flexibilidade e recursos para coordenar estratégias.

No CC 144.922/MG, o STJ fixou a competência da Justiça Federal em Belo Horizonte, espécie de “juízo universal” para as ações coletivas, observados o art. 2º da Lei 7.347/85 e o interesse da União. Levou quatro anos e meio até ser homologada “planilha de consenso” com “eixos temáticos tidos como prioritários, emergenciais, reputados como imprescindíveis para agilizar a implementação e dar

²¹⁶ Por uma narrativa informal e personalista do trabalho inicial dos Bombeiros, ver FARAH, Leonard. *Além da lama: O emocionante relato do capitão dos Bombeiros que atuou nas primeiras horas da tragédia em Mariana*. Belo Horizonte: Vestígio, 2019.

²¹⁷ SERRA, Cristina, *op. cit.*, p. 23-25.

concretude à execução dos programas de reparação e indenização estabelecidos”²¹⁸. A decisão foi suspensa após a metodologia ser questionada por MP's e Defensorias. Só em julho de 2020 que diversas categorias impactadas, a exemplo de pescadores, artesãos, agricultores ou associações, foram reconhecidas.

Antes, em março de 2016, no âmbito da ACP n.º 0069758-61.2015.4.01.3400, as três empresas, a União, os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, além de várias autarquias, apressaram-se em firmar TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta)²¹⁹ sem a participação de representantes das comunidades atingidas. Cômicos das implicações jurídicas e do tempo que levaria para assentá-las, pressionados pela opinião pública a dar uma resposta imediata, justificaram o acordo com base na celeridade. Apesar da gravidade extrema, o documento é explícito na defesa da “importância da retomada das operações da Samarco” e na falta de assunção de responsabilidade pelas empresas - sintomático da aguda dependência econômica do Estado e a imbricação de interesses dos signatários. Em poucos dias já havia sido homologado por Desembargadora do TRF da 1ª Região na condição de coordenadora do Sistema de Conciliação, uma instância administrativa, cujo ato foi anulado meses depois pela 5ª Turma do STJ.

O termo deu origem à Fundação Renova e ao Comitê Interfederativo (CIF), ligado ao Poder Público e que serviria como instância fiscalizatória. Aquela iniciou seus trabalhos em agosto do mesmo ano e é muito criticada pela lentidão, em parte fruto de sua governança complexa e burocrática. Ao terceirizar, as empresas poluidoras contiveram parte dos danos à sua imagem, criariam embaraços à participação dos atingidos e colocaram-se na condição de responsáveis subsidiários. O termo original chega a suavizar os crimes socioambientais com a utilização de eufemismos como “evento”, tudo com o declarado apoio dos entes federados, cujos representantes criticaram a cultura de litigância e o que denominaram “populismo do Ministério Público”. Preocupada com o erário e a descapitalização das empresas, que precisavam custear a recuperação, a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais anunciou o propósito de “evitar a pulverização de ações díspares”²²⁰, transparecendo que a reparação integral dos danos era meta secundária.

²¹⁸ Decisão da 12ª Vara Federal Cível no Processo n.º 0069758-61.2015.4.01.3400 (f. 9.529), proferida pelo juiz Mário de Paula Franco Júnior. Publicada em 11.02.2020.

²¹⁹ Disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>. Acesso em: 15.09.2020.

²²⁰ Segundo informações contidas em SERRA, Cristina. *op. cit.*, p. 251-252. Sobre a articulação dos interesses das mineradoras, é esclarecedora a narrativa às p. 241-258.

Este TTAC foi seguido, em janeiro de 2017, por um termo de ajustamento preliminar (TAP) nos autos de outra ACP, n.º 0023863-07.2016.4.01.3800, cujo objetivo era a contratação de quadro técnico para auxiliar o MPF no diagnóstico dos danos e programas de reparação. As comunidades atingidas foram colocadas à margem dos debates até o aditivo em novembro de 2017, dois anos depois, quando formalmente adotou a centralidade do sofrimento das vítimas e assegurou maior participação das pessoas atingidas.

Apesar da pressão social, midiática e do empenho das Defensorias e Ministérios Públicos de ambos os estados, só em junho de 2018, dois anos e meio depois, o TTAC original foi substituído por um novo documento, TAC Governança, que aprimorou o anterior e garantiu alguma participação institucional aos atingidos, com mudanças importantes relativas à Fundação Renova.

Desse breve histórico é perceptível que apenas na superfície o TTAC original caminhou na direção certa, já que as vítimas, principais interessadas nas soluções propostas, foram alijadas. O episódio, aliás, é ilustrativo de como relações informais orientam políticas públicas. É pertinente a crítica de Manoela Roland (*et al*), para quem as empresas exploraram da posição privilegiada visando aumentar seu já considerável poder de barganha, em detrimento da reparação integral do dano. Após ótima síntese dos acordos coletivos até meados de 2018, quando publicado o artigo, ele recomenda maior reflexão sobre o uso de instrumentos de solução negociada em conflitos que envolvam violações de direitos humanos, inclusive “quanto a sua adequação e possíveis vantagens em relação ao tratamento judicial tradicional”²²¹.

A Bacia do Rio Doce foi severamente afetada pelos rejeitos da mineração e entulhos. No caminho, a usina hidrelétrica PCH Bicas foi totalmente destruída e uma segunda usina, Risoleta Neves (Candongu), muito maior e a 114 quilômetros do rompimento, sofreu vários danos. Antes de atingir o litoral do Espírito Santo, 660 quilômetros distante, também afetou outras duas usinas hidrelétricas. Pior do que os danos socioeconômicos imediatos, os efeitos catastróficos para a fauna e flora complexificam a resolução no longo prazo – agravando o despreparo das poluidoras na lida com as perdas, que estimula o ajuizamento de novas demandas individuais. Painel de especialistas independentes, que assessora a

²²¹ ROLAND, Manoela Carneiro *et. al.*, *op. cit.*, 2018, p. 9 e 21. A conclusão do artigo é harmonizável ao desta dissertação.

Renova, aponta incremento dos fatores de risco ligados às mudanças climáticas, cujos efeitos de longo prazo “ameaçam a eficácia e sustentabilidade dos resultados” dos programas²²². Logo, o controle dos danos pode ser compreendido como meio de prevenção a novos litígios, o que interessa às próprias empresas. Conforme se verá no próximo capítulo, o termo de compromisso com a Vale em Brumadinho não fecha a possibilidade de que danos supervenientes ou não passíveis de conhecimento pelo aderente, como problemas de saúde, sejam repactuados (cláusula 2.5). Mesmo após a assinatura, conquistas na esfera coletiva serão aproveitadas (cláusula 1.3).

Além dos eventos citados, tome-se o exemplo da pequena cidade de Barra Longa/MG, distante 72 quilômetros de Mariana, única que teve o centro urbano danificado. Atendimentos de saúde à população sobrecarregaram o Município e, ante uma Renova inerte, em 13 de março de 2020 o MPF anunciou o ajuizamento de ACP “para obrigá-la a custear integralmente a implementação de um Plano de Ação em Saúde”, além do pagamento de danos morais coletivos²²³.

Houve repercussões no exterior. A BHP Billiton sofreu ações movidas por acionistas australianos²²⁴, dada a forte desvalorização dos papéis em novembro de 2015. Não bastasse, a desesperança na reparação foi justificativa para ação coletiva no final de 2019 em Manchester, com pedido de condenação de £5 bilhões, o maior da história do Reino Unido, segundo divulgado na imprensa. A ação foi movida por mais de duzentos mil atingidos, 22 prefeituras, 600 empresas e índios Krenak. A empresa questionou a nova *class action* sob o argumento de que haveria uma indevida sobreposição de demandas²²⁵. A Corte Superior de Manchester julgou

²²² MAY, P.; ALONSO, L.; BARBOSA, F.A.R.; BRITO, M.C.W.; LAUREANO, F.V.; MAROUN, C.; SÁNCHEZ, L.E.; KAKABADSE, Y. *Integração da perspectiva da mudança climática na restauração da Bacia do Rio Doce* Relatório Temático nº 2 do Painel do Rio Doce. Gland, Suíça: UICN. 2020, p. 25. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-018-En.pdf>. Acesso em: 18.09.2020.

²²³ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-obrigar-renova-a-implementar-plano-de-saude-em-barra-longa-mg>. Acesso em 14.03.2020. O MPF mantém uma página permanente com as providências tomadas no que denominou “Caso Samarco”.

²²⁴ Foram identificadas duas ações concomitantes, reunidas pela justiça australiana para trâmite conjunto. Informações para eventuais aderentes foram disponibilizadas pelos escritórios Phi Finney McDonald Pty Ltd (em: <https://www.bhpclassaction.com/>. Acesso em: 22.09.2020) e Maurice Blackburn Lawyers (disponível em: <https://www.mauriceblackburn.com.au/class-actions/current-class-actions/bhp-class-action/>. Acesso em: 22.09.2020). Nesse segundo caso, há menção expressa ao financiamento da demanda (*alternative litigation financing* ou *litigation funding*), prática incomum no Brasil, mas que, a despeito de algumas ressalvas, nos últimos anos ganhou certa tração no exterior.

²²⁵ Os processos E50LV008, E50LV010 e HT-2019-LIV-000005 não puderam ser acessados, mas há inúmeras referências na mídia. O ajuizamento repercutiu bastante, e as informações deste parágrafo são de domínio público. No exterior, foi divulgado pelas principais agências, a exemplo de RIDLEY, Kirstin; SHABALALA, Zandi. “BHP labels \$6.3 billion UK case over Brazil dam failure pointless”, 22.07.2020, *Reuters*. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-bhp-britain-court-dam/bhp->

abusivo o processo e decidiu por sua incompetência²²⁶. Ainda que o móvel principal do escritório que postulou no Reino Unido seja discutível, a adesão ao ajuizamento é sintomático, a um só tempo, do descarte de métodos extrajudiciais, da rejeição à Fundação Renova e da percepção negativa ocasionada pela demora.

6.2. IMPACTO DO USO DE MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS

Em Mariana, uma reunião formidável de esforços e profissionais capacitados empenha-se desde o início na busca por reparação integral aos atingidos em 2015. Houve muitos avanços, mas as comunidades ainda não retomaram seu modo de vida, nem se sabe quando ou se isso ocorrerá.

Cinco anos e meio depois do rompimento, uma das mais importantes decisões proferidas pela 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais reconheceu diversas categorias impactadas e estabeleceu “um procedimento indenizatório simplificado e sua correspondente matriz de danos, fundada na noção do *rough justice*”, ou “justiça possível”. A decisão se deu a pedido da Comissão de atingidos da cidade de Naque, em Minas Gerais, que o justificou na verificação de ineficácia do sistema estabelecido no TTAC (“PIM – Programa de Indenização Mediada”, a cargo da Renova) e na dificuldade de comprovar os danos na justiça comum²²⁷.

Embora com atraso – compreensível dada a enorme complexidade da ação, mas ainda assim deletério aos direitos das vítimas – este processo específico seguiu lógica gerencial. O ponto é que, mesmo bem administrado, um conflito tão ramificado pode topar com óbices graves e prolongar-se além do tolerável. A ação no Reino Unido, afinal, só foi possível e reuniu tantos interessados porque o sistema de justiça esteve longe de entregar o que esperavam os atingidos.

Não se trata apenas do “deficit de confiabilidade social no serviço judiciário estatal” a que alude Rodolfo Mancuso²²⁸, mas percepção concreta, derivada da realidade caótica gerada por crime daquela magnitude, da incapacidade

labels-6-3-billion-uk-case-over-brazil-dam-failure-pointless-idUKKCN24N187. Acesso em 21.09.2020.

²²⁶ A decisão, proferida no início de novembro de 2020, está disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/uk-decisoes-referendam-uso-matriz-danos.pdf>. Acesso em: 10.11.2020.

²²⁷ Conforme sentença de Mário de Paula F. Jr. na ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=0a57ca4d6a055b1b1ddc8a87cbd3a9b321983bbb885681ec>. Acesso em: 23.09.2020.

²²⁸ MANCUSO, Rodolfo de Carmargo. *A resolução dos conflitos...*, op. cit., p. 384-397.

de dar vazão às demandas. E, como detalhado no capítulo 5, mesmo se observados os deveres adstritos à cooperação e criados incentivos para agilizar o desfecho, o processo tem uma duração que lhe é própria, desassociada das necessidades e expectativas dos jurisdicionados.

É pertinente, então, observadas as características ínsitas ao sistema de justiça, retornar à crítica intransigente de Fiss e, ao lado de Feinberg, ponderar que as ADRs são inevitáveis por não se ter “descortinado melhor alternativa”²²⁹. Além disso, convém traçar uma linha entre o que foi feito antes e depois do rompimento de Fundão, para analisar os impactos a partir desse ângulo.

Em primeiro lugar, não se pode deixar iludir pelo alcance do componente jurídico no tratamento dos conflitos. A inexistência de uma adequada gestão do risco minerário, observado todo o ciclo da prevenção até a reconstrução, como preceitua o direito dos Desastres, está na gênese de vários problemas que, não obstante, são muito mais complexos²³⁰. Especialistas criticaram a omissão dos órgãos públicos de defesa do meio ambiente, desestruturados pela falta de investimento, pelo desinteresse de governos ou pela influência das empresas, perdidos num cipoal burocrático, incapazes de regular adequadamente, fiscalizar e punir²³¹. É sintomático que nenhuma CPI tenha sido instalada para investigar a maior catástrofe ambiental da história do país. Esse verdadeiro “manual das más práticas” colocado em ação foi, como já ressaltado, duramente criticado por Baskut Tuncak, observador ligado à ONU, quem rotulou a atuação do sistema de justiça em Mariana de “farsa” e propôs ao Conselho de Direitos Humanos da entidade a abertura de investigação internacional contra o Brasil²³².

A despeito desses fatores, os mecanismos extrajudiciais foram claudicantes. O desenho específico de um sistema de resolução razoavelmente eficiente ocorreu *a posteriori*, a exemplo do PIM, instituído pela Renova ou daquele criado pela 12ª Vara Federal. A complexidade da matéria e o número de pessoas

²²⁹ Tratado no capítulo 4.

²³⁰ CARVALHO, Délton Winter de, *op. cit.*, p. 91.

²³¹ A grita generalizada não se resume ao sistema de justiça. Interessante notar, p. ex., o papel dos municípios. Para Adir Rech e Sandrine Santos, os planos diretores de Mariana e Brumadinho poderiam ter evitado as tragédias, mas falharam ao estabelecer zoneamentos das áreas rurais e assim permitiram a ocupação de espaços que colocavam em risco interesses locais (RECH, Adir Ubaldo; SANTOS, Sandrine Araújo. “Desastres ambientais de Mariana e Brumadinho: a mitigação dos riscos pelo plano diretor do município”. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 3, set./dez. 2019, p. 7-32). Acerca da influência das mineradoras sobre agentes públicos, conferir MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni, *op. cit.*, 2019.

²³² Segundo relatório por Jamil Chade (“Relatoria da ONU...”, *op. cit.*, 2020).

envolvidas recomendavam convencionar logo o estabelecimento de arena extrajudicial²³³. No caso de Brumadinho, o *design* de sistemas e processos para gerenciamento de disputas pode ser observado desde o início nas medidas coletivas conjuntas e no termo de compromisso entre a Vale e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais.

Foi a invisibilização das vítimas, apartadas da centralidade que deveriam ocupar, uma das principais razões para a inoperância dos primeiros métodos extrajudiciais adotados. Ora, se eles são regidos pela adequação²³⁴ e os substitutos processuais que as conduzem na seara coletiva não titularizam os direitos, é imprescindível assegurar aos atingidos o devido espaço, com informações claras e adequadas. Há razões para crer que relacionamento mais transparente e próximo da comunidade auxiliaria na gestão de riscos e, com isso, o próprio negócio. Ocorre que, nos primeiros meses, a participação das comunidades ainda era muito restrita. Tome-se o TTAC de 2016, cuja preocupação nuclear e inicial não foi a reparação às vítimas, que nele sequer tiveram voz. Não bastasse, ainda colocou uma pedra no meio do caminho.

A Renova é um intermediário dispendioso e com baixa confiabilidade popular, porque muito identificada com as mineradoras e seu esforço midiático. Se o modelo fosse replicado em Brumadinho, é razoável supor um maior número de ações individuais. Por mais qualificados tenham sido alguns esforços, os gastos elevados, sua estrutura burocrática, a demora e o relacionamento – distante da comunidade, simbiótico com as poluidoras – tornaram incogitável sua reprodução. Da forma como foi estruturada, é modelo natimorto, afinal não há sentido pretender evitar a judicialização substituindo-a por alternativa que desatende os principais interessados. O PIM, em certa medida, prioriza as empresas poluidoras; não foi uma alternativa construída, mas imposta de cima para baixo.

A experiência deu razão aos críticos. O TAC Governança, em junho de 2018, foi pensado justamente para introduzir elementos de fiscalização, controle e participação, embora mantivesse o protagonismo das empresas²³⁵. Até o final de

²³³ Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. usam casos de acidentes aéreos e o PIM, da Renova, como exemplos de *design* de sistema de disputas (DSD) – in “Justiça Multiportas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos”. *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 62-64.

²³⁴ A propósito, conferir subcapítulo 3.2.

²³⁵ ROLAND, Manoela Carneiro *et. al.*, *op. cit.*, 2018, p. 14-17.

2018, um quinto dos funcionários da fundação eram ex-empregados das empresas que a sustentam. Mesmo depois do TAC Governança, o Ministério Público enxergava parcialidade na fundação e os atingidos entendiam que ela dificultava o acesso às indenizações e auxílios emergenciais²³⁶. Análise da FGV reclamava protagonismo dos atingidos e concluiu que “o conceito e o processo de construção da Matriz de Danos elaborada pela Fundação Renova estão aquém de uma reparação integral nos termos do TAP e seu aditivo”²³⁷.

Não por acaso, no dia 30 de setembro de 2020, DPU, DPMG, DPES, MPF e MPMG peticionaram para requerer a continuidade da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800. O TAC previa uma repactuação dos programas de reparação integral em dois anos, a partir da implementação de assessorias técnicas independentes, escolhidas pelos atingidos e custeadas pelas empresas, o que teria sido dificultado pelas mineradoras²³⁸. Em dezembro do mesmo ano, a Samarco retomou a extração do minério de ferro no Espírito Santo e na própria Barragem de Fundão. Por outro lado, o término da construção do “Novo Bento Rodrigues”, distrito onde as famílias deverão ser reassentadas, havia sido adiada pela terceira vez²³⁹. Quanto à Renova, a ineficiência, os problemas de governança, sucessivas rejeições das contas e acusações de desvio de finalidade culminaram, em fevereiro de 2021, em ação civil pública, proposta pelo MPMG, com pedido para extinguir a entidade²⁴⁰.

De forma geral, em Mariana não se identificou um proceder conjunto e *imediato* de instituições públicas focadas na reparação. A omissão foi um estímulo indireto ao ajuizamento de ações individuais.

O empoderamento do litigante eventual é uma alternativa, mas não

²³⁶ Segundo reportagem de MACIEL, Alice. “Raposa no galinheiro”. *Agência Pública*, 5 de setembro de 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/09/raposa-no-galinheiro/>. Acesso em: 30.09.2020.

²³⁷ A importância da assistência técnica, destacada no capítulo 2.2 a partir do estudo de Marcelo Kokke (*op. cit.*, 2019), também não passou despercebida pela FGV. Na conclusão, identificou nelas “a ampliação dos horizontes do processo de reparação integral e a legitimidade de um instrumento capaz de sistematizar danos que dê guarida às diferentes dimensões da vida daqueles que vivem o desastre”, além de entender crucial a construção participativa das matrizes de danos (*in* FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Análise das Matrizes de Danos no Contexto da Reparação do Desastre do Rio Doce*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 54).

²³⁸ Íntegra da petição disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2020/10/peticao-retomada-ACP.pdf>. Acesso em: 01.10.2020.

²³⁹ PIMENTEL, Thaís. “Samarco retoma atividades em Mariana 5 anos após tragédia que matou 19 pessoas”. *G1 Minas Gerais*, 11.12.2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/12/11/cinco-anos-apos-rompimento-de-barragem-prefeito-de-mariana-anuncia-retomada-das-atividades-da-samarco.ghtml>. Acesso em: 02.01.2021.

²⁴⁰ Ministério Público do Estado de Minas Gerais. “MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova”. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.htm>. Acesso em: 07.03.2021.

raro insuficiente. Conforme Daniela Gabbay, Paulo Silva, Maria Asperti e Susana Costa²⁴¹, o modelo brasileiro não possui mecanismos bem estabelecidos para superar as vantagens dos *repeat players*, e há, ainda, os desafios distributivos do acesso à justiça. Um esforço de comunicação poderia ter contribuído para menor judicialização, ao reduzir a desconfiança, mas é possível que a postura inicial da Samarco, quando tentou responsabilizar “tremores de terra” pelo colapso de Fundão, tenha gerado justamente o efeito contrário²⁴².

A adequação da via judicial varia conforme as partes, o objeto litigioso e será tanto maior quanto mais competente a gestão processual. Embora haja óbices preocupantes, o Brasil não padece de tão graves restrições de acesso à justiça estatal cível como os Estados Unidos²⁴³, nem é tão cara quanto na Grã-Bretanha (Inglaterra, Escócia e País de Gales), segundo denuncia Michael Stöber²⁴⁴. À míngua de alternativas melhores, o ajuizamento soava inevitável.

Por outro lado, a opção em priorizar a seara judicial gerou um triplo ganho para os responsáveis: além de todas as vantagens típicas de litigantes habituais, de que o IRDR 1.0273.16.000131-2/001 é representativo pelo simples fato de existir, a legislação ambiental em que se baseia o Judiciário é parcialmente influenciada pelo *lobby* minerário e as vicissitudes da causa dificultaram muito a prova dos litigantes eventuais. A questão probatória, aliás, é das mais relevantes. Note-se: a culpa é fácil de demonstrar e é incontroversa a maioria dos fatos, porém a extensão dos danos individuais, os lucros cessantes e a própria condição de atingido são tormentosos. A maioria das vítimas é de baixa condição educacional e aquisitiva, normalmente guiada por relações de informalidade. Basta imaginar a dificuldade de provar o quanto auferia de renda um pequeno pescador, quem tinha pequena plantação ou aquele que perdeu animais produtivos, cuja prova da existência é também difícil. Muitos documentos que provavam danos materiais foram destruídos ou soterrados. Mesmo a aplicação da matriz de danos estabelecida pela 12ª Vara Federal Cível e Agrária, citada no início, depende, antes, da comprovação do caráter de pessoa atingida.

²⁴¹ GABBAY, Daniela Monteiro, *et. al.* “Why the ‘haves’ come out ahead...”, *op. cit.*, p. 22..

²⁴² Serra, Cristina, *op. cit.*, p. 167-178.

²⁴³ Na seara criminal, desde Gideon vs. Wainwright (1963), a Suprema Corte garantiu defesa pública gratuita a todos os acusados que a solicitem e não possuam advogados constituídos. Nos processos em trâmite na Justiça Federal, esse direito já havia sido concedido em 1938, no caso Johnson v. Zerbst – conforme VARGAS, Cirilo. *A defesa técnica...*, *op. cit.*, 2019, p. 106.

²⁴⁴ STÖBER, Michael, *op. cit.*, p. 378-379.

A estimativa judicial dos danos, mais ainda se depender de perícia, gera por si só prejuízo extra para todos os envolvidos. Os custos adicionais para as empresas não se limitam aos profissionais que lhes prestam serviços e honorários periciais. As verbas de sucumbência (artigos 84 e 85 do Código de Processo Civil) são muito elevadas, e os juros e correção monetária incidentes sobre a dívida durante a tramitação dos processos, quase sempre lenta, podem ser superiores ao possível ganho financeiro que se pretenderia obter ao evitar qualquer tipo de concessão extrajudicial.

Melhor seria que a Samarco, suas controladoras ou a Renova, de um lado, e as instituições públicas, de outro, houvessem convencionado pelo menos sobre o ônus probatório dos atingidos, valendo-se ou não do art. 190 do Código de Processo Civil, que entrou em vigor poucos meses depois do rompimento. Que ao menos esse negócio jurídico processual tivesse sido estipulado para os casos de menor repercussão econômica, ou para facilitar o processo de identificação das vítimas. Como se verá no próximo capítulo, essa foi uma das soluções adotadas no termo de compromisso firmado entre Defensoria Pública de Minas Gerais e a Vale S/A, cujo propósito declarado foi a resolução célere e pacífica dos conflitos e a prevenção de demandas futuras. Dentre outras, as cláusulas 2.10, 2.11 e 2.12 admitem a autodeclaração como meio de prova, enquanto diversas outras predeterminam quem faz jus à indenização.

Resultados insatisfatórios em Mariana foram assimilados e, por isso, parafraseando George Santayana, o Poder Público não foi condenado a repeti-los²⁴⁵. Com o passar dos anos e o novo megadesastre, evoluiu a postura das instituições públicas, que afinaram as estratégias de litigância.

Com as informações deste e dos capítulos anteriores, fica possível entender o contexto, riscos e potencialidades dos acordos individuais formalizados pela Defensoria Pública e, a reboque, sua versão adaptada num segundo momento pelo Ministério Público do Trabalho. No próximo capítulo, o termo de compromisso original será detalhado, para demonstrar as características que fazem dele uma alternativa geralmente preferível.

²⁴⁵ A citação original, às vezes atribuída por equívoco a Edmund Burke, é “Aqueles que não podem lembrar o passado estão condenados a repeti-lo”, segundo a Revista Super (disponível em: <https://super.abril.com.br/blog/superblog/frase-da-semana-8220-aqueles-que-nao-conseguem-lembrar-o-passado-estao-condenados-a-repeti-lo-8221/>. Acesso em: 27.11.2020).

CAPÍTULO 7

A CURVA DE APRENDIZAGEM EM BRUMADINHO

“A habilidade suprema consiste em conhecer bem o preço das coisas” (La Rochefoucauld)²⁴⁶

Três anos e doze semanas após a lama tóxica da Samarco, controlada por BHP Billiton e Vale, golpear a Bacia do Rio Doce, a nova catástrofe em Brumadinho foi percebida diferente. A justificada revolta catalisou ações concretas de prevenção e melhoria no gerenciamento em diversos níveis: do aumento das zonas de autossalvamento à aceleração do descomissionamento das barragens de alteamento a montante, além da edição de normas mais restritivas, tais quais as Leis Estadual 23.291/2019, em Minas Gerais, e Complementar 912, do Espírito Santo. A promessa de rigor na fiscalização, contudo, não foi acompanhada do necessário investimento dos Governos Federal e Estadual²⁴⁷.

Quanto aos métodos de solução do megaconflito no sistema de justiça, houve aperfeiçoamentos, com menor tolerância à conduta da empresa. A Fundação Renova não foi emulada, dadas as evidências empíricas de insuficiência do modelo, o gerenciamento dos processos foi aprimorado, houve maior sinergia na atuação coletiva e, no plano individual, o termo de compromisso entre Defensoria Pública e Vale foi sem dúvida a novidade mais significativa.

Uma das assertivas sustentadas neste trabalho é de que os acordos com a Vale são preferíveis ao ajuizamento na maioria das situações, mesmo quando o processo transcorre de forma desejável, em ambiente participativo. Não só o casuístico e oportuno cotejo com os resultados obtidos em Mariana, mas as premissas técnicas que o subsidiam (capítulos 3 a 5) favorecem a ideia. A dissertação seria lacônica, no entanto, sem o arremate com estudo de suas principais cláusulas.

²⁴⁶ LA ROCHEFOUCAULD, François de. *Reflexões ou sentenças e máximas morais*. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014, p. 44.

²⁴⁷ O Relatório de Segurança de Barragens 2019 da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA recomendou, dentre outras providências, a mitigação da falta de recursos para as “atividades de operação, manutenção e recuperação, essenciais à segurança da barragem. Dessa forma, criar-se-á a cultura da prevenção de incidentes e acidentes, e não da remediação, cujos custos são muito mais elevados, muitas vezes com danos irreversíveis. Essa falta de recursos foi citada por diversos fiscalizadores como uma das causas para a inação de empreendedores de barragens de usos múltiplos”. (BRASIL. ANA, *op. cit.*, p. 125).

O termo foi construído para resolver uma situação peculiar. Não obstante, poderá ter serventia em condições análogas.

A tentação de imaginar uma fórmula universal, infalível, é um perigo latente quando se advoga a utilização de ADR's. Já se viu que efetividade não é sinônimo delas. Como qualquer outro método, o uso do termo é condicionado à opção consciente, devidamente informada, da pessoa envolvida. Algum juízo de valor é inevitável. Escolhas implicam renúncias e, por isso, devem ser feitas por quem mais interessa a resolução.

7.1. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS ACORDOS²⁴⁸

Não faria sentido reproduzir, ainda que em outras palavras, o teor do termo de compromisso (TC), anexado ao final. O objetivo aqui é jogar luz sobre as cláusulas mais relevantes, algumas já ressaltadas ao longo do trabalho, destacando-lhes as potencialidades e riscos, para salientar sua importância no caso estudado e revelar como podem ser úteis no futuro.

O termo não abarca todas as situações que envolvem os signatários. Dada a atribuição constitucional da Defensoria Pública, nem aspectos criminais e trabalhistas. A própria DPMG defendeu a necessidade da parceria na esfera coletiva para, além de medidas como as reparações ambiental e de infraestrutura, viabilizar o pagamento do auxílio financeiro emergencial, relevantes para mitigar os impactos. No TC, os direitos metaindividuais são abordados de forma indireta.

A não interferência dos acordos individuais nas soluções coletivas é o primeiro ponto de destaque. Mas a recíproca é falsa e neste ponto, aliás, reside aspecto bastante positivo para as vítimas, porque lhes impede prejuízo se não querem ou não podem aguardar o resultado de medidas coletivas. O TC trata de direitos individuais disponíveis. Abre porta extrajudicial para reparação dos danos sofridos e fixa parâmetros para indenizações – quer dizer, assegura valor mínimo viável para a proposta. Preserva os interesses dos atingidos mesmo sob ótica prospectiva, ao estabelecer em sua cláusula 1.3 que “conquistas coletivas acordadas extrajudicialmente ou determinadas judicialmente em sede de ação

²⁴⁸ As conclusões deste capítulo foram parcialmente antecipadas em CARVALHO, Leandro Coelho de. “Perspectiva crítica dos acordos em Brumadinho”. *Revista da Defensoria Pública de Minas Gerais*, v.4, n.º 6, p. 19-36, 2020.

coletiva aproveitarão ao atingido, que terá direito à diferença”. Desta forma, perde sentido imaginar que devam aguardar a resolução na esfera coletiva, tradicionalmente morosa e complexa.

Se o momento era propício e assegurava “janela de acordo” mais favorável às pessoas atendidas, por outro lado o sucesso da estratégia dependia de granjear-lhes a confiança, já que seu consentimento informado é um pressuposto. A sistemática de atendimento, que precede eventual adesão, assume, logo, papel relevante. A rotina não é normatizada nos seus pormenores, mas observa-se que segue padrão bem definido. Embora haja cláusulas inovadoras no TC, o procedimento adotado repete sistemática validada em experiências anteriores²⁴⁹, e alguns dos princípios que informam a conciliação (art. 166 do Código de Processo Civil) estão presentes.

A primeira etapa consistiu na divulgação, pela inserção nas mídias tradicionais ou da própria instituição, da existência da possibilidade e seus aspectos gerais. Também foram realizadas audiências públicas e contatos com líderes comunitários para divulgar o método, além de informada a possibilidade sempre quando, nos atendimentos individuais, era verificado que se estava diante de alguém que poderia se privilegiar do acordo.

Cada acordo tem o mérito de ser preparado individualmente, a partir da situação concreta e das declarações prestadas. O desnivelamento entre as partes foi mitigado pela existência destas cláusulas gerais, mas a mudança de parâmetros gerais é possível, desde que visem melhorar as condições para o signatário – o retrocesso é expressamente vedado na cláusula 2.8. Tais cuidados são necessários, porque nenhum representante, por mais adequado, legítimo ou capaz, irá suplantar a participação de quem vivencia as consequências do dano. A sistemática de atendimento dos atingidos reflete essa preocupação. De maneira simplificada, ela segue este roteiro: depois de (a) triagem feita por colaboradores, ocorre (b) atendimento inicial, com colheita de documentos e declarações, (c) envio para a Vale, por *email*, que fará os cálculos, (d) apresentação à Defensoria Pública, que discutirá a adequação da proposta, (e) reunião para esclarecimentos e ajustes, se

²⁴⁹ Segundo relata Fernanda Tartuce (*op. cit.*, 2012, p. 35-37), a estruturação do programa de indenização 447 (em seguida ao desastre aéreo da Air France em 2009) envolveu, como no caso sob apreço, a necessidade de contatar os envolvidos, com máxima transparência para minar a desconfiança, definição de um roteiro claro e reuniões periódicas entre autoridades e empresas integrantes do programa.

necessário, (f) apresentação da proposta pela Vale ao atingido em audiência extrajudicial conjunta, (g) prazo de reflexão, à mínima hesitação da parte e, finalmente, (h) negativa ou assinatura. Se anuir, (i) o termo é remetido à homologação judicial. Há uma enorme preocupação com o consentimento. Ao menor sinal de dúvida sobre a realização ou não do acordo, a pessoa é orientada a utilizar do prazo de reflexão de pelo menos três dias. Mesmo com assinatura a pessoa ainda tem (j) sete dias para desistir do acordo, imotivadamente. Apurou-se que o prazo de reflexão foi utilizado algumas vezes, mas houve apenas três negativas da proposta pelos atingidos, nenhuma desistência imotivada nem descumprimento pela Vale. Os primeiros acordos enfrentaram parecer contrário do MPMG (atuante quando envolviam incapazes, por foca do art. 178, II, do CPC), cuja postura era diversa, mas todos foram homologados judicialmente.

Sob a ótica do assistido, a bem da verdade, a análise de conveniência do acordo perpassa um juízo comparativo com as demais alternativas: 1^a) cadastrar-se e ficar à espera da via coletiva; 2^a) aguardar assessoria técnica, apesar de prazo e parecer incertos, para então transacionar em definitivo; 3^a) ações individuais. Note-se que o termo pressupõe assistência jurídica e houve auxílio técnico na discussão de alguns critérios para valoração, por exemplo, da moradia e quintal produtivo. Não bastasse, as cláusulas 1.3 e 2.5 do TC tornam ilógico optar exclusivamente por qualquer das duas primeiras alternativas, porquanto garantem o aproveitamento de conquistas na seara coletiva.

A negociação tardia é prejudicial e não afastaria a possibilidade de a Vale S/A beneficiar-se da própria torpeza. Ao contrário. É provável que o atingido, após anos e esforço não recompensado, premido por necessidades ainda não satisfeitas, renda-se a uma barganha prejudicial contra empresa poluidora bem menos constrangida pela opinião pública e livre da urgência de investir na sua imagem. O combate extemporâneo à ilicitude lucrativa é mais difícil, e nessa hipótese sem o importante aliado da imposição judicial da indenização punitiva²⁵⁰. Na via coletiva, também já se percebeu que a demora inerente ao procedimento judicial compromete a sua eficácia perante a coletividade. Ao tratar de danos ambientais, Thaís Costa Teixeira Viana constata maior “aptidão transformadora”

²⁵⁰ A indenização punitiva permite ao magistrado que, “além de arbitrar indenização para reparação do direito de personalidade violado (que nem sempre será possível na prática), arbitre valor que seja suficiente como fator de desestímulo da atividade lesiva” (PICCELLI, Paulo Roberto Athie. “Dano punitivo, lesão lucrativa e danos bagatelares”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1013, 2020, p. 43).

quando os efeitos sancionatórios e reparatórios previstos na lei são aplicados de forma mais célere. Além disso, há particularidades importantes quando se trata de danos ambientais, e, porque aos legitimados coletivos não cabe dispor de interesse divisível e individual das vítimas do desastre ambiental, a expressa manifestação de vontade destas é indispensável²⁵¹.

Apenas a celeridade, contudo, não justificaria os acordos se o seu teor fosse desfavorável ao *one-shotter*. Seria indefensável um arremedo de solução, um simulacro útil apenas para conferir algum verniz de legitimidade à consecução dos interesses da empresa, tal como instituições financeiras – com a chancela do STJ – fazem em sua defesa intransigente do *pacta sunt servanda* para justificar abusividades nos termos de adesão bancários. Não é o que ocorre. O termo absorve a incerteza quanto às consequências e, por isso, evita ações individuais sem afastar a possibilidade de novas indenizações ou revisão a maior do estipulado.

O TC não fecha portas e prevê mecanismos protetivos, como prazo de reflexão e direito de arrependimento (cláusulas 2.24 e 2.25), revisão de parâmetros, vedado o retrocesso (cláusula 2.8), e reuniões mensais ordinárias para ajustes (cláusula 16.2). Ele não se pretende exaustivo nem exclui outros métodos de solução do conflito, tampouco lhes serve de parâmetro, como prevê a cláusula 1.2. Nele foram estabelecidos critérios objetivos para estabelecer um piso indenizatório, não o teto. Prefere-se a negociação por núcleo familiar (cláusula 2.18), sempre com participação direta das partes.

Na prática, a dúvida quase sempre reside na terceira alternativa, entre adoção de medidas individuais ou valer-se da negociação via DPMG. O *discrímen*, ao lado do tempo necessário, é a perspectiva do valor a ser auferido. O risco (ou imprevisibilidade) do processo, se não houver manejo correto das expectativas, pode alimentar o senso de injustiça. A primeira e grande preocupação dos envolvidos é o valor das indenizações.

O tabelamento dos danos extrapatrimoniais é um eterno debate. Houve tentativas malsucedidas de tarifação na Lei de Imprensa, no Código Brasileiro de Telecomunicações e Código Brasileiro de Aeronáutica. Mais recentemente, foram reavivadas as discussões pela mudança promovida pela Lei 13.467/2017, que

²⁵¹ Thaís Viana conclui “pela possibilidade de encerramento pela via consensual de ações coletivas voltadas à reparação de dano ambiental”. No entanto, releva a importância de participação da coletividade e fiscalização do Ministério Público, além de apontar limites objetivos e subjetivos na resolução consensual (VIANA, Thaís, *op. cit.*, 2019, p. 231-233).

introduziu “tetos de valores reparatórios com base no salário do trabalhador e na natureza da ofensa”, no artigo 223-G, § 1º, da CLT, criticado pela doutrina²⁵².

Há parâmetros indenizatórios, mas não é uma baliza imutável. No caso de veículos, a cláusula oitava utiliza a Tabela Fipe, e no de maquinários agrícolas vale o preço de bem novo. Ou seja, há critérios definidos, mas o valor final depende muito da situação particularizada. De modo geral, as indenizações são superiores à jurisprudência do STJ, serviram de base para o acordo no TRT e ainda são acompanhadas por programa assistencial da Vale, que provê suporte profissional e planejamento financeiro, dentre outras modalidades de auxílio. Os questionamentos mais comuns serão tratados no tópico seguinte, para maior destaque.

Por ora, vale realçar o parâmetro de indenização por abalo emocional, que sucedeu com frequência. A cláusula décima quinta prevê valores fixos para algumas situações, como a devida a parentes de mortos e desaparecidos, com pensionamento até a idade projetada de 75 anos da vítima, e nos casos de lesão corporal, danos estéticos, deslocados ambientais permanentes ou temporários, perda de animais domésticos, abalo por interrupção da atividade econômica e invasão da lama em propriedades adjacentes à mancha de rejeito. Certas hipóteses, a exemplo de danos estéticos e lesões temporárias, possuem um patamar mínimo, que pode ser majorado a depender da natureza e extensão.

Mesmo quando não há outros danos, o simples abalo emocional obriga a indenizar. Há caso paradigmático, cujo atendimento se deu um ano depois²⁵³, que ilustra bem. Dois moradores do Córrego do Feijão, um idoso e sua sobrinha obesa, estavam em casa no instante do rompimento e não tiveram um único prejuízo material. Ouviram enorme barulho, que pensaram ser uma explosão, seguido de gritos desesperados que alardeavam a vinda da lama. Para fugir do possível soterramento iminente, correram para a colina próxima. Não conseguiram fugir para longe; foram salvos por pequeno barranco ao fundo do terreno, a menos de 100m de onde ficam suas residências, que desviou o curso dos rejeitos. Ao contrário da maioria, decidiram permanecer no local, mas, cada qual à sua maneira, ainda lidam com as consequências psicológicas. O dano não se resumiu ao enorme susto. O idoso perdeu amigo próximo; a destruição do local e o dilaceramento da comunidade

²⁵² A propósito, RAYOL, Rayane Araújo Castelo Branco; GOMES, Ana Virgínia Moreira. “O tabelamento do dano extrapatrimonial na Lei 13.467/2017 e a mitigação da função preventiva de sua reparação”. *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 203, 2019, p. 113.

²⁵³ Por respeito à intimidade das vítimas, os nomes foram preservados.

afetaram ambos. A mulher relatou medo sempre quando ouve helicópteros ou aviões, e que agora só escuta o rádio em baixo volume, para ter a certeza de que ouvirá uma nova “explosão”, caso ocorra. Sem danos mensuráveis objetivamente, provar na justiça o abalo e a necessidade de tratamento não seria tarefa banal, nem possível garantir, de antemão, indenização superior.

A empresa e entes federados lamentaram a perda de receita nos dois episódios e pretendiam resolução célere. Em parte, o TTAC²⁵⁴ em Mariana foi fruto dessa convergência de interesses. Errou ao não ter a centralidade do sofrimento das vítimas como seu eixo norteador. Enquanto as soluções daquela catástrofe foram intermediadas pela Fundação Renova, cuja estrutura burocrática gera lentidão e consome recursos elevados ao invés de destiná-los às vítimas, ao estabelecer regras gerais o TC viabilizou a celeridade desejada, e também interlocução direta com os principais interessados. O fator econômico deve, sim, ser cuidado pelo poder público – mas num segundo momento, depois de viabilizada àquelas a retomada do seu projeto de vida. É nesse sentido a conclusão de Aylton Rodrigues Magalhães²⁵⁵:

É inconcebível, entretanto, um cenário em que a tragédia gera enormes transferências de recursos para inúmeros atores em um curto espaço de tempo, sob o fundamento de financiamento da atividade meio da reparação (reconhecidamente necessária), enquanto que a transferência dos recursos devidos às pessoas atingidas seja postergada e tratada de maneira acessória, em um cenário onde muitos têm acesso imediato a recursos financeiros quase ilimitados, exceto os atingidos, que devem ou deveriam ser tratados como os destinatários imediatos e principais.

A centralidade do sofrimento das vítimas deve sempre servir como eixo norteador da reparação. As vítimas devem ter posição central e sua proteção deve ocorrer em tempo hábil e em sua plenitude.

A divergência da parte quanto ao valor proposto pode se configurar um “não-problema”, já que o termo admite acordos parciais (cláusula 2.4). Qualquer um pode, então, transacionar apenas nos pontos em que anui e litigar no restante. A seu turno, a cláusula 2.5 torna expressa a exclusão de danos supervenientes ou não

²⁵⁴ Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, firmado em 2016, entre Samarco, Vale e BHP Billiton com União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, autarquias e fundações públicas.

²⁵⁵ MAGALHÃES, Aylton Rodrigues. “A atuação da Defensoria Pública em busca da reparação às violações decorrentes da tragédia do rompimento da barragem em Brumadinho”. In: SIMÕES, Lucas Diz; MORAIS, Flávia Marcelle Torres F. de; FRANCISQUINI, Diego E. (org.). *Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 181.

conhecidos, além daqueles já previstos.

Por fim, guarda relação com o *quantum* indenizatório a fundamental disposição segundo a qual é “*considerada a declaração pessoal como meio de prova*”, prevista nas cláusulas 2.10 a 2.12. É certamente uma das principais disposições do TC, e das mais interessantes de ser replicada. Ao estabelecer a autodeclaração como prova, o termo cria um “sistema de presunção de dano (inclusive material), aliada a pisos indenizatórios mínimos”²⁵⁶. Mesmo que eventual distribuição dinâmica do ônus probatório porventura aumente as chances em juízo, não há mínima garantia de sucesso aos postulantes. Muitas pessoas na região de Brumadinho (como na Bacia do Rio Doce), p. ex., adotavam a pesca informal para complementar a renda e não teriam condições de prová-lo em juízo. A noção disseminada de que todos os moradores são pobres tornaria quase impossível convencer o Judiciário da existência de certos bens de valor, como joias de família perdidas dentre os rejeitos. A valorização da simples fala reduz o abismo entre a capacidade das partes produzirem provas e evita que a empresa aproveite-se da fragilidade das vítimas. Mais do que a celeridade, é assegurado o próprio direito.

Note-se que, além de inegável vantagem para as pessoas atingidas, foi vantajoso economicamente para a empresa, que evitou os gastos com perícias, assistentes, custas e advogados, no que seria uma longa e imprevisível batalha judicial. Isto sem mencionar honorários sucumbenciais, juros e correção monetária incidentes até o trânsito em julgado, os quais seriam superiores ao possível ganho financeiro que se pretenderia obter.

Apenas quando os valores extrapolavam a média do que se esperava é que se exigia algum tipo de demonstração complementar. Bom exemplo foi uma senhora que declarou vender artesanato e auferir renda superior a R\$30.000,00 (trinta mil reais) mensais, algo em torno de trinta salários mínimos à época, mas não tinha sequer conta bancária. A Defensoria solicitou a apresentação de qualquer tipo de documento que comprovasse a aquisição de matéria-prima ou mesmo uma lista de clientes para conferência. Nada foi apresentado, daí a Vale foi comunicada e não houve sequer proposta.

Este arranjo está em sintonia com a ideia de que “as provas também atuam para aprimorar os mecanismos que são atribuídos às partes para possibilitar

²⁵⁶ MAGALHÃES, Aylton Rodrigues. *Op. cit.*, 2020, p. 179.

uma melhor gestão, prevenção e solução adequada do conflito”, conforme Gláucio Maciel Gonçalves e Marcelo V. Franco ao tratar do “*discovery* à brasileira”, assim concebidas as novas modalidades de produção antecipada de prova no CPC²⁵⁷.

A utilização da boa-fé como parâmetro objetivo, que remete à lógica do processo participativo, garante agilidade e contribui para reduzir a desconfiança mútua, sem alimentar suspeitas de que o representante dos atingidos e a poluidora estejam de mancomunados para evitar uma reparação de fato integral – até porque o TC, como dito, não impede a utilização concomitante de outros métodos e desloca o poder de decisão do Judiciário para as partes. Sendo assim, é o senso particular de justiça que importa. Se adequado ou não o TC, a opção não cabe ao Judiciário, Defensoria ou Ministério Público, mas à pessoa atingida, devidamente informada.

7.2. CRÍTICAS ÀS SOLUÇÕES INDIVIDUAIS

Nos EUA, a supervalorização dos meios autocompositivos sobreveio como reação ao excesso de litigância e culminou na redução percentual de sentenças judiciais, a ponto de hoje a cultura jurídica local preferir outras técnicas ao julgamento. Marc Galanter nominou esse movimento histórico de *vanishing trials*²⁵⁸. O projeto *Multi-door Courthouse System*, idealizado por Frank Sander, importante na difusão das ADRs a partir dos anos 70 e apropriado no CPC sob a alcunha de Sistema Multiportas, é bastante meritório, mas sofreu embaraços como a exigência de recursos humanos e financeiros elevados, escalabilidade restrita e qualidade por vezes criticável. A seu turno, o termo entre DPMG e Vale foi customizado especialmente para enfrentar os conseqüências do crime em Brumadinho, pensado na origem para contornar esses problemas comuns. Mesmo assim, é possível objetá-lo (ou qualquer método autocompositivo em ambientes dominados por litigantes habituais, na verdade) em sentido mais amplo com as mesmas razões que animaram Owen Fiss ou Marcelo Barbi, estudadas no capítulo 4. Além disso, há aspectos específicos que demandam atenção.

Acima de tudo, a busca pelo nivelamento no poder de barganha é

²⁵⁷ GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; FRANCO, Marcelo Veiga. “As novas modalidades de produção antecipada da prova do Código de Processo Civil de 2015: o *discovery* ‘à brasileira’”. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, vol. 4, n.º 5, maio.2020, p. 270.

²⁵⁸ O mesmo artigo mencionado na nota anterior contém excelente síntese do histórico nos EUA (GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; FRANCO, Marcelo Veiga, *op. cit.*, p. 261-265).

sensata. Interessante notar que essa é uma preocupação tanto dos detratores do termo quanto dos envolvidos consultados na preparação deste texto. Naturalmente, o desequilíbrio entre a Defensoria, uma instituição permanente de Estado, e a Vale é muito menor do que entre a empresa e litigantes eventuais, em especial se se trata de pessoas em situação de vulnerabilidade. Não obstante, há motivos para recear negociações com empresas desse porte.

A desigualdade “abissal” entre as partes desse tipo de demanda é uma das razões para Manoela Roland (*et al*) defender que a negociação restrinja-se à restituição dos danos e prevenção de novas violações. O receio é de o instrumento resultar “na impunidade dos agentes violadores, necessidade de que as vítimas abram mão de parte de seus direitos para receberem de forma mais rápida alguma prestação e, em razão disso, que a sistemática de violação se perpetue”. Alerta²⁵⁹:

Enquanto as empresas não medem esforços para contratarem o melhor corpo jurídico possível, com quantos membros forem necessários, especializados em cada área a ser discutida, os integrantes do sistema de justiça legitimados a realizar os termos de ajustamento, como o Ministério Público e a Defensoria Pública são, como os próprios órgãos costumam ressaltar, estruturalmente despreparados para esse tipo de demanda e com recursos limitados, tendo que lidar não apenas com um caso complexo como o da Bacia do Rio Doce, mas com outras demandas simultaneamente.

Essa assimetria se mostra ainda mais profunda quando se reflete sobre o poderio das empresas e a forma como elas têm meios de se articular em torno da demanda, em face das dificuldades enfrentadas pelos atingidos e atingidas.

Nesse sentido, foi bom impregnar ao TC um senso de urgência com alguma cautela, e, sobretudo, permitir a receptividade (abertura) do acordo caso a reparação demande complemento, sem interferir na esfera coletiva e vedado o retrocesso. É preciso José Augusto Garcia de Sousa ao concluir que, embora o fator tempo potencialize as tensões existentes, em regra ganhos de celeridade serão obtidos à custa de garantias processuais tradicionais, daí porque é impraticável obter respostas abrangentes. Ou seja, cada quadro conflituoso específico reclama

²⁵⁹ ROLAND, Manoela Carneiro *et. al.*, *op. cit.*, 2018, p. 22.

apreciação cuidadosa²⁶⁰.

Retorna-se, assim, ao ponto fundamental de que a adequação do método deve ser ponderada à luz do caso concreto. Conforme dito no capítulo 3, a efetividade não é intrínseca às ADRs. Além do mais, se a ideia é que o protagonismo seja deslocado para os usuários do serviço público, por coerência também deverá sê-lo o poder de decisão quanto à alternativa a ser tomada. É razoável a preocupação com o possível vício de consentimento dos atingidos, como demonstrou o episódio da falta de água em Governador Valadares, antes que o IRDR 1.0273.16.000131-2/001 encerrasse as lides de maneira favorável à Samarco.

O próprio TC assimila tais ideias, já que a “porta” da litigância não foi cerrada. Nem deveria, acordo nenhum é panaceia. Os riscos realmente existem e, em certas circunstâncias, têm razão os partidários da judicialização. Justamente por reconhecê-los, o termo de compromisso previu prazo de reflexão e direito de arrependimento (cláusulas 2.24 e 2.25), revisão de parâmetros, vedado o retrocesso (cláusula 2.8), e convencionou reuniões mensais ordinárias para ajustes (cláusula 16.2). Certo é que o consentimento deve ser informado e no plano individual o magistrado dessa decisão deve sempre ser o atingido.

Uma última questão de ordem genérica, em tese aplicável ao TC, é o da representação adequada, gênero que engloba o problema de mandato (*agency problem*), que será resgatado no próximo tópico. Por ora, destaque-se a falta de envolvimento prévio das comunidades atingidas. Isso alimentou especulações de que o acordo teria sido feito a “portas fechadas”, para favorecer a empresa.

Se por um lado a falta de envolvimento prévio das comunidades é problemática, externar os diálogos prematuramente poderia exacerbar a tensão social e em último caso arrastar as tratativas a ponto de inviabilizar o termo, segundo os responsáveis pela elaboração. Compelidos pelas circunstâncias, pressupuseram que externar as conversas modularia expectativas de forma incontrolável. Argumentou-se ainda que, embora não discutido abertamente, o acordo foi construído a partir de debates intensos com a população atingida e absorveu a experiência de Mariana.

Certo é que a estratégia de divulgação tem vínculo direto na adesão da comunidade e não deve ser subestimada. A valoração do termo, se bom ou ruim,

²⁶⁰ SOUSA, José A. Garcia de. *A tempestividade da justiça no processo civil brasileiro: repercussão no sistema, desenho constitucional e dimensão conflituosa*. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 499.

fica em segundo plano caso as pessoas suspeitem de que o documento foi elaborado para favorecer as empresas. No caso de Brumadinho, o abalo na força-tarefa²⁶¹, mais do que simplesmente prejudicar o relacionamento institucional, colocou à prova a articulação coletiva. Num primeiro momento, também semeou desconfiança nas comunidades. O MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, antes de conhecer os detalhes, publicou dura nota contrária²⁶².

Quanto a demais integrantes da força-tarefa não terem participado, o argumento dos artífices do acordo atenta, sobretudo, ao risco de vazamento e ao imperativo do tempo, e que a defesa dos direitos individuais dos atingidos é, dentre aqueles, atribuição exclusiva da Defensoria Pública estadual. Especulou-se que o motor principal da polêmica seria mera ânsia de protagonismo, motivada pela ampla cobertura midiática. A tese foi reforçada quando o Ministério Público do Trabalho firmou termo em moldes semelhantes, com cláusulas idênticas ao original, igualmente no limite de suas atribuições, mas não sofreu a mesma censura. Ao contrário. Ainda que o MPT não integrasse a força-tarefa, a diferença no tratamento justificaria as suspeitas de que algumas das críticas não tivessem propósito eminentemente técnico. De fato, a reação foi bem mais positiva²⁶³. Ao menos em parte, além do aprendizado com a experiência anterior e o aparente bom trabalho de adaptação ao contexto trabalhista, isso parece fruto da participação de sindicatos e da comunicação mais bem feita pelo MPT e da própria Vale, interessada na solução consensual.

A degradação no relacionamento institucional sugere possível desajuste na interlocução inicial, cujas sequelas perduraram. Porque as tratativas e o relacionamento interinstitucional guardam nuances informais e não documentadas, dedução sobre a postura das instituições seria especulativa. No plano ideal, claro que atuação mais cooperativa seria preferível, ainda que não se questione a boa-fé ou a razoabilidade dos motivos que determinaram os comportamentos. *O que* fazer é tão importante quanto *como* fazer. O processo de construção e a divulgação

²⁶¹ O ocorrido teve ampla cobertura na mídia. Vide esta reportagem da Folha de São Paulo: CANOFRE, Fernanda. “Acordo entre a Vale e Defensoria Pública de MG cria racha na força-tarefa da tragédia de Brumadinho”. *Folha de São Paulo*, 25.04.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/acordo-entre-a-vale-e-defensoria-publica-de-mg-cria-racha-na-forca-tarefa-da-tragedia-de-brumadinho.shtml>. Acesso em: 15.12.2020.

²⁶² Disponível em: <https://mab.org.br/2019/04/18/nota-p-blica-do-mab-sobre-compromisso-firmado-entre-defensoria-publica-mg-e-mineradora-vale>>. Acesso em: 14.12.2020.

²⁶³ Houve críticas, mas o MAB entendeu serem positivos os termos do acordo. Nota disponível em: <https://mab.org.br/2019/07/17/nota-do-mab-sobre-acordo-entre-vale-e-mpt/>. Acesso em 14.12.2020.

importam. Os espaços de participação dos atingidos são fator de legitimidade do texto, mas, frise-se, esta não se esgota na fase de elaboração.

Da constatação fática da situação individual, passando pela decisão de assinatura até a execução do acordo, é preciso haver participação efetiva das vítimas. A interlocução com as comunidades num segundo momento, a campanha midiática para defender o TC das investidas e a metodologia de atendimento foram suficientes para conquistar a simpatia das pessoas atingidas, com elevado índice de adesão dentre aqueles que receberam a oferta. A despeito das dificuldades criadas, a articulação coletiva perdurou e as reuniões mensais ordinárias aparentam ser boa válvula de escape aos reclames dos interessados, alguns dos quais promoveram ajustes relevantes na execução do termo. Ao fim e a cabo, importa mesmo é o *resultado* para os destinatários do serviço público. Quando ainda não se conhecia as cláusulas do termo, era compreensível o receio e a prudência em aconselhar cautela às vítimas. Senão por uma ótica maniqueísta de quem se coloca numa luta entre bem e mal (posicionando-se, invariavelmente, sobre o pedestal dos justos), hostilizar o diálogo é contraproducente.

Outro ponto questionado desde o início foi o tabelamento dos danos, notadamente a definição de valores para reparação antes que uma assessoria técnica pudesse dimensioná-los melhor. Aliás, essa é uma preocupação antecipada pela doutrina²⁶⁴, de que os prejuízos experimentados pelas coletividades sejam reparados integralmente. Por outro lado, no caso sob estudo a ideia de que sem o trabalho da assessoria técnica não seria viável dimensionar os danos pode ter alguma validade no plano retórico, mas sucumbe à análise das cláusulas.

Os critérios quantificadores dos danos podem ser conformados por diversas provas, e, frise-se, é certamente importante que as sanções econômicas sejam calibradas a contento²⁶⁵. Ocorre que as cláusulas 1.3, 2.5 e 2.8 mantiveram aberta a possibilidade de que estudos técnicos minudentes – por isso, lentos – que provem a necessidade de reparação complementar sejam aproveitados no futuro pelas vítimas signatárias, nunca pela Vale. Além disso, “a indenização deverá ser integrada a outros programas de compensação e mitigação de danos com ela compatíveis” (cláusula 2.7).

²⁶⁴ A exemplo da ressalva de Marcelo Kokke (*Op cit.*, 2019, p. 133), transcrita no capítulo 2.2.

²⁶⁵ Tal como defendem Pedro Fortes e Pedro Oliveira, sob a perspectiva do combate à ilicitude lucrativa (*op. cit.*, 2019, p. 4-5).

Firmados ou não acordos individuais, nada impede a assessoria técnica. Se porventura indicar quantia superior e esta eventualmente for reconhecida pela empresa infratora ou chancelada pelo Judiciário em decisão transitada em julgado, a cláusula 1.3 do termo garante o complemento da indenização. Esta cláusula fulmina o temor de privar as vítimas da integralidade do que lhes seria devido. Sem mencionar que o parecer técnico trataria só dos danos genéricos mensuráveis; o abalo emocional, imensurável por natureza, e situações particulares, por exemplo, não seriam objeto de perícia. Na ausência de ajuste formal, a lesão a direitos da personalidade provavelmente seria discutida em juízo. Se analisados os precedentes à época, a rigor já se tinha uma noção relativamente precisa do que se poderia obter²⁶⁶. Nesse contexto, e considerando que os valores pactuados excedem o patamar adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, é ilógico constranger as vítimas a aguardar parecer da assessoria e, ainda, ulterior liquidação individual para mensurar os valores “corretos”.

Logo após a distribuição do termo de compromisso para as demais instituições da força-tarefa e a Assembleia Legislativa mineira, desaprovações quanto ao patamar indenizatório praticamente cessaram. O relatório final da CPI barragem de Brumadinho, ainda que genericamente tenha recomendado adotar medidas para majoração das indenizações, dado o seu caráter punitivo, concluiu que “o termo é um importante instrumento para a proteção do direito à negociação individual das pessoas atingidas” e “uma referência para estabelecer um acordo com a empresa que lhes assegure uma justa reparação”²⁶⁷. Das poucas ressalvas, destaca-se a censura às cláusulas 8.2 e 14.2, que preveem a valoração de bens a serem indenizados pela própria empresa. Evitar ou repactuar cláusulas que concedem mais vantagens a *repeat players* é recomendável, sem dúvida.

De todo modo, algumas críticas ignoram os relevantes custos pessoais dos atingidos. Ao lado de fatores como a demora, estresse e trabalho para atingir o

²⁶⁶ Sem adentrar as críticas ao microsistema de formação de precedentes, cujo núcleo reside nos artigos 926 e 927 do CPC, os tribunais devem uniformizar a jurisprudência e “mantê-la estável, íntegra e coerente”.

²⁶⁷ ALEMG – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *CPI da Barragem de Brumadinho - relatório final*. Relator Dep. André Quintão. Belo Horizonte, 2019, p. 216. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assembleia-legislativa-mg>>. Acesso em 28.03.2020. A síntese do relatório pode ser consultada em: <https://sites.almg.gov.br/export/sites/sites/cpi-barragem/.content/arquivos/relatorio-brumadinho.pdf>. Acesso em: 15.12.2020.

resultado, haveria prejuízo pelo horário de trabalho suprimido e gastos com as providências necessárias (documentos, perícias etc.), deslocamentos e advogados, que têm direito a receber um percentual considerável dos valores percebidos. Adotada pelo Superior Tribunal de Justiça em 2018, a teoria do desvio produtivo do consumidor²⁶⁸ minimiza alguns prejuízos, sem dúvida. Mas não é desejável que os atingidos submetam-se a longa espera e tais constrangimentos, nem há garantia de que o precedente será aplicado. A padronização decisória nas lides individuais é inevitável, por segurança jurídica e até para dar vazão numérica à demanda, o que no longo prazo tende a favorecer litigantes habituais fortes como a Vale – no caso do IRDR 1.0273.16.000131-2/001, por exemplo, Émilien Reis e Leonardo Gusmão notaram vícios no exercício do contraditório, após negada pelo TJMG a participação de interessados²⁶⁹. Mesmo com sentença coletiva favorável, a liquidação individual demanda capacidade postulatória – mais custos, portanto.

Uma das mais destacadas críticas ao termo de compromisso foi a previsão da cláusula 2.16 (“As indenizações referentes a terreno e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à VALE, quando transferível”). A sugestão da Assembleia Legislativa, na CPI da Barragem de Brumadinho²⁷⁰, foi que a Defensoria Pública trabalhasse para excluí-la do termo e, ao Tribunal de Justiça, que não o homologasse nesse ponto. É pertinente a discussão. Em Mariana, a Samarco desejava apropriar-se de Bento Rodrigues com o intuito de construir nova barragem, para ampliar de forma menos dispendiosa suas operações, no chamado “Projeto Mirandinha”, tornado público depois do crime em Fundão²⁷¹.

Em qualquer desses casos, seria preciso averiguar se haveria margem de negociação para mudança da cláusula. Ainda que a Vale anísse, ocorre que a maioria dos atingidos é pobre e a manutenção da propriedade implica o pagamento dos tributos e encargos referentes aos bens. A cláusula 2.29 obriga a Vale ao pagamento dos “tributos incidentes sobre os bens móveis e imóveis perdidos no

²⁶⁸ Segundo esta teoria, o dano moral deve ser majorado para compensar o tempo perdido pelo consumidor para resolver problemas gerados por fornecedores. A propósito, conferir o REsp 1.737.412-SE, Rel. Min. Nancy Andrighi, por unanimidade, DJe 08/02/2019 (informativo 641 do STJ).

²⁶⁹ REIS, Émilien Vilas Boas; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de. “Participação democrática em incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR): Uma análise a partir de IRDR suscitado pela Samarco”. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 38, p. 83-106, maio/agosto 2019. Disponível em: <http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/03/DIR38-06.pdf>. Acesso em: 24.12.2020.

²⁷⁰ *Op. cit.*, 2019, p. 251-252.

²⁷¹ SERRA, Cristina. *Op. cit.*, 2018, p. 298; 305-306.

exercício de 2019 (IPVA, IPTU, ITR), bem como encargos referentes à baixa de bens, e o pagamento do ITCD”. A partir de 2020, no entanto, este custo é transferido aos proprietários. A depender o estado do bem e possibilidades de revenda, uso ou fruição, simplesmente não justificaria mantê-los.

Certo é que o documento apenas contemplou os danos decorrentes da perda total do terreno, e não da desvalorização imobiliária – como a perda das características idílicas de imóveis não produtivos despojados das circunstâncias necessárias ao lazer. Nesse sentido, a opção de relegar o debate da redução do valor de mercado do bem a segundo momento é razoável, uma vez que a desvalorização varia muito e o cálculo reclamaria prova técnica individual. E preferir os direitos à moradia e sustento digno aos de cunho exclusivamente patrimonial parece mais compatível com a proteção dos direitos fundamentais.

De todo modo, se possível a alteração da cláusula 2.16 é aconselhável. A proposta aqui não é simplesmente extirpá-la, como sugerido na CPI, mas torná-la *facultativa* para que o atingido, em cada caso concreto, tenha a liberdade de aferir a conveniência, ou não, da transferência do bem, caso em que sua indenização seria compatível com a opção escolhida: total, na hipótese de alienação, ou limitada à depreciação do bem, se mantida a propriedade – sem prejuízo, claro, dos outros parâmetros indenizatórios adotados. Como o termo veda o retrocesso, então seria o caso de estipular indenização majorada para quem optasse pela transferência, mantida a previsão atual aos demais.

Por fim, fator que passou despercebido é a ausência de cláusula penal para obrigação não pecuniárias, como eventuais falhas em programas de mitigação dos danos, previstos nas cláusulas 2.7 e 2.26.

A previsão de reuniões mensais ordinárias (item 16.2) refina a execução do termo e pode ser usada para tais fins. Estes encontros são importantes para construir soluções em casos específicos e, a partir deles, estabelecer diretrizes para situações genéricas, como a questão probatória. Um dos pontos nestas reuniões foi a situação dos pescadores informais prejudicados pela mortandade nos rios afetados pela lama. A dificuldade no processo seria grande. Tome-se o REsp 1354536/SE (Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 05/05/2014), julgado pelo rito dos recursos repetitivos, o qual estabeleceu que “o dano material somente é indenizável mediante prova efetiva de sua ocorrência, não havendo falar em indenização por lucros cessantes dissociada do dano efetivamente

demonstrado nos autos”. O precedente ainda afasta o caráter punitivo imediato da reparação civil dos danos ambientais e admite dano moral em baixo patamar.

O desolador histórico de irresponsabilidade das poluidoras, fragilidade dos órgãos ambientais, mudanças climáticas e a negligência do Estado, mesmo após catástrofes de proporções incalculáveis, permite-nos antever a possibilidade real de que o TC poderá ser útil no futuro. Discuti-lo, reconhecer os benefícios e aprimorar as fragilidades desse tipo de iniciativa antes que novo problema ocorra – enfim, prevenir-se adequadamente – deveria prevalecer sobre comezinhas disputas institucionais. Até porque não há acordos ideais, somente os possíveis.

7.3. A EFETIVIDADE QUE IMPORTA É AQUELA SOB A ÓTICA DO USUÁRIO

Muitas das críticas aos contratos firmados em Brumadinho privilegiam uma lógica adversarial e formalista, em detrimento da autonomia negocial das vítimas²⁷², cujo resultado mais palpável em Mariana foi a perpetuação do conflito. Logo, análises que deslegitimam *a priori* o emprego de métodos autocompositivos na situação de Brumadinho, como se a via judicial fosse necessariamente preferível, merecem reprimenda. Mesmo diante das peculiaridades do caso, é indubitável que subestimam os transtornos da demora e as possibilidades de insucesso (por insuficiência de provas ou qualquer outro motivo). Pior, arriscam subjugar o direito individual das vítimas a uma obtusa noção de interesse público²⁷³, e, porque hipossuficientes ou fragilizadas, tratam-nas como incapazes, a demandar proteção absoluta do Estado.

A pressão por eficiência constrange os litigantes a pensar alternativas ao processo judicial. Ressalvada a chance de nublar os problemas do acesso à justiça, é bem vinda a quebra do “monopólio” da justiça estatal, com valorização da autonomia negocial inclusive em seu âmago, reforçada pelo sistema multiportas do Código de Processo Civil. Ígor Raatz reconhece na autonomia privada um dos pilares do modelo constitucional de processo, e assevera “que o processo não é

²⁷² Segue-se neste ponto a linha argumentativa iniciada antes, exposta, p. ex., no tópico 5.3.

²⁷³ “Não se contesta que o interesse público, em seu núcleo essencial, é indisponível. A verdadeira questão reside em identificar *quando há* interesse público no caso concreto – ou até, muitas vezes: “*de que lado está*” o interesse público”. Segundo TALAMINI, Eduardo. “A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitoria) – versão atualizada para o CPC/2015”. In: *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 297 – itálico do original.

coisa das partes, nem coisa do juiz, mas, sim, coisa para as partes”²⁷⁴. Se é assim na seara jurisdicional, com maior razão deverá sê-lo fora dela.

Claro que a pessoa não pode ficar à mercê da própria sorte em cenário tão complexo. O Estado deve intervir, da prevenção à resolução de eventuais conflitos, para garantir proteção à parte vulnerável. Apenas não se admite a noção de servidores (juízes, defensores, promotores etc.) “onicompetentes” que entregarão a melhor resposta para todo tipo de situação.

No aspecto macro, a criação do Conselho Nacional de Justiça fez avançar a gestão da máquina judiciária, mas ainda não se traduziu na necessária permeabilidade da administração judiciária a atores externos. Isso contribui para políticas dissociadas dos anseios dos jurisdicionados, sobretudo nesses tempos de rápidas mudanças. Nos conflitos multitudinários, o descompasso entre as ações daquele e o que pretendem os destinatários de suas políticas fica evidente. Tome-se a inevitável e bem-vinda inserção da tecnologia. O emprego generalizado levou muito tempo para iniciar e, não bastasse, até hoje os (vários) sistemas desdenham falhas evitáveis. O discurso de mão única converteu algumas ferramentas em panaceia, sobretudo a inteligência artificial; para além da eficácia, desconsidera riscos²⁷⁵ tais quais discriminação e opacidade algorítmicas, segurança, privacidade e possível limitação ao contraditório, pela mitigação do poder de influência.

A visão comparada permite deduzir que uma das âncoras para o desenvolvimento da gestão processual brasileira nasça da ideia perene da jurisdição como *locus* de exercício do poder estatal. As doutrinas francesa e italiana atuais, reforçadas por Érico Andrade e Humberto Theodoro Jr, insistem na perspectiva da jurisdição como serviço público²⁷⁶, voltado à composição de conflitos, além de somente uma função ou poder estatal. Também Rodolfo Mancuso subentende o termo jurisdição por sua contemporânea “dimensão dinâmica”, do “Judiciário

²⁷⁴ RAATZ, Ígor. *Autonomia privada e processo: liberdade, negócios jurídicos processuais e flexibilização procedimental*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 179.

²⁷⁵ Alguns dos problemas são desenvolvidos por DIEGA, Guido Noto La. “Against the dehumanisation of decision-making: algorithmic decisions at the crossroads of intellectual property, data protection, and freedom of information”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 9 (1), 2018. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4677>>. Acesso em 20.06.2019.

²⁷⁶ ANDRADE, Érico. “Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015”. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, 2020, p. 186. Também THEODORO JUNIOR, Humberto; ANDRADE, Érico. “Impactos da Constituição Federal na evolução do processo civil”. *30 anos da CF e o direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 336.

enquanto Função, que consente o ideário de uma justiça restaurativa, centrada na composição justa dos conflitos”²⁷⁷. Nessa esteira, a eficiência do sistema é medida sob nova perspectiva; o controle da justiça é cada vez mais externo, a partir da avaliação do usuário do serviço justiça, “não mais um simples destinatário do provimento judicial”²⁷⁸. Este serviço deve ser voltado ao conteúdo prático e imediato das decisões, associadas à boa alocação dos recursos judiciais, e, como nunca, a opinião do jurisdicionado importa – em relação ao serviço como um todo, não apenas a decisão em si. No Brasil a eficiência não é voltada à melhoria da experiência do usuário, nem a satisfação deste é medida de qualidade²⁷⁹. Via de regra, para quem não pertence a estratos privilegiados a linguagem é obscura, o ambiente é hostil e a comunicação institucional é deficiente²⁸⁰.

Não surpreende, nesse contexto, a percepção dos atingidos pelos rejeitos de que os procedimentos são lentos e desnecessários, desconfiança nas instituições do sistema de justiça nem o receio de um suposto favorecimento à Vale, mesmo que nos casos dos rompimentos das barragens tenha havido um nítido esforço concertado para auxílio às vítimas. Faltam elementos para concluir se maior confiabilidade resultaria em processos mais cooperativos e céleres ou se afetaria a resolução do conflito; de qualquer maneira, não são poucos os processualistas que dão relevância a fatores culturais.

Diagnóstico da FGV e do IPESPE indicou que a confiança no Judiciário é de longe a maior dentre os três Poderes, mas atinge só 52% dos brasileiros. A Defensoria Pública, cujos membros têm contato direto com os assistidos, foi considerada o “órgão” mais confiável do sistema de justiça (59%), seguida por TST (55%) e Ministério Público (53%). Quanto ao Judiciário²⁸¹,

²⁷⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 284.

²⁷⁸ THEODORO JR., Humberto; ANDRADE, Érico. “Impactos da Constituição Federal na evolução do processo civil”. *30 anos da CF e o direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 338.

²⁷⁹ Muito interessante o paralelo com as considerações de Jean-Paul Jean a respeito do serviço justiça na França, descritas em THEODORO JR., Humberto; ANDRADE, Érico, *op. cit.*, p. 338-340.

²⁸⁰ Nesse ponto, o olhar externo de Eugênio Bucci, professor titular da Escola de Comunicação e Artes da USP, questiona o desajuste na comunicação institucional do Poder Judiciário: BUCCI, Eugênio. “Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas”. *MATRIZES*, v. 13, n. 2, p. 45-60, set. 2019.

²⁸¹ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. *Estudo da imagem do Judiciário brasileiro*, dez/2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22.07.2020. Os dados constam, respectivamente, nas páginas 61, 94 e 13.

esses níveis de confiança são similares aos de estudos sobre o tema na França – Pesquisa Ifoop 2019 indicou 53% de confiança no Judiciário francês; porém, inferiores aos patamares de confiança na Grã Bretanha, onde o Ipsos registrou 62% em 2018, e nos Estados Unidos onde o Gallup apontou 69% de confiança em 2019.

A técnica processual avançou suficientemente, mas é preciso refletir sob a ótica do usuário. A pesquisa reforça a necessidade de encarar a jurisdição, frise-se, como *serviço* orientado à solução de controvérsias, não “apenas como uma função do Estado moderno dirigida à atuação do direito no caso concreto”²⁸². Índices de satisfação tão baixos podem ser um reflexo do distanciamento do usuário. O reassentamento dos desalojados em Bento Rodrigues em moradias provisórias, enquanto as novas são construídas, solucionou o problema imediato de moradia. Mas, segundo Cristina Serra²⁸³, uma das principais queixas era a falta de terreno para plantar e criar animais, o que forçou mudanças de hábitos alimentares e impactou o orçamento das famílias. Isto é, com gasto menor era possível solução mais adequada, apenas ouvindo as vítimas.

Ao tratar da proporcionalidade, Remo Caponi vê na ação coletiva, a princípio, o melhor meio para a consecução dos objetivos²⁸⁴, vez que o emprego de recursos judiciais deve considerar a eficiência na gestão da massa de processos. Se recursos são escassos, o seu emprego deve ser proporcional ao escopo, reservando-os para outros casos.

Há, porém, alguma limitação no uso da ação coletiva para gestão de conflitos multitudinários. É que ela não prejudica o andamento das individuais, por conta da eficácia *in utilibus* da coisa julgada coletiva, prevista no art. 103, §3º, do Código de Defesa do Consumidor. É suficiente que o atingido não liquide individualmente a sentença coletiva. A exclusão da jurisdição coletiva (*right to opt out*) só ocorre se, cientificado nos autos, o autor não requerer a suspensão no prazo de trinta dias, nos termos do art. 104 do CDC. O microsistema coletivo é protetivo e tem se mostrado essencial à reparação de danos ambientais e de consumo; apenas não tem a mesma relevância, em termos de gestão, das *class actions* no direito norte-americano. Lado outro, a magnitude do ocorrido em Brumadinho traz a

²⁸² CAPONI, Remo, *op. cit.*, p. 399.

²⁸³ SERRA, Cristina, *op. cit.*, p. 308.

²⁸⁴ CAPONI, Remo, *op. cit.*, p. 404.

dificuldade adicional da heterogeneidade dos grupos e interesses. É possível argumentar que processos estruturais têm a marca da policentria e servem justamente para lidar com lides complexas²⁸⁵, mas a formulação teórica incipiente e a implementação árdua das decisões reduzem-lhes o potencial.

Além disso, a maioria das ações é ajuizada por atores estatais, o que, segundo abrangente estudo patrocinado pelo CNJ, caracterizaria desorganização da sociedade civil ao articular interesses coletivos²⁸⁶. A metodologia e conclusões, ressalte-se, foram questionadas por Edilson Vitorelli e Hermes Zenetti Jr., animados por defesa institucional do Ministério Público, com bons argumentos²⁸⁷.

A multiplicidade de entes estatais no manejo de demandas coletivas é salutar e não implica sobreposição de atribuições, porque o móvel de cada instituição às vezes é bastante diverso. Nas ações possessórias multitudinárias é o próprio CPC que reconhece tal circunstância. Quando envolvem pobres, além do MP o art. 554, §1º determina a interveniência da Defensoria Pública como representante do agrupamento de pessoas vulneráveis, no que se tem convencionado denominar intervenção *custos vulnerabilis* ou, em menor extensão, *amicus communitas*²⁸⁸. Mais do que reconhecer a legitimidade defensorial, o CPC introjetou a pluralização do debate também entre instituições públicas – corretamente, pois o “Estado” não é monolítico. Defensoria, MP ou entes federados podem todos orientar-se no interesse público e, mesmo assim, buscar objetivos imediatos diversos, os quais podem ser compatibilizados em sinergia e sem excluir o indivíduo. Não há por que imaginar razão diversa no contexto mais amplo de Brumadinho.

Fato é que a penetração da consensualidade no direito público,

²⁸⁵ Para visão abrangente do tema: DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. “Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro”. *Revista de Processo*, vol. 303. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio/2020, p. 45-81.

²⁸⁶ Uma das principais conclusões de estudo publicado em 2017 pelo CNJ é que “o sistema de tutela coletiva nasceu e permaneceu sob a égide dos atores estatais”. In MENDES, Conrado Hubner (coord.) et al. *Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais – Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 25.07.2020.

²⁸⁷ VITORELLI, Edilson; ZANETTI JR., Hermes. “O futuro do processo coletivo: considerações sobre o relatório analítico propositivo do Conselho Nacional de Justiça”. *Revista de Processo*, vol. 295. São Paulo: Revista dos Tribunais, set/2019, p. 195-233.

²⁸⁸ O STJ admitiu a intervenção *custos vulnerabilis* da DPU no repetitivo em que foi fixada a tese de que as operadoras de planos de saúde são desobrigadas a fornecer medicamento não registrado pela Anvisa (ED no REsp n.º 1.712.163/SP). Sobre a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, a principal obra é ROCHA, Jorge Bheron; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020.

internalizada na lei processual a partir da tendência francesa, permite um olhar mais voltado à satisfação do interesse do destinatário do serviço-justiça. Com destaque para a cláusula geral de negociação processual, essa abertura democrática engaja as partes na condução do processo, em clima cooperativo (art. 6º do CPC), facilita a solução das crises de direito material em tempo razoável e, assim, proporciona maior efetividade²⁸⁹. De forma geral, o Judiciário brasileiro segue excessivamente autocentrado e os usuários não se veem partícipes na feitura da decisão.

Também não se pode subestimar o problema de mandato ou agência (*agency problem*), como é conhecida na teoria econômica a divergência de interesses entre a parte e seu representante²⁹⁰. Na relação advogado-cliente os objetivos diferem mais por conta dos honorários, situação que permanece mesmo com as mudanças no mercado legal causadas pela disrupção tecnológica em curso²⁹¹. A Defensoria Pública também demanda atenção à representatividade, mas padece menos do problema de agência, porque seus incentivos são outros. Devem ser considerados o fator reputacional e a diminuição da função de utilidade do trabalho pelos agentes públicos, a induzir busca por menor esforço²⁹². O problema de agência também afeta a autocomposição e agrava à medida que se ignora a manifestação de vontade das partes diretamente envolvidas.

Por óbvio, a ausência da Defensoria Pública em Brumadinho não implicaria necessariamente na judicialização dos litígios, nem que ficariam limitados a ações coletivas por “representantes adequados”. Em caso com número menor ou pelo menos determinado de atingidos, como no acidente em 2009 da Air France²⁹³, à exceção dos custos e os incentivos decorrentes, não há muita diferença para advogados especializados. A presença destes pode até facilitar a customização dos acordos e se traduzir em resultados melhores (ou piores) do que aqueles obtidos no TC; a variável certa é que, ressalvada atuação *pro bono* episódica, as vítimas teriam que destinar parcela das verbas reparatórias aos profissionais que lhes auxiliarem.

²⁸⁹ Conclusões desde parágrafo tomadas a partir de ANDRADE, Érico. “A contratualização do processo”, *op. cit.*, p. 47-65.

²⁹⁰ WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 324. A propósito, conferir também o item 5.3.

²⁹¹ SUSSKIND, Richard. *Tomorrow’s lawyers: an introduction to your future*. 2ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 77-79.

²⁹² WOLKART, Erik Navarro. *Op. cit.*, 2019, pp. 461-462 (em que aborda a Defensoria) e 491-493.

²⁹³ Quando instituído o “Programa de indenização 447”, mencionado no capítulo 2.3, que parece ter inspirado em parte a metodologia do TC de Brumadinho.

Os membros da Defensoria Pública, como se sabe, prestam assistência jurídica integral e gratuita.

No caso em apreço, de todo modo, seria improvável emular o poder de barganha da DPMG com atuações descoordenadas de vários escritórios, o que normalmente ocorre no caso de conflitos multitudinários, especialmente se as partes agissem sem assistência técnica. Certamente, *repeat player* como a Vale gostaria de sentar-se a esta mesa com os litigantes eventuais, um por vez.

Em suma, é insensato impor o acordo aos interessados tanto quanto não faz sentido pretender impedi-los. Os casos concretos podem trazer fundadas dúvidas quanto ao custo-benefício do processo no lugar dos acordos individuais. E, se as pessoas têm poder de disposição do direito à reparação, não é razoável questionar negócios processuais ou soluções extrajudiciais fundados na autonomia. Parece insensato antecipar, *a priori*, uma providência universalizável. A visão de que haveria atores neutros envolvidos ou uma alternativa necessariamente superior à outra soa pueril. A adequação ou não do meio é análise casuística, que inclusive perpassa fatores subjetivos. O julgador preferencial do rumo a tomar há de ser a própria pessoa atingida, desde que o consentimento seja válido e adequadamente informado.

A interveniência de instituição pública é vantajosa para atenuar as desigualdades entre as partes, sem perder de vista que o TC surge apenas como uma faculdade extra a favorecer o acesso à justiça e não influi na possibilidade de percepção de ganhos conquistados na esfera coletiva (cláusula 1.3). As vítimas podem simplesmente descartar a alternativa, a seu alvedrio. Segundo a empresa, até a terceira semana de dezembro de 2020 foram assinados 3.142 acordos, que envolveram 6.882 pessoas e totalizaram valor próximo a R\$1,1 bilhão pagos²⁹⁴, números consideráveis. Os dados oficiais da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais respondem por universo menor, mas igualmente indicam enorme aceitação dos acordos individuais. Nem por isso pode-se afirmar que serão sempre preferíveis, porque esse tipo de generalização seria igualmente cego, surdo e mudo aos desejos dos usuários do serviço público.

²⁹⁴ Dados atualizados disponíveis em: <http://www.vale.com/esg/pt/Paginas/Brumadinho.aspx>. Acesso em: 30.12.2020.. O cômputo da Vale inclui acordos firmados com advogados a partir do termo de compromisso, ainda que a instituição não se faça presente.

7.4. UM PASSO ADIANTE: POSSÍVEL REUTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA

Caminha na linha tênue entre o necessário e o óbvio dizer que a estratégia principal e mais eficaz é sempre *evitar* conflitos – pelo menos, sua escalada. Uma vez instaurada(s) lide(s) como Brumadinho, muito pode ser tomado de empréstimo das experiências com os rompimentos das barragens. Trata-se de reconhecer acertos e erros e especular sobre métodos porventura mais adequados, a depender da situação e, em alguma medida, de preferências pessoais. Ambos os rompimentos seriam evitados com bom marco regulatório, fiscalização periódica, conscientização do risco, *compliance*, padrões razoáveis de segurança e punições adequadas aos primeiros sinais de ilícitos. Délton Carvalho, como dito, ressalta a gestão do risco e aponta a necessidade de avaliação sistêmica para reduzir a vulnerabilidade futura²⁹⁵. É o que finalmente se tenta fazer em outras áreas expostas a riscos. Na seara jurídica, medidas para incremento da segurança incluem novos critérios legais, mais rigorosos, para avaliação do nível de estabilidade das barragens. A recente ampliação da zona de autossalvamento em Macacos (São Sebastião das Águas Claras), Barão de Cocais e Ouro Preto, próximas a Belo Horizonte, não é ainda o descomissionamento, mas estruturar de antemão boa resposta emergencial a possíveis danos evita ou contém perdas. Atuar nessa linha “profilática” deveria ser a prioridade, sempre.

Dito isso, quanto ao termo de compromisso convém destacar que a metodologia aplicada é tão ou mais relevante do que o texto, já que ela parte de uma lógica de educação em direitos.

A deficiência comunicacional tende a ser negligenciada. Compromete, porém, a confiabilidade no sistema de justiça, e atinge mais a parcela vulnerável da população que, embora majoritária, tem pouca representatividade na doutrina e espaços de poder institucionais. O ambiente jurídico, tradicionalmente conservador, aparenta ter dificuldade em perceber isso e é lento ao promover mudanças. Cláudia Britto enxerga no “direito ao processo equitativo plasmado pelo fenômeno da linguagem (...) a gênese da democracia” e, referindo-se a Canotilho, assevera que “processo justo (*fair trial*) é aquele que se estabelece ou se incorpora com supedâneo comunicacional”²⁹⁶.

²⁹⁵ CARVALHO, Délton Winter de, *op. cit.*, 2019, p. 91.

²⁹⁶ BRITTO, Cláudia Aguiar Silva. “Dos totens às vestes talares: os atores processuais

A comunicação influencia o agir da comunidade e pode impactar decisivamente os resultados do método que se visa implementar. Não bastasse, o apego rigoroso a certas tradições chega a ser hostil ao público geral, sobretudo o mais necessitado, desacostumado às “vestes talares” exigidas no mundo das togas e becas, suas formalidades obscuras e ao linguajar tecnicista e arcaico. A conclusão de Eugênio Bucci, professor titular da Escola de Comunicações e Artes da USP, em artigo sobre a comunicação do STF e a TV Justiça no qual corretamente advoga a impessoalidade em detrimento do “espetáculo”, é nada alvissareira²⁹⁷:

O problema de comunicação do Judiciário não é, no fundo, um problema de comunicação. É antes um problema da instituição – de sua finalidade, de seus princípios e de sua administração. A comunicação da Justiça deve ser concebida como o prolongamento da Justiça, não como um enxerto de marketing sobre o organismo simbólico da Justiça. Nada mais simples.

Por isso fala-se aqui na conveniência de reuso da *metodologia*, e não somente do termo de compromisso em si, pois ele sozinho não supera tais entraves. Afinal, as pessoas precisam saber quais direitos têm e como proceder, mas muitas não conseguem obter esse conhecimento autonomamente, seja por dificuldade de entendimento ou, até, exclusão digital. Campanhas públicas de conscientização são importantes, audiências públicas idem, mas para o atendimento individual das vítimas não há substituto à altura, da mesma forma que, à exceção do trivial, imprensa nem *Google* tornaram inúteis os atendimentos médicos. A litigância contida também tem dentre suas causas o simples desconhecimento da norma ou das formas de assegurá-la. Como bem colocado por Cirilo Vargas²⁹⁸,

um enorme grupo de pessoas no Brasil, pertencentes a extratos sociais diversos, ignora completamente não apenas o caráter jurídico dos problemas que enfrentam, mas também as entidades públicas e privadas das quais elas

(des)conhecem o que é democracia?” *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 1, p. 174-192, abr. 2020, p. 189. O texto aborda efeitos da ação comunicativa no processo penal, alguns dos quais transponíveis ao caso sob estudo, a exemplo da falta de clareza na linguagem. A condição simbólica de inferioridade da defesa criminal, sujeita a arbítrios às vezes tolerados por certos atores processuais, desqualifica o Estado Democrático de Direito e compromete a confiabilidade nas instituições.

²⁹⁷ BUCCI, Eugênio. “Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas”. *MATRIZES*, v. 13, n. 2, set. 2019, p. 58.

²⁹⁸ VARGAS, Cirilo Augusto. “Notas sobre o problema da litigância contida”, *op. cit.*, 2020, p. 24.

podem se valer para acessar a jurisdição.

Parece claro, então, que acesso à justiça importa bastante e deve ser cuidado primordialmente. O primeiro ponto é a educação em direitos. A proximidade do sistema de justiça e a instrução sobre o funcionamento dele são essenciais. Por força das circunstâncias, a Vale passou a prover informações, como parte dos esforços de reconstrução de imagem, mas sem deixar clara sua responsabilidade. Parte interessada raramente será fonte de informação adequada.

A implantação de TC em moldes semelhantes, com transferência total da decisão à comunidade atingida, exige Defensoria Pública estruturada, o que pode ser um problema onde ela não estiver presente. Sem apelar a certo deslumbramento recente das cortes nacionais, que mostram ignorar problemas e ameaças, recursos tecnológicos podem ser importantes aliados²⁹⁹. Certas categorias de litígios podem ser prevenidas com simples disponibilização de informações claras em linguagem natural simplificada (em contraposição àquela técnica, infensa ao cidadão leigo), que incluem de perguntas frequentes (FAQ) a manuais bem ilustrados, quando for o caso, até inteligência artificial e *chatbots*. Ao lado do custo reduzido, podem ser eficazes na redução do deficit comunicacional, ainda que devam considerar índices de exclusão digital antes do escalonamento.

O Estado – e, a depender do caso, algum outro ator forte o suficiente para eliminar ou amenizar a disparidade das relações – pode sempre construir de maneira dialogada, com participação da comunidade, um termo que assegure certas balizas, como *standards* probatórios e patamares de reparação mínimos. Nesse particular, o TC entre DPMG e Vale é um referencial muito útil que, aliado à tecnologia, deverá aprimorar a resolução de conflitos dessa magnitude.

Uma vez pactuadas cláusulas gerais, para casos simples é viável a abertura de canais diretos via sistemas de resolução de conflitos em rede (ODR's) ou iniciativas pré-processuais semelhantes às utilizadas pelos Tribunais de Justiça, que poderiam incluir a disponibilização de fontes oficiais para esclarecimentos. Ao contrário dos fóruns e outros ambientes nada acolhedores, as ODR's, cuja barreira de acesso é cada vez menor, podem constituir tanto um incentivo à autocomposição como vetor de agilidade processual. A Ouvidoria (*ombudsman*) é outro tipo de ADR capaz de prevenir e tratar disputas enquanto garante acesso à justiça de forma

²⁹⁹ A propósito, verificar item 3.4.

remota. Uso interessante deste método é a arbitragem bancário-financeira (*L'Arbitro Bancario Finanziario* – ABF) criada pelo Banco Central da Itália, um sistema simples, barato, acessível e rápido³⁰⁰. Talvez não sirva para Brumadinho, mas seria útil em conflitos consumeristas de massa, p. ex. No Brasil, Anatel, Aneel e Banco Central têm plataforma para reclamações, mas seu alcance é limitado. O método italiano é sistema pré cognitivo, uma espécie de “mecanismo arbitral brando”, cuja regulação prevê a expedição de parecer não vinculante em causas de até cem mil euros. O procedimento é simples: 1) o interessado preenche formulário e pode juntar documentos; 2) vista para a manifestação do banco; 3) um comitê técnico do mercado, com mandato, decidirá³⁰¹. Não cabe recurso nem serve de prova em juízo; 4) se o Banco não acata, é incluído em lista de site que informa o descumprimento da decisão. O fator reputacional pesa e induz os bancos a respeitarem-nas.

Qualquer seja o método, a regulação específica de cada evento, mediante termo consensual para proteger os litigantes eventuais, é uma alternativa válida à solução judiciária. A porta da judicialização estará sempre aberta, mas, ainda que obediente à lógica participativa, via de regra nos conflitos de grande dimensão convém encará-la como *ultima ratio*. Mesmo entre dois litigantes habituais fortes, situações complexas como as tragédias socioambientais possivelmente serão mais bem tratadas por meios como arbitragem, se puderem arcar com os custos. É o caso dos impasses entre Samarco e a Copasa - Companhia de Saneamento de Minas Gerais.

Certo é que o termo pode ser adaptado a outras realidades, ainda que não se trate de danos ambientais. Os valores de indenização devem reparar integralmente os danos e idealmente devem estar acima da média jurisprudencial, até para combater a ilicitude lucrativa. Ainda que estejam no mesmo patamar³⁰², por si sós certas cláusulas asseguram vantagens aos litigantes eventuais.

As cláusulas que reequilibram o ônus probatório, ao considerar a

³⁰⁰ A despeito do nome, não se confunde com a via arbitral. Informações em: <https://www.arbitrobancariofinanziario.it/homepage/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=3>. Acesso em 06.08.2020.

³⁰¹ Esse aspecto é relevante, caso se pretenda importar o método. No caso de relações desiguais, se a escolha do comitê for paritária o litigante habitual permanecerá em vantagem. O razoável, então, é que os membros sejam representativos, em sua maioria, da parte vulnerável.

³⁰² Se a reparação sequer respeitar os (baixos) parâmetros indenizatórios dos Tribunais de Justiça, tradicionalmente lenientes quanto a ilícitos de litigantes habituais (as instituições financeiras, por exemplo) e no combate à ilicitude lucrativa, é de se concluir que a reparação será insuficiente, com prejuízo à comunidade vulnerável, caso em que não deve ser tolerada.

autodeclaração como meio de prova, idealmente devem ser replicadas. A exauriente apuração dos fatos, em busca da “verdade real”, poderia estender a duração do feito além do razoável. Segundo Barbosa Moreira, “nem o valor *celeridade* deve primar, pura e simplesmente, sobre o valor *verdade*, nem este sobrepor-se, em quaisquer circunstâncias, àquele.”³⁰³ Há de se lembrar que sentença proferida pelo juiz Mário De Paula Franco Júnior na ação nº 1017298-68.2020.4.01.3800, mencionada no item 6.2, flexibilizou critérios probatórios em favor dos atingidos, em sistema de indenização simplificado, justamente pela dificuldade destes de trazer “comprovação categórica, incisiva e contundente nos moldes exigidos pelo Direito Processual Civil dos danos alegados, seja na esfera individual, seja naquele estabelecido pela Fundação Renova na seara administrativa”³⁰⁴. Considere-se, ainda, possibilidade de recurso e efetivo recebimento em data ainda incerta, mesmo para aqueles que acessaram a justiça e tiveram meios para provar fatos ocorridos há tanto tempo. A autodeclaração soluciona o impasse na maioria dos casos.

A reboque disso, outra vantagem para as vítimas é o fato de que o TC destina-lhes valor imediato, enquanto garante a fruição de possíveis ganhos extras futuros na tutela coletiva e reparação adicional de prejuízos imprevistos, tais como dívidas no cheque especial (cláusula 2.30).

Mais do que isso, a lógica do termo implica considerar aspectos secundários, mas importantes, como programas de assistência técnica aos produtores, assistência psicológica (cláusula 2.7), de educação financeira para auxiliar as pessoas no trato do dinheiro recebido (cláusula 2.26), possível realocação da atividade empresarial (cláusula 2.28) e gastos com tributos sobre bens perdidos (cláusula 2.29). O PAIA – Programa de Assistência Integral aos Assistidos também engloba consultoria para compra de imóveis e assistência ao microempreendedor, e é colocado à disposição logo após a assinatura. Não há registros confiáveis sobre a qualidade dos programas, mas informalmente o retorno foi razoavelmente positivo.

Por fim, não se ignore que é uma autocomposição, e ambas as partes necessitam de incentivos para firmá-la. No crime em Brumadinho, a poluidora teve vantagens com a redução dos custos inerentes à judicialização, que puderam ser repassados às vítimas, e controle da reputação organizacional em momento de

³⁰³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Efetividade do processo...”, *op. cit.*, 1997, p. 22.

³⁰⁴ Decisão disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=0a57ca4d6a055b1b1ddc8a87cbd3a9b321983bbb885681ec>. Acesso em: 23.09.2020.

crise. A Vale é uma companhia aberta e, sendo assim, a mitigação das incertezas jurídicas também impactou o seu valor de mercado. Desnudar esse tipo de realidade casuística faz parte do processo de convencimento, mas antes pode ser necessária forte exposição dos *repeat players* para responsabilizá-los perante a opinião pública. O que se quer dizer é que a atuação coletiva contra o litigante habitual, reforçada preferencialmente por consórcio de instituições, não se torna despicienda com os acordos individuais; ao contrário, pode servir de suporte a eles.

Há pelo menos um outro evento de grande repercussão no qual o método foi utilizado. No início de 2020, as Defensorias Públicas da União e de Alagoas e os Ministérios Públicos Federal e de Alagoas firmaram termo de acordo com a Braskem S/A para tratar de reparações individuais. Ao cavar poços profundos para extração de sal-gema, a mineradora teria causado instabilidade no solo e gerado danos estruturais em equipamentos públicos e edificações de milhares de pessoas em bairros na cidade de Maceió. Embora a situação seja diversa, o “Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação”³⁰⁵ originado do “Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”³⁰⁶, aparentemente foi bem sucedido e, inclusive, recebeu um aditivo poucos meses depois. No caso da Braskem, a intenção primordial não foi eliminar a conflituosidade, que permanece, mas garantir via alternativa de reparação adequada e célere às vítimas. Ao final do ano, a imprensa³⁰⁷ divulgou que pouco mais de 8.500 famílias já foram realocadas em decorrência do termo, e que o índice de aceitação das propostas financeiras é de impressionantes 99,8%.

A despeito das críticas, compreensíveis e necessárias para aprimorar o modelo, em ambos os casos nota-se forte validação popular, com nível de resolução muito acima de outros métodos. Em comum há também o fato de que as empresas estavam pressionadas pela opinião pública, houve ações coletivas ajuizadas por instituições públicas em conjunto e que a solução dialogada focou no interesse da

³⁰⁵ A prestação de contas da Braskem está disponível em: <https://www.braskem.com.br/portal/Principal/arquivos/alagoas/entenda-o-caso.pdf>. Especificamente sobre o acordo há esclarecimentos em: <https://www.braskem.com.br/acordo-para-areas-de-risco>. Acesso em: 31.12.2020.

³⁰⁶ Segundo relatos, o TC de Brumadinho foi remetido para a Defensoria Pública de Alagoas para servir de parâmetro, mas os documentos são inconfundíveis e não foi possível atestar que isso ocorreu. O termo de acordo com a Braskem pode ser consultado em: <http://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem/view>. Acesso em: 31.12.2020.

³⁰⁷ “Programa da Braskem realoca 8,5 mil famílias dos bairros de Maceió afetados pela mineração”. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/12/18/programa-da-braskem-realoca-85-mil-familias-dos-bairros-de-maceio-afetados-pela-mineracao.ghtml>. Acesso em 31.12.2020.

população atingida. Também há atendimento individualizado, valores mínimos de reparação, programas de apoio multidisciplinar (psicólogos e assistentes sociais, por exemplo) e, sobretudo, respeito à autonomia negocial. No caso da Braskem, no entanto, o termo não implica assunção de culpa pela empresa e exige a quitação integral dos signatários, o que inviabiliza a reparação integral na hipótese de danos supervenientes.

A natureza voluntária da adesão ao termo e o tratamento digno, que efetivamente considera os interesses e as emoções das partes, encoraja o proceder cooperativo. Desde que assegurado mínimo equilíbrio na relação, é preciso reconhecer a capacidade da população atingida, aliás, para definir os próprios rumos. Se possível, ir além, trabalhar para que membros da comunidade sejam protagonistas no tratamento do conflito, assegurando-lhes voz permanente, na linha do que Gláucia Falsarella Foley entende por justiça comunitária, um “movimento contra-hegemônico a desafiar a imposição de um modelo de realização da justiça monolítico e pretensamente universal”. A autora entende que o Estado deve estimular e coordenar as experiências, resguardada a autonomia comunitária, o que “potencializa a capacidade de transformação social exatamente no local onde os conflitos emergem”. A seu ver, ela é complementar ao sistema oficial, que seria o instrumento apto a proteger direitos e garantir a realização da justiça nas situações extremas e “diante de um acentuado descompasso de poder – seja econômico, social ou político – entre as partes em conflito”³⁰⁸.

Como se viu, mesmo nos ambientes dominados por litigantes habituais, a exemplo dos desastres causados por mineradoras, no qual se faz necessária a intervenção de atores fortes para garantir paridade de armas, é viável inspirar-se nessa prática de realização da justiça não contenciosa e ainda assegurar relação dialógica, menos vertical, com respeito à autonomia comunitária.

³⁰⁸ FOLEY, Gláucia Fausarella. *Justiça comunitária – por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 132 e 194.

CAPÍTULO 8

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A dúvida é autora das insônias mais cruéis. Ao passo que, inversamente, uma boa e sólida certeza vale como um barbitúrico irresistível.” (Nélson Rodrigues)

Só por um delírio de onipotência é cogitável que o Direito resolva tudo. Mesmo no interior do microcosmos jurídico, antever e prevenir litígios é mais importante do que buscar meios adequados para resolvê-los. No entanto, alguma conflituosidade é inerente à dinâmica social e, sendo inevitável, convém à processualística persistir na busca por soluções efetivas. Esta pesquisa focou os conflitos em larga escala, que apresentam complicadores adicionais, e a adequação do método autocompositivo neste contexto.

Para agregar pragmatismo ao estudo, optou-se por abordar o caso de Brumadinho. Havia outros recortes possíveis, como as lides bancárias, de saúde ou telefonia. Só que o desastre de 2019 é evento que, pela dimensão e abruptude, potencializa os problemas da via judicial (sobrecarga, comunicação deficiente, morosidade, óbices probatórios etc.) e, mais do que a facilidade de enxergá-los, interessa a comparação com a tragédia anterior.

Os primeiros capítulos foram reservados à exposição do ocorrido, do termo de compromisso firmado entre DPMG e Vale S/A e, em linhas gerais, do tema da efetividade e seu desenvolvimento até o momento atual. Notou-se que a proteção concreta dos direitos é afetada pelos métodos de resolução aplicados. O capítulo 4 expôs as premissas de quem rechaça a autocomposição no bojo de relações marcadas pela desigualdade. Na sequência, investigou-se a principal alternativa aos acordos individuais, isto é, as potencialidades e embaraços do processo judicial participativo. O capítulo 6 dedicou-se aos impactos do protagonismo judiciário na resolução da catástrofe similar na Bacia do Rio Doce e como o experimento da Renova mostrou-se falho na reparação às vítimas. Ao final, foi destrinchada a opção consensual introduzida pelo TC, referida ao longo da dissertação.

O *design* de um sistema de disputas e a gestão do risco demandam boa regulação, intervenção técnica permanente, plural, organizada e, quando

necessário, punição adequada. No caso das barragens, se algo pode ser deduzido da narrativa nos capítulos 2 e 6 é que vivenciamos “os surpreendentes resultados de antigos planos”³⁰⁹. A complexidade da resposta é evidente, seja pela quantidade colossal e diversidade das lides surgidas, seja pelos óbices de acesso à justiça.

As disparidades econômicas, culturais, técnicas e jurídicas que marcam essas relações comprometem o equilíbrio mínimo de forças que se espera para viabilizar o diálogo e a justa superação do litígio por meio da autocomposição.

O tema, cuja importância é destacada, ganha impulso com o advento de novas tecnologias. Possibilidades como inteligência artificial ou ferramentas para manuseio do *Big Data* e tratamento massivo de dados pessoais tendem a agravar a disparidade, ao potencializar as vantagens dos *repeat players*, como o agravamento do privilégio informacional. A princípio, confirmaria a suposição de Owen Fiss e impulsionaria o ingresso em juízo, pois inevitavelmente melhores resultados seriam obtidos por essa porta; só com esse “arranjo institucional” a vítima estaria protegida de acordos com “vocações para o injusto”. Nesse raciocínio, a autocomposição só poderia favorecer a Vale em detrimento das vítimas, sobretudo quando a métrica é o valor da indenização. Com o devido respeito, esse argumento é equívoco e alicerça o discurso de tom condescendente que substitui o destinatário do serviço público pelo agente público prestador na tomada da decisão.

A via jurisdicional pode ser preferível em alguns casos. O CPC facilitou a aplicação eficiente dos recursos judiciais por meio de gestão processual flexível, proporcional e colaborativa, coordenada pelo magistrado *em colaboração com as partes*. Importa não apenas por abreviar o procedimento, mas acima de tudo por conformá-lo ao direito material e agregar-lhe efetividade, atento às peculiaridades de cada situação, nas esferas coletiva e individual. Não por acaso, o capítulo 5 foi dedicado a explorar esta alternativa.

Só não é razoável supor que o Judiciário teria condições de absorver toda a súbita demanda e entregar decisões justas e efetivas em tempo razoável. Os resultados desse método em conflitos tão abrangentes são questionáveis. Neles há o risco de “queda para a discricionariedade ou um retorno para a segurança do

³⁰⁹ Referência ao trabalho da artista estadunidense Jenny Holzer (*Survival series: “you live the surprise results of old plans”*. 1984. Texto em placa de alumínio, 15,2 x 22,9cm. Disponível em: <https://ocula.com/art-galleries/hauser-wirth/artworks/jenny-holzer/survival-you-live-the-surprise-results-of-old/>. Acesso em: 21.10.2020).

procedimento rígido”³¹⁰, porque é simplesmente impossível que um único juiz dê especial atenção e compreenda as particularidades de tudo o que é posto à sua apreciação. Se a lógica da proporcionalidade na gestão da massa de processos visa justamente aproveitar a “energia judiciária”, no sentido de que os recursos utilizados devem considerar uma reserva do que será necessário para gerir a massa de outros processos, a limitação desta via é esperada. Além da demora, o argumento de que seria sempre preferível ao termo de compromisso por conta de (idealizada) cognição exauriente, única que permitiria reparação integral, não se sustenta.

Tampouco se afirma o inverso, que o acordo seria invariavelmente superior à adjudicação. A justiça da reparação não é dado objetivo, nem todos os prejuízos são quantificáveis. A integralidade do ressarcimento assenta em critérios subjetivos – como reparar a morte de um familiar próximo, o desenvolvimento de patologia a médio e longo prazos ou a perda de um projeto de vida? Mesmo quanto aos prejuízos certos, haverá dúvidas sobre a extensão e o valor deles, ou sobre os danos morais. No TC subjaz a vontade imediata das pessoas envolvidas, e só por isso é opção a ser considerada. Mas não serve de pretexto para desqualificar outras arenas de solução. Nada impede a cumulação delas, a exemplo, aliás, do pleito conjunto de 54 bilhões de reais, mencionado no capítulo 2.2, que foi o estopim das tratativas para o acordo coletivo com a Vale, assinado em 04 de fevereiro de 2021.

Neste debate enxergamos alguma tensão maniqueísta entre, de um lado, a lógica quantitativa, indutora da pseudoconsensualidade – na feliz expressão de Marcelo Barbi Gonçalves – e, de outro, o apelo à autoridade, travestido de “resguardo ao referencial normativo”³¹¹. A ideia é somente encarar a resolução judicial como *ultima ratio* e, acima de tudo, primar pela adequação do método eleito, a critério do signatário.

No que toca à reparação extrajudicial, a grande diferença para Mariana foi a “substituição” da Renova pelos acordos diretos. Mesmo com aprimoramentos ao longo dos anos, que garantiram alguma participação das pessoas atingidas, o modelo da Fundação Renova é rechaçado quase à unanimidade. É um intermediário mais próximo dos agressores, que lhes incrementa o já desigual poder de barganha,

³¹⁰ BIAVATI, Paolo. “Flexibilidade, simplificação e gestão do processo civil: a perspectiva italiana”. Tradução de Gabriela Kazuel Ferreira Eberhardt Francisco. In: BONATO, Giovanni; SICA, Heitor Vitor Mendonça; CINTRA, Lia Carolina Batista (Coord.). *Colóquio Brasil-Itália de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 237.

³¹¹ GONÇALVES, Marcelo Barbi. *Op. cit.*, p. 119.

ao invés de promover o contrário³¹², além de gerar atrasos e custos evitáveis.

Os acordos diretos surgiram como alternativa, ante a óbvia conclusão de que a reparação tardia e parcial era intolerável, tanto quanto a reincidência da Vale. O lema “Mariana nunca mais”, finalmente, pode ser concretizado.

Um acordo satisfatório depende de fatores vários. Voluntarismo sem poder de barganha, preparo correto ou interlocução permanente com o destinatário pode desandar numa via de baixa qualidade, a incorrer no modelo temido por Owen Fiss e Marcelo Barbi Gonçalves. É improvável o indivíduo, sozinho ou em pequeno grupo, compor o litígio em condições tão favoráveis ou melhores do que aquelas contidas no termo firmado por DPMG e Vale S/A. O bom resultado pressupõe relações minimamente paritárias. Nas assimétricas, exige-se intervenção de atores suficientemente fortes. É necessário ponderar o forte desbalanceamento de poder quando litigantes eventuais enfrentam habituais. Em situações como a dos rompimentos de barragens, o Poder Público deve, sim, fomentar iniciativas ou atuar diretamente em prol do litigante eventual, preferencialmente com esforços coordenados, para coibir abusos, elevar as chances de nivelamento e possibilitar, com isso, a obtenção de resultado socialmente efetivo.

Cada qual a seu modo, valeram-se da metodologia a DPMG e o MPT em Brumadinho, e, em linhas gerais, o consórcio formado por Defensorias e MPs em Alagoas, no caso da Braskem. Como exige anuência do infrator, um plano de ação governamental pode vir a calhar. Nessas situações, circunstâncias eventualmente contribuíram, mas em todas houve pressão popular, ampla cobertura da mídia e esforço conjunto na seara coletiva. Foi preciso trabalhar os incentivos ao litigante habitual além da esfera do simples convencimento.

As premissas adotadas no TC foram a centralidade do interesse das vítimas, o que implica legar a elas a decisão final, e a tempestiva retomada do seu projeto de vida. Os métodos à sua disposição não se distinguem tanto pelos parâmetros indenizatórios, ainda que os valores sejam superiores à média jurisprudencial. O *discrímen* maior se dá pelo momento da sua percepção (imediate ou ao final de processo cuja duração exata é imprevisível) e na forte atenuação da carga probatória sobre as famílias atingidas. Além disso, são relevantes o custo, a disponibilização de programas assistenciais, as garantias de complementação,

³¹² Neste ponto, são retomadas as conclusões de ROLAND, Manoela Carneiro *et. al.* “Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos...”, *op. cit.*, 2018.

quando necessário, e aproveitamento de ganhos extras na esfera coletiva, mesmo após assinatura. Por fim, o acompanhamento periódico facilita o ajuste contínuo aos reclames da comunidade.

A Defensoria Pública também se coloca à disposição das pessoas atingidas para ajuizar a ação, caso preferam, mas houve opção quase unânime pelo acordo. Seria conveniente investigar a fundo as razões, já que os signatários não têm grandes empecilhos de acesso à justiça. Se por um lado pode ser creditada à descrença no Judiciário, necessidades imediatas ou desconhecimento, por outro esse entusiasmo com o meio autocompositivo contradiz o padrão de comportamento nacional. A sociedade brasileira é marcada por autoritarismo latente, apesar de paradoxalmente se enxergar “cordial”³¹³, o que parece contribuir para manter nossa postura adversarial em patamar insuportável. Não obstante, e apesar das críticas iniciais, a adesão ao TC foi maciça. Certo é que a acolhida, ainda que por mera conveniência, ratifica o interesse social na estratégia.

O método depende de um documento elaborado com extrema cautela, adaptado ao caso concreto, cujas cláusulas devem dialogar com normas protetivas e ser favoráveis ao litigante eventual. “Reparação integral” pode ser conceito fluido, mas há consenso favorável a parâmetros objetivos, claros, e indenização elevada, de preferência para combater também a ilicitude lucrativa. Em outras palavras, deve *favorecer explicitamente* a parte fragilizada, a ponto de não justificar o ingresso em juízo na maioria das vezes. Quando possível, a participação *prévia* da comunidade é fator de legitimação, mas, como se viu, seu diferimento para etapa posterior não impede o uso, desde que haja transparência na execução e o texto seja permeável a mudanças, via aditivos ou por admitir a complementação futura dos valores.

Foi dito que falta ao Judiciário a tomada de consciência de que, antes de um Poder, é *serviço público* direcionado a solver disputas. Guardadas as devidas proporções, a nota pode ser estendida a outras instituições do sistema de justiça. A crítica genérica à autocomposição em Brumadinho pressupõe baixa permeabilidade às considerações e necessidades dos usuários. Não há razão para que instituições

³¹³ No sentido desenvolvido por Sérgio Buarque de Holanda no livro "Raízes do Brasil". Segundo Lilia Schwarz, "cordialidade nada teria a ver - como queria Cassiano Ricardo - com 'bondade', significando antes um alerta contra nossa aversão ao formalismo e a convencionalismos sociais". Para Holanda "cordialidade não significava 'boas maneiras e civilidade'. Na civilidade, dizia ele, 'há qualquer coisa de coercitivo... é justamente o contrário de polidez'" In: SCHWARCZ, Lilia Moritz. "Sérgio Buarque de Holanda e essa tal de "cordialidade". *Ide (São Paulo) [online]*. 2008, vol.31, n.46, pp. 83-89. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/ide/v31n46/v31n46a15.pdf>. Acesso em: 25.07.2020.

de Estado capturem a decisão final. A elas incumbem políticas públicas para fomentar alternativas, garantir proteção especial ao vulnerável e comunicar de forma apropriada acerca das opções disponíveis e, inclusive, sobre o funcionamento do sistema de justiça, sem recair na tentação de limitar a autonomia das partes nem sacralizar as ADRs.

A forte preferência pelos acordos é constatação das mais relevantes. A homologação de todos eles pelo Judiciário, que em tese serviu como freio e contrapeso, idem. No mínimo, indica a adequação da metodologia, pois havia outras portas à disposição das partes. Uma vez promovida educação em direitos e eliminada, como foi, a hipótese do abuso de direitos pela Vale S/A, se o prejuízo de uma decisão “errada”, o que quer isso signifique, será suportado pelo indivíduo, não soa razoável limitar sua esfera de autonomia negocial. O inverso significa infantilizá-lo na tomada de decisão e tornar superlativa a vontade de terceiros, em detrimento do seu direito individual, cujos reflexos patrimoniais são disponíveis por essência. Frear o avanço da consensualidade no direito público é equívoco, em especial porque subestima o principal envolvido, o usuário do serviço-justiça.

Agimos movidos por interesses e recompensas. Além da retórica, é proveitoso mostrar a todos os envolvidos, inclusive os profissionais que lhes assessoram, que a via jurisdicional pode ser uma alternativa razoável em algumas situações, mas deve ser vista como medida excepcional. Aliás, se muitos qualificam, por vezes injustamente, o Judiciário de moroso, caro e indiferente às necessidades das partes, e elas próprias têm condições de obter resposta mais favorável e célere a seus interesses, então não se justifica utilizá-lo. Que a porta do acesso à justiça esteja sempre aberta indistintamente a todos, mas não seja a única.

Em síntese, o estudo comparativo das tragédias em Mariana e Brumadinho prova ser viável a autocomposição naqueles cenários. Mais: a análise do termo favorece a conclusão de que, *como estruturado*, é *quase sempre* preferível à via judicial. A adequação à realidade de cada vítima, a seu exclusivo alvedrio, tornou-se possível a partir da interveniência de atores externos que amenizaram a disparidade de armas e, por decorrência, garantiram a favorabilidade das cláusulas. Justamente porque a metodologia é adaptável, são fundamentais a permeabilidade às críticas e o escrutínio público, inclusive como mecanismo de pressão por acordos mais favoráveis. Afinal, o documento está assentado na lógica pragmática do real, da justiça possível; não no plano do desejo, onírico.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: André Gomma de Azevedo. (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. Brasília: Editora Grupos de Pesquisa, 2003, v. 02, p. 175-199.

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria geral do processo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ANDRADE, Érico. “A contratualização do processo”. In: Fernando Gonzaga Jayme, Gláucio Maciel Gonçalves, Juliana Cordeiro de Faria, Marcelo Veiga Franco, Mayara de Carvalho Araújo, Suzana Santi Cremasco (Org.). *Processo Civil Brasileiro - Novos Rumos a partir do CPC/2015*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2016, v. 01, p. 47-65.

ANDRADE, Érico. “Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015”. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 76, 2020, p. 183-212.

ALMEIDA, Fábio Portela Lopes de. A teoria dos jogos: uma fundamentação teórica dos métodos de resolução de disputa. In: André Gomma de Azevedo (org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. Brasília: Editora Grupos de Pesquisa e Maggiore Editora, 2003, v. 02, p. 175-199.

Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais. *CPI da Barragem de Brumadinho - relatório final*. Relator Deputado André Quintão. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-rompimento-da-barragem-de-brumadinho/documentos/outros-documentos/relatorio-final-cpi-assem-bleia-legislativa-mg>>. Acesso em 28.03.2020.

ARAUJO, Mayara de Carvalho; SOUZA, Cláudia Maria Gomes de; JORGE, Ana Carolina Ramos; JAYME, Fernando Gonzaga. *A atuação do advogado na*

autocomposição de conflitos de acordo com o novo CPC e a Lei de Mediação. Revista Eletrônica - Tribunal Regional do Trabalho do Paraná, v. 53, p. 59, 2016. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/98218/2016_jorge_anacarolina_atuacao_advogado.pdf?sequence=1> Acesso em 20.08.18.

BECKER, Fernanda Elisabeth Nöther; ROSA, Alexandre Morais da. “As Custas Judiciais como Mecanismo de Desincentivo à Litigância Abusiva.” *Encontro de Administração da Justiça: anais do ENAJUS 2018*. GUIMARÃES, Tomas de Aquino Guimarães; GOMES, Adalmir de Oliveira; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo (Orgs.). Brasília: IBEPES, 2018. Disponível em: <<http://www.enajus.org.br/anais/as-custas-judiciais-como-mecanismo-de-desincentivo-a-litigancia-abusiva>>. Acesso em: 26.08.2018.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BIAVATI, Paolo. “Flexibilidade, simplificação e gestão do processo civil: a perspectiva italiana”. Tradução de Gabriela Kazuel Ferreira Eberhardt Francisco. *In*: BONATO, Giovanni; SICA, Heitor Vitor M.; CINTRA, Lia Carolina Batista (Coord.). *Colóquio Brasil-Itália de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodivm, 2016.

BOWKER ASSOCIATES, SCIENCE & RESEARCH IN THE PUBLIC INTEREST. *Samarco dam failure largest by far in recorded history*. Disponível em: <<https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/>>. Acesso em: 18.08.2020.

BRASIL. ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. *Relatório de segurança de barragens 2019*. Brasília: ANA, 2020. Disponível em: <http://www.snisb.gov.br/portal/snisb/relatorio-anual-de-seguranca-de-barragem/2019/rsb19-v0.pdf>. Acesso em: 20.09.2020.

BRASIL. ANM – Agência Nacional de Mineração. *SIGBM - Sistema Integrado de Gestão de Barragens de Mineração*. Disponível em: <https://app.anm.gov.br/SIGBM/Publico/GerenciarPublico>. Acesso em: 09.10.2020.

BRASIL. CNJ – Conselho Nacional de Justiça; CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-brumadinho/descricao-brumadinho>. Acesso em: 08.10.2020

BRASIL. CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2020: ano-base 2019*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-v2-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Brasília: CNJ, 2020. Acesso em: 30.08.2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. *IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015.

BRITTO, Cláudia Aguiar Silva. “Dos totens às vestes talares: os atores processuais (des)conhecem o que é democracia?” *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 1, p. 174-192, abr. 2020.

BUCCI, Eugênio. “Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas”. *MATRIZES*, v. 13, n. 2, p. 45-60, set. 2019.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (Collaborative Law): “mediação sem mediador”. In: *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, p. 725-742, 2018.

CANTOARIO, Diego Martinez Ferverza. “O acesso à Justiça como pressupostos da paridade de armas entre os litigantes no processo civil”. In: RÉ, Aluísio Lunes Monti Ruggeri; REIS, Gustavo Augusto Soares dos (Org.). *Temas aprofundados da Defensoria Pública*. Vol. 2. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 345-376.

CAPONI, Remo. “O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas”. *Revista de Processo*, vol. 192. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 397-415.

CARVALHO, Délton Winter de. “Brumadinho, 2019: análise das narrativas de uma catástrofe a partir do Direito dos Desastres”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1002, p. 87 – 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/2019.

CARVALHO, Délton Winter de. “Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais”. *Revista de Direito Ambiental*, v. 67, p. 107-145. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CARVALHO, Leandro Coelho de. “Ineficiência 2.0 - Reflexões sobre o *deficit* tecnológico da Administração Pública a partir da proteção aos dados pessoais do usuário”. *Revista da Defensoria Pública de Minas Gerais*, v.3, p.36-43, 2018.

CARVALHO, Leandro Coelho de. “Perspectiva crítica dos acordos em Brumadinho”. *Revista da Defensoria Pública de Minas Gerais*, v.4, n.º 6, p. 19-36, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHADE, Jamil. “Relatoria da ONU: Mariana e Brumadinho revelam "farsa da justiça". *Uol*, 17.09.2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/09/17/relatoria-da-onu-mariana-e-brumadinho-revelam-farsa-da-justica.htm>. Acesso em: 20.10.2020.

COELHO, Fábio Alexandre; QUINAIA, Cristiano. “Processo eletrônico: perspectivas de eliminação das etapas mortas do procedimento”. *Revista da EMESC*, v. 24, n.30, 2017, p. 269-284.

COELHO, Tádzio Peters. “Dilemas e obstáculos na economia de Brumadinho frente à minério-dependência”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 29-33, abril/2020. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19.10.2020.

CORDEIRO, Windsor Malaquias. *O Dever de cooperação no Direito Processual Civil: propostas para a promoção de sua eficácia e efetividade*. Dissertação

(mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Ximenes Lopes versus Brasil* (Sentença de 4 de julho de 2006). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 17.11.2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao código de processo civil*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 41.

DARLINGTON, Shasta; GLANZ James; ANDREONI, Manuela; BLOCH, Matthew; PEÇANHA, Sergio; SINGHVI, Anjali; GRIGGS, Troy. “A Tidal Wave of Mud”. *The New York Times*, Nova Iorque (EUA), 12.fev.2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/02/09/world/americas/brazil-dam-collapse.html>. Acesso em: 12.07.2020.

DAVIS, PETER. “Aberfan - Continuing Lessons from Yesteryear?“. *Alert*, Vol. Winter 2019, p. 21-26. Disponível em: <https://research.edgehill.ac.uk/en/publications/aberfan-continuing-lessons-from-yesteryear>. Acesso em: 06.10.2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Acordo extrajudicial alcança mais de 500 famílias e garante a oportunidade do recomeço em Brumadinho*. Defensoria Pública de Minas Gerais, Belo Horizonte, 15 de abril de 2020. Disponível em: <<https://defensoria.mg.def.br/index.php/2020/04/15/acordo-extrajudicial-alcanca-mais-de-500-familias-e-garante-a-oportunidade-do-recomeco-em-brumadinho/>>. Acesso em: 03.nov. 2020.

DELFINO, Lúcio. “Cooperação processual: Inconstitucionalidades e excessos argumentativos – Trafegando na contramão da doutrina”. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, ano 24, n. 93, p. 149-168, jan./mar. 2016.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. “Justiça Multiportas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos”. In: *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, p. 37-66, 2018.

DIDIER JR., Fredie. “Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo.” *Revista de Processo*, v. 36, n. 198, p. 213-225, ago. 2011.

DIEGA, Guido Noto La. “Against the dehumanisation of decision-making: algorithmic decisions at the crossroads of intellectual property, data protection, and freedom of information”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 9 (1), 2018. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4677>>. Acesso em 20.06.2019.

EARTHWORKS; INSTITUTE FOR POLICY STUDIES; LONDON MINING NETWORK; MININGWATCH CANADA; TERRA JUSTA; WAR ON WANT; YES TO LIFE NO TO MINING. *Voices From the Ground – How the global mining industry is profiting from the CoVid-19 pandemic*. Disponível em: <https://www.earthworks.org/cms/assets/uploads/2020/06/Snapshot-Covid-report-4MB.pdf>. Acesso em 09.09.2020.

ESTEVEES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. *Princípios institucionais da Defensoria Pública*. 3. ed. Forense: Rio de Janeiro, 2018.

FARAH, Leonard. *Além da lama: O emocionante relato do capitão dos Bombeiros que atuou nas primeiras horas da tragédia em Mariana*. Belo Horizonte: Vestígio, 2019.

FEINBERG, Kenneth R. “Reexamining the Arguments in Owen M. Fiss, Against Settlement”. *Fordham Law Review*, v. 78, p. 1171-76, 2009. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol78/iss3/4>>. Acesso em: 11.08.2018.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Getting to yes – negotiating agreement without giving in*. 3. ed. Nova York: Penguin Books, 2011.

FISS, Owen. "Against settlement". *Yale Law Journal*, v.93, p. 1073-90, 1984. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1215>. Acesso em: 10.07.2020.

FISS, Owen. "The history of an ideia". *Fordham Law Review*, v. 78, p. 1273-80, 2009. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2332&context=fss_papers>. Acesso em: 10.07.2020.

FOLEY, Gláucia Fausarella. *Justiça comunitária – por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

FORTES, Pedro Rubim Borges; OLIVEIRA, Pedro Farias. "A Insustentável Leveza do Ser? A quantificação do dano moral coletivo sob a perspectiva do fenômeno da ilicitude lucrativa e o caso Dieselgate". *Revista IBERC*, Minas Gerais, v. 2, n. 3, p. 1-30, set./dez. 2019.

FRANCO, Diogo Soares de Melo. *Proposta de metodologia multicritério como ferramenta para formulação e execução de políticas públicas para barragens de mineração e indústria em Minas Gerais*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Cartografia, 2019.

FRANCO, Marcelo Veiga. *Processo justo: entre efetividade e legitimidade da jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. *Análise das Matrizes de Danos no Contexto da Reparação do Desastre do Rio Doce*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

FGV – Fundação Getúlio Vargas; AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros. *Estudo da imagem do Judiciário brasileiro*, dez/2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22.07.2020.

GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. "Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the

political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda”. *FGV Direito SP Research Paper*, n.º 158, jul/2017. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2998779>. Acesso em: 09.06.2020.

GABBAY, Daniela Monteiro; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. “Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting”. *FGV Direito SP Research Paper*, n.º 141, 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2716242>. Acesso em: 07.06.2020.

GALANTER, Marc. “Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change”. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. *Impacts of COVID-19 on Justice Systems*. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/impacts-of-covid-19/>. Acesso em: 13.05.2020.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel. “Direito e Tempo”. *In: Jayme, Fernando Gonzaga; Faria, Juliana Cordeiro de; Lauer, Maira Terra (Org.). Processo civil: novas tendências: homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira*, 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 281-293.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; BRITO, Thiago Carlos de Souza. “Gerenciamento dos processos judiciais: notas sobre a experiência processual civil na Inglaterra pós-codificação”. *Revista Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, n. 66, 2015, p. 291-326.

GONÇALVES, Gláucio Ferreira Maciel; FRANCO, Marcelo Veiga. “As novas modalidades de produção antecipada da prova do Código de Processo Civil de 2015: o *discovery* ‘à brasileira’”. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, vol. 4, n.º 5, maio.2020, p. 259-276.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. “Meios alternativos de solução de controvérsias: verdades, ilusões e descaminhos no novo Código de Processo Civil”. *Revista da*

EMERJ, v. 19, n. 75, p. 96-130, jul-set 2016.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA. *Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) Brasil 2018: resultados preliminares*. Disponível em: http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em 04.06.2020.

KOCHEM, Ronaldo. “Introdução às raízes históricas do princípio da cooperação (kooperationsmaxime)”. *Revista de Processo*, n. 251, p. 75-111, jan. 2016.

KOKKE, Marcelo. “Justiça ambiental e o desastre de Brumadinho”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1010, p. 119-136. São Paulo: Revista dos Tribunais, dez/2019.

LÓPEZ, Santiago Ramírez. “Informing Consent: Giving Control Back to the Data Subject from a Behavioral Economics Perspective”. *JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 9 (1), 2018. Disponível em: <<https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-9-1-2018/4678>>.

MACIEL, Alice. “Raposa no galinheiro”. *Agência Pública*, 5 de setembro de 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/09/raposa-no-galinheiro/>. Acesso em: 30.09.2020.

MACHADO, Daniel Carneiro. “A ineficácia das reformas processuais diante do uso patológico do Poder Judiciário pelos chamados “litigantes habituais”. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5166, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59960>>. Acesso em: 18 ago. 2018.

MAGALHÃES, Aylton Rodrigues. “A atuação da Defensoria Pública em busca da reparação às violações decorrentes da tragédia do rompimento da barragem em Brumadinho”. In: SIMÕES, Lucas Diz; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar (org.). *Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2020, p. 165-182.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e*

illegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MAY, P.; ALONSO, L.; BARBOSA, F.A.R.; BRITO, M.C.W.; LAUREANO, F.V.; MAROUN, C.; SÁNCHEZ, L.E.; KAKABADSE, Y. *Integração da perspectiva da mudança climática na restauração da Bacia do Rio Doce* Relatório Temático nº 2 do Painel do Rio Doce. Gland, Suíça: UICN. 2020. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-018-En.pdf>. Acesso em: 18.09.2020.

MENDES, Conrado Hubner (coord.) *et al. Relatório Analítico Propositivo Justiça Pesquisa: Direitos e Garantias Fundamentais – Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 25.07.2020.

MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; PINTO, Raquel Giffoni. “Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00051219>. Acesso em 07.09.2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. “MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova”. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.htm>. Acesso em: 07.03.2021.

MITIDIERO, Daniel. “A colaboração como norma fundamental do novo processo civil brasileiro.” *Revista do advogado*, n. 126. São Paulo: AASP, 2015, p. 47-52.

MITIDIERO, Daniel. “Processo justo, colaboração e ônus da prova”. *Revista TST*. Brasília, vol. 78, n. 1, jan/mar 2012, p. 67-77.

MONTEIRO, Karla. “A cidade onde o tempo parou”. *Revista Piauí*, 27.05.2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/cidade-em-que-o-tempo-parou/>>. Acesso em: 26.11.2020.

MONTEIRO, Karla. “Medo é laranja para quem espera avalanche marrom”. *Revista Piauí*, 21.05.2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/medo-e-laranja-para-quem-espera-avalanche-marrom/>>. Acesso em: 26.11.2020.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Efetividade do processo e técnica processual”. *Temas de direito processual civil: sexta série*. São Paulo: Saraiva, 1997.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Miradas sobre o processo civil contemporâneo”. *Temas de direito processual civil: sexta série*. São Paulo: Saraiva, 1997.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Notas sobre o problema da “efetividade” do processo”. *Temas de direito processual civil: terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 27-41.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da Justiça: alguns mitos”. *Temas de direito processual: oitava série*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Por um processo socialmente efetivo”. *Revista de Processo*, vol. 105. São Paulo: RT, 2002, p. 181-190.

MOURA, Júlia. “Um ano após Brumadinho, Vale recupera valor que tinha antes da tragédia”. *Folha de São Paulo*, 17.jan.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/um-ano-apos-brumadinho-vale-recupera-valor-que-tinha-antes-da-tragedia.shtml>. Acesso em: 15.10.2020.

NEVES, Luiz Paniago. *Segurança de Barragens: Legislação federal brasileira em segurança de barragens comentada*. Brasília: Agência Nacional de Mineração, 2018.

Disponível em: <http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/e-book-livre-legislacao-federalbrasileira-em-seguranca-de-barragens-autor-luiz-paniago-neves>. Acesso em: 10.10.2020

NUNES, Dierle; LUD, Natanael; PEDRON, Flávio Quinaud. *Desconfiando da imparcialidade dos sujeitos processuais: um estudo sobre os vieses cognitivos, a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena; MELLO, Ana Flávia Chaves Vaz de; AMARAL, Tayná Pereira. A conciliação como concretização do acesso à justiça. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3. Região*, v. 53, n. 83, 2011.

PAMPLONA, Nicola; MOURA, Júlia. “Vale anuncia R\$ 12,4 bilhões em remuneração a acionistas”. *Folha de São Paulo*, 11.set.2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/vale-anuncia-r-124-bilhoes-em-remuneracao-a-acionistas.shtml>. Acesso em: 15.10.2020.

PEREIRA, Dulce Maria; FREITAS, Suzy Magali Cabral de; GUIMARÃES, Hellen Oscarina Ramos; MÂNGIA, André Alckmin Magalhães. *Brumadinho: muito mais do que um desastre tecnológico*. 2019, p.1-12. Disponível em: 10.13140/RG.2.2.23813.60643. Acesso em 02.11.2020.

PICCELLI, Paulo Roberto Athie. “Dano punitivo, lesão lucrativa e danos bagatelares”. *Revista dos Tribunais*, vol. 1013, 2020, p. 21-61.

PILEGGI, Bruno Vinciprova; SODRÉ, Marcelo Gomes. “Deslocados ambientais e proteção dos Direitos Humanos”. *Revista de Direito Ambiental*, v. 97. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan-mar/2020, p.17-35.

PINHO, Ângela. “Vagas em direito disparam após MEC facilitar a abertura de novos cursos”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 abril 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/vagas-em-direito-disparam-apos-mec-facilitar-a-abertura-de-novos-cursos.shtml>. Acesso em: 15.06.2019

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; ALVES, Tatiana Machado. “A cooperação no novo código de processo civil: desafios concretos para sua implementação”. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. 15, jan./jun. 2015.

POLIGNANO, Marcus Vinicius; LEMOS, Rodrigo Silva. “Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: impactos socioambientais na Bacia do Rio Paraopeba”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 37-43, abril/2020. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.10.2020.

PORTO, Sérgio Gilberto. *Processo civil contemporâneo: elementos, ideologia e perspectivas*. Salvador: JusPodivm, 2018.

RAATZ, Ígor. *Autonomia privada e processo: liberdade, negócios jurídicos processuais e flexibilização procedimental*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

RAGAZZI, Lucas; ROCHA, Murilo. *Brumadinho: a engenharia de um crime*. Belo Horizonte: Letramento, 2019.

RAYOL, Rayane Araújo C. Branco; GOMES, Ana Virgínia Moreira. “O tabelamento do dano extrapatrimonial na Lei 13.467/2017 e a mitigação da função preventiva de sua reparação”. *Revista de Direito do Trabalho*, vol. 203, 2019, p. 97-124.

RECH, Adir Ubaldo; SANTOS, Sandrine Araújo. “Desastres ambientais de Mariana e Brumadinho: a mitigação dos riscos pelo plano diretor do município”. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 9, n. 3, set./dez. 2019, p. 7-32.

REIS, Émilien Vilas Boas; GUSMÃO, Leonardo Cordeiro de. “Participação democrática em incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR): Uma análise a partir de IRDR suscitado pela Samarco”. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 38, p. 83-106, maio/agosto 2019. Disponível em: <http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/03/DIR38-06.pdf>. Acesso em: 24.12.2020.

RHODE, Deborah L; EATON, Kevin; PORTO, Anna. "Access to Justice Through Limited Legal Assistance". *Northwestern Journal of Human Rights*, vol. 16, 2018. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol16/iss1/1>. Acesso em: 05.06.2020.

RIDLEY, Kirstin; SHABALALA, Zandi. "BHP labels \$6.3 billion UK case over Brazil dam failure pointless", *Reuters*, 22.07.2020. Disponível em: <https://uk.reuters.com/article/us-bhp-britain-court-dam/bhp-labels-6-3-billion-uk-case-over-brazil-dam-failure-pointless-idUKKCN24N187>. Acesso em 21.09.2020.

RIDLEY, Kirstin. "Restoration after 2015 Brazil dam burst behind schedule: U.N. expert". *Reuters*, 16.09.2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-bhp-grp-brazil-dam-idUSKBN2673L6>. Acesso em 22.10.2020.

ROCHA, Jorge Bheron; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; MAIA, Maurilio Casas. *Custos vulnerabilis: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis*. Belo Horizonte: CEI, 2020.

ROLAND, Manoela Carneiro; JÚNIOR, Luiz Carlos Silva Faria; MANSOLDO, Felipe Fayer; SENRA, Laura Monteiro; FERREIRA, Lívia Fazolatto. "Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas: Uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de Fundão". *Revista Versos*, 2018, v. 2, n. 1, p. 3-35.

ROSA, Alexandre Morais da. *Guia do Processo Penal conforme a teoria dos jogos*. 6ª ed. Florianópolis: EMais, 2020.

ROSSI, Amanda. "Fragmentos de vida e morte". *Revista Piauí*, 19.11.2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/fragmentos-de-vida-e-morte/>. Acesso em: 7.10.2020.

ROSSI, Amanda; BUONO, Renata. "A violência da lama". *Revista Piauí*, 25.11.19. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/violencia-da-lama/>. Acesso em: 7.10.2020.

RÚA, Mónica María Bustamante; MUÑOZ, Santiago Ángel; ARISTIZÁBAL, Julián Andrés Giraldo; TAPIERO, Jorge Iván Marín. “Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) e Inteligencia Artificial (IA) para la Solución de Controversias en Línea (SCL): Uma Apuesta por la Descongestión en la Administración de Justicia”. *The Law, State and Telecommunications Review*, Brasília, v. 12, nº. 1, p. 77-112. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDET/article/download/25808/25493/>. Acesso em 08.06.2020.

SANTOS, Bráulio de Magalhães. “Acesso a direitos: da declaração à efetividade”. In: *Programa Mediação de conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes, 2011, p. 125-30.

SERRA, Cristina. *Tragédia em Mariana: A história do maior desastre ambiental do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Franklyn Roger Alves. “Os novos paradigmas do Código de Processo Civil de 2015”. In: SILVA, Franklyn Roger Alves (Org.). *CPC/2015: Perspectiva da Defensoria Pública*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 25-33.

SILVA, Mariano Andrade da; FREITAS, Carlos Machado de; XAVIER, Diego Ricardo; ROMÃO, Anselmo Rocha. “Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho”. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 72, n. 2, p. 21-28, abril/2020. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08.10.2020.

SOUSA, José Augusto Garcia de. *A tempestividade da justiça no processo civil brasileiro: repercussão no sistema, desenho constitucional e dimensão conflituosa*. Salvador: JusPodivm, 2020.

STÖBER, Michael. “Os meios alternativos de solução de conflitos no direito alemão e europeu: desenvolvimento e reformas”. Trad. Antônio do Passo Cabral e Letícia Studzinski. *Revista de Processo*. vol. 244, p. 361-380. São Paulo: Revista dos Tribunais, jun.2015.

STRECK, Lênio Luiz; DELFINO, Lúcio; BARBA, Rafael Giorgio Dalla; LOPES, Ziel Ferreira. “O ‘bom litigante’ – Riscos da moralização do processo pelo dever de cooperação do novo CPC”. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, ano 23, n. 90, p. 339-354, abr/jun 2015.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Conflito de Competência n.º 144.922/MG. Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada). J. 22.06.2016. DJe 09.08.2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 1.354.536/SE. Segunda Seção. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. J. 26.03.2014. DJe 05.05.2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Embargos declaratórios no Recurso Especial n.º 1.712.163/SP. Segunda Seção. Rel. Min. Moura Ribeiro. J. 25.09.2019. DJe 27.09.2019.

SUSSKIND, Richard. *Tomorrow's lawyers: an introduction to your future*. 2ª. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

TALAMINI, Eduardo. “A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015”. In: *Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 275-297.

TARTUCE, Fernanda. “Mediação extrajudicial e indenização por acidente aéreo: relato de uma experiência brasileira”. *LeX Humana*, v. 4, p. 32-48, 2012.

THEODORO JR., Humberto. *Curso de direito processual civil*, vol. 1. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

THEODORO JR., Humberto. “Direito fundamental à razoável duração do processo”. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre, v. 5, n. 29, 2009.

THEODORO JUNIOR, Humberto; ANDRADE, Érico. “Impactos da Constituição

Federal na evolução do processo civil”. *30 anos da CF e o direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 303-355.

THEODORO JUNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

THEODORO JR., Humberto. “Processo justo e contraditório dinâmico”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n. 2, p. 69-71, jan/jun 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 1.0273.16.000131-2/001. Segunda Seção Cível. Rel. Des. Amauri Pinto Ferreira. J. 29.08.2018. DJe 13.09.2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL – 1ª REGIÃO (12ª Vara Federal Cível). Decisão interlocutória. Ação civil pública n.º 0069758-61.2015.4.01.3400 (f. 9.529). Mário de Paula Franco Júnior, DJe 11.02.2020.

TUNCAK, Baskut. “Implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and wastes”, p. 10 e 18. *United Nations*, 05.08.2020. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/205/17/PDF/N2020517.pdf?OpenElement>. Acesso em 23.10.2020.

VARGAS, Cirilo Augusto. *A defesa técnica processual: estudo comparado entre o direito brasileiro e o norte-americano*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

VARGAS, Cirilo Augusto. “Notas sobre o problema da litigância contida”. *Juris Plenum*, ano XVI, n. 92. Caxias do Sul: Editora Plenum, mar./abr. 2020, p. 7-28.

VERGILIO, Cristiane dos Santos; LACERDA, Diego; OLIVEIRA, Braulio Cherene Vaz de *et al.* “Metal concentrations and biological effects from one of the largest mining disasters in the world (Brumadinho, Minas Gerais, Brazil)”. *Scientific Reports*, v. 10, p. 1, 2020. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41598-020-62700->

w#citeas. Acesso em: 05.11.2020.

VIANA, Thaís Costa Teixeira. *A resolução consensual na tutela processual coletiva ao meio ambiente: perspectivas para a reparação do dano ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WANDERLEY, Luiz Jardim *et al.* “Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: aspectos econômicos, políticos e socio ambientais”. *Ciência e Cultura*. São Paulo, v. 68, n. 3, p. 30-35, set/2016. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07.09.2020.

WATANABE, Kazuo. “Acesso à justiça na sociedade moderna”. *Participação e processo*. São Paulo: RT, 1988, p. 128-135.

WENDPAP, Friedmann. “O Documento Técnico 319 do Banco Mundial e o Judiciário na América Latina”. *Consultor Jurídico*, 14.jan.2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-14/segunda-leitura-documento-319-banco-mundial-judiciario-america-latina>. Acesso em: 28.05.2020.

WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index (2019)*. ADAMS, Kate, et al. (Org.). Washington, EUA, 2019. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>. Acesso em: 14.06.2019.

ANEXO

TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE DPMG E VALE S/A



TERMO DE COMPROMISSO

TERMO DE COMPROMISSO, FIRMADO ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A VALE SA

AS PARTES

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (doravante denominada apenas "Defensoria Pública"), CNPJ 05.599.094/0001-80, com sede à Rua Guajajaras, 1707, Bairro Barro Preto – Belo Horizonte/MG, por intermédio dos Defensores Públicos que adiante subscrevem, com fundamento no artigo 5º da Lei Complementar 65/2003, assim como no uso de suas demais atribuições legais; e

VALE SA (doravante denominada apenas "VALE"), empresa mineradora inscrita no CNPJ sob o nº 33.592.510/0001-54, com sede na Praia do Botafogo, 186, Rio de Janeiro/RJ, neste ato devidamente representada por seus Representantes Legais abaixo assinados,

Sendo as signatárias, quando referidas isoladamente, denominadas "PARTE" e quando referidas em conjunto, denominadas "PARTES",

I - considerando que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, dos necessitados, na forma dos arts. 5º, LXXIV e 134 da Constituição da República, bem como do art. 2º da Lei Complementar 65/2003;

II – considerando que a Defensoria Pública tem como função promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflitos de interesses, nos termos do art. 5º, inc. I da Lei Complementar 65/2003;

III – considerando que a Defensoria Pública possui legitimação ativa para a propositura de ação civil pública e confecção de termo de ajustamento de conduta, em defesa dos interesses individuais e coletivos, nos termos dos arts. 134 da Constituição da República e 5º, III, VI e XIII da Lei Complementar 65/2003;

IV – considerando que no dia 25 de janeiro de 2019, no início da tarde, ocorreu o rompimento de barragem de rejeitos de mineração da mina do Córrego do Feijão, de titularidade da VALE em Brumadinho/MG, provocando danos ambientais e humanos ao longo da área a jusante da barragem;

V – considerando que do fato acima resultou mortes e lesões de trabalhadores, moradores da região e outros membros da comunidade, além de perdas materiais e econômicas diversas;

VI – considerando que a VALE assume o compromisso de minimizar o impacto dos danos ocorridos, providenciando o apoio, a assistência e a indenização às vítimas e famílias atingidas;

VII – considerando que é do interesse das PARTES a resolução célere e pacífica deste conflito, com vistas a se prevenir eventuais demandas futuras, celebram, pois, o presente TERMO DE COMPROMISSO, doravante denominado simplesmente “TC”, através do qual

RESOLVEM:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO DO TC

1.1 A VALE compromete-se a indenizar os danos materiais e morais das vítimas, das famílias das vítimas e demais atingidos do rompimento da barragem ocorrido em 25/01/2019, em Brumadinho/MG.

1.2 O presente TC regula a indenização pecuniária, extrajudicial e individual ou por núcleo familiar, dos atingidos pelo rompimento da barragem de Brumadinho, para aqueles que optarem por esta modalidade reparatória, não servindo de parâmetro para outras modalidades de reparação, que seguirão procedimentos e critérios próprios, a serem construídos oportunamente com os interessados.

1.3 Conquistas coletivas acordadas extrajudicialmente ou determinadas judicialmente em sede de ação coletiva aproveitarão ao atingido, que terá direito à diferença.

1.4 Para fins de liquidação do valor da indenização referente aos danos sofridos, é facultada às vítimas e atingidos pelo rompimento da barragem a utilização de canal extrajudicial de resolução de conflitos, formado especificamente para este fim pela Defensoria Pública, que assistirá aos atingidos perante a VALE, assumindo esta última o compromisso de se fazer presente por quem tenha poderes para acordar e transigir.

1.5 É uma faculdade das vítimas e atingidos a escolha do procedimento extrajudicial previsto no item 1.4 desta cláusula, cuja existência não impede a utilização dos meios judiciais, caso seja do seu interesse.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS DIRETRIZES APLICÁVEIS À INDENIZAÇÃO.

2.1 As indenizações observarão as diretrizes seguintes

2.2 Não será descontada da indenização pecuniária tratada nos acordos individuais ou por núcleo familiar valores recebidos pelo atingido a título de pagamento emergencial acordado na audiência de 20.2.19 ou doações recebidas da Vale, bem como no âmbito de medidas emergenciais, independente de sua denominação, ou que tenham caráter alimentar.

2.3 A indenização pecuniária pode ser conjugada com outras modalidades de reparação, desde que não excludentes, permitindo-se ao atingido o recebimento da indenização moral pelos parâmetros deste TC e a indenização material por meio de outra modalidade reparatória, e vice-versa.

2.4 Prioritariamente será negociada a integralidade dos danos sofridos. Serão admitidos acordos parciais, sejam estes referentes a danos materiais ou morais, desde que haja a quitação integral da rubrica paga.

2.5 O TC diz respeito exclusivamente aos itens nele contidos, não abarcando o que aqui não está descrito, tais como danos supervenientes causados pelo rompimento da barragem ou danos que, embora decorrentes do rompimento, ainda não sejam passíveis de conhecimento pelo atingido, tal como o dano à saúde, respeitado o princípio da boa fé objetiva.

2.6 Os acordos abarcarão os direitos individuais disponíveis, incluindo direitos materiais, econômicos e morais. Outras expressões de direitos, tais como os difusos, poderão ser discutidas em fóruns de negociação próprios, pelos atingidos que participarem da negociação individual, cujos resultados, naquilo que pertinente, os beneficiarão.

2.7 A indenização pecuniária deverá ser integrada a outros programas de compensação e mitigação de danos com ela compatíveis, tais como programas de assistência técnica aos produtores, programas de assistência psicológica, entre outros.

2.8 Os parâmetros previstos neste TC poderão ser revistos a qualquer tempo, de comum acordo com a Defensoria Pública, visando seu aperfeiçoamento e readequação a questões nele não previstas, respeitando o ato jurídico perfeito e vedado o retrocesso.

2.9 As indenizações individuais deverão se basear nos parâmetros de referência previstos neste TC, aplicados e adequados às especificidades do caso concreto.

2.10 Para fins de comprovação do alegado, o atingido poderá valer-se de todos os meios em direito admitidos, sendo considerada a declaração pessoal como meio de prova.

2.11 A declaração do atingido fará prova do dano sofrido, quando se tratar de área diretamente atingida pelos rejeitos, observado o princípio da boa fé objetiva, para fins de verificação da razoabilidade do direito e pagamento da indenização.

2.12 No que diz respeito a danos relacionados ao exercício de atividade econômica na área não diretamente atingida pelos rejeitos, caberá ao atingido fazer prova do exercício da atividade, valendo a declaração pessoal como prova no que diz respeito ao valor das perdas sofridas (bens e lucro cessante).

2.13 O caráter informal e eventual irregularidade no exercício de atividade econômica não será impedimento ao recebimento da indenização.

2.14 O conceito de pessoa atingida pelo rompimento da barragem não está restrito à zona de autossalvamento (ZAS).

2.15 Para fins de indenização de terrenos e moradias, considera-se atingido, não só aquele que teve danos materiais, como aqueles que atestem não ter condições

emocionais de residir nestes locais, conforme descrito na Cláusula Terceira, 3.1.2, item “V”.

2.16 As indenizações referentes a terreno e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à VALE, quando transferível.

2.17 A valoração pecuniária a ser apresentada em mesa de conciliação pela VALE deverá vir acompanhada da metodologia utilizada para sua aferição, possibilitando a compreensão por parte do atingido e eventual solicitação de esclarecimentos.

2.18 Será dada preferência à negociação por núcleo familiar.

2.19 A indenização deverá assegurar a igualdade de gênero, com anuência de cônjuge/companheiro em se tratando de composesse, de direito real ou direito obrigacional que implique em indenização de terreno ou moradia.

2.20 Os valores relacionados a direitos exclusivos de cada cônjuge/companheiro serão depositados em conta bancária aberta em nome do respectivo cônjuge/companheiro.

2.21 Os valores relativos a bens e direitos que compõem a meação do casal serão depositados meio a meio, na conta de cada um dos cônjuges/companheiros.

2.22 Os valores relacionados aos filhos maiores serão depositados em conta em seu nome.

2.23 Os valores relacionados exclusivamente a filho menor serão depositados em conta poupança em seu nome, devidamente representado por seu guardião.

2.24 Feita a proposta, o atingido poderá aceitá-la ou rejeitá-la de plano, ou ainda aguardar o prazo de 3 (três) dias de reflexão para manifestar sua aceitação ou rejeição. A ausência do atingido no prazo citado implica em rejeição da proposta.

2.25 Firmado o acordo, é garantido o direito de arrependimento em até 7 (sete) dias corridos, após os quais a VALE fará os depósitos bancários em até 5 (cinco) dias.

2.26 Será disponibilizado ao atingido programa de educação financeira.

2.27 Eventual impossibilidade do atingido em comprovar sua condição e o dano não porá termo à negociação, permitindo-lhe a devolutiva para produção de provas por meio idôneo.

2.28 Serão indenizados a perda do fundo de comércio do imóvel e do terreno de uso comercial, bem como a realocação da atividade empresarial, conforme o caso concreto.

2.29 A VALE assumirá a responsabilidade pelos tributos incidentes sobre os bens móveis e imóveis perdidos no exercício de 2019 (IPVA, IPTU, ITR), bem como encargos referentes à baixa de bens, e o pagamento do ITCD.

2.30 Havendo casos peculiares nos quais o atingido demonstre que o rompimento da barragem lhe causou prejuízos financeiros imprevistos não descritos neste TC, poderá demonstrá-los na mesa de conciliação, observado o princípio da boa fé objetiva, cabendo à VALE arcar com estes gastos, tais como dívidas contraídas no cartão de crédito, PRONAF, cheque especial e encargos de mora.

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS PARÂMETROS INDENIZATÓRIOS. DOS TERRENOS RURAIS.

Da terra nua

3.1.1 Para fins deste TC, farão jus à indenização da terra nua todos os atingidos que tem vínculo com a terra, independente do título que caracteriza esse vínculo, a saber:

- a) proprietários de imóvel atingido, com seus respectivos núcleos familiares;
- b) posseiros, juntamente com seus respectivos núcleos familiares, que residam e/ou trabalhem no imóvel atingido;
- c) parceiros e meeiros, com seus respectivos núcleos familiares, que residam e/ou trabalhem no imóvel atingido;
- d) arrendatários, com seus respectivos núcleos familiares, que residam e/ou trabalhem no imóvel atingido;
- e) agregados que residam no imóvel atingido (caseiros, trabalhadores rurais não enquadrados nas alíneas “a” a “d”, locatários, cedidos) com seus núcleos familiares;
- f) filho das pessoas elencadas nas alíneas “a” a “e” que residam no imóvel rural atingido.

3.1.2 Serão indenizadas as pessoas discriminadas nas letras “a” a “f” do item 3.1 que se enquadrem em uma das seguintes hipóteses:

- i. tiveram o imóvel completa ou parcialmente atingido pela invasão da lama e rejeitos

- ii. tiveram sua atividade produtiva inviabilizada permanentemente em razão do rompimento da barragem; na hipótese de perda de acesso à água, considera-se inviabilizada a atividade produtiva se a impossibilidade de utilização da água perdurar por prazo superior a 24 meses, atestada pelo órgão público competente;
- iii. tiveram o imóvel isolado/ilhado; assim consideradas as pessoas ou núcleos familiares que ficaram neste estado em razão do depósito de rejeitos, e aquelas que, embora não ilhadas geograficamente pelo rompimento da barragem, tiverem sua permanência no local inviabilizada pela remoção de famílias vizinhas ou desestruturação de serviços e equipamentos públicos hoje existentes (escola, posto de saúde, acessos, telefonia, dentre outros);
- iv. tiveram o imóvel danificado pelo rompimento da barragem ou pelas posteriores atividades emergenciais ou de reparação; desde que seja um dano estrutural que comprometa permanentemente o imóvel para fins de moradia e/ou atividade econômica;
- v. que residem ou residiam na data do rompimento na Zona de Autossalvamento, nos bairros de Parque da Cachoeira, Alberto Flores, Córrego do Feijão, Cantagalo e nas margens do Córrego Ferro Carvão, que atestem não ter condições emocionais de residir nestes locais; para fins deste critério presumem-se de forma absoluta os indivíduos ou núcleos familiares que perderam familiares no rompimento da barragem, que estão sendo atendidos em moradias temporárias pela VALE, que estejam sob tratamento psicológico ou psiquiátrico em razão do rompimento; outras hipóteses serão avaliadas caso a caso;
- vi. impossibilidade de permanência no imóvel em razão do laudo de vigilância sanitária ou da Defesa Civil que ateste insalubridade em razão do rompimento da barragem.

Valoração

MK
TT
for
Sis d

3.2.1 Os atingidos elencados nas letras “a” e “b” receberão o valor efetivo do terreno, observado o valor mínimo correspondente a 1 (um) módulo fiscal da região atingida (qualidade de terra de lavoura de aptidão boa).

3.2.2 Os atingidos elencados nas letras “c” e “d” receberão o valor correspondente a ½ (meio) módulo fiscal da região atingida, com a ressalva abaixo.

3.2.3 O atingido elencado na letra “e” receberá o valor correspondente a 1 (um) módulo rural da região atingida (qualidade de terra de lavoura de aptidão boa).

3.2.4 Cada filho, elencado na letra “f” receberá o correspondente a 1 módulo rural.

3.3 O atingido poderá optar pela indenização pecuniária ou pela aquisição assistida de outro terreno.

CLÁUSULA QUARTA – DOS TERRENOS URBANOS

4.1 Para fins deste TC, farão jus à indenização de terrenos caracterizados como urbanos os proprietários, possuidores, locatários, cedidos e demais atingidos ocupantes de terrenos urbanos, a qualquer título, que tenham incorrido numa das hipóteses descritas na cláusula terceira, item 3.1.2, n. I a VI.

4.2 O atingido proprietário receberá o valor efetivo do imóvel, observado o valor mínimo correspondente a 360 m² na zona central da sede de Brumadinho (ZC), anterior à 25 de janeiro. Na hipótese do imóvel indenizado tiver área superior a 360 m², será observada a metodologia que considera a modelagem de valor em função da área do terreno, acrescido de 15% conforme permitido no campo de arbítrio da avaliação.

4.3 Para atingidos não proprietários (caseiros, locatários, meros possuidores, indivíduos que moram em imóvel cedido), residentes no imóvel urbano atingido será pago o valor correspondente à área mínima de 360 m² na zona central da sede de Brumadinho (ZC), anterior a 25 de janeiro.

4.4 O atingido poderá optar pela indenização pecuniária ou pela aquisição assistida da propriedade.

CLÁUSULA QUINTA – DA MORADIA URBANA E RURAL

5.1 Para fins deste TC, fazem jus à indenização as pessoas ou núcleos familiares que residam ou residiam em imóveis urbanos ou rurais afetados pelo rompimento da barragem, a qualquer título (propriedade, posse, locação, imóvel cedido, usufruto, entre outros).

5.2 Consideram-se afetadas as seguintes moradias:

a) localizadas nos terrenos discriminados nas cláusulas terceira e quarta;

b) embora não localizados nos terrenos acima, tiveram a moradia danificada pelo rompimento da barragem ou pelas posteriores atividades emergenciais ou de reparação desde que seja um dano estrutural que comprometa a moradia.

Valoração

5.3 O atingido receberá o valor efetivo do imóvel afetado, observado o valor mínimo de um imóvel de 140m² (CUB padrão alto + 25% BDI), para os atingidos elencados no item

4.2

5.4 Para os atingidos elencados no item 4.3 aplica-se o CUB padrão alto + 25% BDI, com área de 106 m².

5.5 O atingido poderá optar pela indenização pecuniária ou pela aquisição assistida de nova moradia.

CLÁUSULA SEXTA – DAS BENFEITORIAS NÃO REPRODUTIVAS E EDIFICAÇÕES

6.1 Fazem jus à indenização por benfeitorias os atingidos elencados nas cláusulas terceira, quarta e quinta que tinham, nas suas respectivas áreas, urbanas ou rurais, benfeitorias não reprodutivas, construções civis ou estruturas de apoio.

Valoração

6.2 Para fins de valoração será considerado o valor de reposição, isto é, o valor do recurso financeiro necessário para construir ou adquirir uma benfeitoria nova, obtido por orçamento sintético.

6.3 Para fins de se evitar o pagamento em duplicidade, será indenizado aquele que construiu a benfeitoria, ou, na falta deste, o proprietário.

CLÁUSULA SÉTIMA – DOS SEMOVENTES

Animais produtivos

7.1 Fazem jus à indenização as pessoas que perderam animais produtivos, utilizados ou não para fins econômicos, em virtude do rompimento da barragem e/ou incapacidade

de manutenção da criação/reprodução devido ao desabastecimento de água, de água imprópria para consumo, ou perda de acesso à área de criação.

Valoração

7.2 O valor por unidade animal será calculado por peso ideal de abate em valor de mercado. Animais de raças diferenciadas terão valoração específica, mediante comprovação.

CLÁUSULA OITAVA – DOS BENS MÓVEIS E EQUIPAMENTOS

8.1 Fazem jus à indenização as pessoas que tiveram perdas ou danos a bens domésticos (móveis, vestuário, utensílios, eletrônicos), objetos pessoais, veículos, tratores, maquinários agrícolas e ferramentas, insumos agrícolas, estoques de mercadorias e outros itens específicos, em decorrência do contato direto com o rejeito e localizados na região atingida pelo rejeito, ou em razão da limitação de acesso e de energia.

Da valoração dos bens domésticos e objetos pessoais

8.2 Será usado como referência o valor do “cômodo padrão” e do “vestuário padrão”, a ser apresentado pela VALE; que deverá prever o custo total de todos os itens necessários para composição da mobília e do vestuário de uma família. Caso tenha havido a perda ou danos a bens de valor superior ao previsto no pacote padrão, será admitida prova para fins de majoração da indenização. A declaração do atingido valerá como prova, especialmente para o caso dos moradores que tiveram sua casa destruída pela invasão de rejeitos, observado o princípio da boa fé objetiva e da razoabilidade.

Da valoração de veículos de passeio

8.3 Na hipótese de perda total será indenizado o valor da tabela FIPE (<https://veiculos.fipe.org.br/>), pagando o preço de veículo no período de referência: JANEIRO/19, observado o valor mínimo de um carro popular, mais o valor de compra de acessórios; devidamente corrigidos. Na hipótese de danos e avarias, será considerado seu valor específico, mediante cotação.

Da valoração de tratores e veículos utilizados em atividade profissional/econômica

8.4 Na hipótese de perda total será indenizado o valor de compra de um trator ou veículo novos, compatíveis com o original, dentro do piso da categoria. Na hipótese de danos e avarias, será considerado seu valor específico de recuperação, mediante cotação, ou ressarcimento dos gastos já realizados.

Da valoração de maquinários agrícolas

8.5 Será indenizado o valor de reposição de um bem novo.

Da valoração de insumos agrícolas, estoques de mercadorias e outros itens específicos

8.6 Será indenizado o valor de reposição dos insumos, mercadorias ou outros itens, novos.

CLÁUSULA NONA – DAS DESPESAS RELACIONADAS AO AUMENTO DO CUSTO DE VIDA

9.1 Serão indenizadas as pessoas que tiveram deslocamento físico, definitivo ou temporário, em virtude do rompimento da barragem, e, em vista disso, tiveram aumento

Handwritten signatures and initials:
MK
[Signature]
[Signature]

dos custos domésticos e médicos, bem como aquelas que, embora não tenham se deslocado, tiveram despesas adicionais em virtude do rompimento da barragem.

Valoração

9.2 O atingido receberá valor fixo definido em razão da natureza e extensão das despesas, conforme proposta que lhe será apresentada. No caso de aumento de custo por despesas adicionais específicas haverá uma valoração conforme prejuízos apresentados. Para fins de pagamento de danos relativos ao aumento de custo por deslocamento físico definitivo ou temporário, será proposto valor fixo.

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS PERDAS FINANCEIRAS, LUCRO CESSANTE E OUTROS NAS ATIVIDADES DE COMÉRCIO, SERVIÇO E INDÚSTRIA

10.1 Serão indenizadas as pessoas físicas ou jurídicas que possuíam e/ou possuem atividade comercial, de prestação de serviços ou atividade industrial nas localidades atingidas em 25 de janeiro de 2019 e que tenham sofrido:

- (i) Queda ou interrupção da produção/comercialização por consequência direta do rompimento;
- (ii) Aumento de encargos trabalhistas gerados por demissões relacionadas diretamente ao rompimento;
- (iii) Aumento de custos operacionais relacionados diretamente ao rompimento;
- (iv) Impossibilidade de realizar pagamentos de dívidas/empréstimos em decorrência de financiamentos privados contraídos em razão do rompimento, incluindo o pagamento de juros e multas e outros encargos decorrentes da mora, incorridos após o rompimento com

relação a empréstimos ou financiamentos contratados para o desenvolvimento das atividades produtivas diretamente impactadas pelo rompimento.

Valoração

10.2 Para a inviabilidade definitiva do negócio, a indenização será o correspondente a 60 (sessenta) meses de Lucro Cessante Líquido.

10.3 Para a inviabilidade parcial ou temporária do negócio, a indenização relativa ao Lucro Cessante Líquido será calculada, no mínimo, por 6 (seis) meses para atividades já retomadas ou 24 (vinte e quatro) meses para atividades ainda não retomadas.

10.4 Para os itens "II" a "IV" do 10.1 será indenizado valor específico do pleito, mediante comprovação, incluindo encargos decorrentes de mora e juros pelo atraso.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS PERDAS FINANCEIRAS, LUCRO CESSANTE E OUTROS NAS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS E BENFEITORIAS REPRODUTIVAS

11.1 Serão indenizadas as pessoas físicas e as jurídicas que exerciam e/ou exercem atividade agrícola e/ou pecuária e sofreram danos decorrentes do rompimento da barragem, que impossibilitaram, total ou parcialmente, a execução da produção, a capacidade de manutenção do sistema produtivo na mesma escala, bem como os que tiveram danos em suas benfeitorias reprodutivas (cultivos agrícolas e pastagens).

11.2 Estão incluídas igualmente as hipóteses de juros, multas ou encargos moratórios incorridos em financiamento ou empréstimos obtidos para a execução da atividade, quando a impossibilidade do pagamento se dê pela perda de capacidade produtiva em razão do rompimento da barragem.

Valoração

11.3 Será indenizado, no caso de dano definitivo a cultivos perenes, o custo de implantação da cultura acrescido de lucro cessante de sua vida útil produtiva. Para cultivos anuais serão indenizados dois anos de produção.

11.4 Será indenizado, no caso de dano temporário a cultivos perenes, devido à impossibilidade de utilização da água para irrigação, o lucro cessante referente a dois anos de produção. Para cultivos anuais, será acrescido o custo de implantação. No caso da impossibilidade de utilização da água por período superior a dois anos, aplica-se o previsto na Cláusula Terceira, 3.1.2, item (II).

11.5 No caso de danos temporários decorrentes da impossibilidade de acesso às áreas produtivas e/ou escoamento e/ou colheita da produção, ou outra causa de perda temporária da atividade produtiva, o atingido será indenizado pelo lucro cessante referente a um ano de produção. Para cultivos anuais, será acrescido custo de implantação.

11.6 Serão indenizados os prejuízos decorrentes da perda de produção animal decorrentes da impossibilidade de dessedentação em razão do rompimento da barragem.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - PERDA DE EMPREGO OU TRABALHO DECORRENTE DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM

12.1 Serão indenizadas as pessoas físicas cuja atividade laboral foi interrompida (demissão) em virtude do impacto do rompimento da barragem no estabelecimento empregador.

Valoração

12.2 O atingido fará jus ao recebimento do valor correspondente a trinta e seis meses do seu salário bruto. Na hipótese do atingido ter 60 anos ou mais na data de sua demissão, fará jus a sessenta meses de salário bruto.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - INTERRUPTÃO DE OUTRAS ATIVIDADES GERADORAS DE RENDA.

13.1 Serão indenizadas as pessoas físicas que desenvolvem e/ou desenvolviam atividade geradora ou complementar de renda, que não caracteriza relação de emprego/trabalho, tais como artesãos, hortifrutigranjeiros, vendedores autônomos, costureiras, lavadeiras, extrativistas informais (areia, argila, etc.), caminhoneiros, pescadores, trabalhadores autônomos em geral e prestadores de serviço em geral, desde antes de 25 de janeiro de 2019, e que tenham sofrido prejuízo em razão de interrupção ou redução na produção/comercialização/prestação de serviços de qualquer natureza em consequência do rompimento da barragem.

Valoração

13.2 O atingido fará jus ao valor da perda da renda e, na hipótese de impossibilidade de continuidade de seu exercício, ao valor de trinta e seis meses de renda auferida na atividade. Além da interrupção ou redução da atividade, será indenizado o dano a equipamentos e utensílios de trabalho (perda ou deterioração) e a perda de produtos e estoques

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - INTERRUPTÃO DE ATIVIDADES SUBSTITUTIVAS DE DESPESAS DOMÉSTICAS

14.1 Serão indenizados os quintais produtivos e outras atividades substitutivas de despesas domésticas interrompidas em razão do rompimento da barragem, desde que não caracterizem atividades geradoras de renda.

Valoração

14.2 Será usado como referência valor a ser apresentado pela VALE, que levará em conta o caráter substitutivo de despesas dessas atividades.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DOS DANOS MORAIS E PENSIONAMENTO

Óbitos e desaparecidos

15.1 Farão jus à indenização por dano moral os pais, mães, filhos, cônjuges-companheiros(as) de pessoa falecida ou desaparecida, no valor de R\$ 500 mil (quinhentos mil reais) por beneficiário.

15.2 Os irmãos de pessoa falecida ou desaparecida farão jus à indenização por dano moral no valor de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) por beneficiário.

15.3 Os mesmos beneficiários farão ainda jus a pensionamento correspondente a 2/3 (dois terços) da renda mensal do falecido/desaparecido em janeiro de 2019, considerados os lucros cessantes, desde a data de 25 de janeiro de 2019 até a idade projetada e prevista de 75 anos do falecido/desaparecido. Inexistindo comprovação de renda, a base de cálculo será de 1 (um) salário mínimo mensal. O valor será pago antecipadamente após cálculo atuarial devidamente atualizado, na forma da lei, por núcleo familiar

Lesão corporal decorrente do rompimento da barragem

15.4 A vítima de lesão corporal permanente fará jus à indenização por dano moral no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) e pensionamento corresponde à renda mensal em janeiro de 2019, considerados os lucros cessantes, desde a data de 25 de janeiro de 2019 até a idade projetada e prevista de 75 anos. Inexistindo comprovação de renda, a base de cálculo será de 1 (um) salário mínimo mensal. O valor será pago antecipadamente após cálculo atuarial devidamente atualizado, pela forma da lei, além do valor pertinente às despesas do tratamento.

15.5 A vítima de lesão temporária fará jus à indenização por dano moral no valor de R\$20.000,00 (vinte mil reais), e pensionamento enquanto perdurar a incapacidade, observado o mínimo de 6 (seis) meses, correspondente à renda mensal em janeiro de 2019, considerados os lucros cessantes, desde a data de 25 de janeiro de 2019. Inexistindo comprovação de renda, a base de cálculo será de 1 (um) salário mínimo mensal. O valor será pago antecipadamente após cálculo atuarial devidamente atualizado, pela forma da lei, além do valor pertinente às despesas do tratamento.

Danos estéticos

15.6 A vítima de danos estéticos fará jus à indenização no valor de R\$30.000,00, podendo ser maior dependendo da natureza e extensão do dano.

Dano à saúde mental/emocional

15.7 A vítima de dano à saúde mental/emocional fará jus à indenização no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) e pensionamento (se o dano causar incapacidade permanente, comprovado por laudo médico) nos termos do item 15.2, adequando-se ao caso concreto. *A*

Deslocamento físico permanente

15.8 Os atingidos deslocados, em caráter permanente, considerados estes os que se deslocaram compulsoriamente por pelo menos 24 (vinte e quatro) meses, ou que tenham perdido sua moradia em decorrência do rompimento da barragem farão jus à indenização no valor de R\$100.000,00 por núcleo familiar.

Deslocamento físico temporário

15.9 Os atingidos deslocados temporariamente, considerados estes os que se deslocaram compulsoriamente por período inferior a 24 (vinte e quatro) meses farão jus à indenização no valor de R\$20.000,00 por núcleo familiar.

Perda de animais domésticos

15.10 Os atingidos proprietários de animais domésticos mortos ou perdidos em razão do rompimento da barragem farão jus à indenização no valor de R\$10.000,00 por núcleo familiar.

Dano moral em razão da perda ou interrupção da atividade econômica

15.11 Os atingidos que perderam a atividade econômica farão jus à indenização no valor de R\$20.000,00, por pessoa.

Dano moral em razão da invasão da lama em propriedades adjacentes à mancha de rejeito (aplicável para residentes)

15.12 O morador atingido por invasão da lama em propriedades adjacentes à mancha de rejeito fará jus à indenização no valor de R\$20.000,00 por núcleo familiar.

Dano moral geral para demais atingidos contemplados no programa de indenização

15.13 Os atingidos contemplados no programa de indenização farão jus à indenização no valor estabelecido em ação coletiva.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

16.1 Em caso de descumprimento das obrigações de pagamento estabelecidas nos acordos individuais, incidirá multa de 30% do valor não pago.

16.2 As PARTES convencionam reuniões mensais ordinárias, para eventuais ajustes necessários e verificação do andamento da execução do presente TC. Sempre que necessário, as PARTES podem requerer reuniões extraordinárias.

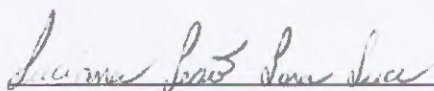
16.3 O presente TC obriga todos os atuais e futuros administradores da empresa comprometente, sendo que qualquer alteração na sua estrutura administrativa não poderá ser oposta à eficácia deste instrumento e das obrigações que ele contém.

16.4 Este instrumento possui eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 e do inciso IV do artigo 784 do Código de Processo Civil.

16.5 As PARTES declaram que os signatários têm os poderes necessários para firmar este instrumento e contrair as obrigações nele previstas, firmando o presente instrumento, em duas vias de igual teor. Orienta este compromisso a boa-fé objetiva (CC, arts. 113 e 422).

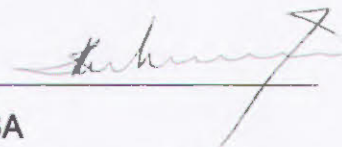


Belo Horizonte, 05 de abril de 2019.



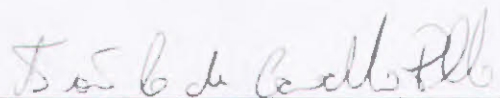
DEFENSORIA PÚBLICA

Luciana Leão Lara Luce
Defensora Pública-Geral em exercício

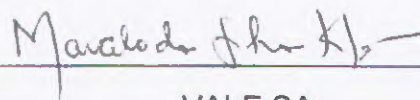


VALE SA

Humberto Moraes Pinheiro
Gerente Jurídico Sudeste
CPF 577.520.875-72 OAB/BA 13.007



Antônio Lopes de Carvalho Filho
Defensor Público

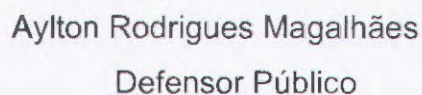


VALE SA

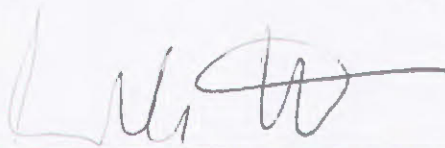
Marcelo da Silva Klein
Líder Comitê de Resposta Imediata
CPF 991.737.357-87



Felipe Augusto Cardoso Soledade
Defensor Público



Aylton Rodrigues Magalhães
Defensor Público



VALE SA

Camilla Lott Ferreira
Gerente Executiva Gestão Social
CPF 043.987.797-01