

O papel das cortes judiciais no pós-desastre: litigância de massa em casos de desastres, casos repetitivos e tutela coletiva

The role of judicial courts in the post-disaster: mass disaster litigation, repetitive cases and collective protection

Délton Winter de Carvalho*

Hermes Zaneti Jr.**

Sumário

Aspectos introdutórios: a Jurisdição Civil durante e após a tormenta; 1. Flexibilidade procedimental e 'case management'; 2. Processo Coletivo e Instrumentos para Resposta a Desastres; 3. Competência e a agregação de litígios de desastre em massa; 4. Processo Estrutural para reduzir as vulnerabilidades futuras; 5. Duração

* Professor de Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, nível Mestrado e Doutorado. Pós-Doutor *University of California, Berkeley, CA, USA*. Doutor e Mestre em Direito Público, UNISINOS. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Risco e Ecocomplexidade (CNPq/PPGD UNISINOS). Professor Visitante na *Berkeley School of Law. Visiting Scholar na Loyola University, New Orleans*. Advogado, consultor jurídico e parecerista. Membro da CEMCDA - Comissão Especial de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais da OAB Nacional. Membro da Comissão de Direito Ambiental da OAB/RS e do IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros. Este texto é resultado direto de projeto de pesquisa vinculado ao Programa Emergencial de Prevenção e Enfrentamento de Desastres Relacionados a Emergências Climáticas, Eventos Extremos e Acidentes Ambientais, PDPG Emergências Climáticas CAPES, Processo n. 23038.001317/2022-55 (Responsabilidade Civil num Cenário de Emergência Climática). E-mail: delton@deltoncarvalho.com.br.

** Professor de Direito Processual Civil na Graduação e membro permanente do programa de Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Pós-doutorado em Direito Processual pela *Università degli Studi di Torino/IT (UNITO)*. Doutor em Direito, área de concentração Teoria do Direito e Filosofia do Direito, pela *Università degli Studi di Roma 3 (UNIROMA3)*. Doutor e Mestre em Direito, área de concentração Direito Processual, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro da IAPL (*Internacional Association of Procedural Law*), IIDP (*Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal*) IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da ABRAMPA (Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente) e do MPCON (Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor). Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Espírito Santo (CEAF/MPES). Diretor da Escola Nacional do Ministério Público (ENAMP/CDEMP). Este trabalho é resultado das atividades do grupo de pesquisa "Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo", vinculado à Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq (<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/0258496297445429> (link is external)). O Grupo FPCC é fundador da ProcNet - Rede Internacional de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo, para obter informações sobre a atividade do grupo acesse o site do LAPROCON – Laboratório de Processo Constitucional UFES (<http://laprocon.ufes.br/>). *Visiting Scholar na Universidade de Zagreb*, 2023 (Programa Erasmus +). E-mail: hermeszanetijr@gmail.com.

razoável do processo em casos de desastres; 5.1. Desastre de Cataguases de Papel (2003); 5.2. Desastre de Mariana/Caso Rio Doce (2015); 5.3. Desastre da BP no Golfo do México; Considerações finais.

Resumo

Ao longo do ciclo dos desastres, as fases pós-desastre ganham indubitável exposição e apelo social, decorrentes estes da perplexidade social ante a magnitude dos prejuízos oriundos de um fenômeno extremo. No Estado Democrático de Direito, as Cortes Judiciais exercem uma função de estabilização social, por meio de tutelas atinentes às fases da resposta emergencial, da compensação e da reconstrução das áreas e comunidades afetadas. Para cada uma destas fases há uma série de tutelas processuais adequadas. O presente texto explora os aspectos processuais atinentes a cada uma destas fases pós-desastres e os respectivos aprendizados advindos do tratamento judicial a casos de desastres nacionais bem como no direito comparado. Em atenção ao Direito material dos Desastres, os aspectos processuais destes devem redobrar a atenção às funções judiciais de redução de vulnerabilidades e gerenciamento equitativo dos riscos.

Abstract

Throughout the disaster cycle, the post-disaster phases gain undoubted exposure and social appeal, resulting from social perplexity at the magnitude of the losses resulting from an extreme phenomenon. In the Democratic State of Law, the Judicial Courts perform a social stabilization function, through relief in the phases of emergency response, compensation and reconstruction of affected areas and communities. For each of these phases there are a series of appropriate procedural safeguards and remedies. This text explores the procedural aspects relating to each of these post-disaster phases, functions and the respective lessons learned from the judicial treatment of national disasters cases as well as in comparative caselaw. In attention to the substantive aspects of Disaster Law, the procedural correspondences of these must redouble the attention to the judicial functions of reducing vulnerabilities and equitable risk management.

Palavras-chave: desastres; direito dos desastres e processo civil; ciclo dos desastres; litigância de massa em desastres; Pós-desastre e Cortes judiciais.

Keywords: *disasters; disaster law and civil procedure; disaster cycle; mass disaster litigation; Post-disaster and Courts.*

Aspectos introdutórios: a Jurisdição Civil durante e após a tormenta

As cortes judiciais exercem, para além de uma função preventiva, também uma *função de responder* a eventos extremos, após a sua ocorrência, seja (i) para assegurar

a aplicação do direito, fornecendo suporte e segurança jurídica às entidades da administração pública competentes para a resposta emergencial, tais como a defesa civil, as entidades não governamentais de socorro às vítimas, os órgãos ambientais e as concessionárias de serviços essenciais, por exemplo; (ii) construindo os meios de garantia de direitos emergentes do evento às vítimas ou impondo deveres de socorro e de prestação de auxílio aos afetados; (iii) ou mesmo promovendo a atribuição de responsabilidades pelas causas ou agravamento da ocorrência catastrófica.

Cumpra chamar atenção que as cortes judiciais se relacionam com os desastres de duas formas. *A um*, quando estas são expostas a decidir sobre conflitos oriundos de um desastre, ou, *ainda*, na medida em que o próprio serviço das cortes é atingido por desastres, sejam eles de qual natureza forem, “naturais” (físicos), mistos ou antropogênicos. É fundamental a preparação estrutural das cortes de justiça para o enfrentamento de desastres, a fim de que estas possam seguir mantendo a sua operacionalidade apesar da desestabilização social. Em apertada síntese, a continuidade operacional, mesmo em um cenário social grave, tem por finalidade evitar a ausência do Direito. Mesmo quando é comum e aceitável que muitos negócios e atividades em uma comunidade suspendam suas operações e permaneçam assim durante o evento, o Judiciário deve permanecer com suas atividades jurisdicionais funcionando, exatamente para permitir a estabilização social, perdida com o desastre.

A continuidade das operações pelas cortes é essencial para dar suporte aos órgãos competentes para a identificação e a acomodação das vítimas, assim como para garantir a compensação destas, mediante a identificação e condenação dos responsáveis. Em seguida, a jurisdição pode ser instada a decidir sobre conflitos referentes à reconstrução das propriedades ou dos ambientes atingidos, ou mesmo acerca da necessidade de realocação destes.

Nesses casos, deve haver uma aptidão estrutural e interpretativa para lidar com a litigância de massa (*mass litigation*), que frequentemente segue eventos catastróficos. O aprendizado com os eventos anteriores é de fundamental importância para a redução da *vulnerabilidade institucional*¹ para casos futuros. Vulnerabilidade institucional significa que as organizações podem potencializar vulnerabilidades assim como apresentar, elas próprias, fragilidades para lidar com e estancar a proliferação de vulnerabilidades. Esse é um conceito ligado ao papel que as instituições têm em amplificar a vulnerabilidade da sociedade em lidar com eventos extremos, por exemplo, os “naturais” ou físicos.

Exemplo da possibilidade desse processo evolutivo pode ser dado pelas disputas judiciais envolvendo os casos de Mariana/Rio Doce (2015) e Brumadinho

¹ Neste sentido: PPATHOMA-KÖHLE, M.; THALER, T.; FUCHS, S.. An institutional approach to vulnerability: evidence from natural hazard management in Europe. *Environmental Research Letters*. Vol. 16, n. 4, 2021. Disponível em: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abe88c>>. Acesso em 03/02/2023. Acerca da vulnerabilidade institucional durante a Pandemia da Covid-19 ver: DI GREGORIO, Leandro Torres; SAITO, Silvia Midori; VIDAL, Josep Pont; ROCHA, Vânia; CARVALHO, Déltion Winter. “Strengthening Institutional Resilience: Lessons Learned from COVID-19 Disaster.” In: Saeid Eslamian; Faezeh Eslamian (Editors). *Disaster Risk Reduction for Resilience: Disaster Risk Management Strategies*. Cham: Springer, 2022. p. 41-72.

(2019), quando no primeiro desastre houve grande litigiosidade acerca da competência judicial para tramitação do litígio, perdendo-se muito tempo com essa matéria. Ao contrário, no caso de Brumadinho, as múltiplas partes, dentre elas Ministério Público Estadual e Federal, estabeleceram consensualmente a competência judicial, atuando cooperativamente. A cooperação entre as instituições componentes no sistema de justiça é central em casos de tutela jurisdicional em casos de eventos extremos.

Dessa forma, não apenas há a necessidade da jurisdição se preparar estrutural e estrategicamente, como o próprio Direito material e processual, absolutamente aderentes e integrados, devem estar aptos à complexidade das demandas jurídicas inerentes aos desastres. Eventos de desastres recentes são capazes de demonstrar o quão importante é a função de um judiciário operacionalmente apto para prestar uma tutela adequada, não apenas no mérito, mas sobretudo na temporalidade necessária.

A velocidade da jurisdição em casos de desastres consiste em um grande desafio em virtude da complexidade desses conflitos. Independentemente desse fato, a celeridade é essencial para o restabelecimento da nova normalidade. Para tanto, um processo fluído e flexível é essencial para a garantia de direitos redutores de vulnerabilidades, assim como para a imposição de deveres, com a adequada segurança jurídica. A cada fase do *ciclo de desastres* (prevenção e mitigação; resposta emergencial; compensação; reconstrução) correspondem tutelas e deveres específicos.

Mesmo uma litigância pós-desastre, seja com objeto de resposta de emergência, compensação ou reconstrução, deve sempre ter no centro das decisões jurisdicionais a gestão de riscos, refletida na antecipação ao agravamento das situações e dos conflitos em curso. Portanto, não há uma dicotomia rígida entre a atuação antes e depois, mesmo porque a premissa em casos de atuação do judiciário em casos de desastres deve ser manter a *gestão circular do risco* como princípio central de todo o processo decisório, assim como na redução das vulnerabilidades, sejam elas institucionais (processos estruturais), físicas, sociais, tecnológicas. Como reflexo disso no Processo Civil, tem-se que mesmo demandas atinentes às fases pós-evento, haverá a possibilidade de tutelas diversas, mesmo aquelas tradicionalmente preventivas (a fim de evitar o agravamento de um evento em curso).

Quando se fala em litigância de desastre em massa (*mass disaster litigation*),² por evidente há uma tendência de proliferação de ações judiciais, sejam elas de tutela coletiva ou mesmo individuais, compostas por múltiplas partes e objetos. São conflitos amplos e amorfos.³ Esses conflitos apresentam uma significativa distinção quando comparados a conflitos processuais tradicionais, de caráter individual, de objeto simples e lineares procedimentalmente. No processo civil tradicional, temos ações formadas a partir de uma bipolaridade de partes (dois indivíduos ou dois

² SHERMAN, Edward. "Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations." *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 68.

³ CHAYES, Abram. "The Role of The Judge in Public Law Litigation." *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, May, 1976. p. 1.284.

interesses unitários diametralmente opostos),⁴ pedidos e objetos bem definidos assim como interesses claros e diretamente contrapostos. No mesmo sentido, essas demandas exigem do Judiciário uma análise jurisdicional (probatória, interpretativa e decisória) mais *retrospectiva*, isto é, voltada ao passado mediante a análise de eventos já concretizados e suas consequências.⁵ Finalmente, em virtude dessas demandas ficarem adstritas às partes, a tutela não depende de maior atenção ao contexto social acerca dos efeitos da decisão judicial.⁶

Ao contrário, litígios de desastre em massa se tratam, por evidente, de litígios complexos, sendo esses aqueles que põem em “rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela”.⁷ Encontram uma formação processual policêntrica⁸ em detrimento da bipolaridade do processo civil tradicional, refletindo em uma multiplicidade de partes e interessados atingidos pela decisão pretendida. Assim, formam-se litígios em rede como aqueles com repercussão distinta nas diversas dimensões e grupos envolvidos na situação conflituosa, sendo usado como exemplo na doutrina a imagem de uma teia de aranha, em que ao se puxar um fio, a pressão será distribuída de forma diversa ao longo da teia e de seus múltiplos centros tensão.

Esses mesmos litígios acabam afetando uma gama de grupos e atores que sequer encontram-se representados diretamente no processo judicial, havendo uma grande relevância do contexto social para o deslinde do mérito.

Marca desses litígios é sua lógica prospectiva, que traz a necessidade da jurisdição olhar aos efeitos futuros da decisão, inserindo as contingências e os elementos preditivos aos procedimentos judiciais e às futuras probabilidades envolvendo a controvérsia.⁹ Ainda mais explícito o caráter *prospectivo* a ser tido na jurisdição quando se está diante de litígios que envolvam eventos com potenciais extremos, tais como desastres, onde não por outra razão tem na gestão de risco o seu elemento identitário. Assim, o elemento prospectivo jurisdicional é enaltecido a fim de se evitar futuros desastres ou o seu agravamento, gerindo, assim, circularmente, o risco. Em outras palavras, modificar o curso de atividades e estruturas existentes. E que isso seja realizado em um tempo adequado às necessidades (quase sempre urgentes) dos afetados, com parâmetros que sejam capazes de também apresentar segurança às relações e decisões jurídicas.

⁴ CHAYES, Abram. “The Role of The Judge in Public Law Litigation.” *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, May, 1976. p. 1.282-1.283.

⁵ Idem, ibidem. p. 1.282; 1.292.

⁶ CHAYES, Abram. “The Role of The Judge in Public Law Litigation.” *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, May, 1976. p. 1.283; 1.288.

⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13ª ed. Vol. IV. Salvador: JusPodium, 2019. p. 455.

⁸ Neste sentido, o seminal trabalho de FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, 1978. p. 395. Ainda, LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Felix. “A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos.” *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Vol. 21, ano 14, n. 3. Set-Dez, 2020. p. 406-407.

⁹ CHAYES, Abram. “The Role of The Judge in Public Law Litigation.” *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, May, 1976. p. 1.292. ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 132.

Em distinção ao caráter linear dos pedidos no processo civil tradicional, o pedido nas demandas complexas deve ter um caráter mais genérico, a fim de fornecer maior flexibilidade e dinâmica ao fluxo processual, enquanto o evento estiver apresentando seus desdobramentos. A concretização desta maior amplitude processual se dará por meio de tutelas específicas (inibitórias, remoção do ilícito, por exemplo). Finalmente, ao contrário do processo civil tradicional, onde o processo é pensado para encontrar um término com a decisão final, litígios dessa natureza tendem a exercer o acompanhamento da implementação das decisões, em rede, em cascata e estruturalmente. Para o Conselho Nacional de Justiça, demandas envolvendo desastres são unificadas na taxonomia das “causas de grande repercussão”, incluindo casos como a Boate Kiss, Mariana, Brumadinho e Covid-19.¹⁰

1. Flexibilidade procedimental e ‘case management’

O direito processual civil encontra em seu cerne a premissa de tutelar interesses adequada, efetiva e tempestivamente. O regime processual civil do CPC/2015, para tanto, prevê uma maior flexibilidade procedimental,¹¹ a fim de adequar os procedimentos à realidade dos casos fáticos, sob a orientação da concretização das posições jurídicas constitucionais tuteladas. Para tanto, busca-se sempre, a partir de um processo justo, o equilíbrio entre eficiência e segurança jurídica. Exemplos desta mudança, frente ao modelo procedimental rígido do Código de Processo Civil de 1973, consistem nos arts. 139, IV e VI, 327, §2º, 334, 357, § 2º e 3º, 1.049, parágrafo único, CPC.¹²

Em razão da abrangência e heterogeneidade dos conflitos decorrentes de um desastre, frequentemente esses litígios irradiam mais instabilidade social. Exatamente por essa razão, mostra-se profundamente relevante uma abordagem de *case management* (gerenciamento e administração do caso ou conjunto de casos) pelo juiz para melhor planejamento e enfrentamento do caso e a respectiva tutela de direitos (arts. 327, § 2º e 1.049, CPC), a partir dos poderes judiciais (arts. 139, VI e 297, CPC).

¹⁰ Originalmente, a Portaria Conjunta 1/2019 CNJ e CNMP instituía o “Observatório Nacional sobre questões ambientais, econômicas e sociais de alta complexidade, grande impacto e repercussão”, tendo esta designação sido alterada para “Observatório de Causas de Grande Repercussão”, nos termos da Portaria Conjunta CNJ e CNMP 4/2023.

¹¹ Para alguns autores a regra da flexibilização é de caráter subsidiário, devendo ser lançado mão apenas quando a variação procedimental se justificar para melhor tutela dos interesses em jogo, tendo, ainda, como condições (i) a finalidade, (ii) a motivação e (iii) o contraditório útil. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Procedimento, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 48, n. 190, abr./jun. 2011, p. 17174; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Flexibilidade procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. Tese de doutorado em Direito. USP/São Paulo, 2006. p. 103-111. Seria necessário refletir sobre a ideia central de direito à efetividade, como direito processual humano e fundamental, como um mandamento constitucional de adequação dos procedimentos, especialmente em casos complexos. Ademais, sobre a tendência à proporcionalidade processual é necessário referir o princípio geral que determina a verificação dos custos envolvidos, do tempo e da justiça da decisão como critérios de adequação processual e efetividade da tutela, sobre este tema ver as European Rules of Civil Procedure - ECRP (Rules 5, 6 e 8, entre outras).

¹² Sobre essa tendência ver ZANETI JR., H. O Case Management e as European Rules of Civil Procedure: Uma Análise à Luz da Experiência Brasileira do Código de Processo Civil de 2015. Em: NASCIMENTO FILHO, F.; FERREIRA, M. V. S. C.; BENEDUZI, R. R. (Ed.). *Estudos em Homenagem a Sergio Bermudes*. Rio de Janeiro: GZ, 2022. p. 279-306.

Um exemplo clássico de calendarização do processo civil norte-americano em caso de desastre ocorreu no processo de indenização das vítimas do desastre da ruptura da barragem de rejeitos de carvão de Buffalo Creek no condado de Logan, Virgínia do Norte, nos EUA em 1972. Este evento destruiu 16 comunidades, matando 125 pessoas. O juiz da causa, Kenneth Keller Hall, já na fase *pre-trial*, pensou antecipadamente todo o processo, ordenando e apresentando às partes já na primeira audiência um cronograma processual para a instrução e julgamento, gerando uma expectativa para as partes de oito meses até o final do feito em primeiro grau.¹³ A calendarização favorece não apenas uma previsibilidade para as partes, como oferece uma solução mais rápida do feito, essencial à pacificação social, ao adequado atendimento às vítimas e à definição de medidas aos demais envolvidos. Evidente que para a realização desse cronograma o juiz precisará estar com disponibilidade temporal para focar num caso desta envergadura e dimensão. Contudo, a própria iniciativa de calendarizar já permite separar esse prazo. A calendarização foi expressamente prevista no art. 191, CPC.

Além disso, a cooperação entre as instituições e as partes mostra-se fundamental para a prestação jurisdicional em casos de desastres. Em outros casos, a centralização e o aglutinamento de casos em uma mesma jurisdição podem evitar a fragmentação dos litígios, decisões incoerentes e uma maior desestabilização social. A previsão da centralização para fins processuais e de efetividade está no art. 69, incluindo processos repetitivos (art. 69, §2º, VI, CPC) e produção de prova conjunta (art. 69, §2º, II, CPC). A matéria já foi objeto de resolução pelo CNJ para a previsão de atos cooperados de produção de prova única de fato comum e centralização de processos repetitivos, incluídos os mutirões (art. 6º, VII e X, Res. CNJ n.º 350/2020).

Também, em casos de emergências, a jurisdição exerce uma função de mediação, conciliação e fomento a outras formas de autocomposição entre os múltiplos interesses e posições constitucionais em conflito, mediante uma justiça multiportas com o estímulo à autocomposição, inclusive em matéria processual (art. 3º, § 3º e 190, CPC), como os negócios processuais, termos de compromisso de ajustamento de conduta, audiências de conciliação, mediação, arbitragem, ODR – *Online Dispute Resolution*.¹⁴

A adaptação dos procedimentos ao direito material favorece a tutela dos interesses contrapostos e sua eficiência em casos de desastres, de forma flexível, dentro de limites necessários para fornecer segurança jurídica e cumprimento às balizas constitucionais. Outro exemplo desses limites é dado pela impossibilidade do caso ser decidido por uma decisão surpresa (art. 10, CPC), com a evitação dos chamados juízos de terceira via e observância do contraditório também para o juiz.¹⁵

¹³ STERN, Gerald M.. *The Buffalo Creek Disaster*. 2ª ed. New York: Vintage Books, 2008. p. 88.

¹⁴ Ver (ZANETI JR., H.; CABRAL, T. N. X. (ed.). *Justiça Multiportas. Mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2023; ZANETI JÚNIOR, H. et al. (ed.). *Ministério Público & justiça multiportas*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2023. JR.; CABRAL, 2023; ZANETI JÚNIOR et al., 2023)

¹⁵ Esse tema se insere no âmbito do princípio da cooperação e na divisão de trabalho entre juízes e partes no modelo cooperativo de processo, para a bibliografia e o desenvolvimento ver ZANETI JR., H. O princípio da cooperação e o Código de Processo Civil: cooperação para o processo. Em: *Processo civil*

2. Processo Coletivo e Instrumentos para Resposta a Desastres

Desastres podem ser classificados como físicos ou socioambientais (em detrimento da terminologia “naturais”) quando o fator desencadeador é preponderantemente marcado por fenômenos físicos, climáticos, biológicos, e assim por diante. De outro lado, os denominados antropogênicos são aqueles decorrentes diretamente de atividades humanas, tais como rupturas de barragens, acidentes tóxicos e derramamento de óleo, por exemplo. Esses eventos dão margem a uma litigância multifacetada, envolvendo diversos interesses e direitos contrapostos, tais como individuais, individuais homogêneos, coletivos “*stricto sensu*” e difusos.

Seja qual for a espécie, a prática jurídica norte-americana desenvolveu cinco institutos processuais para litígios de desastres massivos: (i) ações individuais ajuizadas em diversas localidades sem coordenação entre elas, processo individual tradicional; (ii) grupos de autores individuais atuando em cooperação estratégica para conduzir suas ações individuais, ações coletivas ordinárias; (iii) as *class actions*; (iv) a litigância multidistrital (MDL), prevista no art. 28 U.S.C. § 1407; (v) uma ação com vários indivíduos alocados no polo ativo, com potencial de ser considerado um litisconsórcio multitudinário.¹⁶

Mutatis mutandis, no processo civil brasileiro há uma ampla gama de instrumentos jurisdicionais para de manejo tanto preventivo como *post factum*. Os interesses podem ser tutelados por ação civil pública (Lei n. 7.347/95) ou ação popular (art. 5º, LXXIII, CF, Lei n. 4.717/65), que são espécies do gênero ações coletivas, para casos que envolvam interesses difusos (grupo de pessoas ligadas por circunstâncias de fato anteriores à lesão, por exemplo os moradores de uma determinada região atingidos por um dano ambiental, indeterminado por incluir inclusive as futuras gerações), direitos individuais homogêneos (grupo indeterminado ou indeterminável na fase de conhecimento, tendo como característica aglutinadora um evento fático, por exemplo um dano ambiental, portanto ligados por circunstâncias de fato) ou coletivos *stricto sensu* (grupo determinado, tendo sua unidade configurada em relação jurídica de base entre si ou com a parte contrária, tais como a contaminação que atingiu apenas os funcionários de uma empresa em virtude dos produtos utilizados por esta). No nosso sistema, o processo coletivo se caracteriza por ser um microsistema formado por diversas leis que se interpenetram e subsidiam, tendo como núcleo o Cap. III do CDC e a Lei da Ação Civil Pública (REsp 510.150-SP). A tutela coletiva no Brasil é ampla, para qualquer tipo de lesão ou ameaça de lesão aos direitos do grupo (art. 129, III, CF/1988, “e outros interesses difusos ou coletivos”), mediante qualquer técnica processual, uma vez que as ações são atípicas como caracteriza o art. 83 do CDC aplicável a todo o sistema ao afirmar que, para a defesa dos direitos e interesses, são cabíveis “todas as espécies de ações capazes de propiciar a sua adequada e efetiva tutela”.

contemporâneo. *Homenagem aos 80 anos do Professor Humberto Theodoro Júnior*. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2018. p. 142–153.

¹⁶ RHEINGOLD, Paul D.. *Mass Disaster Litigation and the Use of Plaintiffs' Groups*. Major and Complex Litigation. v. 3, n. 3, American Bar Association, 1977. p. 18.

Apesar dessas categorias representarem uma conquista histórica para a tutela dos interesses transindividuais e sua distinção em relação aos direitos subjetivos individuais, sejam eles tutelados individual ou coletivamente (direitos individuais homogêneos), há um risco inegável de enrijecimento processual, sempre que houver uma leitura descontextualizada desses conceitos em relação à situação conflituosa.

Numa pertinente crítica a esse enrijecimento *conceitual* dos interesses transindividuais, a doutrina destaca uma necessidade de transição da tutela coletiva assentada conceitualmente na categorização histórica dos interesses transindividuais para uma reflexão centrada nos *conflitos* coletivos. Para tanto, lança-se mão dos recortes analíticos concretos da conflituosidade e da complexidade desses litígios.¹⁷ A principal crítica se faz no sentido de que a diferenciação entre as categorias conceituais dos interesses difusos, coletivos *"stricto sensu"* e individuais homogêneos é árdua e muitas vezes estes interesses estão entrelaçados, sem possibilidade de diferenciação operacional. A maior vantagem dessa visão é permitir reempoderar as partes, incluídos os titulares de direitos individuais, e os grupos envolvidos. O maior risco é fragmentar a tutela e questionar uma estrutura conceitual que apresenta inegável sucesso para a garantia de acesso à justiça de tais pretensões.

Assim, lesões em grupos atingem indivíduos, e esses, por seu turno, compõem os grupos tutelados. De outro lado, há grande imprecisão na diferenciação entre os interesses difusos em relação aos coletivos *"stricto sensu"* (interesses transindividuais) e mesmo em relação à tutela coletiva de direitos individuais (homogêneos), na definição de seus limites e precisos objetos, havendo frequente incongruência nas decisões.¹⁸

A fim de cooperar com o aperfeiçoamento desse cenário, Edilson Vitorelli propõe a classificação dos litígios coletivos de difusão global,¹⁹ de difusão local²⁰ e de difusão irradiada.²¹

¹⁷ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 29-32

¹⁸ Idem, *ibidem*. p. 42-43.

¹⁹ Os litígios coletivos de difusão global dizem respeito aqueles em que a lesão ou ameaça "não atinge o diretamente os interesses de qualquer pessoa", devendo, portanto, ter sua titularidade imputada à sociedade como um todo, representada processualmente a partir de categorias supracoletivas e despersonalizadas. Como dito pelo autor, afetam ou ameaça a sociedade como um todo: "Aqui não se trata de proteger o bem jurídico porque sua lesão interessa especificamente a alguém, mas porque interessa, genericamente, a todos." (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 32-33).

²⁰ Já os litígios coletivos de difusão local são aqueles em que, embora coletivo, a lesão ou ameaça "atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas." O grupo atingido compartilha de alguma tipo de laço de solidariedade social, sendo citado como exemplo grupos indígenas e trabalhadores de determinada empresa, detendo objetivos comuns em relação ao objeto do litígio. (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 34-36).

²¹ Finalmente, os litígios coletivos de difusão irradiada apresentam um caráter policêntrico em que a ameaça ou lesão aos interesses atingem de forma diferente, quantitativa e qualitativamente, os integrantes dos grupos, dando origem a subgrupos. Nesta esteira, as soluções desejadas pelos atingidos sejam divergentes e, inclusive, antagônicas. (VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 37-42). Ainda, tais litígios atingem de forma direta os interesses de "diversas pessoas ou seguimentos sociais", porém, sua repercussão é assimétrica, na medida em que "essas pessoas que compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca do seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas." (VITORELLI, Edilson. "Tipologia dos Litígios Transindividuais:

Essa maior concretude procedimental fornecida por um processo coletivo mais focado no conflito e seus efeitos sobre direitos materiais do que em categorias conceituais, permite a aderência do feito a conflitos dotados de alta complexidade, como por exemplo são os casos dos desastres de Mariana e Brumadinho. O primeiro, causado pela ruptura da barragem de rejeitos de minério de ferro da empresa Samarco, por meio da formação de agregação de litígios, uma matriz de danos individuais, procedimentos que abrangiam danos individuais e coletivos de forma híbrida, soluções negociadas (TTAC e TAC-Gov), entre outras medidas. O segundo, resultando no maior acordo da história do direito brasileiro, um dos maiores do mundo, no valor de R\$ 37,5 bilhões, além das indenizações individuais dos atingidos por acordos *opt-in*.

Combinação de técnicas processuais, conceitos firmes na doutrina brasileira e já amplamente aceitos e a visão concreta a partir de cada conflito é a que melhor permite encontrar soluções efetivas para a tutela seja dos direitos individuais, seja da dimensão coletiva *lato sensu*, atingindo o mais próximo da tutela integral.

3. Competência e a agregação de litígios de desastre em massa

Não raramente a definição da competência jurisdicional é uma questão tormentosa em casos de desastres. Em razão da frequente difusão irradiada²² dos litígios envolvendo desastres, estratégias para tentar aglutinar os casos sob uma jurisdição uma são uma constante em diversas tradições jurídicas. Esta espécie de *vis atractiva* estabelece uma força atrativa sobre todos os conflitos que envolvam o evento catastrófico e essa conexão mostra-se útil para evitar decisões conflitantes. Nos Estados Unidos, em face da centralidade que a litigância detém em casos que envolvam a determinação de responsabilidades (compensação e reconstrução), há uma grande flexibilidade para agregação de casos semelhantes sob uma mesma jurisdição, a fim de que haja um estímulo para a obtenção de acordos massificados.²³

As regras de processo civil norte-americanas (*The American Rules of Civil Procedure*) permitem a conexão voluntária liberal de ações semelhantes (*Rule 20*), consolidação de ações semelhantes (*Rule 42*) e *class actions* (*Rule 23*, nessas um representante de classe pode processar em uma ação em nome de outras partes em situação semelhantes) para melhor gerenciar o caso (*case management*) e evitar decisões conflitantes e incongruências. Além dessas, a prática mais difundida atualmente é a MDL (*multidistrict litigation*) que possibilita a reunião de questões de fato e de direito para decisão comum, sejam as ações individuais ou coletivas. Em face dessa flexibilidade procedimental, uma estratégia utilizada nas demandas judiciais nos desastres do vazamento de petróleo e explosão da plataforma de exploração

um novo ponto de partida para a tutela coletiva.” In: Hermes Zaneti Jr. (coord.). *Repercussões do Novo CPC: Processo Coletivo*. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. p. 97).

²² VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2016.

²³ SHERMAN, Edward. “Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations.” *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 67.

da BP no Golfo do México e no desastre decorrente do furacão Katrina foi a litigância multidistrital (*multidistrict litigation*). Em síntese, esse instituto do Direito Processual Civil norte-americano se trata de um procedimento legal especial projetado para agilizar o tratamento de litígios complexos, tais como desastres e responsabilidades por danos massivos, por meio da transferência de todos os casos judiciais existentes no país para uma única jurisdição.²⁴

Um exemplo emblemático, no Brasil, é o caso da ruptura da barragem de Fundão em Mariana-MG, maior desastre ambiental do Brasil, que atingiu dois Estados da Federação, Minas Gerais e Espírito Santo. Imediatamente após o evento, dezenas de ações coletivas e milhares de ações individuais foram ajuizadas contra a Samarco, empresas controladoras, Vale e BHP Billiton e entidades públicas. Em face da complexidade que envolvia tais litígios com a multiplicidade de partes, objetos e interesses, houve grande litigiosidade acerca da jurisdição competente para julgar tais causas. Verdadeiro caos processual. Para evitar decisões conflitantes, as ações foram reunidas em virtude de uma decisão em conflito de competência n. 144922/MG²⁵ julgado pelo Superior Tribunal de Justiça,²⁶ e cujo conteúdo decisório fixou a competência do juízo da 12ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte da Justiça Federal, TRF 1, atualmente 4ª Vara, do já instalado TRF 6, onde as primeiras ações coletivas bem como aquelas com objeto mais amplo haviam sido ajuizadas.

Conforme o conteúdo decisório, o deslocamento da competência para um dos Estados atingido evitaria a tramitação da demanda no Distrito Federal, o que seria prejudicial por se tratar de jurisdição distante territorialmente do local do evento. Este distanciamento territorial poderia dificultar a produção e o acesso às provas necessárias. Da mesma forma, a maior distância da jurisdição frente ao local dos fatos poderia impor maiores dificuldades para a eficiência de decisões mais céleres às demandas urgentes que decorressem das consequências locais secundárias ao evento. Finalmente, a decisão acabou por manter a regra central do processo coletivo ambiental brasileiro, que é a competência do local do dano (no art. 2º, LACP). Há uma combinação, portanto, entre a regra da extensão do dano, que atrai a competência do foro da capital do Estado ou Distrito Federal (art. 93, II, CDC) e a competência do local do dano, com homenagem a essa última e respeitada a primeira.

O juízo da atual 4ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte da Justiça Federal foi definido como competente para “conhecer e julgar demandas relacionadas aos impactos ambientais ocorridos e aos que ainda venham a ocorrer sobre o ecossistema do Rio Doce, sua foz e área costeira”. A convicção se deu pela corte entender que este

²⁴ Idem, ibidem. p. 68.

²⁵ STJ. Conflito de Competência n. 144922/MG (2015/0327858-8). Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Convocada do TRF3), j. 25/05/2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>, Acesso em: 20/02/2022.

²⁶ MANSUR, Rafaela. Tragédia em Mariana: Justiça inglesa marca para abril de 2024 início de julgamento de ação bilionária contra BHP. *G1 Minas*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/12/22/tragedia-em-mariana-justica-inglesa-marca-para-abril-de-2024-acao-bilionaria-contra-bhp.ghtml>>. Acesso em 23/03/2023.

juízo possuía melhores condições de dirimir as controvérsias postas *sub judice*, em face de sua “visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental” por ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pelo desastre e já ter sob sua atuação diversas causas em trâmite. Tais condições lhe propiciariam maior efetividade nas medidas a serem adotadas, para que não corressem o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos.

Digno de destaque que a decisão entendeu ser pertinente agregar todas as causas que tivessem por objeto os danos coletivos não só referentes “à reparação ambiental *stricto sensu*, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências”. Operou-se assim uma verdadeira espécie de “via atrativa” da jurisdição tida como competente, em razão de sua localização mais próxima à origem dos eventos, assim como pela sua visão macroscópica privilegiada, lembrando os litígios multidistritais do Direito norte-americano.

Essa decisão visou dar coerência e eficiência às soluções jurisdicionais ao desastre. Foi ressalvada exceção para “as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (...) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais”.²⁷ Assim, aqueles litígios de caráter local, referentes a danos individuais, falta de abastecimento de água potável, danos individuais homogêneos ou comunidades indígenas, trabalhadores, ribeirinhos, pescadores, lavadeiras artesanais, poderiam ter sua competência declinada pelo juízo federal de Belo Horizonte, tramitando na localidade específica do conflito.

Essa decisão acompanhou um padrão decisório comum em eventos de tutelas ressarcitória (compensação) e ressarcitória em sua forma especial (reconstrução) em casos de litígios de desastres em massa no direito comparado.²⁸ Para tais casos, a agregação dos conflitos referentes a interesses transindividuais mostra-se relevante para evitar indesejadas decisões fragmentadas e conflitantes, a fim de resguardar a tutela dos interesses transindividuais em jogo, a segurança jurídica e o devido processo legal. Por outro lado, nada impede que o princípio da competência adequada possa direcionar a fixação da competência de forma coordenada e cooperativa entre diversos juízos, como já proposto na doutrina. Inclusive para garantia da proximidade do juiz aos atingidos pelos desastres e da proximidade do juiz às necessidades concretas de tutela.

4. Processo Estrutural para reduzir as vulnerabilidades futuras

Tendo seu início no caso *Brown v. Board of Education Topeka*, no qual a Suprema Corte norte-americana decidiu pela inconstitucionalidade de um sistema educacional baseado em segregação racial, essa decisão ocasionou um amplo processo de

²⁷ STJ. Conflito de Competência n. 144922/MG (2015/0327858-8). Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Convocada do TRF3), j. 25/05/2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 20/02/2022.

²⁸ SHERMAN, Edward. “Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations.” *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013.

mudança no sistema público de educação norte-americano, tratando-se de uma reforma estrutural. Litígios estruturais são litígios coletivos cujo objeto conflituoso decorre de como uma estrutura burocrática opera.²⁹ O próprio funcionamento da estrutura é a fonte a violação que origina o litígio coletivo.³⁰ Não basta, por essa razão, remover a violação, pois em uma estrutura viciada o problema provavelmente se repetirá. Portanto, necessária uma reforma estrutural no ente, na organização ou na instituição objeto do conflito. Tais litígios estruturais envolvem frequentemente entes públicos, tendo como fim (i) a concretização de direitos fundamentais, (ii) a execução de determinada política pública ou (iii) a solução de litígios complexos.³¹ Em síntese, o processo estrutural é um processo individual ou coletivo em que se pretende, pela via jurisdicional ou extrajurisdicional, a solução de um “problema estrutural”³² e a consequente “reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.³³ Como já constatado pelo Superior Tribunal de Justiça, o reconhecimento do problema estrutural pode ocorrer em uma ação individual, a partir de um caso individual que revele a situação desestruturada. A partir dessa constatação, as técnicas do processo estrutural devem privilegiar os instrumentos e mecanismos da tutela coletiva para que a solução vá para além do caso concreto.

A questão formou precedente no plenário do Supremo Tribunal Federal. O problema estrutural foi reconhecido no Tema 698 (RE 684.612/RJ): “Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” — o resultado a ser alcançado —, o *Judiciário deverá identificar o problema estrutural*. Caberá à Administração Pública *apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis*”.³⁴

²⁹ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 52-53.

³⁰ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 52-53.

³¹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13ª ed. Vol. IV. Salvador: JusPodium, 2019. p. 455.

³² ZANETI JR., H.; DIDIER JR, F.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo civil estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Marco Felix Jobim; Sérgio Arenhart. *Processos Estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423–462.

³³ VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020. p. 60.

³⁴ “Fixação das seguintes teses de julgamento: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)”. (RE N. 684612, Rel. p/ Acórdão, Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, publicado no DJ-e em 07-08-2023)

A decisão do Tema 698 cria parâmetros mínimos que orientam a atuação de juízes e tribunais: a) comprovação nos autos da *ausência ou grave deficiência* do serviço público; b) possibilidade de *universalização* da providência determinada, levando em conta os recursos efetivamente disponíveis; c) o órgão julgador determina a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada, isso quer dizer que a decisão estabelece um princípio, um estado ideal de coisas a ser buscado, determinando um princípio; d) a decisão deve ser apoiada em *documentos ou manifestações de órgãos técnicos*, de forma a mitigar críticas à ausência de *expertise* e capacidade institucional; e) o órgão julgador deve ampliar o contraditório do ponto de vista substancial e abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de *amici curiae* e designação de audiências públicas. Esse último parâmetro permite uma visão global do problema estrutural com facilitação do cumprimento que decorre do reforço do diálogo.

Esses parâmetros resolvem uma série de questões levantadas pela doutrina e, como precedente normativo formalmente vinculante, a decisão vincula a todos os demais juízes e tribunais que não podem mais negar a existência do processo estrutural em nosso ordenamento e devem, sempre que for o caso, ordenar suas demandas e decisões, pelo menos, a partir dos parâmetros delimitados pelo STF.

Como já diagnosticado na doutrina processualista,³⁵ os objetos funcionais do Direito dos Desastres (deveres de prevenção e de mitigação; de resposta emergencial; de compensação; de reconstrução) encontram aderência ao objeto dos processos estruturais em nosso país. Os processos estruturais, pela sua própria natureza, mantêm grande relação com litígios de massa em caso de desastres, uma vez que objetivam a reorganização de estruturas com o fim de atacar a (re)produção de vulnerabilidades e riscos. Mudanças estruturais em entidades, organizações ou atividades podem reduzir vulnerabilidades ou riscos, a fim de assegurar e de concretizar direitos fundamentais. Digno de destaque que os direitos humanos e os direitos fundamentais são uma clássica e estratégica solução jurídica de redução de vulnerabilidades, sejam elas sociais ou mesmo físicas.

Exemplo da utilização de processos estruturais em casos de desastres consiste exatamente na ação ajuizada pelo Ministério Público Federal em 2019 contra a Vale S.A., Agência Nacional de Mineração — ANM e Comissão de Valores Mobiliários — CVM, e que tinha dentre os seus pedidos a elaboração de um plano de trabalho de reestruturação da governança da primeira ré, com o escopo de adotar medidas de prevenção de desastres a partir de padrões internacionalmente reconhecidos. Este deveria ser implementado mediante a apresentação de relatórios periódicos em

³⁵ ZANETI JR., Hermes. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? In: JOBIM, Marco Félix; REICHELTE, Luis Alberto. (orgs.) Coletivização e Unidade do Direito. Londrina: Thoth, 2019; LINKE, Micaela Porto Filchiner; JOBIM, Marco Félix. "A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos." *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Vol. 21, ano 14, n. 3. Set-Dez, 2020. p. 410; CARVALHO, Délton Winter de. O Direito dos desastres. Palestra *online* ministrada na série de eventos Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (FPCC) Convida, sob a coordenação do Professor Hermes Zaneti Júnior, em 02 de abril de 2020.

juízo, permitindo-se às partes debater em contraditório e ao juízo as providências adotadas, podendo haver alteração destas se fosse o caso.³⁶ O objeto da ação também era a implementação de um sistema adequado e independente de fiscalização de barragens, capaz de garantir a confiabilidade dos empreendimentos. Desse feito, redundou em acordo judicial firmado entre o MPF, a União e a ANM, por meio de um plano de reestruturação do sistema de fiscalização de barragens.³⁷

Processos estruturais estão frequentemente ligados à elaboração e à implantação de planos de alteração do funcionamento da estrutura a fim de afastar a prática operacional violadora de direitos fundamentais e monitorar a sua eficácia ao longo dos anos. Com um contínuo monitoramento, pretende-se a possibilidade de ajustes e mudanças de rumo no andamento das atividades de acordo com os resultados indesejados, ou mesmo a sua manutenção em caso destes serem bem-sucedidos.

5. Duração razoável do processo em casos de desastres

O tempo é um fator crítico em casos de desastres ambientais. Apesar da complexidade, caráter multifacetado e efeitos irradiados, os desastres exigem respostas temporalmente adequadas. Isso, via de regra, significa que estas não se estendam por décadas, o que infelizmente é uma realidade em nosso sistema de justiça quando se trata de conflitos complexos, principalmente em casos de litígio de desastres em massa. Salta aos olhos casos em que há uma demora incompatível com a gravidade socioambiental de casos de desastres ambientais, especialmente no que diz respeito à reparação de danos ecológicos puros ou mesmo indenizações para as vítimas de desastres.

Exemplos no direito brasileiro são eloquentes e a promessa de tutela integral continua insatisfeita em muitos casos, em evidente violação do direito processual nacional (art. 4º, CPC), do direito constitucional (art. 5º, XXXV, CF/1988) e do direito internacional dos direitos humanos (art. 8º do Pacto de San José da Costa Rica).

5.1 Desastre de Cataguases de Papel (2003).

Um destes exemplos é o caso da ruptura da barragem de rejeitos da Indústria Cataguases de Papel, ocorrida em 29 de março de 2003, quando foram lançados 500 mil metros cúbicos de lixívia, atingindo o Córrego Cágado, o Rio Pomba, o Paraíba do

³⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Petição Inicial da Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800. 5ª Vara Federal Cível da SJMG. Polo ativo: MPF, Polo passivo: Vale S.A.; Agência Nacional de Mineração – AMN e Comissão de Valores Mobiliários – CVM, 2019. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/inicial-acp-vale-anm-cvm.pdf>>. Acesso em 11/01/2023.

³⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MINAS GERAIS. União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/uniao-firma-acordo-com-o-mpf-para-anm-fiscalizar-barragens-de-mineracao-no-pais>>. Acesso em 11/01/2023. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo homologado na Ação Civil Pública 1005310-84.2019.4.01.3800. 5ª Vara Federal Cível da SJMG, Polo ativo: Ministério Público Federal – MPF, Polo passivo: União e Agência Nacional de Mineração – AMN, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm_mpf.pdf>. Acesso em 11/01/2023.

Sul, chegando inclusive ao Oceano Atlântico. Os impactos ambientais se estenderam por vários municípios dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, afetando abastecimento de água, pesca, vegetação, fauna, atividades econômicas entre muitos outros. Até o desastre de Mariana, em 2015, quando rompeu a barragem da Mineradora Samarco, também em Minas Gerais, este era considerado o maior desastre ambiental do Brasil.

Em 2005 o MPF ajuizou ação civil pública contra União, Ibama, Estado de Minas Gerais, diversas pessoas jurídicas de direito privado e particulares para indenização e compensação por danos ecológicos puros, cumulada com pedido de indenização por danos extrapatrimoniais coletivos. Após o julgamento de primeiro grau condenando solidariamente todos os réus,³⁸ o Tribunal Regional Federal da 5ª Região reformou a decisão excluindo do polo passivo a União, o Ibama e o Estado de Minas Gerais. A condenação também foi reduzida de R\$100 milhões para R\$ 50 milhões. A ação persiste até os dias atuais, tramitando em nível de Recurso Especial, sem uma decisão ressarcitória definitiva em nível de dano ecológico puro. São 18 anos de trâmite.

5.2 Desastre de Mariana/Caso Rio Doce (2015).

Outro exemplo é o próprio desastre de Mariana, maior desastre ambiental já ocorrido no Brasil, onde o rompimento da barragem de Fundão da mineradora Samarco ocasionou o lançamento de um total de 62 milhões de m³ de rejeitos de minério de ferro. Como é amplamente sabido, os rejeitos atingiram o Rio Doce, passando por cidades de Minas Gerais e do Espírito Santo, chegando ao oceano Atlântico 16 (dezesseis) dias depois.³⁹ Cerca de 663,2 km de corpos hídricos foram diretamente impactados.⁴⁰ O episódio ocasionou a morte de 19 pessoas,⁴¹ tendo, também, destruído e prejudicado o abastecimento de água em diversos municípios e continuando a causar impactos ambientais graves no Rio Doce e no Oceano Atlântico, onde o rio desemboca.⁴² Em virtude da magnitude exponencial do evento, constata-se uma significativa limitação e grande dificuldade para descrever, de forma suficientemente abrangente, toda a complexidade e interconectividade dos impactos ambientais e humanos decorrentes da ruptura da barragem. Os números, contudo, são capazes de

³⁸ 2ª Vara Federal de Campos, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, processo nº 0001143-73.2005.4.02.5103.

³⁹ CARVALHO, Délton Winter de. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil: What we have to Learn from Anthropogenic Disasters. *Natural Resources Journal*, v. 59, issue 2, 2019. Disponível em: <<https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol59/iss2/5/>>. Acesso em 23/03/2023. O próprio laudo está disponível em: <<https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2016/01/laudo-preliminar-do-ibama-sobre-mariana.pdf>>. Acesso em: 23/03/23.

⁴⁰ IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Laudo Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. p. 03.

⁴¹ Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/veja-lista-de-desaparecidos-no-rompimento-de-barragens.html>>. Acesso em 13/03/23.

⁴² “Diretores da Samarco serão indiciados por mortes na tragédia de Mariana.” Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/05/politica/1454710279_370326.html#:~:text=Ao%20todo%2C%2017%20morreram&text=No%20dia%20em%20que%20a,rompimento%20da%20barragem%20de%20Fund%C3%A3o>. Acesso em 12/04/2021.

demonstrar a grandeza dos efeitos negativos ocasionados pelo desastre bem como atestam uma enorme diversidade na tipologia desses impactos.

Em decorrência do desastre milhares de ações individuais foram ajuizadas, apresentando os mais diversos objetos, dezenas de ações coletivas assim como a instauração de incidentes de resolução de demandas repetitivas nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e no Distrito Federal. Dentre as ações coletivas, duas desatacam-se. Senão vejamos.

(i) A ação civil pública n. 1024354-89.2019.4.01.3800 foi ajuizada em 30 de novembro de 2015 contra Samarco, Vale e BHP Billiton pela União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Primeiramente, esta foi ajuizada na 3ª Vara Federal de Brasília e, posteriormente, teve seu trâmite transferido para a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, Minas Gerais (atualmente 4ª Vara, ver acima). Essa ação tem como valor da causa 20 bilhões de reais e tinha pedidos para a apresentação de planos para recuperação ambiental e econômica das consequências lesivas do colapso da barragem, adotar medidas para assegurar a implementação destes planos e a implementação destes planos por meio de uma fundação privada, na quantia mínima de 20 bilhões de reais. Foi deferido pedido de tutela antecipada para depósito, pelas empresas rés de R\$ 2 bilhões de reais.

No âmbito dessa ação, foi firmado o termo de transação de ajustamento de conduta entre as partes, denominado TTAC, em 2 de março de 2016, com o objetivo de “recuperar, mitigar, remediar, reparar, inclusive indenizar, e nos casos que não houver possibilidade de reparação, compensar os impactos nos âmbitos socioambiental e socioeconômicos”.⁴³ Para tanto, as atuações foram sendo organizadas na modalidade de programas de reparação socioeconômicos e socioambientais, a serem submetidos, avaliados e monitorados pelo CIF – Comitê Interfederativo, órgão do Poder Público criado para essa finalidade e composto por câmaras técnicas temáticas. Ainda, a partir do TTAC, as empresas rés constituíram a Fundação Renova para a finalidade de “gerir e executar todas as medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais”.

Nota-se aqui a adoção de uma estratégia que poderia se mostrar bastante eficiente em nível de desastres com litígios em massa, a criação de uma “*claims resolution facilities*”⁴⁴ ou entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos.⁴⁵ No caso específico, contudo, há forte crítica dos atingidos, da sociedade civil e das instituições de justiça em relação à atuação da Fundação RENOVA. O MPMG ajuizou ação pedindo inclusive a extinção da fundação.⁴⁶

⁴³ TTAC. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em 23/03/2023.

⁴⁴ McGOVERN, Francis. The What and Why of Claims Resolution Facilities. *Stanford Law Review*. vol 57, April, 2005. p. 1361-1389.

⁴⁵ Sobre este assunto, CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*. vol. 287, ano 44, jan., 2019. p. 445-483.

⁴⁶ Cf. <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.shtml#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20de%20Minas,em%20decorr%C3%Aancia%20do%20maior%20desastre>>, acesso em 06/12/2023.

(ii) No entanto, em 03 de maio de 2016, o MPF, em atuação conjunta com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e com as Defensorias Públicas de ambos Estados e da União, propôs uma nova ação civil pública, também na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, tombada sob o n. 1016756-84.2019.4.01.3800, contra a Samarco, BHP Billiton, Vale, Estado de Minas Gerais, Espírito Santo e União. Nessa ação, o valor atribuído aos danos transindividuais (“sociais, econômicos e ambientais”) foi ampliado para uma estimativa de 155 bilhões de reais, trazendo para tanto uma equivalência entre os danos decorrentes do desastre da BP no Golfo do México (2010) nos Estados Unidos.⁴⁷ Essa ação civil pública, além de ampliar a estimativa de valores para a reparação integral dos danos transindividuais (sociais, econômicos e ambientais), formula mais de 200 pedidos. Dentre eles, a liminar para que as empresas rés depositem em um fundo privado próprio o valor inicial de R\$ 7,7 bilhões e uma impugnação ao TTAC.

No curso dessa ação foi o TAP (termo de acordo preliminar) que definiu a contratação de organizações para trabalharem com perícia e dar assistência ao MPF na realização de diagnóstico socioeconômico e socioambiental. Posteriormente, em aditivo foi prevista a contratação pelas rés de assessoriais técnicas aos atingidos. Nesse momento, as principais reclamações eram a exclusão dos atingidos dos processos decisórios, ausência de transparência e decisões impositivas.⁴⁸ Em virtude disso, foi posteriormente firmado TAC-GOV (25/06/2018), tendo como partes MPF, MPMG, MPES, DPU, DPMG, DPES, União, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, Samarco, BHP Billiton, Vale e Fundação Renova, com os principais escopos de (i) alterar o processo de governança previsto no TTAC para definir programas, projetos e ações voltados à reparação integral dos danos; (ii) aprimorar os mecanismos de participação dos atingidos em todas as etapas do TTAC e do TAC-GOV; e (iii) estabelecer um processo eventual de repactuação dos programas.⁴⁹

Em nível judicial houve a implementação de um *sistema indenizatório simplificado*, cujo objeto permite o pagamento em massa a grupos específicos de vítimas, a partir de sentenças que estabelecem, de forma inédita no país, uma *matriz de danos* para grupos de afetados, em nível de danos individuais homogêneos. A sentença à Comissão de Atingidos prevê valores pré-determinados de acordo com as categorias e localidades, mediante a comprovação de atendimento à condição de afetado pelo desastre. Apesar de facultativa, esta ocorre em nível massificado.⁵⁰ Isso

⁴⁷ MPF-MG. “MPF entra com ação para total reparação dos danos sociais, ambientais e econômicos causados pelo rompimento da barragem da Samarco.” Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1>>. Acesso em: 07/07/2023.

⁴⁸ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevelini. “Acesso à Justiça e Desastres: as Assessoriais Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos.” *Revista de Direito Público*. vol. 19, n. 102, abr/jun., 2022. p. 215.

⁴⁹ MPF. TAC Governança. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em 24/03/2023.

⁵⁰ CNJ. Justiça alcança indenização de milhares de vítimas do desastre de Mariana. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/justica-alcanca-indenizacao-de-milhares-de-vitimas-do-desastre-de-mariana/>>. Acesso em 24/03/2023.

tudo, além do auxílio emergencial devido. Em números globais, segundo a Fundação RENOVA em dados não auditados, R\$ 28 bilhões foram desembolsados até janeiro de 2023 para reparação e compensações.⁵¹ Apenas para fins exemplificativos, a título de pagamentos de indenizações e auxílios financeiros emergenciais foram pagos R\$ 13,7 bilhões a mais de 410,8 mil pessoas (dano água e danos gerais), até janeiro de 2023.⁵² Em nível de reassentamentos, foram R\$ 3,46 bilhões, até março de 2023.⁵³

Apesar dos valores, a litigiosidade envolvendo esse desastre ambiental e a reparação dos danos transindividuais e individuais homogêneos está longe de um término, estando em diversos níveis recursais. Há um certo consenso acerca de alguns pontos que demarcam a dificuldade em uma solução mais célere em um processo judicial de caráter irradiado, policêntrico e de tamanha complexidade. De um lado, notou-se, sobretudo no momento que se seguiu ao rompimento da barragem, uma atuação desconcertada e não convergente, seja por parte das empresas e da Fundação RENOVA que atuaram de forma a não cumprir integralmente com os compromissos assumidos, seja por parte das instituições vinculadas ao Poder Executivo, advocacias públicas dos Estados e da União, institutos ambientais e outros, e das entidades do sistema de justiça, gerando grande insegurança jurídica.⁵⁴ Os questionamentos sobre a atuação da Fundação RENOVA são muitos e há grande insatisfação em relação aos resultados obtidos, seja pelos atingidos, seja pelas instituições do sistema de justiça. Existe ainda um grande debate sobre a presença de conflitos de interesses entre os atingidos e seus representantes legais, para descrédito do sistema de reparação. Posteriormente, têm sido tentadas novas conciliações, com alinhamentos quando possíveis, atuações judiciais concertadas e soluções consensuais em curso.

No entanto, a transdisciplinaridade técnica e multiplicidade de legitimados,⁵⁵ que marcam litígios de desastres em massa, acabam por tornar o andamento dessas demandas mais conflituoso e, conseqüentemente, arrastado temporalmente. Outro ponto evidenciado, é a tensão entre a necessária participação dos atingidos nas decisões que envolvem os programas de recuperação aos danos socioeconômicos e socioambientais, de um lado, e a necessária duração razoável do processo, de outro. Enquanto a necessária participação demanda a capacitação técnica, independente e informada, esta por evidente pode gerar mais tempo e conflito. De outro viés,

⁵¹ FUNDAÇÃO RENOVA. *Orçamento e Desembolso*. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>>. Acesso em: 23/03/2023.

⁵² FUNDAÇÃO RENOVA. *Orçamento e Desembolso*. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>>. Acesso em: 23/03/2023.

⁵³ FUNDAÇÃO RENOVA. *Reassentamento e Infraestrutura*. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/reassentamento-e-infraestrutura/>>. Acesso em: 23/04/2023.

⁵⁴ Neste sentido, a título exemplificativo: SIQUEIRA, Lyssandro Norton; REZENDE, Élcio Nacur. "Desastres Ambientais: Acertos e Desacertos de um Novo Modelo de Reparação no Caso Samarco." *Veredas do Direito*. v. 19, n. 45, set/dez, 2022. p. 306; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevelini. "Acesso à Justiça e Desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos." *Revista de Direito Público*. vol. 19, n. 102, abr/jun., 2022. p. 216.

⁵⁵ SIQUEIRA, Lyssandro Norton; REZENDE, Élcio Nacur. "Desastres Ambientais: Acertos e Desacertos de um Novo Modelo de Reparação no Caso Samarco." *Veredas do Direito*. v. 19, n. 45, set/dez, 2022. p. 305.

nada adiantam decisões judiciais céleres que não atentem à perspectiva das vítimas. Porém, estas podem estar fragmentadas em diversos grupos, com interesses e demandas dissonantes.

Exatamente por este motivo, essas demandas de litígios de desastres em massa adquirem muitas vezes uma frontal distinção à ideia clássica de processos judiciais com um fim, se prolongando em um litígio estrutural, protraído no tempo e com um subsequente monitoramento. Outra estratégia é a divisão do objeto litigioso em nível de diversas matérias, como ocorrido no processo das ações civis públicas que envolvem o desastre de Mariana/Rio Doce.

Um aspecto chama atenção. Durante a tramitação do processo criou-se um novo tribunal (TRF 6) e foi alterado o número da vara onde tramitam as demandas coletivas (4ª Vara). A atuação do julgador é determinante em casos complexos, mas nesse caso já se sucederam juízes por ser a distribuição deste processo relegada ao juiz substituto da vara federal, ainda que haja notícia de sua designação exclusiva para o caso. Recentemente, o juiz que assumiu o processo extinguiu o NOVEL, justamente demonstrando algumas irregularidades processuais, e que o programa estaria gerando uma sobredemanda decorrente do ajuizamento de ações individuais. É certo que ao fazê-lo manteve as indenizações já pagas. Porém, essa é já a segunda tentativa de indenizar diretamente as vítimas que falha. A RENOVA possuía um programa de indenização mediada que também fracassou (PIM). Por essa razão e justificando com a duração razoável do processo e a quebra do dogma da unicidade da sentença as instituições de justiça pediram a condenação em julgamento parcial de mérito (art. 356, CPC) das requeridas em dano moral coletivo *in re ipsa* e em danos morais e materiais individuais homogêneos identificados a partir da incontrovérsia quanto ao direito à indenização. A causa madura autoriza o julgamento parcial de mérito a qualquer tempo no curso da demanda.

Como bem descrito por Bill Clinton, “embora a atenção da mídia e do público possam desaparecer, a dor dos sobreviventes perdura e exige respostas”.⁵⁶ Mais do que isso, pode ser dito que a demora em um processo referente a desastres não “apenas” estende a dor daqueles que sobreviveram ao evento, mas amplificam as suas vulnerabilidades, físicas, emocionais, econômicas, entre outras dimensões. Aqui, não se pode olvidar que a temporalidade do processo apresenta-se a partir do direito fundamental à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988,⁵⁷ e art. 4º do CPC⁵⁸).

⁵⁶ CLINTON, Bill. “Foreword.” STERN, Gerald M.. *The Buffalo Creek Disaster*. 2ª ed. New York: Vintage Books, 2008. p. vii.

⁵⁷ “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

⁵⁸ “Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”

Digno de destaque, que um sistema de justiça que não funcione num tempo adequado ou imponha limites de acesso é em si uma fonte de vulnerabilidade. Também é uma forma de vulnerabilidade (institucional) quando as instituições não funcionam adequadamente, algo muito comum em casos de desastres.

5.3 Desastre da BP no Golfo do México

Exemplo dessa preocupação é o caso judicial do desastre da BP no Golfo do México, nos EUA, considerado um caso bem-sucedido no processo civil complexo norte-americano, no qual foi obtido acordo judicial de \$9.2 bilhões com os autores privados e de \$18.7 bilhões com os governos federal e estaduais atingidos em um prazo de 5 anos.⁵⁹ Um caso como este poderia ter levado décadas.

Alguns motivos para tanto foram (i) a agregação dos casos em grupos;⁶⁰ (ii) sua categorização e consequente organização dos casos em grupos a partir de características, partes e objetos centrais,⁶¹ de forma flexível e negociada; (iii) além desses aspectos, o *case management* pelo Judge Carl Barbier, sempre proveu decisões rápidas e completas; e (iv) houve grande incentivo, por parte do juiz, quer por suas decisões quer pela celeridade procedimental imposta, às partes estarem propensas a um acordo.⁶²

Especificamente em relação à definição de provas técnicas e sua conflituosidade, o *case management* que tenha por objeto agregar ações correspondentes em classes tem a função de determinar padrões de prova acerca, por exemplo, da causalidade, permitindo sua replicação. Neste sentido, a própria BP concordou em adotar certos critérios objetivos de presunção de causalidade quando tais critérios fossem atendidos.⁶³ Tal fenômeno diminuiu a litigiosidade, aumentando a celeridade na obtenção de acordos e reparações pessoais e ambientais, enaltecendo a flexibilidade procedimental e a adoção de padrões decisórios pela consensualidade. Contudo, os desafios para tanto são enormes.

Considerações finais

A jurisdição civil e o sistema de justiça desempenham um papel determinante no pós-desastre, seja fornecendo segurança jurídica às instituições que prestam resposta emergencial, seja garantindo direitos às vítimas ou mesmo atribuindo responsabilidades às fontes causadoras. Para tanto, estas devem permanecer abertas

⁵⁹ RODRIGUEZ, Juan Carlos. "Masterful Judge Credited for BP's Cases Timely End." *Law360*. Disponível em: <<https://www.law360.com/articles/675712>>. Acesso em: 26/03/2023.

⁶⁰ SHERMAN, Edward. "Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations." *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 71.

⁶¹ SHERMAN, Edward. "Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations." *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 72.

⁶² RODRIGUEZ, Juan Carlos. "Masterful Judge Credited for BP's Cases Timely End." *Law360*. Disponível em: <<https://www.law360.com/articles/675712>>. Acesso em: 26/03/2023.

⁶³ SHERMAN, Edward. "Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations." *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013. p. 77.

e operacionalmente em funcionamento, apesar do contexto social caótico que marca os desastres. Ainda, a jurisdição deve lançar mão de estratégias orientadas pelo Direito dos Desastres, exatamente como premissa jurídica para o reestabelecimento da estabilidade social perdida durante o evento extremo.

Para o resgate desta estabilidade perdida, sob o guia do Direito dos Desastres, diversas estratégias processuais devem ganhar uma interpretação compatível com as respectivas fases e funções da gestão circular do risco (prevenção e mitigação, resposta emergencial, compensação das vítimas e reconstrução). Pelas características e gravidade que envolvem os desastres, há sempre uma ênfase preventiva durante todo o ciclo de um evento extremo. Assim, mesmo após a ocorrência do evento, deve-se sempre interpretar e aplicar o direito processual civil com a devida atenção à gestão de risco, à mitigação dos danos e, quando possível, à prevenção de novos eventos.

A complexidade da conflituosidade irradiada dos desastres, sejam eles físicos ou antropogênicos, exige uma maior flexibilidade procedimental a fim de que o juízo competente possa gerenciar o caso de maneira apta a prestar uma tutela adequada às especificidades do caso em concreto. A adaptação dos procedimentos ao direito material (dos desastres) favorece a tutela dos interesses contrapostos e sua eficiência em casos de desastres, de forma flexível, dentro de limites necessários para fornecer segurança jurídica e o cumprimento às balizas constitucionais.

A concretização dos desastres enseja, de outro lado, uma gama de conflitos dotados de grande complexidade, trazendo a necessidade de que as categorias de interesses transindividuais e direitos individuais homogêneos sejam analisadas a partir da racionalidade sistêmica do processo coletivo. Para tanto, a combinação de técnicas processuais, conceitos firmes na doutrina brasileira e já amplamente aceitos com uma visão concreta a partir de cada conflito é a que melhor permite encontrar soluções efetivas para a tutela seja dos direitos individuais, seja da dimensão coletiva *lato sensu*, atingindo o mais próximo da tutela integral.

Em face do caráter multifacetado, assimétrico e complexo dos conflitos que envolvem casos de litígios em massa por desastres, uma frequente estratégia em casos como o da explosão da plataforma exploração de petróleo da BP no Golfo do México consiste na agregação de processos conexos sob uma mesma jurisdição. Tal estratégia facilita a uniformidade e economia processual, além de privilegiar a maior proximidade do juízo ao local dos eventos, como se deu, inclusive, no caso do processo judicial do Desastre de Mariana/Caso Rio Doce.

Na mesma medida, as decisões judiciais em cascata que vão sendo tomadas ao longo de um ou mais processos complexos e que envolvem um mesmo desastre devem estar atentas ao fato de que estes eventos extremos são constituídos por riscos e vulnerabilidades. Desta forma, uma estratégia para, ao longo de um processo judicial, ir reduzindo as vulnerabilidades identificadas se trata da utilização do processo e das medidas estruturais para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais que possam ter sido, estar sendo ou estarem em risco de violação. A reestruturação de uma instituição, pública ou privada, pode ser essencial para a redução de vulnerabilidades

presentes e futuras, evitando-se assim uma reprodução dos elementos constitutivos do desastre *sub judice*.

Finalmente, uma das questões mais tormentosas em processos de desastres em massa consiste na dicotomia entre a complexidade dessas causas e a necessária duração razoável do processo, para que as vítimas não tenham de aguardar uma eternidade para a decisão de mérito e a definição acerca da tutela pretendida. A demora na definição judicial amplifica as vulnerabilidades, tanto comunitárias quanto individuais. Casos judiciais como aqueles ocorridos a partir dos desastres de Cataguases de Papel, de Mariana/Caso Rio Doce e o da BP no Golfo do México (EUA) são capazes de ilustrar a necessidade de adoção de estratégias para que as decisões sejam tomadas em um horizonte temporal adequado à gravidade da situação social inerente a tais eventos. Do contrário, a ausência de definições judiciais céleres ensejam uma maior vulnerabilização das vítimas e das instituições envolvidas. Esta necessidade de uma aceleração temporal, deve ser, por evidente, proporcionalmente combinada com a devida segurança jurídica. Equilíbrio árduo, mas necessário em casos em que a postergação da decisão longe de pacificar, aumenta a conflituosidade entre as diversas partes e, sobretudo, a vulnerabilidade dos afetados.

Referências bibliográficas

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo homologado na Ação Civil Pública 1005310-84.2019.4.01.3800. 5a Vara Federal Cível da SJMG, Polo ativo: Ministério Público Federal – MPF, Polo passivo: União e Agência Nacional de Mineração – AMN, 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo-anm_mpf.pdf. Acesso em 11 jan. 2023.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019. p. 132.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; ZUFELATO, Camilo; GARCIA, Carolina Trevelini. "Acesso à Justiça e Desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos." *Revista de Direito Público*. vol. 19, n. 102, abr/jun., 2022.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*. vol. 287, ano 44, jan., 2019. p. 445-483.

CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

_____.; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____. *Gestão Jurídica Ambiental*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

_____. O Direito dos desastres. Palestra *online* ministrada na série de eventos Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (FPCC) Convidado, sob a coordenação do Professor Hermes Zaneti Júnior, em 02 de abril de 2020.

_____. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil: What we have to Learn from Antropogenic Disasters. *Natural Resources Journal*. v. 59, issue 2, 2019. Disponível em <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol59/iss2/5/>. Acesso em 23 mar. 2023.

CHAYES, Abram. "The Role of The Judge in Public Law Litigation." *Harvard Law Review*. Vol. 89, n. 7, May, 1976.

CNJ. Justiça alcança indenização de milhares de vítimas do desastre de Mariana. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/justica-alcanca-indenizacao-de-milhares-de-vitimas-do-desastre-de-mariana/>. Acesso em 24 mar. 2023.

DI GREGORIO, Leandro Torres; SAITO, Silvia Midori; VIDAL, Josep Pont; ROCHA, Vânia; CARVALHO, Délton Winter. "Strengthening Institutional Resilience: Lessons Learned from COVID-19 Disaster." In: Saeid Eslamian; Faezeh Eslamian (Editors). *Disaster Risk Reduction for Resilience: Disaster Risk Management Strategies*. Cham: Springer, 2022. p. 41-72.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 13ª ed. Vol. IV. Salvador: JusPodium, 2019.

FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. *Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres: interfaces comparadas*. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019.

FULLER, Lon. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, v. 92, 1978. p. 395.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Orçamento e Desembolso*. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>>. Acesso em: 23 mar. /2023.

_____. *Reassentamento e Infraestrutura*. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/reassentamento-e-infraestrutura/>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *Flexibilidade procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual*. Tese de doutorado em Direito. USP/ São Paulo, 2006. p. 103-111.

_____. Procedimento, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 48, n. 190, abr./jun. 2011, p. 17174;

IBAMA/DIPRO/CGEMA. *Lauda Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. p. 03.

LINKE, Micaela Porto Filchtiner; JOBIM, Marco Felix. "A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos." *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Vol. 21, ano 14, n. 3. Set-Dez, 2020. p. 410.

MANSUR, Rafaela. Tragédia em Mariana: Justiça inglesa marca para abril de 2024 início de julgamento de ação bilionária contra BHP. *G1 Minas*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/12/22/tragedia-em-mariana-justica-inglesa-marca-para-abril-de-2024-acao-bilionaria-contr-bhp.ghtml>>. Acesso em 23 mar. 2023.

McGOVERN, Francis. The What and Why of Claims Resolution Facilities. *Stanford Law Review*. vol 57, April, 2005. p. 1361-1389.

MENDONÇA, Eloísa. "Diretores da Samarco serão indiciados por mortes na tragédia de Mariana." *El País*. Publicado em: 05 fev. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/05/politica/1454710279_370326.html#:~:text=Ao%20todo%2C%2017%20morreram&text=No%20dia%20em%20que%20a,rompimento%20da%20barragem%20de%20Fund%C3%A3o>. Acesso em 12 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/uniao-firma-acordo-com-o-mpf-para-anm-fiscalizar-barragens-de-mineracao-no-pais>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

_____. Petição Inicial da Ação Civil Pública n. 1005310-84.2019.4.01.3800. 5ª Vara Federal Cível da SJMG. Polo ativo: MPF, Polo passivo: Vale S.A.; Agência Nacional de Mineração — AMN e Comissão de Valores Mobiliários — CVM, 2019. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2020/inicial-acp-vale-anm-cvm.pdf>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

_____. TAC Governança. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. "MPF entra com ação para total reparação dos danos sociais, ambientais e econômicos causados pelo rompimento da barragem da Samarco." Publicado em: 03 maio 2016. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. "MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova". Publicado em: 24 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova.shtml>>. Acesso em: 06 dez. 2023.

PAPATHOMA-KÖHLE, M.; THALER, T.; FUCHS, S.. An institutional approach to vulnerability: evidence from natural hazard management in Europe. *Environmental Research Letters*.

Vol. 16, n. 4, 2021. Disponível em: <<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abe88c>>. Acesso em 03 fev. 2023.

RHEINGOLD, Paul D.. Mass Disaster Litigation and the Use of Plaintiffs' Groups. Major and Complex Litigation. v. 3, n. 3, *American Bar Association*, 1977. p. 18.

RODRIGUEZ, Juan Carlos. "Masterful Judge Credited for BP's Cases Timely End." *Law360*. Disponível em: <<https://www.law360.com/articles/675712>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

SHERMAN, Edward. "Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations." *Russian Law Journal*, v. 1, n. 1, 2013.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton; REZENDE, Élcio Nacur. "Desastres Ambientais: Acertos e Desacertos de um Novo Modelo de Reparação no Caso Samarco." *Veredas do Direito*. v. 19, n. 45, set/dez, 2022. p. 305.

STERN, Gerald M.. *The Buffalo Creek Disaster*. 2ª ed. New York: Vintage Books, 2008. p. 88.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário n.º 684.612*, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; Tribunal Pleno; julgado em 03 de julho de 2023; publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 07 de agosto de 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Conflito de Competência n. 144922/MG (2015/0327858-8)*, Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Convocada do TRF3), j. 25/05/2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. *Conflito de Competência n. 144922/MG (2015/0327858-8)*, Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Convocada do TRF3), j. 25/05/2016. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%20144922>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

TTAC. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2023.

VITORELLI, Edilson. "Tipologia dos Litígios Transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva." In: Hermes Zaneti Jr. (coord.). *Repercussões do Novo CPC: Processo Coletivo*. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

_____. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Thomson Reuters, 2016.

_____. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodium, 2020.

ZANETI JR., H. O Case Management e as European Rules of Civil Procedure: Uma Análise à Luz da Experiência Brasileira do Código de Processo Civil de 2015. In: NASCIMENTO FILHO, F.; FERREIRA, M. V. S. C.; BENEDUZI, R. R. (Ed.). *Estudos em Homenagem a Sergio Bermudes*. Rio de Janeiro: GZ, 2022. p. 279–306.

_____. O princípio da cooperação e o Código de Processo Civil: cooperação para o processo. *In: Processo civil contemporâneo. Homenagem aos 80 anos do Professor Humberto Theodoro Júnior*. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2018. p. 142–153.

_____. Processo Coletivo no Brasil: Sucesso ou Decepção? *In: JOBIM, Marco Félix; REICHEL, Luis Alberto. (orgs.) Coletivização e Unidade do Direito*. Londrina: Thoth, 2019.

_____; DIDIER JR, F.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo civil estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *In: Marco Felix Jobim; Sérgio Arenhart. Processos Estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 423–462.