

LITIGÂNCIA PÓS-DESASTRE E SISTEMA DE JUSTIÇA¹

POST-DISASTER LITIGATION AND JUSTICE SYSTEM

Délton Winter de Carvalho

*(Pós-Doutor University of California, Berkeley, CA, USA. Professor de Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Advogado)
delton@deltoncarvalho.com.br*

RESUMO

O presente texto destaca a indesejada normalização dos eventos climáticos extremos decorrentes da crise climática. Em face da ocorrência cada vez mais constante de tais eventos, o Direito, na mesma medida, passa a ser exposto com maior frequência a conflitos judiciais desencadeados pelo caráter multifacetado desses eventos socioambientais de grande magnitude. A fim de enfrentar o problema central da capacidade do Processo Civil para a solução de conflitos judiciais desse espectro, o texto analisa estratégias processuais para cumprir com as funções materiais do Direito dos Desastres. Em síntese, o texto trata-se de uma exploração sobre o Direito Processual dos Desastres e como ele deve solucionar casos altamente complexos, combatendo vulnerabilidades e gerenciando riscos, sempre por meio de soluções justas e equitativas, constitucionalmente orientadas.

Palavras-chave: Direito dos Desastres. Desastres climáticos. Direito processual dos desastres. Tutelas processuais efetivas. Litígios de massa em desastres.

ABSTRACT

This article highlights the undesirable normalization of extreme weather events resulting from the climate crisis. In view of the increasingly constant occurrence of such events, the Law, to the same extent, begins to be exposed

¹ O presente texto conta com financiamento do Edital 15/2022, Programa Emergencial de Prevenção e Enfrentamento de Desastres Relacionados a Emergências Climáticas, Eventos Extremos e Acidentes Ambientais, PDPG Emergências Climáticas CAPES, Processo n.º 23038.001317/2022-55, com o projeto “Responsabilidade Civil num cenário de Emergência Climática”.

more frequently to legal conflicts triggered by the multifaceted nature of these socio-environmental events of great magnitude. In order to face the central problem of the Civil Procedure's capacity to resolve judicial disputes in this spectrum, the text analyzes procedural strategies to comply with the material functions of Disaster Law. In summary, the text is an exploration of the Disaster Procedural Law and how it should solve highly complex cases by combating vulnerabilities and managing risks, always through fair, equitable, and constitutionally oriented decisions.

Keywords: Disaster Law – Climate disasters – Procedural disaster law – Effective procedural safeguards – Disaster mass litigation.

SUMÁRIO

1. A JURISDIÇÃO CIVIL DURANTE E APÓS A TORMENTA. 2. FLEXIBILIDADE PROCEDIMENTAL E CASE MANAGEMENT. 3. COMPETÊNCIA E A AGREGAÇÃO DE LITÍGIOS DE DESASTRE EM MASSA. 4. PROCESSO ESTRUTURAL PARA REDUZIR VULNERABILIDADES FUTURAS. 5. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO EM CASOS DE DESASTRE. 5.1 Desastre de Cataguases (2003). 5.2 Desastre de Mariana (2015). 5.3 Desastre do Golfo do México. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1. 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) fornecendo suporte e segurança jurídica às entidades da administração pública competentes para a resposta emergencial, tais como a defesa civil, entidades não governamentais de socorro às vítimas, órgãos ambientais e concessionárias de serviços essenciais, por exemplo; (ii) assegurando direitos emergentes do evento às vítimas ou imponto 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-se que as cortes judiciais se relacionam com os desastres de duas formas. *A um*, quando 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, seja 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 possam seguir com 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. Até 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 realocação das vítimas, assim como para garantir a compensação dessas, 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 dos afetados.

Assim, 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 fundamental para a redução da *vulnerabilidade institucional*² em casos futuros. Exemplo da possibilidade desse processo evolutivo pode ser observado pelas disputas judiciais envolvendo os casos de Mariana (2015) e Brumadinho (2019). No primeiro desastre houve grande litigiosidade acerca da competência judicial para tramitação do litígio, perdendo-se muito tempo com essa matéria;

² “Vulnerabilidade institucional” se refere às vulnerabilidades que as organizações podem potencializar, assim como às fragilidades que elas próprias podem apresentar para lidar e estacar a proliferação de vulnerabilidades. Esse é um conceito ligado ao papel das instituições de reduzir a vulnerabilidade da sociedade em lidar com eventos extremos, por exemplo, os “naturais” ou físicos. Nesse sentido: PAPATHOMA-KÖHLE, M.; THALER, T.; FUCHS, S. An institutional approach to vulnerability: evidence from natural hazard management in Europe. **Environmental Research Letters**, 2021. Acerca da vulnerabilidade institucional durante a pandemia de Covid-19, ver: DI GREGORIO, L. T.; SAITO, S. M.; VIDAL, J. P.; ROCHA, V.; CARVALHO, D. W. Strengthening Institutional Resilience: Lessons Learned from COVID-19 Disaster. In: ESLAMIAN, S.; ESLAMIAN, F. (ed.). **Disaster Risk Reduction for Resilience: Disaster Risk Management Strategies**, 2022, p. 41-72.

ao contrário, no caso de Brumadinho, as múltiplas partes, entre elas o Ministério Público Estadual e o Federal, estabeleceram consensualmente a competência judicial, atuando cooperativamente. A cooperação entre as instituições componentes do sistema de justiça é central em casos de tutela jurisdicional decorrentes de eventos extremos.

Dessa forma, não apenas há a necessidade de a jurisdição se preparar estrutural e estrategicamente, como o próprio Direito material e o processual, absolutamente aderentes e integrados, devem estar aptos à complexidade das demandas jurídicas inerentes aos desastres. Eventos 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 celeridade da jurisdição em casos de desastres consiste em um grande desafio em virtude da complexidade desses conflitos. Independentemente desse fato, a agilidade é essencial para o restabelecimento da nova normalidade. Para tanto, um processo fluido 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 nesse contexto deve ser manter a *gestão circular do risco* como princípio central de todo o processo decisório, assim como reduzir as vulnerabilidades, sejam elas institucionais (processos estruturais), físicas, sociais, tecnológicas. Como reflexo disso, no Processo Civil tem-se que, mesmo as demandas atinentes às fases pós-evento comportam a possibilidade de tutelas diversas, inclusive 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*)³, há uma tendência de proliferação de ações judiciais, sejam elas de tutela coletiva ou mesmo individuais, compostas de múltiplas partes e objetos. São conflitos amplos e amorfos⁴. 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 interesses unitários diametralmente opostos)⁵, 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 consequências⁶. Finalmente, em virtude de essas demandas ficarem adstritas às partes, a tutela não depende de maior atenção ao contexto social acerca dos efeitos da decisão judicial⁷.

Ao contrário, litígios de desastre em massa se tratam, por evidente, de litígios complexos, sendo assim considerados aqueles que põem em “rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela”⁸. Encontram uma formação processual policêntrica⁹, em detrimento da bipolaridade do processo civil tradicional, refletindo em uma multiplicidade de partes e interessados atingidos pela decisão pretendida. Esses mesmos litígios acabam afetando uma gama de grupos e atores que nem sequer encontram-se representados diretamente no

³ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. **Russian Law Journal**, 2013, p. 68.

⁴ CHAYES, A. The Role of The Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, may 1976, p. 1.284.

⁵ *Ibidem*, p. 1.282-1.283.

⁶ *Ibidem*, p. 1.282, 1.292.

⁷ *Ibidem*, p. 1.283, 1.288.

⁸ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo, 2019, p. 455.

⁹ Litígios em rede como aqueles com repercussão distinta nas diversas dimensões e nos variados grupos envolvidos na situação conflituosa. Para ilustrá-los, pode-se correlacionar sua dinâmica com o que acontece com uma teia de aranha quando puxamos um de seus fios: a pressão será distribuída de forma diversa ao longo da teia e de seus múltiplos centros de tensão. Nesse sentido, o seminal trabalho de: FULLER, L. The Forms and Limits of Adjudication. **Harvard Law Review**, 1978, p. 395. Ainda: LINKE, M. P. F.; JOBIM, M. F. A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, set.-dez. 2020, p. 406-407.

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 de a jurisdição olhar para os efeitos futuros da decisão, inserindo as contingências e os elementos preditivos aos procedimentos judiciais e às futuras probabilidades envolvendo a controvérsia¹⁰. Ainda mais explícito se torna esse caráter *prospectivo* quando se está diante de litígios que envolvam eventos com potenciais extremos, tais como desastres, que, não por outra razão, têm 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, possibilitando gerir circularmente o risco ou, em outras palavras, modificar o curso de atividades e estruturas existentes. E que isso seja realizado num tempo adequado às necessidades (quase sempre urgentes) dos afetados, com parâmetros capazes de também apresentar segurança às relações e decisões jurídicas.

Em distinção à linearidade dos pedidos no processo civil tradicional, nas demandas complexas o pedido 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 dessa maior amplitude processual se dará por meio de tutelas específicas (ressarcitórias, estruturais, por exemplo). Finalmente, ao contrário do processo civil tradicional, 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 “questões ambientais, econômicas e sociais de alta complexidade, grande impacto e repercussão”, incluindo casos como a Boate Kiss, Mariana, Brumadinho e Covid-19, nos termos da Portaria Conjunta CNJ e CNPM n.º 1/2019¹¹.

¹⁰ CHAYES, A. The Role of The Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, may 1976, p. 1.292. ARENHART, S. C.; OSNA, G. **Curso de Processo Civil Coletivo**, 2019, p. 132.

¹¹ Que institui o Observatório Nacional sobre questões ambientais, econômicas e sociais de alta complexidade, grande impacto e repercussão.

2. 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 procedimental¹², a fim de adequar os procedimentos à realidade dos casos fáticos, sob a orientação da concretização das posições jurídicas constitucionais tuteladas. Assim, busca-se sempre, a partir de um processo justo, o equilíbrio entre eficiência e segurança jurídica. Exemplos dessa mudança, ante o 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, do CPC¹³.

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 da situação e a respectiva tutela de direitos (arts. 327, § 2º, e 1.049 do CPC), a partir dos poderes judiciais (arts. 139, VI, e 297, do CPC).

Um exemplo clássico de calendarização do processo civil norte-americano em caso de desastre ocorreu no processo de indenização das vítimas da ruptura da barragem de rejeitos de carvão de Buffalo Creek, no condado de Logan, Virgínia do Norte, nos EUA, em 1972. Esse 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

¹² Para alguns autores, a regra da flexibilização é de caráter subsidiário, devendo ser adotada 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, F. da F. Procedimento, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. **Revista de Informação Legislativa**, abr./jun. 2011, p. 17174. *Idem*. **Flexibilidade procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual, 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 - ERCP (Rules 5, 6 e 8, entre outras).

¹³ 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. In: NASCIMENTO FILHO, F.; FERREIRA, M. V. S. C.; BENEDUZI, R. R. (ed.). **Estudos em Homenagem a Sergio Bermudes**, 2022, p. 279-306.

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 grau¹⁴.

A calendarização propicia não apenas uma previsibilidade para as partes, como também uma solução mais rápida do feito, o que se torna essencial para a pacificação social, o adequado atendimento às vítimas e a definição de medidas aos demais envolvidos. Evidente que, para a realização desse cronograma, o juiz precisará estar com disponibilidade temporal para focar num caso dessa envergadura e dimensão. Contudo, a própria iniciativa de calendarizar já permite separar esse prazo. A calendarização foi expressamente prevista no art. 191 do CPC.

Além disso, a cooperação entre as instituições e partes mostra-se fundamental para a prestação jurisdicional em casos de desastres. Em outros contextos, a centralização e aglutinamento de casos em uma mesma jurisdição pode 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, abarcando 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 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*¹⁵.

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

¹⁴ STERN, G. M. *The Buffalo Creek Disaster*, 2008, p. 88.

¹⁵ Ver: ZANETI JR., H.; CABRAL, T. N. X. (ed.). *Justiça Multiportas*, 2023. ZANETI JR., H. *et al.* (ed.). *Ministério Público & justiça multiportas*, 2023.

cumprimento às balizas constitucionais. Outro exemplo desses limites é dado pela impossibilidade de o 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 juiz¹⁶.

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 irradiada”¹⁷ dos litígios envolvendo desastres, estratégias para tentar aglutinar os casos sob uma jurisdição una são uma constante em diversas tradições jurídicas. Essa espécie de *vis attractiva* 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 massificados¹⁸. 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 semelhante) 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.

¹⁶ 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. In: LUCON, P.; FARIA, J.; MARX NETO, E.; REZENDE, E. (org.). **Processo civil contemporâneo**, 2018, p. 142-153.

¹⁷ VITORELLI, E. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos, 2016.

¹⁸ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. **Russian Law Journal**, 2013, p. 67.

Em face dessa flexibilidade procedimental, uma estratégia utilizada nas demandas judiciais nos desastres do vazamento de petróleo e explosão da plataforma de exploração da BP no Golfo do México e 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 aqueles decorrentes de desastres e responsabilidades por danos massivos, por meio da transferência de todos os casos judiciais existentes no país para uma única jurisdição¹⁹.

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, a Vale, a BHP Billiton e entidades públicas. Em face da complexidade de tais litígios, com múltiplas 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 por força do Conflito de Competência n.º 144.922/MG²⁰, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça²¹, que 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 atingidos evitaria a tramitação da demanda no Distrito Federal, o que seria prejudicial por se tratar de jurisdição distante territorialmente do local do evento. Esse distanciamento poderia dificultar a produção e o acesso às provas necessárias. Da mesma forma, a maior distância da jurisdição em relação ao local dos fatos poderia impor dificuldades para a eficiência de decisões mais céleres para demandas urgentes que

¹⁹ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. **Russian Law Journal**, 2013, p. 68.

²⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Conflito de Competência n.º 144922/MG** (2015/0327858-8), 25 mai. 2016.

²¹ MANSUR, R. Tragédia em Mariana: Justiça inglesa marca para abril de 2024 início de julgamento de ação bilionária contra BHP. **G1**, Minas, 22 dez. 2022.

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 regra do local do dano, com homenagem a essa última e respeito à 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 pelo fato de a corte entender que esse 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 serem neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos.

Digno de destaque, a decisão entendeu ser pertinente agregar todas as causas que tivessem por objeto danos coletivos não só referentes “à reparação ambiental *strito 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. Foram ressalvadas apenas “as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia [...] ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais”²². Assim, aqueles litígios de caráter local, referentes a danos individuais, falta de abastecimento de água potável, danos individuais homogêneos ou

²² SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Conflito de Competência n.º 144922/MG** (2015/0327858-8), 25 mai. 2016.

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 litígios de desastre em massa no direito comparado²³. 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 em relação aos atingidos pelos desastres e também em relação às necessidades concretas de tutela.

4. PROCESSO ESTRUTURAL PARA REDUZIR VULNERABILIDADES FUTURAS

O chamado processo estrutural teve 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 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 opera²⁴. O próprio funcionamento da estrutura é a fonte de violação que origina o litígio coletivo²⁵. Não basta, por essa razão, remover a violação, pois, em uma estrutura viciada, o problema provavelmente se repetirá. Portanto, faz-se necessária uma reforma estrutural no ente, na organização ou na instituição objeto do

²³ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. *Russian Law Journal*, 2013.

²⁴ VITORELLI, E. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática, 2020, p. 52-53.

²⁵ *Ibidem*, p. 52-53.

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 complexos²⁶.

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”²⁷ 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”²⁸. Como já constatado pelo Superior Tribunal de Justiça, o reconhecimento do problema estrutural pode ocorrer em uma ação individual, mediante um caso individual que revele a situação desestruturada. A partir dessa constatação, as técnicas do processo estrutural devem privilegiar instrumentos e mecanismos da tutela coletiva para que a solução vá para além do caso concreto.

Como já diagnosticado na doutrina processualista²⁹, os objetos funcionais do Direito dos Desastres (deveres de prevenção e 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, detêm grande relação com litígios de massa em casos de desastre, 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, concretizando 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 desastre consiste exatamente na ação ajuizada pelo Ministério Público Federal em

²⁶ DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo, 2019, p. 455.

²⁷ ZANETI JR., H.; DIDIER JR., F.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo civil estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: JOBIM, M. F.; ARENHART, S. (org.). **Processos Estruturais**, 2021, p. 423-462.

²⁸ VITORELLI, E. **Processo Civil Estrutural**: teoria e prática, 2020, p. 60.

²⁹ ZANETI JR., H. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? In: JOBIM, M. F.; REICHEL, L. A. (org.). **Coletivização e unidade do Direito**, 2019. LINKE, M. P. F.; JOBIM, M. F. A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, set./dez. 2020, p. 410. CARVALHO, D. W. de. **O Direito dos desastres**, 2 abr. 2020.

2019 contra a Vale S.A., a Agência Nacional de Mineração - ANM e a Comissão de Valores Mobiliários - CVM, que tinha entre 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. Relatórios periódicos sobre a implementação desse plano de trabalho deveriam ser apresentados em juízo, permitindo-se às partes debater em contraditório e ao juízo acompanhar as providências adotadas, podendo inclusive alterá-las, se necessário³⁰. 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 entre o MPF, a União e a ANM, por meio de um plano de reestruturação do sistema de fiscalização de barragens³¹.

Processos estruturais estão frequentemente ligados à elaboração e 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, tem-se a possibilidade de efetuar ajustes e mudanças de rumo no andamento das atividades, de acordo com os resultados indesejados, ou mesmo decidir pela manutenção de estratégias bem-sucedidas.

5. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO EM CASOS DE DESASTRE

O tempo é um fator crítico em contextos de desastres ambientais. Apesar da complexidade, do caráter multifacetado e dos efeitos irradiados, os desastres exigem respostas temporalmente adequadas. Isso, via de regra, significa que essas decisões não podem demorar décadas, o que infelizmente é uma realidade em nosso sistema de justiça quando se trata de conflitos complexos, principalmente em litígios em massa decorrentes de desastres. Saltam aos olhos casos em que há uma demora incompatível com a

³⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Petição Inicial da Ação Civil Pública n.º 1005310-84.2019.4.01.3800**, 2019.

³¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país. **Ministério Público Federal**, 10 out. 2019. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Acordo homologado na Ação Civil Pública 1005310-84.2019.4.01.3800**, 2019.

gravidade socioambiental envolvida, especialmente no que diz respeito a 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 (2003)

Um desses exemplos é o caso da ruptura da barragem de rejeitos da Indústria Cataguases de Papel, ocorrida em 29 de março de 2003, em Cataguases - MG, quando foram lançados 500 mil metros cúbicos de lixívia, atingindo o Córrego Cágado, o rio Pomba, o Paraíba do 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, esse 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 réus³², 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.

³² Na 2ª Vara Federal de Campos, Seção Judiciária do Rio de Janeiro, processo nº 0001143-73.2005.4.02.5103.

5.2 Desastre de Mariana (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 (dezesesseis) dias depois³³. Cerca de 663,2 km de corpos hídricos foram diretamente impactados³⁴. O episódio ocasionou a morte de 19 pessoas³⁵, tendo também destruído e prejudicado o abastecimento de água em diversos municípios, e continua a causar impactos ambientais graves no Rio Doce e no Oceano Atlântico, onde o rio desemboca³⁶.

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 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 destacam-se. Senão vejamos.

(i) A Ação Civil Pública n.º 1024354-89.2019.4.01.3800 foi ajuizada em 30 de novembro de 2015, contra Samarco, Vale e BHP Billiton, pela

³³ CARVALHO, D. W. de. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil: What we have to Learn from Anthropogenic Disasters. **Natural Resources Journal**, 2019. O próprio laudo está disponível em: <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2016/01/laudo-preliminar-do-ibama-sobre-mariana.pdf>.

³⁴ IBAMA. **Laudo Técnico Preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, 2015, p. 03.

³⁵ G1 MG. Veja lista de mortos e desaparecidos no rompimento de barragem em MG. **G1**, Minas Gerais, 7 nov. 2015.

³⁶ MENDONÇA, H. Diretores da Samarco serão indiciados por mortes na tragédia de Mariana. **El País**, 5 fev. 2016.

União e pelos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Primeiramente, 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). O valor da causa é de 20 bilhões de reais, e abarca pedidos para a apresentação de planos para recuperação ambiental e econômica ante as consequências lesivas do colapso da barragem, adoção de medidas para assegurar a efetivação desses planos e implementação 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 e 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”³⁷. 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 de 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 bastante eficiente em nível de desastres com litígios em massa, a criação de “*claims resolution facilities*”³⁸, ou entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos³⁹.

(ii) No entanto, em 3 de maio de 2016, o MPF em atuação conjunta com o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e as Defensorias Públicas de ambos os Estados e da União propuseram uma nova ação civil pública, também na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, tombada sob o nº. 1016756-84.2019.4.01.3800, contra

³⁷ COMITÊ INTERFEDERATIVO (Brasil). **Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)**, 2016.

³⁸ McGOVERN, F. The What and Why of Claims Resolution Facilities. **Stanford Law Review**, apr. 2005, p. 1361-1389.

³⁹ Sobre esse assunto: CABRAL, A. do P.; ZANETI JR., H. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as “*claims resolution facilities*” e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, jan. 2019, p. 445-483.

a Samarco, a BHP Billiton, a Vale, o Estado de Minas Gerais, o Espírito Santo e a 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 com os danos decorrentes do desastre da BP no Golfo do México (2010), nos Estados Unidos⁴⁰. 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. Entre 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 impositivas⁴¹. Em virtude disso, foi posteriormente firmado TAC-GOV (25/06/2018), tendo como partes o MPF, o MPMG, a DPU, a DPMG, a DPES, a União, o Estado de Minas Gerais, Espírito Santo, a Samarco, a BHP Billiton, a Vale e a 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 programas⁴².

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

⁴⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF entra com ação para total reparação dos danos sociais, ambientais e econômicos causados pelo rompimento da barragem da Samarco. **Ministério Público Federal**, 30 mai. 2016.

⁴¹ ASPERTI, M. C. de A.; ZUFELATO, C.; GARCIA, C. T. Acesso à justiça e desastres: as assessoriais técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista de Direito Público**, abr./jun. 2022, p. 215.

⁴² MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **TAC Governança**, 25 jun. 2018.

prevê valores predeterminados de acordo com categorias e localidades, mediante a comprovação de atendimento à condição de afetado pelo desastre. Apesar de facultativa, essa ocorre em nível massificado⁴³. Isso tudo, além do auxílio emergencial devido.

Em números globais, R\$ 28 bilhões foram desembolsados até janeiro de 2023 para reparações e compensações⁴⁴. Apenas a título 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 2023⁴⁵. Em nível de reassentamentos, foram R\$ 3,46 bilhões até março de 2023⁴⁶.

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 certo consenso acerca de alguns pontos que demarcam a dificuldade para se obter 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 entidades do sistema de justiça, gerando grande insegurança jurídica⁴⁷.

Os questionamentos sobre a atuação da Fundação Renova são muitos, e há grande insatisfação, seja por parte dos atingidos ou das instituições do sistema de justiça, em relação aos resultados obtidos. Existe ainda um grande debate sobre a presença de conflitos de interesses entre

⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça alcança indenização de milhares de vítimas do desastre de Mariana. **Conselho Nacional de Justiça**, 26 jan. 2021.

⁴⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. Orçamento e Desembolso. **Fundação Renova**, c.2023.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Idem*. Reassentamento e Infraestrutura. **Fundação Renova**, c.2023.

⁴⁷ Nesse sentido, a título exemplificativo: SIQUEIRA, L. N.; REZENDE, E. N. Desastres ambientais: acertos e desacertos de um novo modelo de reparação no caso Samarco. **Veredas do Direito**, set./dez. 2022, p. 306. ASPERTI, M. C. de A.; ZUFELATO, C.; GARCIA, C. T. Acesso à justiça e desastres: as assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista de Direito Público**, abr./jun. 2022, p. 216.

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 legitimados⁴⁸ 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. A necessária participação demanda capacitação técnica, independente e informada, o que, por evidente, pode gerar mais tempo e conflito. De outro viés, de nada adiantam decisões judiciais céleres que não atentem para a perspectiva das vítimas. Porém, essas podem estar fragmentadas em diversos grupos, com interesses e demandas dissonantes.

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

Como bem descrito por Bill Clinton, “embora a atenção da mídia e do público possam desaparecer, a dor dos sobreviventes perdura e exige respostas”⁴⁹. Mais do que isso, pode-se dizer que a demora em um processo referente a desastre não “apenas” estende a dor daqueles que sobreviveram ao evento, também amplifica as suas vulnerabilidades físicas, emocionais, econômicas, entre outras dimensões. Aqui, não se pode olvidar que a temporalidade do processo se apresenta a partir do

⁴⁸ SIQUEIRA, L. N.; REZENDE, E. N. Desastres ambientais: acertos e desacertos de um novo modelo de reparação no caso Samarco. **Veredas do Direito**, set./dez. 2022, p. 305.

⁴⁹ CLINTON, B. Foreword. In: STERN, Gerald M. **The Buffalo Creek Disaster**, 2008, p. vii.

direito fundamental à duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/1988⁵⁰, e art. 4º do CPC⁵¹).

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 do Golfo do México

Exemplo dessa preocupação é o processo judicial relacionado ao desastre da BP no Golfo do México, nos EUA, considerado um caso bem-sucedido de processo civil complexo norte-americano, que resultou em um acordo de \$ 9.2 bilhões com os autores privados e de \$ 18.7 bilhões com o Governo Federal e os governos estaduais atingidos, em um prazo de 5 anos⁵². Um caso como esse poderia ter levado décadas.

Alguns motivos para esse rápido desfecho foram (i) a agregação dos casos em grupos⁵³; (ii) sua categorização e consequente organização em grupos a partir de características, partes e objetos centrais⁵⁴, de forma flexível e negociada; (iii) além desses aspectos, o *case management* pelo Juiz Carl Barbier sempre proveu decisões rápidas e completas; (iv) houve grande incentivo, por parte do juiz, quer por suas decisões, quer pela celeridade procedimental imposta, para que as partes estivessem propensas a um acordo⁵⁵.

⁵⁰ “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.”

⁵¹ “Art. 4º. As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.”

⁵² RODRIGUEZ, J. C. Masterful Judge Credited for BP’s Cases Timely End. **Law360**, 6 jul. 2015.

⁵³ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. **Russian Law Journal**, 2013, p. 71.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 72.

⁵⁵ RODRIGUEZ, *op. cit.*, 6 jul. 2015.

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. Nesse sentido, a própria BP concordou em adotar certos critérios objetivos de presunção de causalidade, quando tais critérios eram atendidos⁵⁶. Tal fenômeno diminuiu a litigiosidade, favorecendo 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, o Judiciário deve permanecer aberto e 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 restabelecimento da estabilidade social perdida durante o evento extremo.

Para o resgate dessa 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 dos desastres e pela gravidade que envolvem, há sempre uma ênfase na prevenção durante todo o ciclo de um evento extremo. Assim, mesmo após a ocorrência do evento, deve-se 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.

⁵⁶ SHERMAN, E. Compensating Victims of Mass Disasters through the Court Systems: Procedural Challenges and Innovations. **Russian Law Journal**, 2013, p. 77.

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 e uma visão concreta a partir de cada conflito é 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 litígios em massa motivados por desastres, uma frequente estratégia em episódios como o da explosão da plataforma de 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 em relação ao local dos eventos, como se deu, inclusive, no caso do processo judicial do desastre de Mariana/Rio Doce.

Na mesma medida, as decisões judiciais em cascata que vão sendo tomadas ao longo de um ou mais processos complexos que envolvem um mesmo desastre devem estar atentas ao fato de esses eventos extremos acarretarem riscos e vulnerabilidades. Dessa 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 ou estar sendo violados, ou colocados 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 em massa advindos de desastres 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 como individuais. Casos judiciais como aqueles ocorridos a partir dos desastres de Cataguases, de Mariana/Rio Doce e do 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 enseja uma maior vulnerabilização das vítimas e das instituições envolvidas.

Essa necessidade de uma aceleração temporal deve ser, por evidente, proporcionalmente combinada com a devida segurança jurídica. Equilíbrio árduo esse, 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

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, S. C.; OSNA, G. **Curso de Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2019.

ASPERTI, M. C. de A.; ZUFELATO, C.; GARCIA, C. T. Acesso à justiça e desastres: as assessoriais técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. **Revista de Direito Público**, v. 19, n. 102, abr./jun. 2022.

CABRAL, A. do P.; ZANETI JR., H. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as “claims resolution facilities” e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, v. 287, ano 44, jan. 2019.

CARVALHO, D. W. 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 mar. 2023.

CARVALHO, D. W. 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. Vitória, 2 abr. 2020.

CHAYES, A. The Role of The Judge in Public Law Litigation. **Harvard Law Review**, v. 89, n. 7, may. 1976.

CLINTON, B. Foreword. *In*: STERN, G. M. **The Buffalo Creek Disaster**. 2. ed. New York: Vintage Books, 2008.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (Brasil). Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). [Acordo Jurídico]. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acao-a-informacao/institucional/cif/arquivos/ttac/cif-ttac-completo.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça alcança indenização de milhares de vítimas do desastre de Mariana. **Conselho Nacional de Justiça**, 26 jan. 2021. 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, L. T.; SAITO, S. M.; VIDAL, J. P.; ROCHA, V.; CARVALHO, D. W. Strengthening Institutional Resilience: Lessons Learned from Covid-19 Disaster. *In*: ESLAMIAN, S.; ESLAMIAN, F. (ed.). **Disaster Risk Reduction for Resilience: Disaster Risk Management Strategies**. Cham: Springer, 2022.

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

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

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

FUNDAÇÃO RENOVA. Reassentamento e Infraestrutura. **Fundação Renova**, c.2023. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/reassentamento-e-infraestrutura/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

G1 MG. Veja lista de mortos e desaparecidos no rompimento de barragem em MG. **G1**, Minas Gerais, 7 nov. 2015. Disponível em: <https://glo.bo/1kBMJvY>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GAJARDONI, F. da F. **Flexibilidade procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. Tese (Doutorado em Direito) – USP, São Paulo, 2006.

GAJARDONI, F. da F. Procedimento, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 48, n. 190, abr./jun. 2011.

IBAMA. **Laudo Técnico Preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. DIPRO/CGEMA, 2015. Disponível em: <https://jornalismosocioambiental.files.wordpress.com/2016/01/laudo-preliminar-do-ibama-sobre-mariana.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

LINKE, M. P. E.; JOBIM, M. F. A pandemia de Covid-19 no Brasil e os processos estruturais: uma abordagem para litígios complexos. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 21, ano 14, n. 3, set./dez. 2020.

MANSUR, R. Tragédia em Mariana: Justiça inglesa marca para abril de 2024 início de julgamento de ação bilionária contra BHP. **G1**, Minas, 22 dez. 2022. 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, F. The What and Why of Claims Resolution Facilities. **Stanford Law Review**, v. 57, abril 2005.

MENDONÇA, H. Diretores da Samarco serão indiciados por mortes na tragédia de Mariana. **El País**, 5 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. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF entra com ação para total reparação dos danos sociais, ambientais e econômicos causados pelo rompimento da barragem da Samarco. **Ministério Público Federal**, 30 mai. 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: 7 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. União firma acordo com o MPF para ANM fiscalizar barragens de mineração no país. **Ministério Público Federal**, 10 out. 2019. 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.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **TAC Governança**. Brasília, 25 jun. 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 24 mar. 2023.

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 jan. 2023.

PAPATHOMA-KÖHLE, M.; THALER, T.; FUCHS, S. An institutional approach to vulnerability: evidence from natural hazard management in Europe. **Environmental Research Letters**, v. 16, n. 4, 2021. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abe88c>. Acesso em: 3 fev. 2023.

RODRIGUEZ, J. C. Masterful Judge Credited for BP's Cases Timely End. **Law360**, 6 jul. 2015. Disponível em: <https://www.law360.com/articles/675712>. Acesso em: 26 mar. 2023.

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

SIQUEIRA, L. N.; REZENDE, E. N. Desastres ambientais: acertos e desacertos de um novo modelo de reparação no caso Samarco. **Veredas do Direito**, v. 19, n. 45, set./dez. 2022.

STERN, G. M. **The Buffalo Creek Disaster**. 2. ed. New York: Vintage Books, 2008.

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

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

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

ZANETI JR., H. O princípio da cooperação e o Código de Processo Civil: cooperação para o processo. In: LUCON, P.; FARIA, J.; MARX NETO, E.; REZENDE, E. (org.). **Processo civil contemporâneo**. Homenagem aos 80 anos do Professor Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2018.

ZANETI JR., H. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção? In: JOBIM, M. F.; REICHEL, L. A. (org.). **Coletivização e unidade do Direito**. Londrina: Thoth, 2019.

ZANETI JR., H.; DIDIER JR, F.; OLIVEIRA, R. A. Elementos para uma teoria do processo civil estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: JOBIM, M. F.; ARENHART, S. (org.). **Processos Estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

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.

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 JR., H. *et al.* (ed.). **Ministério Público & justiça multiportas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.