

## **OS FUNDOS REPARATÓRIOS E OS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS**

### **REPATORY FUNDS AND TRANS-INDIVIDUAL RIGHTS**

#### **Angélica Muraro Ramos**

Bacharel em Comunicação Social - Relações Públicas pela Universidade Federal de Goiás (2009).

Bacharel em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná (2023).

Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

**Resumo:** Trata a presente pesquisa da análise do instituto da responsabilidade civil, os mecanismos de tutela coletiva, em especial os fundos reparatórios e as entidades de infraestrutura específica, bem como sua aplicabilidade de acordo com os sistemas norte-americano e brasileiro. Como os danos coletivos vem ocorrendo com frequência no Brasil, o tema da responsabilidade civil tem ganhado destaque, especialmente no que concerne a dificuldade de oferecer às vítimas uma resposta adequada, tendo em vista a complexidade das demandas coletivas. Os processos que envolvem danos transindividuais atravessam desafios para garantir a reparação, considerando as exigências das partes envolvidas, a alta complexidade das demandas e a difícil mensuração dos danos. Em vista disso busca-se entender os mecanismos de tutela coletiva nos sistemas norte-americano e brasileiro, algumas das suas convergências e divergências e compreender as limitações do sistema nacional em oferecer uma tutela adequada às vítimas dos danos em massa. Com este fim este estudo visa tecer considerações acerca dos papéis dos fundos reparatórios e das entidades de infraestrutura específica, com o objetivo de entender se estes mecanismos são adequados para garantir a reparação dos danos. Traçar noções introdutórias sobre o conceito de responsabilidade civil, seus princípios e modalidades, multifuncionalidade e pressupostos do dano. Apresentar recortes das legislações aplicáveis aos direitos transindividuais em razão de danos em massa, das peculiaridades dos fundos reparatórios mais conhecidos e do instituto das *claims resolution facilities*, onde a adoção do sistema dos fundos não se mostrou suficiente para assegurar a reparação civil. Com isso, a análise do caso concreto pretenderá esclarecer a aplicabilidade desses institutos, os benefícios da implementação desses mecanismos de tutela coletiva para a efetividade da reparação e os possíveis entraves encontrados.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil. Fundos reparatórios. Danos transindividuais.

**Abstract:** This research aims to analyze the institute of civil liability, collective protection mechanisms, in particular reparatory funds and specific infrastructure entities, as well as their applicability according to the North American and Brazilian systems. As collective damages occur frequently in Brazil, the topic of civil liability has gained prominence, especially regarding the difficulty of offering victims an adequate response, given the complexity of collective demands. Processes involving trans-individual damages face challenges in guaranteeing the parts, considering the demands of the parties involved, the high complexity of the demands and the difficult measurement of the damages. In view of this, we seek to understand the collective protection mechanisms in the North American and Brazilian systems, some of their convergences and divergences and understand the limitations of the national system in

offering adequate protection to victims of mass damages. With this purpose, this study aims to make considerations about the role of reparatory funds and specific infrastructure entities, with focusing on understanding whether these mechanisms are adequate to guarantee repair of damages. Therefore, outline introductory notions about the concept of civil liability, its multifunctionality, principles and modalities, and assumptions of damage. Present excerpts from legislation related to mass damages are presented, as well as the peculiarities of the best-known reparatory funds and the institute of claim resolution facilities, where the adoption of the fund system did not prove to be sufficient to ensure civil reparation. The analysis of the specific case allows for better clarification on the applicability of these institutes for the effectiveness of the reparation, the benefits and possible obstacles encountered.

**Keywords:** Civil liability. Reparatory funds. Trans-individual damages.

## **INTRODUÇÃO**

Como os danos difusos e coletivos vem ocorrendo com frequência no Brasil, o tema da responsabilidade civil tem ganhado destaque, especialmente no que concerne a dificuldade de oferecer às vítimas uma resposta adequada, tendo em vista a complexidade das demandas dessa natureza.

Em vista disso, a aplicabilidade dos institutos da responsabilidade civil voltados a tutela dos interesses coletivos nos casos de danos em massa tem se tornado uma tarefa árdua para o sistema judiciário.

Os mecanismos de tutela coletiva, em especial os fundos reparatórios e as entidades de infraestrutura específica, são ferramentas comumente utilizadas nos processos que envolvem danos transindividuais. Contudo, muitos são os desafios encontrados na busca pela reparação dos direitos violados, considerando as exigências das partes envolvidas, a alta complexidade das demandas e a difícil mensuração dos danos.

Em vista disso, conhecer esses mecanismos, sua aplicabilidade e eficiência nos sistemas norte-americano e brasileiro, assim como pontuar algumas das suas convergências e divergências, são imprescindíveis para esclarecer as limitações dos institutos de tutela coletiva nacional.

Para ilustrar a extensão e a dificuldade de reparação dos danos em massa, será analisado um dos casos de maior repercussão nacional, o rompimento da barragem do fundão e as consequências provocadas pelos rejeitos na cidade de Mariana, no estado de Minas Gerais.

Contudo, antes disso, este artigo buscará demonstrar a aplicabilidade dos fundos reparatórios e das entidades de infraestrutura específica, o conceito de responsabilidade civil, seus princípios e modalidades, multifuncionalidade e pressupostos do dano. Assim como, pontuar legislações aplicáveis aos direitos transindividuais, as peculiaridades dos fundos reparatórios mais conhecidos e do instituto das *claims resolution facilities*, este último, adotado quando o sistema dos fundos não se mostra suficiente para assegurar a reparação civil.

E com isso expor as particularidades do sistema de reparação civil adotado na região atingida e os benefícios da implementação desses mecanismos de tutela coletiva, assim como os possíveis entraves encontrados.

### **APONTAMENTOS ESSENCIAIS E MODALIDADES DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

Em casos como o ocorrido em Mariana-MG, a gravidade e a extensão dos prejuízos provocados, a numerosidade das vítimas e a necessidade de urgência na tomada de providências para minimizá-los, o dever de reparação surge como uma difícil tarefa diante dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, de natureza individual e coletiva infligidos.

Ao analisar os danos ocorridos em razão do rompimento da barragem, é possível identificar a incidência de várias modalidades de responsabilidade civil. Dentre os atingidos pelo evento, foram identificados funcionários da Mineradora Vale S.A e da Samarco, membros da comunidade local e pessoas atingidas direta ou indiretamente pelos rejeitos, assim como a sociedade de forma geral.

Em vista disso, para melhor compreensão da origem da reparação civil, serão realizados apontamentos essenciais acerca do instituto da responsabilidade civil, seus princípios e modalidades. Também considerar-se-á a multifuncionalidade da responsabilidade civil e sua aplicabilidade diante da extensão e complexidade dos danos em massa.

Segundo a doutrina nacional, o atual Código Civil adotou um modelo dualista ou binário de previsão dos sistemas de responsabilidade. O artigo 927, caput, regulamenta a responsabilidade civil extracontratual e os artigos 389 e seguintes fundamentam a responsabilidade civil contratual, pelo descumprimento das obrigações firmadas entre as partes.

O atual Código Civil consagra, em regra, a incidência do princípio da responsabilidade patrimonial, impondo ao devedor responder com seus bens pelo cumprimento da obrigação.

A responsabilidade civil surge, então, da violação do direito com o rompimento do equilíbrio jurídico-social, em razão do descumprimento de um dever contratual (responsabilidade contratual) ou decorrente de um ato ilícito, com a infração de um dever legal (responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana).

Inicialmente, alguns aspectos da responsabilidade civil contratual merecem destaque. Com previsão nos artigos 389 e seguintes do Código Civil, essa modalidade tem origem no descumprimento de uma convenção ou um acordo de vontades celebrado entre partes plenamente capazes.

Nela, o inadimplemento contratual acarreta a responsabilidade do inadimplente em indenizar a parte lesada pelas perdas e danos, nos termos do artigo 389 do Código Civil. São pressupostos da responsabilidade contratual: a existência de contrato válido; a inexecução do contrato; o dano e o nexo causal.

Em regra, nessa modalidade é comum que se verifique a responsabilidade subjetiva do inadimplente. Contudo, há também a possibilidade da existência de responsabilidade civil

objetiva nos contratos, sem a existência de culpa, como por exemplo nos prejuízos decorrentes dos contratos de transporte de passageiros, ou ainda quando ocorrido caso fortuito e força maior posterior a mora.

No tocante à responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana, o vigente Código Civil, nos seus artigos 186, 187 e 927 e seguintes, adotou dois sistemas, sendo: o da responsabilidade civil subjetiva, baseado na teoria da culpa (regra geral); e o da responsabilidade civil objetiva, fundamentado na teoria do risco (exceção).

A responsabilidade civil subjetiva também chamada de teoria da culpa ou teoria clássica, tem a culpa como pressuposto necessário à sua existência. Assim, sem a prova de culpa (abrangendo culpa ou dolo), não há responsabilidade, tampouco o dano indenizável.

Nessa modalidade clássica de responsabilidade, prevista nos artigos 186 e 187, do atual Código Civil, é auferida a culpa ou dolo do agente causador do dano, que ao praticar o ato ilícito tem o dever de repará-lo.

A lei impõe uma sanção ao violador do dever de cuidado, desde que presentes os pressupostos de existência da responsabilidade civil subjetiva, quais sejam: conduta, dano,nexo de causalidade e culpa.

A responsabilidade civil objetiva é imposta por lei a determinadas pessoas, em situações específicas. Nela, a obrigação de reparar os danos nasce em virtude do prejuízo causado independentemente da existência de culpa, com fundamento na teoria do risco, prevista no artigo 927, p. único do Código Civil de 2002.

Esta espécie de responsabilidade civil se concretiza apenas com a presença dos seguintes elementos constitutivos: o ato ilícito, o nexo causal e o dano. Sendo a imputação da sanção uma consequência jurídica em razão do ato ilícito praticado contra terceiro, causador do prejuízo.

De acordo com Carlos Roberto Gonçalves (2020, p.428), a teoria do risco justifica a responsabilidade civil objetiva segundo a qual a pessoa que exerce uma atividade e cria um risco de prejuízo a terceiro tem o dever de repará-lo, independentemente da existência de culpa.

A ideia do risco divide-se em: risco-proveito (baseado na ideia de que aquele que auferelucros, deve suportar os riscos inerentes a atividade exercida); risco criado (aquele que expõe terceiro a risco de atividade perigosa se responsabiliza pelos danos independente de culpa); e risco profissional (decorrentes da atividade profissional do lesado).

Por conseguinte, Sérgio Cavalieri Filho (2023, p.251) destaca que:

(...) enquadra-se no parágrafo único do art. 927 do Código Civil toda atividade que contenha risco inerente, excepcional ou não, desde que intrínseco, atado à sua própria natureza. E assim nos parece porque pela teoria do risco criado, que também pode ser chamada de risco da atividade, todo aquele que se disponha a exercer alguma atividade empresarial ou profissional tem o dever de responder pelos riscos que ela possa expor à segurança e à incolumidade de terceiros, independentemente de culpa.

Nesse sentido, Cavalieri explica que o mero exercício da atividade de risco não gera o dever de reparação por si só, o qual surge apenas quando o exercício da atividade causa danos a outrem e viola o dever jurídico de segurança, visto que a segurança material e moral é direito subjetivo do indivíduo, garantido pela ordem jurídica.

Outra modalidade de responsabilidade civil refere-se ao dever de reparação por danos ambientais, previsto no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988. É nesse sentido, que a Lei 6.938/8, em seu artigo 14, § 1º, regulamenta a política nacional de meio ambiente e prevê a responsabilidade objetiva no caso de danos ambientais, impondo o dever de reparação ao agente causador do dano, independentemente da existência de culpa.

Entretanto, faz-se importante salientar que o ordenamento jurídico prevê as excludentes de responsabilidade civil que, uma vez reconhecidas, podem eximir o agente do dever de reparação. São elas: estado de necessidade (art. 188, inc. II); legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido (art. 188, inc. I); caso fortuito ou força maior (art.393); culpa exclusiva da vítima; fato de terceiro; e cláusula excludente de indenização (típica da responsabilidade civil contratual).

Para além das previsões legais, Nelson Rosendal (2019, p. 40) destaca a importância da multifuncionalidade da responsabilidade civil e defende a adoção de comportamentos preventivos, éticos e virtuosos como um caminho seguro e justo a ser seguido. Para tanto, propõe a reformulação da ideia de reparação fundada na culpa e na coerção, para uma responsabilidade alicerçada no fundamento moral da precaução e do cuidado.

A responsabilidade civil pode ter finalidade reconstitutiva, compensatória ou de satisfação, originando-se na conduta comissiva ou omissiva geradora de um dano injusto. É um importante instituto do Direito Civil regulamentado em Lei e balizado pelos princípios à dignidade da pessoa humana, solidariedade, prevenção, precaução e a reparação integral.

Dessa forma, ampliando o conceito, a doutrina ensina que a busca da reparação integral transcende a mera aplicação legal do conceito de responsabilidade civil, exigindo do operador do direito um olhar cuidadoso sobre a efetivação das suas múltiplas funções, com a finalidade de atender as necessidades das vítimas e minimizar os danos.

### **AS MULTIPLAS FUNÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

O conceito de multifuncionalidade da responsabilidade civil está atrelado ao princípio da reparação integral e tem o condão de assegurar ao ofendido a devida reparação ou compensação pelo dano sofrido em razão da violação do direito.

Em vista disso, a responsabilidade civil se utiliza das funções reparatória, punitiva e precaucional, ao considerar a extensão do prejuízo, a dificuldade de reparação e a pluralidade das necessidades individuais.

Autoexplicativa, a função reparatória objetiva reparar os prejuízos suportados pelos atingidos, de forma cumulada ou não, através da transferência de patrimônio do autor do dano para a vítima. Para tanto, pode se valer das suas subfunções indenizatória e/ou compensatória.

A função indenizatória pretende restaurar o titular do direito lesado ao status quo ante, ou seja, a situação que se encontrava antes da ocorrência do dano. Está ligada a ideia de ressarcimento e recomposição do estado originário do patrimônio que sofreu prejuízo, em quantum indenizatório precisamente equivalente ao dano, na impossibilidade de fazê-lo *in natura*. (VENTURI. 2014, p.71).

Já a função compensatória, tem caráter subsidiário e não patrimonial, sendo aplicável quando a restituição não basta para reparar o dano. Tem o objetivo de reequilibrar, contrabalancear o dano por outro meio de satisfação a fim de amenizar as perdas e compensar o prejuízo suportado.

Visando sua aplicabilidade, Rosenvald (2019, p.70) ensina que é necessário considerar a diferença da situação patrimonial do ofendido antes e depois da ocorrência do dano (dano diferencial).

Nesse contexto, Thaís G. Pascoaloto Venturi elucida que diante da insuficiência da função reparatória para sanar as consequências irreparáveis dos danos extrapatrimoniais, que por sua natureza não são quantificáveis, as funções da responsabilidade civil têm desenvolvido um caráter punitivo-pedagógico com vistas a punição e a prevenção. (VENTURI, 2014. p. 72)

Assim, a função punitiva concentra-se na aplicação de uma sanção civil ao ofensor como forma de desestímulo à prática de comportamentos reprováveis, como forma de punição. E de forma reflexa, tendo em vista seu caráter difuso, pedagógico e coercitivo, exerce o efeito de prevenção geral e de controle social por meio da repressão, em virtude da violação de um direito.

Dessa forma, a sanção pecuniária imposta em razão da função punitiva do Direito Civil possui caráter educacional voltado principalmente ao social e não ao indivíduo causador do dano e por esse motivo são efetivas para prevenir condutas danosas a sociedade, assim como punir o ofensor com a finalidade de inibir sua reincidência de forma geral.

Por fim, destaca-se a função precaucional, com o condão inibitório de atividades potencialmente danosas, que tem a finalidade de promover a segurança social, antecipando riscos graves e irreversíveis.

De acordo com Nelson Rosenvald atualmente as funções da responsabilidade civil atuam como meio de controle e regulação da interação entre a sociedade e o mercado. Dado que, embora a reparação consubstanciada na fixação da indenização se dê após a consumação do dano, as funções punitiva e precaucional estão relacionadas a virtude social, induzindo os cidadãos à prática de comportamentos socialmente desejáveis, com a adoção das tutelas inibitórias e de remoção do ilícito contra a iminência ou a reiteração do dano. (ROSENVALD, 2019, p. 86)

Em suma, elucida que na função reparatória a indenização assume o papel de prevenir danos, assim como na função punitiva a pena civil objetiva prevenir ilícitos através da pena civil, enquanto na função precaucional prioriza-se a prevenção dos riscos. Assim, as funções da responsabilidade civil buscam garantir a segurança. Na função reparatória, por meio da

compensação diante da certeza do direito e nas funções preventiva e punitiva a segurança social alicerçada no princípio da solidariedade.

E assim, as funções da responsabilidade civil correlacionam-se com os princípios mencionados, com vistas a efetivação da obrigação de reparar os prejuízos causados e o reequilíbrio da condição econômica e tutela integral do ofendido.

### **CONCEITO E PRESSUPOSTOS DO DANO**

Identificada a existência de um dano injusto, ou seja, não autorizado pelo ordenamento jurídico, nasce o dever de reparação civil.

O atual Código Civil regulamenta a liquidação do dano dos artigos 944 a 954, sob o título “Da indenização”. Sua existência está condicionada a presença dos seguintes pressupostos: atualidade (dano já ocorrido, rechaçado o dano hipotético); certeza (fundado em fato verificável, real e não em uma conjectura); e subsistência (ainda não reparado).

Quanto a classificação, os danos podem ser material, atingindo o patrimônio do ofendido causando-lhe perdas e danos, incluindo os danos emergentes e lucros cessantes. Ou podem ser imaterial, moral ou extrapatrimonial, aqueles que ofendem a honra e a imagem dos atingidos, relativos aos direitos da personalidade, ou lesam o meio ambiente, ofendendo direitos difusos.

Considerando os danos provocados pelo rompimento da Barragem do Fundão, em Mariana-MG, este artigo se aterá a alguns dos danos materiais e imateriais provocados em âmbito individual, difuso e coletivo.

Relativo aos danos materiais, a indenização é fixada com fundamento no artigo 402 do Código Civil, considerando o prejuízo quantificável suportado pela vítima. Já os danos morais têm previsão expressa no artigo 5º, incisos V e X da Constituição Federal e no artigo 12 do Código Civil.

Quanto aos critérios para a fixação do dano moral, Adolpho C. de Andrade Mello Jr. explica que a reparação pode assumir um caráter reconstitutivo ou compensatório, contudo a sanção aplicada em razão da condenação por dano moral puro objetiva a satisfação do ofendido por meio pecuniário, traduzido em recompensa de um lado, e expiação do outro. Para ele quantificação da indenização dar-se-á com a observância da capacidade econômica do agressor, extensão do dano e situação pessoal do ofendido, observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade de modo a compensar a dor e o sofrimento da vítima, sem que a indenização importe em enriquecimento ou tampouco se torne inexpressiva.

### **OS FUNDOS REPARATÓRIOS**

A origem dos fundos reparatórios pode ser compreendida com a análise da Lei da Ação Civil Pública e do direito comparado. Trata-se de uma importante ferramenta garantidora dos direitos transindividuais, com a finalidade de reparação dos danos civis.

Além da função reparatória, a utilização dos fundos visa concretizar ideais constitucionais como justiça, celeridade e eficiência, na medida que busca oferecer uma decisão de mérito justa e adequada à sociedade como um todo, e a coletividade atingidas pelo dano.

Nesse sentido assegura o artigo 5º, LXXVII, da Constituição Federal, ao garantir a todos a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de tramitação. E, ainda, o Código de Processo Civil com a imposição de normas garantidoras, quais sejam: o artigo 4º ao prever o direito das partes a um prazo razoável para a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa; e o artigo 6º ao impor a todos o dever de cooperação para o fim de se obter, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Dessa forma, os fundos de reparação civil se apresentam como meios eficazes e ágeis para o fim de reparar ou amenizar os danos suportados pelas vítimas, sejam eles de ordem patrimonial ou extrapatrimonial, individual, difusa ou coletiva.

Para esclarecer, buscarei conceituar algumas modalidades de fundos existentes e apontar aspectos de divergência e convergência entre o sistema dos fundos norte-americanos, como o *Superfund*, e os nacionais, em especial o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), criado com fundamento na Lei da Ação Civil Pública.

E, por fim, analisar sua efetividade, esclarecer a origem dos montantes enviados aos fundos e a destinação dos valores residuais, não levantados pelas vítimas, esses últimos inerentes a reparação fluída ou *fluid recovery*, destinados a atender as necessidades sociais em consonância com os ideais constitucionais.

Faz-se importante salientar, desde já, que diante da complexidade do tema, não se pretende esgotar todos os desdobramentos sobre esse instituto de reparação, tampouco de esclarecê-lo em definitivo. De outro modo, o exposto tem a finalidade de apontar elementos que possibilitem a argumentação, por se tratar de uma ferramenta relativamente nova para o ordenamento jurídico e em constante atualização.

### **MODALIDADES DOS FUNDOS REPARATÓRIOS**

Os fundos reparatórios podem ser conceituados como mecanismos voltados a satisfazer demandas judiciais coletivas decorrentes de danos causados pelo exercício da atividade econômica. Meios alternativos de auxílio a prestação jurisdicional, facilitadores na tarefa de quantificação e fixação da indenização em caso de danos em massa.

No contexto dos danos coletivos, essas infraestruturas visam atender as múltiplas tarefas inerentes as funções da responsabilidade civil, dentre elas: a definição das vítimas elegíveis à indenização; os critérios para a liquidação dos danos causados e distribuição das compensações devidas; e a imposição de medidas para se evitar a reincidência das condutas lesivas e para punir os responsáveis.

Os fundos encontram-se ancorados sobretudo na necessidade de se garantir a efetividade da execução das reparações pecuniárias fixadas em ações coletivas, posto que a depender do



caso concreto a fase processual executória é um ponto de entrave para a satisfação do direito, seja ele individual ou coletivo.

Diversos aspectos são determinantes para a definição das modalidades e classificação dos fundos, dentre eles: a natureza pública ou privada; o momento da sua constituição, antes ou após o dano; a espécie de dano; quanto às vítimas, dentre outras.

Em regra, quando sua criação é autorizada por Lei, são financiados por recursos públicos. Contudo, também podem ser criados através de subscrição e patrocínio de entidades privadas ou, ainda, financiados por organizações de caridade.

De acordo com Thais G. Pascoaloto Venturi, a partir do sistema norte-americano, os fundos reparatórios são destacados, dentre outros fatores, quanto: ao agente financiador (o Estado, entidades privadas, organizações filantrópicas, etc); a forma de sua instituição (legal, judicial, consensual ou pela iniciativa do próprio gerador dos danos); ao momento de instituição (antes ou depois da ocorrência do dano); as espécies de danos (individuais ou coletivos); e a possibilidade ou não de identificação das vítimas.

Os fundos norte-americanos são individualizados a depender do dano em potencial, de acordo com o risco criado. São especializados por matéria, alguns deles com capital vinculado a impostos instituídos sobre alguns tipos de atividades, como aquelas consideradas de risco ao meio ambiente.

A eles são encaminhadas altas quantias, cujo capital é destinado exclusivamente a reparação do dano de forma individualizada, sem divisão do montante para outra finalidade. E, em regra, o governo impõe limitações orçamentárias relativas à integralização máxima do capital, assim como aos valores destinados a reparação dos danos.

No entanto, em que pese as limitações apontadas, a especialidade de cada fundo facilita a reparação do prejuízo causado, haja vista a possibilidade de identificação de danos em potencial, bem como estratégias de restauração.

A exemplo destaca-se o *Superfund*, conhecido mundialmente pela sigla CERCLA, criado em 11.12.1980 pelo Congresso Norte Americano, voltado a reparação de danos ao meio ambiente que tem parte do seu capital advindo de impostos incidentes sobre produtores químicos de materiais não-industrializados e companhias de petróleo.

Diversamente se constitui o Fundo Nacional de Direitos Difusos, o qual será abordado a seguir diante da necessidade de maiores esclarecimentos.

A princípio faz-se importante salientar que, não obstante as peculiaridades para a instituição dos fundos nacionais ou norte-americanos, ambos os sistemas buscam a mesma finalidade, concretizar a prestação jurisdicional de forma efetiva e ágil com o objetivo de atender os interesses das vítimas e dos responsáveis pela indenização.

Nas duas realidades os fundos são compreendidos como um caminho de menor custo para os envolvidos, na medida em que abrevia o trâmite processual e possibilita as vítimas dispenderem menos recursos financeiros até a satisfação da pretensão. São mecanismos que

permitem ao Estado oferecer de forma mais rápida a tutela adequada as múltiplas pretensões das funções da responsabilidade civil.

Contudo, mesmo diante das vantagens assinaladas, é importante ressaltar que sua aplicabilidade também enfrenta críticas processuais no tocante a falta de participação das vítimas, a igualdade entre os requerentes e transparência na resolução dos litígios.

### **FUNDOS REPARATÓRIOS NO BRASIL**

O sistema dos fundos previstos pela Lei da Ação Civil Pública ainda é considerado bastante novo e restrito no que se refere a modelos, administração e fiscalização, comparado a um sistema mais antigo, como o norte-americano.

No sistema nacional, quando as indenizações são fixadas em ações coletivas, estas são destinadas aos fundos administrativos previstos pela Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública). São fundos que, embora possuam previsão genérica, visam garantir o princípio da reparação integral e por esse motivo não dispõem de limitação máxima para integralização do seu capital.

A origem do montante ou a forma de integralização do capital destinado aos fundos reparatórios no Brasil é proveniente das ações condenatórias, em ações coletivas. Em vista disso, a arrecadação do valor não é tão vantajosa quanto a forma de integralização do capital via instituição de impostos realizada pelo sistema norte-americano.

Isso porque a tributação sobre atividades perigosas e a sua destinação aos fundos reparatórios em razão potenciais danos a elas inerentes, apresenta-se como uma forma mais rápida e efetiva para garantir o montante necessário à reparação, em comparação a morosidade encontrada nas demandas judiciais para o levantamento dos valores.

Quanto a gestão, administração dos fundos é definida de acordo com a competência, por Conselho Federal ou Conselhos Estaduais, com a participação do Ministério Público e representantes da comunidade, com o objetivo de reparar os prejuízos causados às vítimas.

Os critérios de reparação adotados dependerão da gestão do respectivo conselho responsável pela administração do fundo reparatório, com vistas a facilitar o acesso das vítimas e a adoção da melhor forma de compensação dos danos transindividuais e punição dos responsáveis.

Quanto a efetividade da reparação do âmbito das relações coletivas, os fundos reparatórios têm, ainda, relevante função na liquidação e execução das indenizações não buscadas a título individual pelas vítimas, sendo eles os destinatários legais das reparações fluídas (*fluid recovery*).

A "*Fluid Recovery*" é um instituto processual criado pela jurisprudência norte americana, que foi incorporado pela legislação brasileira no artigo 100 do Código de Defesa do Consumidor. Esse instituto tem a pretensão de apurar o montante pecuniário não reclamado pelas vítimas e integralizar o fundo reparatório destinatário das indenizações.

Ainda, sobre esse instituto, Elton Venturi esclarece que o mecanismo da “indenização fluída” ora é sustentando por sua natureza reparatória residual (compreendida pela mera soma das indenizações devidas às vítimas que não procuram o Poder Judiciário para executar a condenação genérica), e ora por sua natureza sancionatória (voltada a função punitivo-pedagógica da indenização).

Por se tratar de um mecanismo novo no Brasil, diante das dificuldades relacionadas a sua aplicabilidade, o Superior Tribunal de Justiça fixou o entendimento de que as reparações fluídas podem assumir, a depender da hipótese do caso concreto, tanto a natureza reparatória residual (se for possível definir a quantidade de beneficiários e o montante exato do prejuízo individual), quanto a sancionatória (verificada a impossibilidade da definição dos beneficiários e do montante exato do prejuízo sofrido). Tornando essa espécie de reparação um instrumento punitivo-pedagógico com o objetivo de evitar o enriquecimento ilícito dos réus.

Também são destinados aos fundos reparatórios, as condenações provenientes de danos morais coletivos, que conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, são danos aferíveis *in re ipsa* (presumidos), cuja mera demonstração da prática da conduta se faz suficiente para a configuração do dano. Trata-se dos danos relacionados à violação de direitos transindividuais e valores sociais, que envolvem além da dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade.

O desafio encontrado pelo judiciário nas demandas coletivas está em determinar meios eficazes de mensuração do dano. Em casos de grande complexidade, em especial relacionados a danos coletivos e transindividuais, a mensuração do prejuízo é realizada apenas na fase de execução processual, o que ocasiona a insatisfação dos envolvidos diante da morosidade em oferecer uma resposta adequada.

Entretanto, mesmo diante dos entraves encontrados para a mensuração do dano e operacionalização dos fundos reparatórios, eles permanecem como instrumentos eficazes para melhor compensação dos danos transindividuais e mecanismos de punição dos responsáveis. E, ainda, acabam por inibir e dissuadir a reiteração da violação dos direitos em razão de condutas ilícitas.

### **A LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

A Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos coletivos, de natureza moral e imaterial, previstos ou não nesta lei. Trata-se de um instrumento processual de grande importância para a defesa dos interesses difusos e coletivos, também considerado pela doutrina um remédio constitucional, tendo em vista a previsão disposta no artigo 129, inciso III da Constituição Federal de 1988.

O artigo 1º da Lei da 7.347, prevê o cabimento da Ação Civil Pública em caso de danos morais e patrimoniais causados: ao meio-ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou

coletivo; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social.

Os legitimados para propor a Ação Civil Pública, de acordo com o artigo 5º da Lei 7.347/85, são: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e a associação, constituída há pelo menos 1 (um) ano e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

É importante salientar que, embora particulares não tenham legitimidade para propor Ação Civil Pública, o artigo 6º desta lei prevê que estes poderão provocar a iniciativa do Ministério Público indicando-lhe fatos e elementos de convicção necessários ao ajuizamento da ação.

A Ação Civil Pública observará o trâmite processual previsto pelo Código de Processo Civil e deverá ser instruída com as provas dos danos causados aos bens jurídicos afetados, a indicação do responsável pelo prejuízo, bem como o requerimento da condenação nos termos dos artigos 11, 12 e 13 da Lei 7.347/85 a depender do caso concreto.

A criação dos fundos reparatórios encontra previsão no artigo 13 da Lei 7.347/85. Conforme previsto, em caso de condenação indenizatória, os valores serão revertidos ao fundo e sua gestão se dará por Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, com a participação do Ministério Público e representantes da comunidade, com o objetivo de reconstituir os bens lesados.

Assim, esses montantes têm a finalidade reparar os danos de forma efetiva, rápida e com a possibilidade de auxílio estatal. Ainda que, por se tratar de instituto relativamente novo, enfrentem desafios com relação a forma de arrecadação e a generalidade da sua natureza.

Dessa forma, conforme impõe a Lei da Ação Civil Pública, julgado procedente o pedido, a sentença pode impor ao causador do dano, com efeito erga omnes, desde a obrigação de fazer, não fazer, até o pagamento de indenizações, estas últimas destinadas aos fundos, para possibilitar a reparação dos prejuízos causados.

Desse modo, além da indenização paga em espécie, o causador do dano poderá financiar projetos com vistas a retornar o bem jurídico ofendido ao *status quo ante* ou promover ações com o objetivo de mitigar os danos.

### **FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS – FDD**

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos é um fundo federal criado pela Lei n.º 7.347 de 1985, com a finalidade de promover a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

A origem dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos tem previsão na Lei nº 9.008/1995, em seu § 2º art. 1º. Esses recursos são originados das condenações residuais de

ações coletivas a nível federal. Vinculado ao Ministério da Justiça, o FDD é administrado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), que é regulamentado pela Lei n.º 9.008 de 1995.

Ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), compete definir anualmente, de acordo com a Portaria Interministerial nº507/2011, a seleção de projetos de investimento para a aplicação dos valores destinados à recomposição social das lesões difusas. Esses projetos são encaminhados na forma de "carta-consulta", por pessoas jurídicas de direito público ou por entidades não governamentais sem fins lucrativos.

A destinação dos valores fixados nas condenações está regulamentada no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347 de 1985), e no artigo 100 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078 de 1990). Em razão dessas previsões a doutrina brasileira confere a reparação um caráter fluido, originado do instituto processual norte-americano da "*Fluid Recovery*".

Por outro lado, faz-se importante destacar que embora os valores destinados sejam na sua maior parte originários das condenações em âmbito federal, o Ministério da Justiça possibilita transferências voluntárias ao fundo através da Plataforma +Brasil. De toda forma, de acordo com o artigo 3 da Lei 9.008 de 1995, compete ao CFDD a tomada de providências para aplicação dos recursos destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

De forma simplificada, o FDD é considerado o fundo nacional de maior atuação e transparência no que diz respeito a operacionalização e valores arrecadados. E, embora possua uma estrutura complexa, pretende-se expor apenas algumas das suas principais características, visto que o Fundo de Defesa de Direitos Difusos é utilizado como modelo para o funcionamento dos fundos estaduais.

### **FUNDOS ESTADUAIS**

Além do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, a Lei da Ação Civil Pública também prevê a criação de fundos em âmbito estadual voltados a atender as reparações oriundas de demandas coletivas.

Aos fundos estaduais são destinados os recursos provenientes das condenações nas demandas coletivas de competência do Estado, considerando o objeto litígio e a abrangência do dano, excluídas as de competência federal.

Diferente do FDD, que recebe recursos de várias fontes, como das ações coletivas federais relativas ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, os fundos estaduais se destinam, em regra, a atender uma demanda específica.

Os fundos estaduais seguem procedimentos similares ao FDD quanto a escolha de projetos e prestação de contas. São vinculados a órgãos da administração direta do estado, como a Secretaria do Meio Ambiente ou a Secretaria da Justiça e seus recursos são geridos por conselhos gestores integrados por membros do governo, Ministério Público e sociedade civil.

Contudo, muitos estados encontram dificuldade nas implementações dos fundos estaduais, como pode ser verificado por meio da plataforma do governo federal “Brasil participativo”, que tem por finalidade promover e qualificar a participação social no acompanhamento de consultas e audiências públicas, pesquisas e na promoção de boas práticas.

Há também fundos estaduais de proteção ao meio ambiente ou destinados a proteção de outros direitos a depender das necessidades de cada região.

Entretanto, a operacionalização e transparência na destinação dos recursos tem gerado discussões acerca da criação de alguns fundos pelos governos estaduais. Exemplo disso é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7363, na qual a Confederação Nacional da Indústria pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do Fundo Estadual de Infraestrutura, criado pelo Governo de Goiás.

Na ADI 7363, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar para suspender a eficácia de normas do Estado de Goiás que estabelecem cobrança do ICMS como receita do Fundo Estadual de Infraestrutura (Fundefra).

Contudo, embora o mérito em discussão ainda não tenha sido analisado, o STF não referendou a cautelar que considerou inconstitucionais as novas condicionantes estabelecidas nas normas estaduais. Para tanto, o plenário, em sua maioria, invocou o precedente sobre fundo do Estado do Mato Grosso do Sul, que, conforme entendimento da defesa da Confederação Nacional da Indústria, não possui as mesmas características do fundo sul-mato-grossense.

Assim, apesar dos esforços para o atendimento das tutelas coletivas em âmbito estadual, é possível afirmar que a administração e fiscalização dos fundos estaduais ainda percorre um árduo caminho até a efetiva concretização do idealizado pela Lei da Ação Civil Pública. Uma vez que, a dificuldade de fiscalização dos fundos estatais, assim como a falta de punição pelo desvio de finalidade acabam por descredibilizar o mecanismo.

Na região atingida pelos rejeitos em Mariana-MG, tendo em vista a extensão dos danos provocados, a criação dos fundos não se mostrou suficiente para sanar os prejuízos suportados pelas vítimas, onde foi necessária a criação de um mecanismo de reparação mais abrangente como uma entidade de infraestrutura específica.

Contudo, é importante salientar que, em que pese suas limitações, os fundos ainda se sustentam como um importante instrumento facilitador de reparação coletiva. Os entraves de operacionalização e captação de recursos demonstram a necessidade da criação de ferramentas que possibilitem o acompanhamento social da gestão e destinação dos valores.

### ***ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA - CLAIM RESOLUTION FACILITIES***

Embora a utilização dos fundos reparatórios seja eficaz às partes nas demandas judiciais, a depender da complexidade do conflito esse instituto não atende de forma integral as pretensões reparatórias por danos difusos, coletivos ou individual homogêneos.

Diante disso, o judiciário tem adotado procedimentos específicos, mecanismos judiciais e extrajudiciais, com o objetivo de implementar de forma efetiva as funções da responsabilidade civil. Nesse contexto surgem as *claim resolution facilities*, como um novo caminho para dar cumprimento à negócios jurídicos e decisões judiciais.

Trata-se de um instituto típico do *common law*, identificado de forma genérica pela doutrina nacional como entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos. Suas finalidades são definidas no termo de acordo que dá origem a sua criação e em regra, são utilizadas quando a demanda em questão exige uma rápida solução, como em casos de desastres naturais.

Ao defini-las, Antônio Cabral e Hermes Zaneti Júnior (2019, p.449) explicam que:

(...) as *claims resolution facilities* são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas.

Com fundamento no modelo norte-americano foram idealizadas para a resolução de casos complexos, como as ações coletivas. Por meio delas pretende-se executar medidas de reparação alocar com a alocação da prestação jurisdicional a menor custo e de forma mais eficiente.

Diversamente de outros meios judiciais de resolução das demandas coletivas, as entidades de infraestrutura específica tem regras altamente flexíveis que podem ser revisadas pelos interessados na sua aplicação.

As entidades recebem diretamente as demandas e atuam como tribunais extrajudiciais, realizando juízos cognitivos e dando efetividade às decisões ao adotarem as medidas adequadas a cada caso. Contudo, embora possuam independência e imparcialidade para atuação, são passíveis de controle pelos órgãos públicos e eventualmente pelo Poder Judiciário.

Como uma forma de adaptação do procedimento de tutela coletiva em casos de alta complexidade e conflituosidade, seus criadores atuam como gestores administrativos com vistas a garantir que a indenização fixada seja devida às vítimas integrantes de demanda jurídica semelhante, que ensejou a criação da Entidade.

A criação dessas entidades no Brasil pode ter origens variadas, de acordo com o objetivo que se pretende atingir, adaptada as especificidades de cada demanda. Sua origem pode advir de: lei, decisão judicial, ato administrativo ou simplesmente de acordo entre as partes, em observância aos artigos 190 e 200 do Código de Processo Civil.

No Brasil, essas entidades de infraestrutura específica ampliaram seu objeto para além do pagamento de indenizações, elas incluem medidas que atendem direitos difusos, coletivos em sentido estrito e tutelas de casos repetitivos. Podem prever, por exemplo, reparações pecuniárias difusas e implementação de projetos de políticas públicas, dentre outras medidas.

Em Mariana-MG as peculiaridades do caso requereram a utilização de uma entidade de infraestrutura específica para suprir as exigências da reparação, por se tratar de um mecanismo de tutela coletiva mais abrangente e adequado a resolução dos danos provocados na região.

Os desdobramentos do caso de Mariana possibilitam a compreensão desses mecanismos, assim como demonstram os meios de reparação utilizados em razão dos danos causados ao meio ambiente e as vítimas.

Entretanto, faz-se necessário salientar que, considerando a grande extensão das tragédias mencionadas e as diversas especificidades quanto aos danos materiais e morais em âmbito individual, difuso e coletivo provocados, não se pretende esgotar todos os desdobramentos do caso.

Ao contrário, busca-se esclarecer os aspectos necessários à compreensão do ocorrido e dos mecanismos de tutela coletiva utilizados, sob o enfoque da responsabilidade civil dos responsáveis. E, com isso, demonstrar a extensão danos ocorridos com o rompimento da barragem e, principalmente, os reflexos sobre a população atingida.

Apontar os desdobramentos judiciais do caso e meios de tutela coletiva adotados em busca da reparação do prejuízo. Por fim, analisar o posicionamento dos responsáveis perante as vítimas e a satisfação dos atingidos diante das medidas adotadas à luz da finalidade da responsabilidade civil.

### ***O ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO EM MARIANA-MG***

O rompimento da barragem do fundão em 05 de novembro de 2015, localizada em Mariana-MG, foi intitulado como o pior acidente da mineração envolvendo barragens no mundo e o maior desastre ambiental já registrado no Brasil.

A barragem era controlada pela mineradora Samarco, administrada pelas mineradoras Vale S.A e BHP Billiton. Sua ruptura despejou aproximadamente 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração e devastou subdistrito de Bento Rodrigues, o distrito de Paracatu e outras localidades, totalizando um dano aproximado no valor de R\$ 155 bilhões de reais.

Sem qualquer aviso sonoro de emergência, a enxurrada de lama tóxica provocou um rastro de destruição e causou a morte de 19 pessoas, além de centenas de desabrigados. Atingiu várias cidades ao avançar pela bacia Rio Doce e percorreu um trajeto superior a 650 quilômetros até o oceano atlântico passando pelos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Os rejeitos compostos principalmente por óxido de ferro, água e lama, pobres em matéria orgânica, afetaram o PH da terra e causaram a desestruturação química do solo, causando infertilidade na região.

Os danos ambientais foram desastrosos considerando que a lama depositada na região tinha o potencial de se tornar uma espécie de cimento, uma pavimentação prejudicial ao desenvolvimento dos ecossistemas. De outra maneira, o solo enquanto úmido, acabou por impossibilitar a recuperação das construções atingidas ou a realização de novas edificações.



A lama prejudicou em larga escala os ambientes aquáticos, matou peixes, mudou cursos de rios e soterrou nascentes, arrancando e cobrindo a mata ciliar. Além disso, contaminou os reservatórios localizados ao longo da bacia do rio Doce, causando o desabastecimento de água a milhares de pessoas.

Em razão do ocorrido, a Samarco e suas acionistas Vale e BHP Billiton, firmou junto à União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e diversas autoridades públicas em âmbitos federal e estadual, Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC).

Através dele estabeleceu 42 programas em 40 municípios, voltados a reparação socioambiental e socioeconômica dos territórios afetados em um trecho de aproximadamente 650 km de extensão.

O TTAC deu origem a criação da Fundação Renova e do Programa de Indenização Mediada (PIM), às custas da Samarco, encarregada do desenvolvimento e implementação dos programas de reparação e compensação socioeconômicos e socioambientais estabelecidos.

### ***OS DESDOBRAMENTOS JUDICIAIS DO CASO***

Em razão dos danos causados pelo rompimento da barragem, além das centenas de ações individuais movidas em todo estado de Minas Gerais, foram ajuizadas 13 ações, com destaque as 5 Ações Cíveis Públicas sob os números: 0400.15.004335-6; 0400.15.004335-6; 2014.50.05.000490-1(1ª Vara Federal de Colatina/ES); 0023863-07.2016.4.01.3800 (12ª Vara Federal da Seção judiciária de Minas Gerais); 1.17.004.000112/2015-62 (1ª Vara Federal de Linhares/ES).

O Ministério Público Federal também denunciou 21 pessoas por homicídio qualificado com dolo eventual pela morte das 19 pessoas no local, bem como os responsáveis por crime ambiental.

As ações requereram o ressarcimento dos danos patrimoniais e morais causados. Nelas foram pleiteadas indenizações às famílias, a interrupção da captação e distribuição de água proveniente do Rio Doce, para garantir temporariamente o abastecimento seguro de água para a população e, ainda, a reparação integral dos danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG.

Foi requerido a mineradora um projeto de contenção da lama, medidas emergenciais e definitivas e prazo de execução das obras, com o diagnóstico dos danos socioambientais a ser realizado por instituições independentes.

Da mesma forma, com a poluição do Bacia do Rio Doce, foi requerida a proibição imediata da pesca de qualquer natureza, exceto aquela destinada a pesquisa científica, sob ônus da Samarco Mineração S.A.

Após uma longa negociação, em 25/06/2018, as mineradoras responsáveis pelos danos, ministérios públicos e governos de Minas Gerais e do Espírito Santo firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), alterando o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta

(TTAC) firmado anteriormente, com o objetivo de garantir a reparação dos danos provocados em Mariana.

### ***A FUNDAÇÃO RENOVA***

Com o objetivo de dar efetividade ao Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), a Fundação Renova foi criada em 2016 pela Samarco, BHP Billiton e Vale, com o fim de executar as ações de reparação e compensação dos impactos ocasionados pelo rompimento da barragem de Fundão.

Além das diretrizes estabelecidas no TTAC, os programas implementados pela Fundação Renova são pautados, também, pelo Termo de Ajuste de Conduta (TAC Governança), firmado em 2018 entre os signatários do TTAC, o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo, as Defensorias Públicas da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Conforme acordado no TAC Governança, a Fundação concretiza-se como um importante instrumento de comunicação entre as partes interessadas, na medida que estimula a participação social e o engajamento dos atingidos pela ruptura da barragem.

Atualmente a Renova conta com aproximadamente 7 mil colaboradores e parceiros de várias especialidades, entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do país. Dentre elas a universidades internacionais e federais do Espírito Santo e Minas Gerais.

Os programas de gestão de impactos foram divididos em medidas reparatórias e compensatórias. Medidas reparatórias voltadas a reverter ou diminuir os prejuízos, relacionadas ao manejo do rejeito, reconstrução das vilas e indenizações. E medidas compensatórias para ressarcir a sociedade pelos danos gerais infligidos, como restauração florestal, recuperação de nascentes e saneamento para os municípios prejudicados.

Dados fornecidos pela Samarco, Vale e a BHP demonstram que desde a criação da Fundação, foram investidos R\$ 28,1 bilhões em iniciativas de reparação e compensação, beneficiando mais de 410 mil pessoas. De acordo com o balanço de performance da Fundação, no ano de 2022, foram destinados aos programas o valor de R\$ 8,5 bilhões. Já para o ano de 2023, o orçamento previsto da Fundação Renova remonta a quantia de R\$ 8,1 bilhões.

A Fundação Renova é um exemplo de entidade de infraestrutura específica, que tem como objetivo a mediação individual dos danos provocados com a ruptura da barragem em Mariana-MG. Através dela é executado o Programa de Indenização Mediada – PIM, assim como o Sistema Indenizatório Simplificado destinado a vítimas que encontram dificuldades para comprovar os danos sofridos como areeiros, pescadores de subsistência, dentre outros.

Apesar dos esforços para a efetivação das medidas reparatórias, a Fundação Renova tem sido alvo de críticas e questionamentos judiciais. Em fevereiro de 2021 o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública nº 5023635-78.2021.8.13.0024, perante a 5ª Vara Cível da Comarca de Belo Horizonte, pedindo a extinção da Fundação Renova.

Para o Ministério Público de Minas Gerais, a entidade não possui autonomia frente as empresas mantenedoras e em razão disso tem atuado de forma ineficiente, como instrumento de limitação das suas responsabilidades, na contramão da sua finalidade original de agente reparadora dos danos.

Diante disso, a prestação de contas da entidade foi rejeitada por quatro vezes, o que ensejou o pedido do MPMG para que seja determinada liminarmente a intervenção judicial no seu conselho curador, incluindo um desenho institucional de transição.

Também foi requerida a condenação das empresas Samarco, Vale e BHP ao pagamento de reparação em razão dos danos materiais por desvio de finalidade, em desacordo das diretrizes do TTAC, além da condenação por danos morais no valor de R\$10 bilhões.

Como exposto, embora eficientes, entidades de infraestrutura específica como a RENOVA podem enfrentar grandes dificuldades para a concretização das suas finalidades, em especial oferecer aos atingidos uma tutela satisfatória.

Embora os programas estejam em andamento e parte dos recursos tenham sido destinados as vítimas, a entidade encontra dificuldades para identificar parte delas, como no caso dos pescadores informais atingidos. Em vista disso criou uma metodologia de identificação nominada de “pescador de fato”, investigada posteriormente pelo Ministério Público Federal em razão da sua ineficiência.

Posteriormente a Fundação criou em 2020 o Sistema Novel com o fim de centralizar e realizar o pagamento das indenizações. Contudo, ainda assim, de acordo com relatórios da Ramboll, consultoria externa independente que assessora o MPF, apenas um terço das famílias cadastradas haviam recebido indenização.

Dessa forma, em consequência da insatisfação das vítimas na obtenção de uma resposta aos danos suportados, muitas propuseram ações individuais perante o Poder Judiciário de Minas Gerais. E, além disso, 200 mil atingidos moveram ação na justiça do Reino Unido, pleiteando indenização da empresa BHP Billiton pelos danos provocados pela Barragem do Fundão, em Mariana.

Após sete anos da tragédia de Mariana, muitas famílias ainda aguardam uma solução para os diversos danos suportados. Um dos grandes problemas enfrentados pelas famílias atingidas é o atraso no reassentamento nos locais das tragédias em Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo. As vítimas demonstraram descontentamento diante do atraso das obras e da falta de qualidade das construções.

Assim sendo, embora a Fundação Renova tenha se apresentado como um meio eficaz para a reparação dos danos, foi possível verificar que a forma como vem sendo administrada tem gerado insatisfação entre os atingidos. Isso demonstra que, para além da implementação dos meios de tutela coletiva, sua aplicabilidade tem se tornado um problema não só para a satisfação das vítimas, mas para o Poder Público, garantidor da efetividade dos meios de reparação.

Pelos dados levantados é possível afirmar que o caminho a ser percorrido carece de fiscalização a fim de que as necessidades dos atingidos não sejam negligenciadas, uma vez

que a satisfação das vítimas que tiveram seus direitos violados deve ser a principal finalidade da reparação civil.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A reparação integral dos danos causados por desastres como os ocorridos em Mariana é um desafio para a multifuncionalidade da responsabilidade civil. A pesquisa realizada apontou que as dificuldades de implementação dos mecanismos de reparação e a falta de fiscalização das atividades acabaram por gerar insatisfação a muitas vítimas.

Embora o Poder Judiciário tenha buscado atender os interesses dos envolvidos por meio da implantação de uma entidade de infraestrutura específica como a Fundação Renova, ficou claro que muito ainda deve ser perseguido para a efetiva reparação, em especial dos danos em massa atinentes a violação dos direitos difusos e coletivos.

Entretanto é possível afirmar que a utilização desses mecanismos é de suma importância para o atendimento em grande escala dos atingidos, em menor espaço de tempo do que aquele utilizado pelo judiciário nas ações individuais.

A possibilidade da participação de terceiros interessados por meio dos fundos reparatórios e das *claims resolutions facilities* permite fomentar a discussão sobre a flexibilidade na resolução das demandas e a necessidade da junção de esforços públicos e privados na busca pela satisfação dos anseios sociais.

Embora a análise do caso seja uma tarefa difícil em face dos desdobramentos da tragédia e da ausência de conclusão das demandas relacionadas aos projetos de reparação, foi possível apresentar os dados disponibilizados até então para possibilitar a discussão sobre o tema.

Foi possível esclarecer alguns efeitos da tragédia e o alcance das medidas de reparação e compensação adotados pelas mineradoras responsáveis pelos danos, bem como a eficácia dos mecanismos de tutela coletiva utilizados nos cumprimentos dos acordos firmados em Mariana. E, ainda, o posicionamento das empresas diante do ocorrido, com vistas a satisfação dos interesses dos atingidos.

Assim, mesmo com os desafios encontrados para efetivação das várias funções da responsabilidade civil, é possível afirmar que os instrumentos de tutela coletiva ainda são alternativas facilitadoras de resolução de conflitos e meios que garantem às partes maior acesso e participação na resolução das demandas.

Ainda que muito deva ser aprimorado para a reparação dos direitos violados, as condenações das empresas ao pagamento de indenizações bilionárias, na proporção dos danos causados, foi uma resposta indispensável à sociedade. Assim como a atuação do Poder Público junto aos atingidos para a efetivação dos acordos firmados, com a adoção de medidas emergenciais, compensatórias e reparatórias se afirmaram como importantes meios inibitórios, preventivos e precaucionais de condutas potencialmente lesivas.

Dessa forma, foi possível observar que embora os instrumentos de tutela coletiva como os Fundos Reparatórios e as Entidades de Infraestrutura Específica sejam relativamente novos

para o ordenamento jurídico brasileiro, sua implementação possibilitará repensar o conceito de resolução dos conflitos em âmbito coletivo e os desafios para a efetivação das múltiplas funções da responsabilidade civil.

## REFERÊNCIAS

**AÇÃO Civil Pública nº 0010261-67.2019.5.03.0028.** Disponível em:

[https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-institucionais/downloads/links/ata\\_audiencia\\_acordo\\_vale.pdf](https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-institucionais/downloads/links/ata_audiencia_acordo_vale.pdf). Acesso em 30/10/2023

ALENCAR, Ana Catarina. **Responsabilidade Civil Subjetiva e Objetiva: você conhece as diferenças?** Disponível em: <https://turivius.com/portal/responsabilidade-civil-subjetiva-e-objetiva/>. Acesso em: 26/09/2023.

BACARIM, Maria Cristina de Almeida. **Responsabilidade civil contratual e extracontratual. A culpa e a responsabilidade civil contratual.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc3.pdf?d=636680468024086265#:~:text=Ressalve%2Dse%20que%2C%20embora%20a,passageiros%2C%20contratos%20de%20transporte%20ferrovi%C3%A1rio%2C>. Acesso em: 05/10/2023.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. **A Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental no Direito Brasileiro e as Lições do Direito Comparado.** Biblioteca Digital Jurídica do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/79061950>. Acesso em: 14/09/2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 15/09/2023.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm) . Acesso em: 15/09/2023

BRASIL. **Código de Processo Civil, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Lei da Ação Civil Pública. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em 01/10/2023

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública. Fundo de Defesa de Direitos Difusos.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/fundo-de-defesa-de-direitos-difusos>. Acesso em 28/10/2023.

BRASIL. Presidência da República. **O que é a plataforma Brasil Participativo?** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre> . Acesso em 29/10/2023

BRASIL. Presidência da República. **Painel de Informações sobre Conselhos e Fundos.** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/painel-de-informacoes> . Acesso em 29/10/2023

CABRAL, Antonio; 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. São Paulo: RT, 2019, vol. 287

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Fundo de compensação e eventos extremos: aspectos introdutórios.** Revista eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. V. 14, n.3 0 2019, p. 06.

**DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos da ONU.** Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 15/09/2023.

DESIDÉRIO, Mariana. **Ex-CEO da Vale é denunciado por homicídio duplamente qualificado.** Disponível em: <https://exame.com/negocios/ex-ceo-da-vale-e-indiciado-por-homicidio-duplamente-qualificado/> Acesso em 29/10/2023

DUTRA, Thaís. Disponível em: [https://www.mpmg.mp.br/data/files/C5/24/26/67/1E44A7109CEB34A7760849A8/\\_naoesquecomariana.pdf](https://www.mpmg.mp.br/data/files/C5/24/26/67/1E44A7109CEB34A7760849A8/_naoesquecomariana.pdf). Acesso em 03/11/2023

FACHINI, Tiago. **Ação civil pública: o que é, quando cabe e qual o papel do advogado.** Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/acao-civil-publica/#:~:text=Conclus%C3%A3o-,O%20que%20%C3%A9%20A%C3%A7%C3%A3o%20Civil%20P%C3%BAblica%3F,previstos%20na%20lei%20ou%20n%C3%A3o>. Acesso em:10/10/2023

FERES, Cláudia. **As Espécies de Danos como um dos Elementos da Responsabilidade Civil.** Disponível em: <https://idacursos.com.br/2021/07/19/as-especies-de-danos-como-um-dos-elementos-da-responsabilidade-civil/#:~:text=Dentre%20as%20v%C3%A1rias%20esp%C3%A9cies%20de,e%20perda%20de%20uma%20chance>. Acesso em: 01/10/2023.

FERNANDES, Cibele Godoj; DO CARMO, Matheus; KEPPELER, Nicolas; CONCEIÇÃO, Valdomiro. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL- Caso Samarco** Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453747/mod\\_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2008%20-%20Responsabilidade\\_Caso%20Samarco.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4453747/mod_resource/content/1/IQ%2C%20Semin%C3%A1rio%20Aula%2008%20-%20Responsabilidade_Caso%20Samarco.pdf) . Acesso em 15/10/2023

FERREIRA, Gezina Nazareth. **O Caráter Punitivo do Dano Moral**. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao\\_latosensu/edicoes/n1novembro2012/pdf/GezinaNazarethFerreiral.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/rcursodeespecializacao_latosensu/edicoes/n1novembro2012/pdf/GezinaNazarethFerreiral.pdf). Acesso em 14/09/2023.

FILHO, Sergio Carvalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16ª Edição. São Paulo-SP. Atlas, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 1: Parte geral. Obrigações. Contratos (parte geral)**. 10ª Edição. São Paulo-SP. Saraiva, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 22ª Edição. São Paulo-SP. Saraiva, 2023.

HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. **Execuções Judiciais Pecuniárias de Processos Coletivos no Brasil: Entre a Fluid Recovery, a Cy Pres e os Fundos**. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/46065/R%20-%20D%20-%20FERNANDA%20LISSA%20FUJIWARA%20HOMMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 26/10/2023.

JOTA – Brasília. **O ‘encontro marcado’ no STF com fundos estaduais que violam a Constituição**. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/seguranca-juridica-desenvolvimento/o-encontro-marcado-no-stf-com-fundos-estaduais-que-instituem-cobranças-tributárias-e-violam-a-constituicao-29052023>. Acesso em 29/10/2023

JOTA – Brasília. **STF suspende tributação destinada ao Fundo Estadual de Infraestrutura do Estado de Goiás**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505086&ori=1>. Acesso em 29/10/202

LAGO, Gustavo Felipe da Cruz; ROSA, Lucas Salles da Silveira. **As Entidades de Infraestrutura Específica (claims resolution facilities) como mecanismo para a efetivação das políticas públicas: uma análise à luz das decisões estruturantes**. Disponível em: [file:///C:/Users/angel/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Dialnet-LasEntidadesDeInfraestructuraEspecificasClaimsResol-7524984%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/angel/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Dialnet-LasEntidadesDeInfraestructuraEspecificasClaimsResol-7524984%20(1).pdf). Acesso em 22/10/2023.

**MARIANA: tragédia completa 7 anos de impunidade e atrasos na reparação às vítimas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2022/11/05/mariana-tragedia-completa-7-anos-de-impunidade-e-atrasos-na-reparacao-as-vitimas.ghtml>. Acesso em 02/11/2023

MELLO JR, Adolpho C. de Andrade. **O DANO RESPONSABILIDADE CIVIL**. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista09/Revista09\\_46.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista09/Revista09_46.pdf). Acesso em: 26/09/2023

NETO, Felipe Teixeira. **PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E A LEGITIMAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA: REFLEXÕES A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI N.º 1.003/DF**. Disponível em:

<https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/250/216> . Acesso em: 26/09/2023.

PARANÁ (Estado). Secretaria da Justiça e Cidadania. **Fundos Estaduais**. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/Fundos-Estaduais>. Acesso em 29/10/2023

REZENDE, Élcio Nacur; COELHO, Hebert Alves; OLIVEIRA, Marina de Sá Souza; CAMPOS, Pedro Henrique da Silva. **Responsabilidade civil das mineradoras regularmente licenciadas**. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/934/93449444005/html/>. Acesso em 28/10/2023

RIBEIRO, Daniela Menengoti; LEITE, Flavia Piva Almeida. **Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/465g8u3r/46jz5ya1/YuuO4t0rJa2j9o01.pdf> . Acesso em: 26/09/2023.

RODRIGUES, Léo - Repórter da Agência Brasil - Mariana (MG). **Sete anos após tragédia de Mariana, entenda o processo indenizatório**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-11/sete-anos-apos-tragedia-de-mariana-entenda-o-processo-indenizatorio#:~:text=A%20a%C3%A7%C3%A3o%20civil%20p%C3%BAblica%20poderia,de%20repara%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20foi%20obtido>. Acesso em 31/10/2023.

ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Novo tratado de responsabilidade civil - 4ª edição**. São Paulo-SP. Saraiva, 2019.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos. **Acidente em Mariana (MG) e seus impactos ambientais**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/biologia/acidente-mariana-mg-seus-impactos-ambientais.htm>. Acesso em 31/10/2023

SILVA, Roberta Soares da. **Dignidade humana** Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/507/edicao-1/dignidade-humana#:~:text=A%20dignidade%20%C3%A9%20um%20valor,ess%C3%Aancia%2C%20que%20%C3%A9%20a%20humanidade>. Acesso em: 15/09/2023.

SINDICATO Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Três anos após o rompimento da barragem de Brumadinho (MG), atingidos ainda cobram justiça**. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/tres-anos-apos-o-rompimento-da-barragem-de-brumadinho-mG-atingidos-ainda-cobram-justica1#:~:text=O%20rompimento%20em%202019%20despejou,de%20fam%C3%ADlias%20tiveram%20v%C3%ADtimas%20fatais>. Acesso em 29/10/2023



TAVARES, Isaac Estrela. **Barragem de Mariana: desastre ambiental ou irresponsabilidade?** Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/10214571/>. Acesso em 02/11/2023.

TORRES, Mike. - **Diário de Pernambuco**. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2016/11/mariana-mg-1-ano-o-antes-o-durante-e-o-depois-do-desastre.html>. Acesso em: 02/11/2023

VENTURI, Elton. **A fluid recovery brasileira na atual jurisprudência do STJ e na proposta de reforma da Lei da Ação Civil Pública (PL 1641/21)**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/384177/a-fluid-recovery-brasileira-na-atual-jurisprudencia-do-stj>. Acesso em: 10/10/2023

VENTURI, Thaís G. Pascoaloto. **Responsabilidade civil preventiva**. 1ª Edição. São Paulo -SP. Malheiros Editores Ltda. 2014.

VENTURI, Thaís G. Pascoaloto. **Direito Privado no Common Law - Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos - Parte I**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/345165/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em 05/09/2023.

VENTURI, Thaís G. Pascoaloto. **Direito Privado no Common Law - Os fundos reparatórios e a desjudicialização da compensação de danos - Parte II**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/346622/os-fundos-reparatorios-e-a-desjudicializacao-da-compensacao-de-danos>. Acesso em 05/09/2023.

ZAPATER, Tiago C. Vaitekunas. **Princípio da prevenção e princípio da precaução**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/356/edicao-1/principio-da-prevencao-e-principio-da-precaucao#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20da%20preven%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o,%20meio%20ambiente%20ecologicamente%20equilibrado>. Acesso em: 26/09/2023.