



Número: **1000415-46.2020.4.01.3800**

Classe: **CUMPRIMENTO DE SENTENÇA**

Órgão julgador: **4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte**

Última distribuição : **08/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 2.020.496.894,90**

Processo referência: **1024354-89.2019.4.01.3800**

Assuntos: **Poluição, Mariana**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
UNIÃO FEDERAL (EXEQUENTE)	
INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS (EXEQUENTE)	
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE (EXEQUENTE)	
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA (EXEQUENTE)	
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL (EXEQUENTE)	
ESTADO DE MINAS GERAIS (EXEQUENTE)	
INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (EXEQUENTE)	
INSTITUTO MINEIRO DE GESTAO DAS AGUAS (EXEQUENTE)	
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (EXEQUENTE)	
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (EXEQUENTE)	
INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HIDRICOS (EXEQUENTE)	
AGENCIA ESTADUAL DE RECURSOS HIDRICOS - AGERH (EXEQUENTE)	
Ministério Público Federal (Procuradoria) (EXEQUENTE)	
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Procuradoria) (EXEQUENTE)	
COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF (ASSISTENTE)	
SAMARCO MINERACAO S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL (EXECUTADO)	ANA LUCIA DE MIRANDA (ADVOGADO) ELIANE CRISTINA CARVALHO TEIXEIRA registrado(a) civilmente como ELIANE CRISTINA CARVALHO TEIXEIRA (ADVOGADO) ROBERTA DANELON LEONHARDT (ADVOGADO)
VALE S.A. (EXECUTADO)	SERGIO BERMUDES (ADVOGADO) THAIS VASCONCELLOS DE SA registrado(a) civilmente como THAIS VASCONCELLOS DE SA (ADVOGADO)

BHP BILLITON BRASIL LTDA. (EXECUTADO)	ANDRE VIVAN DE SOUZA registrado(a) civilmente como ANDRE VIVAN DE SOUZA (ADVOGADO) MARIANA GRACIOSO BARBOSA (ADVOGADO) WERNER GRAU NETO (ADVOGADO)
FUNDACAO RENOVA (EXECUTADO)	ELISA SILVA DE ASSIS RIBEIRO (ADVOGADO)
Eixo Prioritário 7 - Cadastro e Indenizações (ASSISTENTE)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (TERCEIRO INTERESSADO)	
DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO (TERCEIRO INTERESSADO)	
AMANDA CRISTINA MEDEIROS (PERITO)	
MANUELA RIBEIRO LIBORIO (PERITO)	
.SUPERINTENDENTE FEDERAL DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA (TERCEIRO INTERESSADO)	
PRESIDENTE DA OAB MG (TERCEIRO INTERESSADO)	
PRESIDENTE DA OAB/ES (TERCEIRO INTERESSADO)	ANGELO NILSON DEL CARO JUNIOR (ADVOGADO)
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECAO MINAS GERAIS (TERCEIRO INTERESSADO)	LUSDIVINA BREGUEZ RIBEIRO (ADVOGADO) LUCAS NEVES DA PAZ LIMA (ADVOGADO) HELBERT GONCALVES DE SOUZA (ADVOGADO) GRECIA JULIA LEITE MAGESTE (ADVOGADO) ADILSON AURELIO DOMICIANO registrado(a) civilmente como ADILSON AURELIO DOMICIANO (ADVOGADO)
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SEÇÃO ESPÍRITO SANTO (TERCEIRO INTERESSADO)	FABYANO CORREA WAGNER (ADVOGADO) ANGELO NILSON DEL CARO JUNIOR (ADVOGADO)
JOSEANE DE QUEIROZ VIEIRA (PERITO)	
ANA CAROLINA CERQUEIRA DUQUE (PERITO)	
FELIPE KENZO MASUKO HOTTA (TERCEIRO INTERESSADO)	JOAO FABIO AZEVEDO E AZEREDO (ADVOGADO) FELIPE KENZO MASUKO HOTTA (ADVOGADO)
Escritório Pogust Goodhead (PG) (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14147 77372	28/07/2023 16:55	Decisão	Decisão



Subseção Judiciária de Belo Horizonte

4ª Vara Federal Cível e Agrária da SSJ de Belo Horizonte

AUTOS: 1000415-46.2020.4.01.3800

CLASSE: CUMPRIMENTO DE SENTENÇA (156)

EXEQUENTE: UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS, INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE, AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL, ESTADO DE MINAS GERAIS, INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS, INSTITUTO MINEIRO DE GESTAO DAS AGUAS, FUNDACAO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HIDRICOS, AGENCIA ESTADUAL DE RECURSOS HIDRICOS - AGERH, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (PROCURADORIA)
ASSISTENTE: COMITÉ INTERFEDERATIVO - CIF

EXECUTADO: SAMARCO MINERACAO S.A. EM RECUPERACAO JUDICIAL, VALE S.A., BHP BILLITON BRASIL LTDA., FUNDACAO RENOVA

Decisão de Saneamento

Sistema Indenizatório Simplificado - Novel

1. Esclarecimentos iniciais

O sistema indenizatório simplificado, Novel, apresenta sinais claros de esgotamento e padece de nulidades absolutas, como será exposto adiante.

Esta decisão contempla o meu entendimento acerca da natureza jurídica do Novel, quais as obrigações dele decorrentes e a atual situação do processo de reparação dos direitos individuais homogêneos no contexto do desastre de Mariana.

O meu entendimento é bastante divergente dos magistrados anteriores e de decisões tomadas no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Após semanas em exercício na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais e atendimentos a partes diversas, incluindo sociedades empresárias, Fundação Renova, advogados e instituições de



justiça, foi possível consolidar o entendimento a seguir exposto, o que demanda a adoção de providências urgentes para o correto enfrentamento do tema, de acordo com o Direito Processual Civil brasileiro.

As críticas realizadas adiante são realizadas sob um ponto de vista estritamente técnico, de acordo com o direito processual vigente. Ainda que meu entendimento esteja em desacordo com posicionamentos anteriores, reconheço que os atos praticados geraram efeitos práticos e jurídicos, os quais devem e serão preservados, dentro de uma perspectiva de confiança, boa-fé e não surpresa entre as partes.

Passados quase oito anos desde o rompimento da barragem, há muito trabalho a ser feito. Muito já se foi alcançado, inclusive com base em entendimentos que serão a seguir objeto de divergência.

No entanto, enquanto magistrado, no âmbito de minha independência funcional, tenho a plena convicção de que a atual sistemática adotada não atende plenamente às normas do Direito Processual Civil. Os atos praticados que geraram direitos para terceiros, ou a sua expectativa, terão seus efeitos assegurados. No entanto, o entendimento pretérito de outros magistrados não é capaz de determinar o modo de condução do processo.

Reconheço que há muitos inconvenientes na mudança de orientação em razão de posicionamento jurídico divergente. No entanto, não posso praticar atos se estou convencido de que não encontram amparo legal. Há necessidade de assegurar aos atingidos pelo desastre os seus direitos. No entanto, discordo de qualquer abordagem utilitarista no âmbito do processo civil, pois a legislação deve ser observada para que os atos sejam praticados com a devida segurança jurídica e previsibilidade, com observância do devido processo legal. Com a devida vênia, o sistema se encontra em esgotamento, com ausência de regras claras, justamente pela ausência de amparo legal.

Por maiores que sejam as consequências do desastre, tanto a justiça quanto a legislação processual brasileira dispõem de métodos adequados para a solução dos inúmeros conflitos daí decorrentes. Assim, com base no art. 139, inciso IX, do Código de Processo Civil, adoto as presentes providências para **saneamento** das questões relativas ao Novel.

2. Histórico

O Novel é um sistema indenizatório simplificado, criado pela então 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, a partir de petição protocolada pela Comissão de Atingidos de Baixo Gandu. Segundo a sentença que determinou a sua implementação, o sistema se fez necessário em razão da baixa efetividade do Programa de Indenização Mediada da Fundação Renova.

A Fundação Renova, a seu turno, é uma fundação de direito privado criada a partir de termos de ajustamento de conduta firmados pelo poder público – União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias – e pelas sociedades Samarco, BHP e Vale. Foi-lhe atribuído o papel de execução das medidas reparatórias, compensatórias e indenizatórias das



consequências do desastre do rompimento da barragem de Fundão em Mariana, Minas Gerais. Estas medidas seriam organizadas e gerenciadas por meio de vários programas, dentre eles um programa de indenização dos danos individuais das vítimas.

Em linhas gerais, o Novel consistiu em uma técnica de indenização coletiva e tabelada, com a estipulação de uma indenização tarifada a determinadas categorias. Além disso, foram indicados os meios de prova aptos a comprovar o direito à indenização.

Para a implementação deste sistema indenizatório simplificado, foi determinada a criação de um sistema extrajudicial e eletrônico, a cargo da Fundação Renova. Houve a indicação, pelo juízo, de parâmetros para a operação do sistema. A sentença de criação do sistema indenizatório simplificado ressaltou o seu caráter facultativo e estabeleceu um prazo para o seu funcionamento.

Posteriormente, houve pleitos de novas Comissões de Atingidos para que outras localidades pudessem aderir ao sistema. Cada adesão dependeu da iniciativa de um grupo de advogados que representava tais Comissões. Passado algum tempo, todas as áreas do desastre foram incluídas no sistema, por meio de decisão proferida nestes autos.

Foi criada também uma “instância recursal” no âmbito do Novel, a qual ficou a cargo da perita judicial Kearney. Em linhas gerais, após sucessivas decisões que o modificaram, o procedimento extrajudicial eletrônico apresentou o seguinte rito:

a) O atingido, obrigatoriamente representado por advogado, formulava o seu requerimento no site da Fundação Renova e indicava os danos cuja indenização pretendida, além de apresentar os documentos indicados nas sentenças de criação do Novel, os quais comprovariam a titularidade do direito e condição de atingido;

b) A Fundação Renova analisava o pleito de forma individual; em caso de concordância com o pleito, o acordo era firmado;

c) Em caso de discordância da Fundação Renova, o pleito era encaminhado para “aba recursal”, se assim houvesse provocação por parte do atingido. A perita do juízo, Kearney, emitiria um laudo a favor ou contra as conclusões da Fundação Renova, e poderia realizar diligências;

d) Os casos de acordo eram encaminhados para a Justiça Federal para homologação;

e) Já os casos de análise dos recursos foram agrupados nos mesmos autos, de acordo com a localidade. Em outros termos, para cada localidade havia um processo no PJe para análise dos “recursos” do Novel. Em bloco, o juízo julgava procedente ou improcedente, por relação, com referência ao posicionamento da Kearney.

Desde a sua implementação, várias decisões judiciais deram interpretações integrativas e orientações em relação a como a análise deveria ser feita pela perita do juízo.

Atualmente, o sistema se encontra em fase de fechamento escalonado, de acordo com a abertura para cada localidade. Foi estabelecido que todas as localidades teriam o mesmo prazo de Baixo Gandu.



Apesar da iniciativa pretender a indenização célere, há um ajuizamento crescente de ações individuais pelos atingidos os quais tiveram seu pleito negado no sistema indenizatório simplificado. Centenas de ações individuais foram ajuizadas junto à 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais, com potencial abstrato para que este número atinja milhares.

Diante deste quadro e o cenário de obstáculos aparentemente incontornáveis dentro dos limites do sistema indenizatório simplificado, é preciso estudar a natureza jurídica do método indenizatório criado, a partir de decisão judicial, e quais são os efeitos jurídicos dos atos praticados, de acordo com o direito positivo brasileiro.

3. Natureza jurídica do Novel

3.1. Legitimidade ativa e capacidade processual das Comissões de Atingidos

Como exposto acima, o Novel foi criado por meio de uma decisão judicial a partir de uma petição apresentada pela Comissão de Atingidos de Baixo Guandu. Para que se possa compreender a natureza jurídica do Novel, é preciso analisar a legitimidade ativa e capacidade processual do ente que ocupava o polo ativo da ação.

Os autos foram tombados sob a classe de cumprimento de sentença, mas o próprio magistrado prolator da sentença entendeu que se tratava de um verdadeiro processo de conhecimento.

O polo ativo foi composto pela Comissão de Atingidos de Baixo Guandu. A comissão de atingidos é uma instância extrajudicial criada pelo denominado TAC-GOV, um termo de ajustamento de conduta que estruturou as instâncias extrajudiciais de deliberação dentro do processo de reparação no contexto dos demais termos de ajustamento de conduta firmados.

Em linhas gerais, as comissões de atingidos foram idealizadas como órgãos locais baseados em uma auto-organização para que pudessem manifestar os anseios das comunidades atingidas dentro das instâncias extrajudiciais de reparação. No entanto, o conceito foi interpretado de modo tecnicamente incorreto, para que se reconhecesse a capacidade processual e legitimidade ativa das comissões para fins judiciais.

Com a instituição do Novel, as Comissões de Atingidos passaram a constituir uma coletividade de atingidos representada pelo mesmo grupo de advogados. Usarei o termo “comissão de atingidos” para indicar a figura abstrata prevista pelos TACs, enquanto o termo “Comissão de Atingidos” será utilizado para indicar os agrupamentos concretos de pessoas de determinada localidade que vieram a juízo.

No âmbito do Novel e das Comissões de Atingidos, várias pessoas da localidade se reuniram e atribuíram a advogados a prerrogativa de representá-los. No âmbito do TAC-GOV não havia a figura de representação das comissões por advogados. A partir da iniciativa popular, as comissões deveriam se organizar para que pudessem participar do processo reparatório, de alguma forma, e vocalizar os seus anseios, preocupações e discordâncias, no contexto das instâncias extrajudiciais de reparação firmadas pelos termos de ajustamento de conduta.



A estrutura destas instâncias extrajudiciais, no âmbito dos termos de ajustamento de conduta firmado, era piramidal. As várias comunidades atingidas se organizariam por meio de comissões locais, acompanhadas de suas assessorias técnicas independentes. As várias comissões, a seu turno, levariam ao poder público, de forma ampla incluídos União, Estados, Ministério Público e Defensorias, suas reivindicações. As comissões locais seriam espaços de representação popular e democrática para se assegurar o direito de participação dos atingidos no processo de reparação.

A formulação das políticas públicas deveria seguir uma lógica de governança baseada na construção de um consenso participativo *bottom to top*, ou seja, a partir das dificuldades reais dos atingidos, as demandas seriam filtradas pelas instâncias até a formulação da política pública adequada.

Os mecanismos para aferição da constituição das comissões locais estão previstos nos termos de ajustamento de conduta. Em momento algum, há disposição ou ordem para que seu reconhecimento se desse pela via judicial, seja por meio de ato constitutivo, declaratório ou homologatório. Como já exposto, as instâncias previstas nos TACs são extrajudiciais, até mesmo porque se optou por um modelo de reparação que privilegiou a solução extrajudicial.

O juízo da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais admitiu a capacidade processual das Comissões de Atingidos. Apesar de pretender dar a elas o escopo previsto nos TACs, na verdade tais Comissões Locais eram meros agrupamentos informais com a constituição de poderes a advogados. No meu entendimento, houve um nítido desvirtuamento das funções idealizadas e atribuídas às comissões locais. De instâncias de representação e deliberação popular passaram a se constituir em grupos de pessoas representados por advogados que se autodenominaram representantes de uma localidade. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu a capacidade processual das Comissões Locais de Atingidos.

Com a devida vênia, entendo que o posicionamento adotado não corresponde à melhor aplicação dos institutos do Direito Processual Civil Coletivo.

O Código de Processo Civil, a respeito da capacidade processual, assim dispõe:

Art. 70. Toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo.

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;

III - o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada; [\(Redação dada pela Lei nº 14.341, de 2022\)](#)

IV - a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar;



V - a massa falida, pelo administrador judicial;

VI - a herança jacente ou vacante, por seu curador;

VII - o espólio, pelo inventariante;

VIII - a pessoa jurídica, por quem os respectivos atos constitutivos designarem ou, não havendo essa designação, por seus diretores;

IX - a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens;

X - a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil;

XI - o condomínio, pelo administrador ou síndico.

§ 1º Quando o inventariante for dativo, os sucessores do falecido serão intimados no processo no qual o espólio seja parte.

§ 2º A sociedade ou associação sem personalidade jurídica não poderá opor a irregularidade de sua constituição quando demandada.

§ 3º O gerente de filial ou agência presume-se autorizado pela pessoa jurídica estrangeira a receber citação para qualquer processo.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.

§ 5º A representação judicial do Município pela Associação de Representação de Municípios somente poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo chefe do Poder Executivo municipal, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais. [\(Incluído pela Lei nº 14.341, de 2022\)](#)

Art. 76. Verificada a incapacidade processual ou a irregularidade da representação da parte, o juiz suspenderá o processo e designará prazo razoável para que seja sanado o vício.

§ 1º Descumprida a determinação, caso o processo esteja na instância originária:

I - o processo será extinto, se a providência couber ao autor;

II - o réu será considerado revel, se a providência lhe couber;

III - o terceiro será considerado revel ou excluído do processo, dependendo do polo em que se encontre.



§ 2º Descumprida a determinação em fase recursal perante tribunal de justiça, tribunal regional federal ou tribunal superior, o relator:

I - não conhecerá do recurso, se a providência couber ao recorrente;

II - determinará o desentranhamento das contrarrazões, se a providência couber ao recorrido.

O art. 76 do Código de Processo Civil é claro e expresso nas consequências acerca da incapacidade processual. As Comissões Atingidos, as quais foram as responsáveis pela origem do Novel, não detêm capacidade processual.

O rol é taxativo e não admite interpretação extensiva. O microsistema de Direito Processual Coletivo não trata da capacidade processual, apenas da legitimidade ativa, ponto que será tratado adiante. Desta forma, o conceito de capacidade processual é o previsto no Código de Processo Civil.

No caso concreto, o vício é insanável, pois se trata de agrupamentos despersonalizados que não podem se convaler em associações. Há necessidade de formalidades para a constituição de uma associação. E, como visto adiante, o STF entende que a legitimidade extraordinária da associação é restrita a seus associados. A Comissão de Atingidos de Baixo Gandu pretendeu representar todos os moradores de Baixo Gandu que foram atingidos de alguma forma pelas consequências do desastre.

Superada a capacidade processual, vê-se que as Comissões de Atingidos não detêm legitimidade extraordinária para representar todos os moradores de uma determinada localidade.

As Comissões de Atingidos não possuem legitimidade ativa para pleitear em juízo direitos coletivos, em sentido amplo, pois tal tarefa compete a entes públicos e associações devidamente constituídas e em estrita observância ao rol de legitimados da Lei n. 7.347/85 e Lei n. 8078/90. Confira-se:

Lei n. 7.347/85

Art. 5º: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) 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.

Lei n. 8078/90

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

As Comissões Locais de Atingidos não são associações na forma preconizada pelo Código Civil e não são órgãos da administração pública. Ainda que a Comissão possuísse a natureza de associação, a sua legitimidade estaria limitada à representação de seus próprios associados, de acordo com precedente firmado do STF no Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n.º 573.232/SC:

3. Realmente, a legitimidade das entidades associativas para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da Constituição Federal e a das entidades sindicais está disciplinada no art. 8º, III, da Constituição Federal. Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem essas associações "expressamente autorizadas" a demandar. É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da Constituição, que prescinde da autorização especial (individual ou coletiva) dos substituídos (Súmula 629 do STF), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados (Súmula 630 do STF e art. 21 da Lei 12.016/2009). 4. Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar "expressamente": se por ato individual, ou por decisão da assembléia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembléia da entidade.

[RE 573.232, rel. min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, voto do min. Teori Zavaski, P, j. 14-5-2014, DJE 182 de 19-9-2014, Tema 82.]



Tema 82.]

Nenhum dos termos de ajustamento de conduta estabeleceu que as Comissões de Atingidos teriam legitimação extraordinária para demandar em juízo no âmbito de processo coletivo. E nenhum termo de ajustamento de conduta poderia tê-lo feito, pois cabe à União legislar sobre direito processual civil.

Na realidade, o TAC/GOV, conforme sua cláusula décima, estabeleceu a criação de Comissões de Atingidos para atuarem administrativamente, com foco no Comitê Interfederativo:

TAC/GOV

CLÁUSULA DÉCIMA. As COMISSÕES LOCAIS terão suporte das ASSESSORIAS TÉCNICAS, bem como apoio do PODER PÚBLICO, dentro de suas atribuições legais, para, notadamente no âmbito dos PROGRAMAS:

a) ter amplo acesso, mediante divulgação preferencialmente em meio eletrônico disponível à consulta: (i) às informações sobre os PROGRAMAS que forem entregues pela FUNDAÇÃO ao CIF; (ii) a todo documento e material compartilhado entre FUNDAÇÃO e as CÂMARAS TÉCNICAS; e (iii) aos documentos, propostas e medidas referentes às matérias pendentes de deliberação pelo CIF que digam respeito à sua respectiva área de abrangência;

b) formular propostas, mediante notas técnicas, bem como críticas e sugestões sobre a atuação do CIF, das CÂMARAS TÉCNICAS e da FUNDAÇÃO, com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, se for o caso;

c) formular propostas, mediante notas técnicas, com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, bem como críticas e sugestões, vinculadas ao seu território de abrangência, relativamente às ações dos PROGRAMAS;

d) articular-se com as demais comissões que integrem o âmbito territorial de abrangência da respectiva CÂMARA REGIONAL, de modo a definir sua forma de participação e pauta das reuniões, com o fim de atingir a maior efetividade possível; e

e) exercer outras atribuições, respeitado o objeto e os limites deste ACORDO.

Logo, o TAC/GOV não atribui legitimidade processual extraordinária às Comissões de Atingidos, mas sim permite a estruturação de entes com foco na interlocução com as instituições governamentais, o CIF, a Fundação Renova e as respectivas Assessorias Técnicas no que diz respeito à participação e governança no âmbito dos programas desenvolvidos para reparação e compensação no denominado Caso Samarco. A alínea e da cláusula décima é clara ao determinar o respeito ao limite e objeto do acordo, o que não ocorreu ao longo do processo judicial.

Adicionalmente, não há qualquer garantia de que Comissão de Atingidos de uma determinada localidade possa representá-los de forma adequada e que tal Comissão represente o verdadeiro anseio de tal coletividade.



A comissão de atingidos deve atender a algumas exigências previstas nas Cláusulas Quarta e Décima Quinta do TAC/GOV:

CLÁUSULA QUARTA. É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TIAC e no presente ACORDO.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instâncias ou momentos de deliberação e debates, nos termos deste ACORDO.

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA. São deveres das COMISSÕES LOCAIS: a) compartilhar todas as informações a que tiverem acesso com a população respectiva sobre as iniciativas e execução dos PROGRAMAS; b) informar o MINISTÉRIO PÚBLICO, a DEFENSORIA PÚBLICA, o FÓRUM DE OBSERVADORES, as CÂMARAS TÉCNICAS e o CIF sobre a realidade e problemas detectados; c) defender os interesses das pessoas atingidas perante atores locais, representantes do PODER PÚBLICO, FUNDAÇÃO e EMPRESAS; d) reunir-se periodicamente para deliberar sobre assuntos de seu interesse; e) encaminhar semestralmente ao MINISTÉRIO PÚBLICO, à DEFENSORIA PÚBLICA, às CÂMARAS REGIONAIS e à FUNDAÇÃO, por meio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, relatório das atividades realizadas pelas COMISSÕES LOCAIS.

PARÁGRAFO ÚNICO. Todas as reuniões das COMISSÕES LOCAIS serão abertas à participação de qualquer pessoa atingida e divulgadas antecipadamente às respectivas comunidades em tempo hábil para sua participação.

As comissões de atingidos devem existir como grupos ou órgãos no contexto do termo de ajustamento de conduta, com observância de suas regras sobre governança e critérios de participação popular.

Um acordo extrajudicial não pode conferir capacidade processual e legitimidade extraordinária a certos grupos. Apenas a lei federal em sentido estrito, editada pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 22, I da Constituição Federal de 1988, pode dispor sobre processo civil. Houve a preocupação do constituinte com a padronização do processo civil em todo o território nacional, a fim de prestigiar a segurança jurídica, de modo que se trata de competência da União.

Reconheço que muitos atos foram praticados e homologados judicialmente a partir



da iniciativa de ditas Comissões. No entanto, trata-se de matéria de ordem pública e não há nenhum precedente de observância obrigatória para reconhecer a sua capacidade processual ou sua legitimidade extraordinária.

Apenas os legitimados previstos no rol taxativo da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor podem formular pretensões em juízo como legitimados extraordinários no processo civil coletivo.

O rol taxativo se justifica porque o direito positivo brasileiro não oferece mecanismos para aferição da representatividade adequada de um grupo. Nada impede que outros habitantes do mesmo município resolvam formar outra Comissão e se denominar representantes legítimos dos interesses dos habitantes do mesmo município. Não existe regra para solucionar eventual conflito de representatividade. A constituição do grupo, tal como exposta na inicial, é fortuita, sem qualquer critério de organização que permita avaliar a sua representatividade. E isto ocorre no caso concreto, pois, para fins de Novel, foi reconhecida a legitimidade de distritos em relação ao município-sede.

A participação popular é importante e os atingidos devem expressar suas opiniões e anseios. Contudo, o mecanismo ora disponível é o TAC-GOV, que demanda a sua correta implementação e articulação dos grupos, de forma extrajudicial, de acordo com suas normas.

Em síntese: apesar da pretensa fundamentação de sua legitimidade nos termos de ajustamento de conduta, as Comissões de Atingidos que apresentaram pedidos ao juízo para instauração do sistema indenizatório simplificado em suas localidades não correspondem às comissões idealizadas pelo TAC-GOV. Ainda que houvesse equivalência, sua capacidade processual e legitimidade extraordinária jamais poderia ter sido reconhecida, pois são entes despersonalizados e não possuem legitimidade extraordinária no âmbito do processo civil coletivo. A legitimidade extraordinária decorre de lei federal em sentido estrito e não de acordo homologado em juízo. Por se tratar de matéria de ordem pública, o vício implica nulidade absoluta, o qual pode ser reconhecido de ofício.

2.2. Títulos executivos coletivos e natureza da obrigação decorrente do Novel

Os legitimados extraordinários para a tutela coletiva podem formular pretensões que podem dar origem a títulos executivos coletivos, seja em caso de procedência do pedido ou em homologação de acordo. O cerne do processo coletivo é evitar a pulverização de demandas, com a concentração de questões típicas da fase de conhecimento em uma única discussão judicial para a formação de um único título judicial.

Em outros termos, após a fase de conhecimento, pode ser reconhecido um direito material a uma coletividade, em sentido amplo. Todas as pessoas que se encontrarem na mesma situação poderão se valer do título judicial formado no processo coletivo.

As indenizações objeto do Novel são direitos individuais homogêneos. O desastre de Mariana atingiu as três categorias de direitos coletivos em sentido amplo, conforme classificação adotada pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor. Houve dano ao meio



ambiente, direito tipicamente difuso, danos às comunidades indígenas, direito coletivo em sentido estrito compreendida a coletividade de uma determinada população indígena, e direitos individuais homogêneos. Cada um dos atingidos teve seus danos individuais, seja pela falta de água, pela perda de algum bem ou por alguma dificuldade econômica.

Os danos reconhecidos e indenizados pelo Novel são individuais homogêneos. O seu grande mérito foi propor uma indenização considerada razoável pelos atingidos, de acordo com a categoria e dano tarifado. A decisão que instituiu o novel indicou: a) o dano causado; b) a categoria do titular direito; c) a indenização tarifada para a determinada categoria.

A tutela coletiva foi otimizada, pois se evitou a discussão individualizada destes elementos e se conseguiu um patamar de igualdade para uma mesma categoria, o qual foi recepcionado de forma favorável pelos atingidos.

No entanto, por mais que haja essa otimização da padronização, a situação individual de cada atingido deveria ser analisada de alguma forma. No caso do Novel, era preciso comprovar o pertencimento a determinada categoria de forma individual. Por esta razão, foi idealizado o sistema informatizado extrajudicial.

De acordo com o Direito Processual Coletivo positivo brasileiro, é necessária a liquidação e o cumprimento individual de sentença, após a formação do título executivo coletivo. Conforme dispõe o Código de Defesa do Consumidor:

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.

(...)

Art. 95. Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

Art. 97. A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados de que trata o art. 82.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções. [\(Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995\)](#)

§ 1º A execução coletiva far-se-á com base em certidão das sentenças de liquidação, da qual deverá constar a ocorrência ou não do trânsito em julgado.

§ 2º É competente para a execução o juízo:



I - da liquidação da sentença ou da ação condenatória, no caso de execução individual;

II - da ação condenatória, quando coletiva a execução.

No caso do Novel, a “liquidação” de sentença foi relegada a um sistema extrajudicial gerenciado pela Fundação Renova. No entanto, o Novel padece de uma nulidade absoluta, visto que a ação foi proposta por entidade despersonalizada, a Comissão de Atingidos, a qual não detém capacidade processual e legitimidade extraordinária para a tutela coletiva.

Em síntese, a criação do Novel se deu por base em uma suposta tutela coletiva defeituosa, sem previsão legal. A sentença que determinou a sua criação não pode ser compreendida como um título executivo judicial que permita a liquidação e o cumprimento individual de sentença, pois houve uma nulidade absoluta, consistente na ausência de capacidade processual e legitimidade extraordinária das Comissões ocupantes do polo ativo.

Apesar deste vício insanável, os atos judiciais produziram seus efeitos, especialmente porque não houve a interposição de recurso pela Fundação Renova. Os recursos foram interpostos pelo Ministério Público e Defensoria Pública que não participaram dos processos judiciais. No meu entendimento, como legitimados extraordinários do rol taxativo da legislação de processo coletivo, caberia principalmente a esses dois órgãos a iniciativa de propositura de qualquer medida judicial para a tutela dos direitos individuais homogêneos.

Como o Novel não atende aos requisitos básicos do Direito Processual Coletivo, entendo que sua criação, na verdade, correspondeu **à condenação de uma obrigação de fazer**, e não a uma obrigação de dar, a qual seria típica de um título executivo coletivo, passível de posterior liquidação e cumprimento de sentença.

Houve a determinação de uma criação de um sistema de indenização extrajudicial com uma matriz de danos tarifada, a qual foi acatada pela Fundação Renova. Apesar de paradoxal, pois houve uma ordem judicial para a criação de um método extrajudicial de solução de conflito.

No sentido de que se trata de uma obrigação de fazer, já houve pronunciamento judicial, nestes autos, na decisão 1318268364, pp. 18-19; 23; 27, de 19 de dezembro de 2022:

“A premissa fundamental, portanto, é a de que o foco é o acesso ao Judiciário sob enfoque da justiça do possível e concretização da obrigação de fazer constante da sentença que permitiu a utilização de um Sistema Indenizatório Simplificado para uma EVENTUAL celebração de acordo (...) Todos os processos individuais em curso perante a 4ª Vara Cível que se refiram ao Novel serão suspensos até o final da 1ª Fase da auditoria. Caso a 1ª fase constate que a plataforma eletrônica é suficiente para a finalidade de executar a obrigação constante do título executivo judicial, que é exatamente a obrigação de fazer constante das sentenças de matriz de danos, relacionada ao acesso a uma plataforma eletrônica que tenha a capacidade de, ao final de um procedimento previamente estabelecido, indenizar (ou não) os usuários, não se confundido com a obrigação de pagar quantia propriamente dita, que não existe do título executivo judicial. (...) O Novel, nesse sentido, consiste e deve ser encarado como um mecanismo estritamente coletivo, que permite a



execução da obrigação de fazer constante das sentenças de matriz de danos. A obrigação constante das sentenças de matriz de danos, que pode ser executada individualmente, não traduz obrigação de pagar quantia, mas sim no direito de aderir a uma plataforma eletrônica, seguir o fluxo estabelecido e ter o mérito de seus documentos avaliados pela Fundação Renova, que pode (ou não) concordar em assinar termo de acordo, a depender da análise promovida pelo analista da Fundação Renova, sendo que esse termo será submetido à apreciação judicial, de acordo com a justiça do possível, que é o pilar de sustentação desse novo sistema”.

Além do entendimento acima, o dispositivo da sentença que instituiu o Novel foi assim redigido:

Ante o exposto e fiel a essas considerações, JULGO PROCEDENTE o pedido (resolução parcial do mérito) formalizado pela COMISSÃO DE ATINGIDOS DE BAIXO GUANDU para, nos exatos termos, condições e limites dessa decisão, estabelecer o sistema indenizatório simplificado, de adesão facultativa e presença obrigatória de advogado, com sua correspondente matriz de danos.

Via de consequência, RESOLVO parcialmente o mérito, nos termos do artigo 356, inciso II, do CPC, quanto as categorias contempladas na presente matriz de danos, a fim de que surta os seus jurídicos e legais efeitos. (...)

Ante o exposto e fiel a essas considerações, DEFIRO o pedido de tutela provisória de urgência formulado pela COMISSÃO DE ATINGIDOS, para determinar às empresas réis (SAMARCO, VALE e BHP) e também à Fundação Renova que, a partir de 01 de agosto de 2020 (data em que será disponibilizada a plataforma on line), sejam admitidas e processadas as formalizações de adesão à matriz de danos fixada nesta decisão, com o consequente pagamento após a homologação judicial dos Elegíveis”.

Se o sistema é extrajudicial, plataforma gerenciada pela Fundação Renova, não cabe ao Judiciário a interferência no sistema. E, de fato, não houve qualquer participação do Judiciário na concepção do sistema, senão por diretivas. Todo e qualquer sistema utilizado pelo Judiciário deve ser homologado e estar sob a supervisão do respectivo tribunal e, no caso da Justiça Federal, do Conselho Federal de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça.

A designação da Kearney, como perita do juízo, lhe atribuiu prerrogativas que não correspondem à função prevista no CPC. Ao analisar o posicionamento da Fundação Renova, como instância recursal, a Kearney exerceu atividade de cognição para aferição do direito. A função da perícia é a produção de prova técnica, para a qual o magistrado não dispõe de conhecimentos especializados.

Afirmar se o atingido tem ou não direito à indenização é tarefa que cabe ao Judiciário diretamente. No entanto, na sistemática do Novel, aferição do direito foi atribuída, enquanto obrigação de fazer, à Fundação Renova.

Desta forma, entendo indevida qualquer homologação de laudo da Kearney que negue o direito ao atingido, pois esta convicção deveria ser formada pelo magistrado, dentro de um processo judicial inteiramente conduzido no PJe. A rigor, deveria haver um processo autônomo de cumprimento e liquidação de sentença. No entanto, ante os vícios insanáveis acima, isto não é juridicamente possível.



Na verdade, a homologação de um laudo de “improcedência” é medida inócua, pois o próprio sistema criado tem como premissa a sua natureza facultativa e não vinculante. Em outros termos, a negativa via Novel, ainda que homologada judicialmente, não faz coisa julgada, na perspectiva em que o sistema foi criado. Se não há coisa julgada, desnecessária a intervenção judicial.

Como o Novel pode ser entendido como um sistema extrajudicial de indenização simplificada, a atuação da Kearney, como instância recursal, é na verdade de uma auditoria independente a fim de avaliar o posicionamento da Fundação Renova e não como perita do juízo.

Deste modo, como se trata de método extrajudicial alternativo e facultativo de solução de conflitos, entendo que não cabe ao Judiciário a inovação nos critérios para aferição da matriz de danos, bem como na orientação interpretativa à Kearney em sua tarefa, pois há evidente compatibilidade. A atuação do juiz se dá estritamente dentro do processo judicial, sendo indevida a sua atuação e direção em procedimento extrajudicial sobre o qual não tem nenhum controle. O sistema criado, com a devida vênia, não tem previsão legal.

E não se trata de negócio jurídico processual, pois não pode haver negócio jurídico processual *erga omnes*. As mais variadas sentenças do Novel e outras decisões proferidas no Eixo 7 formam um complexo normativo que criou obrigações e direitos, inclusive de natureza procedimental a terceiros. O Superior Tribunal de Justiça tem o seguinte entendimento quanto ao negócio jurídico processual, conforme julgamento realizado no REsp n. 1.810.444 - SP:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. LIBERDADE NEGOCIAL CONDICIONADA AOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS. CPC/2015. NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL. FLEXIBILIZAÇÃO DO RITO PROCEDIMENTAL. REQUISITOS E LIMITES. IMPOSSIBILIDADE DE DISPOSIÇÃO SOBRE AS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO JUIZ.

1. A liberdade negocial deriva do princípio constitucional da liberdade individual e da livre iniciativa, fundamento da República, e, como toda garantia constitucional, estará sempre condicionada ao respeito à dignidade humana e sujeita às limitações impostas pelo Estado Democrático de Direito, estruturado para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais e a Justiça.

*2. O CPC/2015 formalizou a adoção da teoria dos negócios jurídicos processuais, conferindo flexibilização procedimental ao processo, com vistas à promoção efetiva do direito material discutido. Apesar de essencialmente constituído pelo autorregramento das vontades particulares, **o negócio jurídico processual atua no exercício do múnus público da jurisdição.***

*3. São requisitos do negócio jurídico processual: a) versar a causa sobre direitos que admitam autocomposição; b) serem partes plenamente capazes; c) limitar-se aos ônus, poderes, faculdades e deveres processuais das partes; **d) tratar de situação jurídica individualizada e concreta.***

*4. O negócio jurídico processual não se sujeita a um juízo de conveniência pelo juiz, que fará apenas a verificação de sua legalidade, **pronunciando-se nos casos de nulidade** ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou ainda*



quando alguma parte se encontrar em manifesta situação de vulnerabilidade.

*5. A modificação do procedimento convencionada entre as partes por meio do negócio jurídico sujeita-se a limites, dentre os quais ressaí o requisito negativo de não dispor sobre a situação jurídica do magistrado. **As funções desempenhadas pelo juiz no processo são inerentes ao exercício da jurisdição e à garantia do devido processo legal, sendo vedado às partes sobre elas dispor.***

6. Recurso especial não provido.

O item 3 da ementa acima é bastante claro quanto às possibilidades e limites do negócio jurídico processual, o qual é gera efeito apenas entre as partes. Não se pode admitir que uma Comissão, sem legitimidade extraordinária e capacidade processual, possa criar direitos, inclusive de natureza procedimental para terceiros, de forma *erga omnes*.

Apesar de todas as críticas acima, houve o efetivo pagamento de indenizações pelo Novel, o que é positivo. Um acordo entre as partes, quando alcançado, independente do modo pelo qual o consenso foi atingido, pode ser homologado pelo Judiciário. Como método alternativo de solução de conflitos, de natureza facultativa e extrajudicial, o Novel tem seus méritos.

No entanto, quando há negativa pela Fundação Renova, as consequências jurídicas são diversas.

Recentemente, nestas três últimas semanas, é possível perceber a judicialização crescente de ações individuais relacionadas ao Novel. Em linhas gerais, podem ser agrupadas do seguinte modo: a) ações individuais relacionadas com alguma dificuldade de acesso ou procedimental; b) ações individuais em que se pleiteia a condenação em razão da negativa do pagamento da indenização pela via extrajudicial.

Partindo da perspectiva adotada, de que a criação do Novel corresponde a uma obrigação de fazer, consistente no dever de criação de uma plataforma extrajudicial para o pagamento das indenizações fixadas conforme matriz de danos, direcionada à Fundação Renova, o atingido não teria possibilidade de questionar a negativa extrajudicial. Judicialmente, a via aberta é a propositura de ação individual junto à Justiça Estadual, na esteira do que decidiu o Superior Tribunal de Justiça no conflito de competência que declarou este juízo o universal para o desastre.

A via judicial adequada, para cada pessoa na tutela de seus direitos individuais homogêneos, seria a liquidação e o cumprimento de sentença, conforme preconiza a legislação brasileira. O problema é que não há um título coletivo judicial válido que contemple todos os direitos individuais homogêneos decorrentes do desastre. O Novel não possui esta natureza jurídica e não há como convalidá-lo.

Houve algumas iniciativas sucedidas para o tratamento da matéria dos direitos individuais homogêneos. O reassentamento de Gesteira, tratado no denominado Eixo 3, atende às disposições legais do processo coletivo. A questão do denominado Eixo 4, relativa ao que se identificou por vícios de infraestrutura, está sendo encaminhada para o tratamento de acordo com



as disposições legais da tutela coletiva.

A obrigação de pagar prevista do denominado Eixo 8, relativo à retomada econômica, também pode ser objeto de tutela coletiva, de acordo com o direito positivo brasileiro, visto que os legitimados extraordinários estão empenhados na obtenção de um título válido para os titulares dos direitos individuais homogêneos.

A lógica do processo coletivo é concentrar a discussão acerca do reconhecimento de um direito e, no caso concreto, a fixação de indenizações, as quais podem ser tarifadas, desde que haja justificativa para tanto. Assim, toda pessoa que se encontre naquela situação e cumpra os requisitos do título poderá pleitear individualmente o seu direito. Evidentemente, a melhor opção é o cumprimento individual da obrigação do título por meio de conciliação, pela via extrajudicial. Todavia, nem sempre a conciliação extrajudicial é obtida. Assim, deve se resguardar a possibilidade de acesso ao judiciário para se discutir o direito previsto no título executivo coletivo. A via adequada para tanto é a liquidação e o cumprimento de sentença.

No caso concreto, a sistemática adotada pelo Novel não permite a liquidação e o cumprimento de sentença. A atividade cognitiva do processo de reconhecimento do direito foi deixada a cargo da Fundação Renova e da Kearney, com um rito próprio em um sistema informatizado extrajudicial. O juiz só pode pronunciar o direito dentro de um processo judicial em sistema informatizado próprio obedecida a legislação processual. No âmbito da tutela coletiva, no processo de liquidação e cumprimento de sentença, a cognição exercida pelo magistrado é limitada a alguns pontos, pois a maior parte já foi objeto do título executivo coletivo que declarou e constituiu o direito material de natureza individual homogênea.

Eventualmente, a parte exequente em um processo de cumprimento e liquidação de sentença poderá ter seu direito negado, caso não consiga comprovar o fato constitutivo do seu direito, conforme previsto no título judicial coletivo. E tal negativa fará coisa julgada. Conforme dispõe o Código de Defesa do Consumidor:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.



§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§ 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

Existe um sistema processual que não foi aplicado de forma correta no caso concreto. O TTAC previu a criação de programa de reparação pela Fundação Renova, de forma extrajudicial. Trata-se de obrigação de fazer imposta às sociedades empresárias e Fundação Renova.

Passados quase oito anos desde o desastre, não houve a formação de um título executivo coletivo para a tutela dos direitos individuais homogêneos. O Novel, apesar de sido criado por ordem judicial, não se reveste das características necessárias para permitir a liquidação e o cumprimento de sentença. E o judiciário não atua de ofício, apenas por provocação.

Este cenário talvez explique a multiplicidade de ações individuais na Justiça Estadual de Minas Gerais, com vários incidentes de resolução de demandas repetitivas que aguardam o julgamento. As questões objeto dos IRDR deveriam ter sido objeto de uma ação coletiva específica, com a criação de um título executivo coletivo, preferencialmente pela conciliação entre as partes com um rol taxativo dos danos reconhecidos e a respectiva indenização, além da lista de documentos aptos à prova.

Para a correta tutela dos direitos individuais homogêneos decorrentes das consequências do desastre, o **título executivo coletivo** deve reconhecer o **direito material do atingido**, o qual deve corresponder a uma **obrigação de pagar, certa, determinada e passível de liquidação**. Passados oito anos, o que se tem são **obrigações de fazer consistentes em programas**. Estas obrigações de fazer não são dotadas dos atributos de certeza e liquidez necessários para que um atingido possa exigir individual e judicialmente sua pretensão, caso não consiga alcançar a sua pretensão pela via extrajudicial.

A justiça brasileira tem plenas condições de lidar com as repercussões do desastre, desde que as normas de Direito Processual Coletivo sejam observadas pelas partes. O sistema processual coletivo brasileiro é tecnicamente adequado ao tratamento do problema, de modo que a inovação do Novel não era necessária, em tese.



As dificuldades do desastre foram enfrentadas com a criação de instâncias que se tornaram burocráticas e por vezes ineficientes, pois muito se discute sobre o seu próprio funcionamento e não os fatos em si. O tempo, dinheiro e energia gastos para a concepção do funcionamento do sistema extrajudicial do Novel poderiam ser empregados para os verdadeiros interessados, isto é, os atingidos. A discussão do como não pode se sobrepor ao que deve ser feito.

Cabe às partes, os atingidos e os advogados, enfrentar as seguintes questões: existe um grupo residual de atingidos que não foi indenizado ou não o foi adequadamente? Quais são estes direitos que devem ser objeto de indenização? Como garantir esta indenização de acordo com a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, com a criação de obrigações de pagar, certas, determinadas, líquidas e exigíveis que permitam a quitação e tragam a segurança jurídica?

Não se trata da sucessiva “reabertura” de portas para a indenização. No meu entendimento, não foi constituído um título executivo coletivo para resolução adequada do problema.

A tutela coletiva, evidentemente, não resolve todos os problemas. Por tal razão, o art. 103 do Código de Processo Civil, ressalva a via da ação individual, enquanto consequência natural do direito constitucional de ação. Se o atingido não está satisfeito com a solução da tutela coletiva, deve procurar a via individual.

A formatação do título executivo coletivo deve privilegiar a possibilidade da conciliação extrajudicial, de modo que a via judicial liquidação e cumprimento de sentença deve ser residual para os casos em que não houvesse acordo. Nesta via residual, o atingido discutiria o seu direito à indenização prevista pelo título executivo coletivo e poderia apresentar quaisquer provas, em decorrência do seu direito de ação, enquanto garantia constitucional. No ponto, a atuação dos advogados que integram as Comissões de Atingidos seria primordial em eventual cumprimento e liquidação de sentença, para assegurar que seus clientes tenham sucesso na comprovação do seu direito, pois se sujeitam às consequências da coisa julgada em caso de improcedência.

Como pontuado na decisão 1318268364:

Os advogados pleiteiam, em síntese, esclarecimentos sobre a forma e recurso cabível das sentenças proferidas nos incidentes recursais do Novel. Além disso, dão a entender que a última palavra em termos de Novel não está sendo oferecida pela Justiça Federal.

Os advogados estão **corretos**. O sistema, tal como estruturado, não permite que a última palavra seja da Justiça Federal. E isto ocorre porque o Novel não corresponde à criação de um título executivo judicial coletivo que contemple uma obrigação de pagar e sim a uma condenação de obrigação de fazer da criação de um sistema específico.

Na prática, o Novel se tornou burocrático, repleto de regras específicas, com relatos pelos advogados de divergências de interpretação pelos analistas da Fundação Renova, além de queixas quanto ao desencontro de informações do sistema telefônico de atendimento. Esta solução está na contramão do sistema. Uma solução extrajudicial rápida deve primar pela simplicidade, oralidade e concentração dos atos na análise para que se consiga a efetiva



conciliação.

No contexto do desastre, pende a criação de uma solução efetiva para a tutela dos direitos coletivos individuais homogêneos, conforme a legislação. O Novel, apesar de ter conseguido resultados práticos importantes com acordos e pagamentos de indenização, é um sistema *sui generis*, marcado por nulidades que não permitem alçá-lo à categoria de título executivo judicial coletivo que permita aos atingidos, individualmente, requerer ao Judiciário a liquidação e cumprimento de uma obrigação de pagar. Por suas deficiências, o Novel não permite que os advogados possam discutir a situação individual de seus clientes. No meu entendimento, o Novel consiste numa obrigação de fazer imposta às partes para a criação de um método extrajudicial alternativo e facultativo de solução de conflitos. Pela sua própria natureza, por não traduzir uma obrigação de pagar de acordo com a legislação processual brasileira, se torna prejudicada a discussão individual pela via judicial.

Por ora, a via disponível é a ação individual junto à Justiça Estadual, fora do contexto da tutela coletiva. Esta via, no entanto, não é a mais adequada, já que a legislação processual brasileira permite a adoção de soluções processuais coletivas.

O Novel, enquanto sistema extrajudicial, evitou a judicialização excessiva até o limite em que foi capaz de produzir acordos. Agora, o sistema mostra sinais visíveis de esgotamento, pois há pleitos de indeferimento na via extrajudicial sem a via adequada para que possam ser exigidos pela via judicial de forma adequada, de acordo com o direito processual coletivo positivo brasileiro.

Com efeito, processar dezenas de milhares de cumprimentos de sentença seria um desafio para o Poder Judiciário nacional. Por esta razão, a conciliação entre as partes é de suma importância para que, estabelecido um título executivo coletivo hábil, a via judicial da liquidação e cumprimento individual de sentença seja residual. No ponto, observo que a eventual liquidação e cumprimento de um título executivo judicial não se sujeita ao juízo universal do desastre, visto que o Código de Defesa do Consumidor assegura a escolha do foro pelo exequente. E na linha do entendimento dado pelo Superior Tribunal de Justiça, a competência seria da Justiça Estadual, por se tratar de direito individual homogêneo. E não se pode olvidar que o exequente se sujeita às consequências jurídicas relativas à coisa julgada em caso de improcedência, de modo que deve estar seguro acerca da prova do fato constitutivo do seu direito, conforme previsão no título executivo.

4. Conclusões e deliberações

Desta forma, fixo as seguintes conclusões:

a) Não há legitimidade extraordinária e capacidade processual para as Comissões de Atingidos, as quais não podem demandar em juízo, matéria de ordem pública, e nulidade absoluta, a qual pode ser reconhecida a qualquer tempo em juízo;

b) O plexo de sentenças condenatórias do Novel e decisões subsequentes não são títulos judiciais coletivos válidos que permitam a liquidação e o cumprimento de sentença de uma



obrigação certa, determinada e líquida de pagar, no âmbito do Direito Coletivo Processual brasileiro;

c) As condenações da Fundação Renova em relação ao Novel traduzem obrigação de fazer para a criação de um sistema de indenização extrajudicial com o pagamento dos danos conforme matriz lá indicada;

d) O juiz não está autorizado a proferir julgamentos meio de sistema informatizado extrajudicial sem observância das regras de processo civil, tampouco está autorizado a proferir orientações de como terceiros devem aplicar o direito;

e) Negócios jurídicos processuais se dão apenas entre as partes do mesmo processo e se limitam aos ônus, poderes, faculdades e deveres processuais das partes e devem tratar de situações concretas e individualizadas;

f) O Novel não é negócio jurídico processual;

g) A Kearney não exerce atividade típica de perito judicial.

Com base nestas conclusões, fixo as seguintes deliberações.

1. Em razão do princípio da confiança, da não surpresa, da boa-fé e da segurança jurídica, todas as solicitações referentes ao Novel formuladas pela Fundação Renova devem ser processadas e devem atender aos critérios vigentes, inclusive os fixados nas decisões judiciais anteriores.

Dirijo dos magistrados anteriores e entendo que não sou autorizado a repassar orientações de julgamento ou fixar parâmetros relativos a matéria decisória a serem aplicados por instâncias extrajudiciais. A “jurisprudência” do Novel até então firmada deve ser seguida pela Fundação Renova, a qual deve envidar seus melhores esforços para tratar todos de forma isonômica, de acordo com tais critérios. Qualquer tentativa de integração e modificação dos critérios não trará a segurança jurídica desejada. Não se deve produzir o direito enquanto há deliberação em andamento, pois os prejuízos serão maiores que os benefícios. Por esta razão, matérias que estejam pendentes de deliberação devem ser resolvidas pelas próprias partes, de acordo com as interpretações já estabelecidas, inclusive as judiciais pretéritas.

2. Por via de consequência, destituo a Kearney da função de perita judicial, pois não exerce de atividade típica de perito. Trata-se de instância recursal administrativa criada por ordem judicial que se assemelha a uma auditoria independente. Por esta razão, revogo todo e qualquer poder dado a Kearney para solicitar documentos e informações em nome do juízo. Ficam preservados os planos de trabalho homologados, fazendo a consultoria jus à remuneração à qual tem direito. Para que seja assegurado o tratamento de forma isonômica, a Kearney continuará a exercer o seu papel de instância recursal no âmbito do Novel, garantindo aos interessados a possibilidade de nova análise pela via extrajudicial.

3. Os acordos obtidos via Novel podem ser homologados judicialmente, via CEJUC.

4. A negativa de acordo corresponde a um indeferimento extrajudicial. Por se tratar de obrigação de fazer e não título executivo judicial passível de liquidação de sentença, cabe ao atingido cuja indenização foi negada se valer da ação individual diretamente junto à Justiça



Estadual, já que não existe um título executivo coletivo hábil à liquidação de sentença e cumprimento. Deverá a Fundação Renova disponibilizar ao atingido e seu advogado cópia do indeferimento para que possa se valer da via judicial junto à Justiça Estadual.

5. Suspenso, ainda, as tratativas para auditoria da plataforma extrajudicial. Caso a Fundação Renova julgue interessante poderá promover por sua iniciativa a auditoria no sistema a fim de verificar e mensurar o número possível de atingidos que não foram indenizados e se há algum público residual que reclame alguma medida.

6. Reconheço a incapacidade processual e ilegitimidade ativa das Comissões de Atingidos. A documentação apresentada nos autos será encaminhada às instituições de justiça para fins de adequação às instâncias extrajudiciais no âmbito do TAC-GOV.

7. Reconsidero as decisões anteriores e **determino o fechamento do sistema de indenização via Novel no dia 29 de setembro de 2023, às 18h**. Após essa data, serão permitidos apenas os reingressos, conforme sistemática então vigente. Os advogados devem estar cientes de que não haverá intervenção judicial na plataforma ou fixação, interpretação ou adoção de critérios, os quais deverão ser uniformizados internamente pela Fundação Renova e Kearney, enquanto instância recursal, com base nas decisões judiciais dadas anteriormente. Qualquer nova intervenção judicial trará mais insegurança jurídica e não se mostra adequada.

A obrigação de fazer será reputada cumprida quando comprovada a análise de todas as solicitações formuladas até a data de **29 de setembro de 2023, às 18h** e eventuais reingressos. Poderão a Fundação Renova, as sociedades empresárias e a Kearney readequar o plano de trabalho para que o estoque de solicitações pendentes seja analisado com a maior brevidade possível.

Reconheço que a decisão talvez não seja bem recebida pelos advogados, mas é preciso se reconhecer o esgotamento do sistema e a sua limitação à própria atuação dos advogados no âmbito extrajudicial, visto que o sistema não permite a devida cognição judicial de acordo com o direito processual positivo.

Como se trata de obrigação de fazer, não há razão para que a condenação seja prorrogada até 2024, pois não há qualquer critério razoável para tanto. Ademais, o Novel apresenta uma série de outros inconvenientes, como a criação de uma ampla base de dados pessoais sensíveis sem qualquer supervisão específica, o que é bastante preocupante. Não se sabe como e quem teve acesso a essa base de dados, inclusive os mecanismos utilizados para a sua formatação. A sua manutenção, no presente momento, gera mais inconvenientes do que resultados práticos positivos. No entanto, como se trata de método extrajudicial alternativo de solução de conflitos, na ausência de um título executivo coletivo válido, e a fim de se tutelar a boa-fé dos atingidos, deve ser assegurado o seu acesso pelo tempo necessário ao processamento de novos requerimentos, caso o atingido entenda que a via é adequada à tutela de seus interesses. O prazo adicional de sessenta dias é suficiente.

As dificuldades operacionais experimentadas por advogados durante o período podem ser repassadas ao juízo, o qual poderá auxiliar a se obter uma solução conciliatória para tais problemas. Novamente, ponto que não se trata de determinação judicial, visto que o sistema é extrajudicial. A colaboração do juízo como órgão de interlocução para superação de dificuldades operacionais pode ser realizada. No entanto, não se pode admitir que o magistrado



diga a terceiro como aplicar o direito, em uma espécie de delegação, em um sistema extrajudicial de natureza facultativa.

8. Por esta razão, ações individuais propostas em razão de dificuldades de acesso ao Novel ou com a pretensão de recebimento de indenização prevista na matriz de danos serão extintas sem resolução do mérito, por ausência de interesse de agir, visto que a criação do sistema extrajudicial corresponde à obrigação de fazer imposta à Fundação Renova e que não derivou de um título executivo coletivo que contenha uma obrigação de pagar, certa, determinada, líquida e exigível, com efeitos erga omnes, nos termos do art. 103, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor.

9. Com base no art. 139, inciso X, do Código de Processo Civil, e considerando a propositura de demandas repetitivas decorrentes das dificuldades inerentes à tutela dos direitos individuais homogêneos no contexto do desastre, dou ciência ao Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o [art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), e o [art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#), para, se for o caso, promovam a propositura da ação coletiva respectiva para a devida tutela dos direitos individuais homogêneos.

10. Determino à **secretaria** que proceda:

a) Ao **cancelamento da distribuição de todos os autos criados para processamento das “homologações” de “recursos”** pela Kearney, com baixa e arquivamento dos autos, com cópia desta decisão.

b) À **intimação das partes**, via PJe, inclusive a Kearney para ciência da sua destituição formal da função de perita judicial e revogação de qualquer autorização para requisição de documentos e informações em nome do juízo; bem como para que suspenda a juntada de laudos no PJe.

c) À **ciência do tribunal**, considerados os agravos de instrumento pendentes de julgamento.

As demais deliberações pendentes do denominado Eixo 7 serão analisadas posteriormente.

Eventuais requerimentos de Comissões de Atingidos não serão conhecidos, pois não detém capacidade processual e legitimidade extraordinária. Suas pretensões devem ser levadas ao poder público, por meio das instâncias extrajudiciais do processo de reparação.

Belo Horizonte/MG, 28 de julho de 2023.

VINICIUS COBUCCI
Juiz Federal Substituto

