

OS SISTEMAS DE INDENIZAÇÃO DE ATINGIDOS NA TRAGÉDIA DE MARIANA E OS NOVOS DIREITOS

Paulo Velten¹

Tatiane Anjos da Silva²

Resumo

Sob a perspectiva de acesso à justiça no Brasil e do sistema multipor-tas, o artigo, utilizando-se do método descritivo, compara duas inova-ções produzidas nos sistemas de indenização da tragédia ambiental de Mariana. A primeira, conhecida como sistema Novel, consiste em um sistema simplificado de indenização instituído judicialmente em 2021 no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), pactuado entre as empresas causadoras do dano e os estados de Espírito Santo e Minas

¹ Professor Doutor na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), pesqui-sador vinculado ao grupo de pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos (Capes). Como docente, dedica-se às áreas de Direitos Humanos, Direito Ambiental, Legislação Tributária e Tópicos Especiais. Autor do livro *Identidade e contramajoritarismo no STF*, autor do documentário *Sem saída*, co-autor do livro relatório da Comissão da Verdade da Ufes.

² Advogada com atuação voltada para direitos relativos a povos quilombolas, espe-cializada em Direito Penal e Processual Penal.

Gerais. Destacam-se a produção de mais de 110 mil acordos indenizatórios, a flexibilização dos meios de comprovação de danos, a adesão a um conceito de dano por família e a adesão voluntária a valores propostos pelo juízo. A segunda, denominada Repactuação, surgiu em 2024 a partir da ação da União e as empresas responsáveis visando indenizar os atingidos não contemplados pelo Novel. Teve como principal característica a possibilidade de autogestão de benefícios indenizatórios para os municípios aderentes e comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhos tradicionais e garimpeiros. O artigo apresenta o estado da arte atual acerca dos mecanismos de reparação de danos de desastres ambientais e a influência desses marcos legais no campo de atuação da norma e suas consequências.

Palavras-chave: Desastre de Mariana; Comparação; Novel; Repactuação.

Abstract

From the perspective of access to justice in Brazil and the multidoor systems, the article, using the descriptive method, compares two innovations produced in the compensation systems of the environmental tragedy of Mariana. The first, known as the Novel system, consists of a simplified indemnity system judicially instituted in 2021 under the Conduct Adjustment Term (TAC), agreed between the companies causing the damage and the states of Espírito Santo and Minas Gerais. Of note are the production of more than 110 thousand indemnity agreements, the flexibility of the means of proving damages, the adherence to a concept of damage by family and the voluntary adherence to values proposed by the court. The second, called Renegotiation, emerged in 2024 from the action of the Union and the responsible companies aiming to indemnify those affected not covered by the Novel. Its main characteristic was the possibility of self-management of indemnity benefits for the adhering municipalities and indigenous communities, *quilombolas*, traditional riverside dwellers and miners. The article presents the current state of the art regarding the mechanisms for repairing damages from environmental disasters and the influence of these legal frameworks on the field of action of the norm and its consequences.

Keywords: Mariana disaster; Comparison; Novel; Repactuation.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem sido palco de uma sequência de desastres socioambientais de grandes proporções, como os rompimentos de barragens

de rejeitos de mineração em Mariana, em 2015, e Brumadinho, em 2019, ambas em Minas Gerais, além da contaminação de rios na região de Abaetetuba e Barcarena no Pará, o desabamento de minas de sal gema em Maceió, Alagoas, dentre outros. Esses casos complexos têm desafiado as normas existentes de direito processual coletivo, ambiental e internacional, revelando a necessidade de novos mecanismos para garantir a adequada reparação de danos.

Um sistema rígido, em que o juiz de cada comarca afetada produz uma sentença diversa para cada indivíduo prejudicado, por óbvio, é contraproducente contemporaneamente. Assim, muito se tem escrito a respeito do sistema multiportas, indicando a necessidade do judiciário se modernizar e se adaptar às novas complexidades da sociedade, que exige cada vez mais uma atuação criativa por parte do judiciário, de modo a oferecer possibilidades de prestação de justiça mais eficazes a um número cada vez maior de atingidos.

A implantação de um sistema de justiça multiportas produz, igualmente, novas experiências³, como, por exemplo, o termo de compromisso produzido entre a Defensoria de Minas Gerais e a Vale no caso da tragédia de Brumadinho, que possibilitou a inauguração de um novo modelo de prestação jurisdicional.

No caso da lama de Mariana, o sistema multiportas tem uma característica diferente, na medida em que sua atuação se deu em dois momentos distintos; o primeiro, que estabeleceu o sistema simplificado de indenização (Novel), e o segundo, o sistema denominado Repactuação, que possibilitou alguma indenização àqueles que não foram contemplados no primeiro sistema disponibilizado.

Além disso, os sistemas resultaram das transações entabuladas por entes políticos diferentes; uma pelo relator do processo no Tribunal Federal Regional (TRF) e as empresas causadoras do dano,

³ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/433643/caso-brumadinho-modelo-inovador-de-reparacao-pela-defensoria>. Acesso em: 01 out. 2025.

a União, os Estados da Federação (Minas Gerais e Espírito Santo) atingidos pela lama, com seus respectivos órgãos judiciais, e homologadas por sentença na Justiça Federal, tendo como órgão executor da sentença a Fundação criada com o fim de operacionalizar o sistema. Já o segundo, com a extinção do Novel, resultou na repactuação, que foi negociada, e será administrado pelo próprio governo federal, tendo recebido a chancela homologatória pelo Supremo Tribunal Federal em 6 de novembro de 2024.⁴

Assim, o presente trabalho se ocupará em descrever esses dois sistemas, que podem ser considerados novidades no sistema multiportas, em função de serem eles processos que ampliaram em muito a perspectiva dos conceitos envolvidos nos processos de participação popular. Para além disso, tem-se o fato de entre eles haver surgido a lei mineira que instituiu a política estadual dos atingidos por barragem, a lei n. 23.291/2021⁵, bem como a lei federal n. 14.755/2023⁶, que instituiu a política nacional dos atingidos por barragem e, ainda, a Resolução 599/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que se ocuparam de colocar no centro do processo de resolução de

⁴ A sentença e sua homologação está disponível em: <https://sjmg.trf6.jus.br/caso-samarco-justica-federal-homologa-novel-infraestrutura/#:~:text=A%20homologa%C3%A7%C3%A3o%20foi%20realizada%20no,abaixo%20a%20decis%C3%A3o%20na%20%C3%ADntegra>. Acesso em: 01 out. 2025.

⁵ A lei estadual instituiu, de forma pioneira, a Política Estadual de Atingidos por Barragens (PEAB), abrangendo ações prévias, concomitantes e posteriores às atividades de barragens, desde o planejamento até a sua data de satisfação (art. 1º, caput e § 2º). Positivou alguns importantes conceitos como barragens, desastres, impactos, região afetada e atingidos (art. 2º), prevendo os seus direitos (art. 3º), as diretrizes e os objetivos da PEAB (arts. 4º e 5º). Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/>. Acesso em: 01 out. 2025.

⁶ Posteriormente, no âmbito federal, a lei nº 14.755/2023 instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), prevendo os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) e estabelecendo regras de responsabilidade social do empreendedor (art. 1º). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14755.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

conflitos as composições colegiadas de atingidos por barragens, os quais passaram a ser atores processuais legais obrigatórios e não apenas de fato.

A tragédia de Mariana e seus processos indenizatórios são qualificados como conflitos complexos, permanentes, que envolvem insatisfações sociais (CPIS) citados por Thiago Vasconcelos Jesus e Lyssandro Norton Siqueira⁷ e que é o referencial teórico do presente artigo, o qual pretende complementar e ampliar o escopo, na medida em que propõe a inclusão da experiência da repactuação a partir da experiência original referenciada. E se no trabalho referenciado pretendia-se responder em que medida a composição colegiada dos representantes dos atingidos poderia contribuir para a gestão dialógica extrajudicial, neste pretende-se abordar aspectos conceituais e práticos de sua relativa e tormentosa efetivação. Se lá se propunha uma revisão bibliográfica, aqui se propõe um estudo de caso com o objetivo de atualizar e descrever o atual estado da arte da participação dos atingidos por barragens no processo de mitigação da tragédia de Mariana, já que em ambas as experiências tratadas o estado ainda é transitório e pendente de definitividade.

Tanto no sistema Novel quanto no sistema da Repactuação há nuances e ineditismos que precisam ser conhecidos e analisados a partir dos marcos legais citados, e é a isso que se propõe este trabalho: descrever o impacto prático das aplicações dessas novas leis na tragédia de Mariana, principalmente no que diz respeito à participação dos processos de construção dialogal entre os coletivos e as coletividades afetados na maior tragédia ambiental brasileira.

⁷ JESUS, Thiago Vasconcellos.; SIQUEIRA, Lyssandro Norton. O Desastre de Mariana e suas Repercussões Normativas: uma Nova Porta de Gestão Dialógica do Conflito. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 20, n. 120, jun./jul. 2025.

DO CONTEXTO DE SURGIMENTO DOS SISTEMAS EM ANÁLISE

Quanto ao sistema simplificado de indenização (Novel), surge a partir de ação movida pelo Ministério Público Federal em conjunto com os Ministérios Públicos de Minas Gerais e Espírito Santo e as respectivas Defensorias (n. 1016756-84.2019.4.01.3800), pretendendo danos sociais, econômicos e ambientais, cujo trâmite foi fixado na 4ª Vara Federal de Belo Horizonte, que assumiu a competência centralizadora de todas as demandas dessa tragédia, por decisão em incidente de conflito de competência.⁸

Nesse processo, há uma sucessão de eventos que se configuram como novidades. Tentou--se, inicialmente, um programa de indenização mediada (PIM), que, embora tenha recebido o nome de mediação, na verdade era uma simples proposta de adesão a um acordo risível. O programa foi um fracasso, na medida em que as indenizações foram irrisórias e produziam mais revolta do que consolo nas vítimas.

No que diz respeito à parte judicial, melhor sorte não obteve a experiência de se discutir as indenizações pela negação do acesso à água nos juizados especiais, tendo em vista que os Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) previstos no CPC tiveram adesão igualmente pífia, haja vista que era efetivamente medíocre a condenação pela negação de um direito fundamental, tanto que, em 2024, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) anulou os respectivos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) formulados pelos Tribunais de Justiça de Minas Gerais⁹ e do

⁸ STJ. Conflito de competência n.144922/MG (2015/0327858-8. Rel. Min. Diva Malerbi (Des. Convocada do TRF3), 25/05/2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicação=processos.ea&tipo=Pesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%2014492>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹ Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/21052024-Anulado-julgamento-que-fixou-indenizacao-de-R--2-3-mil-para-vitimas-da-falta-de-agua-apos-tragedia-de-Mariana.aspx>.

Espírito Santo¹⁰, que fixavam os valores indenizatórios pela falta de água produzida pela passagem da lama em 2,3 mil reais e mil reais, respectivamente. Detalhe, o fez devido à ausência de participação coletiva dos atingidos.

Nesse contexto, no bojo das referidas ações, foi negociado e homologado pelo Tribunal Regional Federal um Termo de Ajustamento de Conduta (T-TAC). O T-TAC é um documento enorme, consignado nos autos da ACP n.0069758-61.2015.4.013400 e envolve assuntos complexos de reequilíbrio ambiental e social, plural, dada a difusão de atores sociais envolvidos, e dinâmico, pois suas consequências perduram e se transformam com o tempo. Ou seja, sua implantação produz novos problemas sociais a partir do impacto do próprio processo na sociedade.

O T-TAC foi firmado a partir da autorização para sua celebração no art. 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública (ACP), que permite a celebração de termo de ajustamento de conduta pelos órgãos públicos legitimados à propositura da ação Civil Pública, firmando-o como título executivo extrajudicial. Nele foi acolhida uma série de projetos que se obrigavam a atender não somente o aspecto pessoal dos atingidos, mas também danos socioeconômicos e ambientais produzidos pela tragédia. Foram quarenta e dois programas de ação pactuados no termo, e um deles diz respeito ao programa de indenizações aos atingidos.¹¹

¹⁰ Importante notar que o IRDR do TJES era ainda pior, de apenas mil reais, conforme: <https://www.tjes.jus.br/justica-estadual-fixa-em-r-1-mil-as-indenizacoes-a-serem-pagas-pela-samarco-em-razao-da-interruptao-do-abastecimento-de-agua-potavel-no-norte-do-estado/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

¹¹ Os programas são: 1 – Levantamento e Cadastro, 2 – Ressarcimento e Indenização, 3 – Proteção e recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas, 4 – Proteção e Qualidade de Vida de Outras Comunidades Tradicionais, 5 – Proteção Social, 6 – Diálogo, Comunicação e Participação Social, 7 – Assistência aos Animais, 8 – Reconstrução de Vilas, 9 – Recuperação da UHE Risoleta Neves, 10 – Recuperação das Demais Comunidades e Infraestruturas Impactadas, 11 – Reintegração da Comunidade Escolar, 12 – Memória Histórica, Cultural e Artística,

É nesse eixo do programa de indenizações que foi proferida a sentença que disponibilizou para os atingidos hipossuficientes um sistema indenizatório ao qual poderiam aderir. Caso aderissem, seria realizado através de um portal digital a ser construído pela empresa degradadora. Nele foram propostos critérios simplificados para mensuração das perdas de renda devido à interdição dos rios atingidos em função da tóxica lama de Mariana.

Para a execução desses programas foi constituída uma fundação pública (Fundação Renova) com os objetivos de tocar e intermediar o contato entre os atingidos e as empresas rés.

No que diz respeito ao sistema denominado Repactuação, após a extinção, também por sentença, do sistema Novel, decisão que ainda se encontra sob recurso, foi negociado um novo sistema, agora denominado Repactuação Definitiva, tendo em vista que se dispõe a indenizar aqueles atingidos que não foram recusados no sistema Novel.

Isso por que, desde o início do processo de cadastramento dos atingidos, em 2016, as principais queixas destes diziam respeito à impossibilidade de participação nos processos decisórios e ao desconhecimento do objetivo do processo de cadastramento. Tanto

13 – Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, 14 – Saúde Física e Mental da População Impactada, 15 – Tecnologias Socioeconômicas, 16 – Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras, 17 – Retomada das Atividades Agropecuárias, 18 – Diversificação Econômica Regional, 19 – Micro e Pequenos Negócios, 20 – Estímulo à Contratação Local, 21 – Auxílio Financeiro Emergencial, 22 – Gerenciamento dos Programas Socioeconômicos, 23 – Manejo dos Rejeitos, 24 – Contenção de Rejeitos e Tratamento de Rios, 25 – Recuperação da Área Ambiental 1, 26 – Recuperação de APPs, 27 – Recuperação de Nascentes, 28 – Conservação da Biodiversidade, 29 – Recuperação da Fauna Silvestre, 30 – Fauna e Flora Terrestre Ameaçada de Extinção, 31 – Coleta e Tratamento de Esgoto e Destinação de Resíduos Sólidos, 32 – Tratamento de Água e Captação Alternativa, 33 – Educação Ambiental, 34 – Preparação Para Emergência Ambiental, 35 – Informação Para a População, 36 – Comunicação Nacional/Internacional, 37 – Gestão de Riscos Ambientais, 38 – Monitoramento da Bacia do Rio Doce, 39 – unidades de Conservação, 40 – CAR e PRAS, 41 – Gerenciamento dos Programas Socioambientais, 42 – Ressarcimento de Gastos Públicos Extraordinários.

que era esse um dos objetivos declarados no T-TAC da Governança, como ficou conhecido o documento: “aprimorar o sistema de participação dos atingidos em todas as etapas, e ainda, estabelecer um processo eventual de repactuação dos programas”.¹²

Esse novo sistema de repactuação divide os candidatos elegíveis a serem indenizados em três grandes grupos, a saber: o grupo daqueles que teriam o direito pretérito de receber uma indenização pela perda de sua renda e não atendidos no Novel por falta ou falha de cadastramento. Esse programa de indenização visa a obtenção de um auxílio financeiro emergencial (PIM-AFE); o sistema de Agro Pesca, destinado a atender pequenos produtores rurais que se dedicavam à agricultura familiar no limite de até 5 quilômetros da margem do rio Doce, bem como os pescadores profissionais que ainda, porventura, não tenham obtido sucesso em seus respectivos processos indenizatórios, e, finalmente, o assim denominado Programa de Indenização Definitiva (PID), que contempla aqueles cidadãos cadastrados e que ainda não tenham obtido nenhuma indenização por não terem conseguido comprovar vínculo econômico, com uma indenização compensatória de trinta e cinco mil reais.

Em todos esses processos, os atingidos deveriam contar com assistência de advogados ou defensores públicos para acessarem o portal indenizatório criado para a tramitação digital dos processos indenizatórios. Esse último programa, o PID, foi criado com o intuito de facilitar as indenizações, de atender um grande número de pessoas atingidas. Segundo anunciada, a pretensão era indenizar mais de 500 mil pessoas.¹³ O PID representa uma tentativa de superação das amarras burocráticas do sistema anterior, na medida em que

¹² MPF. TAC Governança. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>. Acesso em: 24 mar. 2023.

¹³ PODER360. Indenizações individuais por desastre de Mariana chegam a R\$ 500 mi. Brasília, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/indenizacoes-individuais-por-desastre-de-mariana-chegam-a-r-500-mi/>. Acesso em: 19 jun. 2025.

coloca como requisitos apenas o CPF cadastrado na base de dados na Fundação Renova, ter 16 anos ou mais na época do desastre e comprovante de residência em alguma das cidades atingidas.

O MÉTODO NO SISTEMA SIMPLIFICADO DE INDENIZAÇÃO

Como referido, a sentença que instituiu o Sistema Simplificado de Indenização (Novel) foi proferida no processo n.1000398-10.2020.4.01.3800 e determinou a obrigação da Fundação Renova de criar uma plataforma digital com o objetivo das vítimas se candidatarem a receber as indenizações de acordo com categorias estabelecidas pelo juiz. Quanto a essa inovadora obrigação acessória de criar um portal digital, a sentença transitou em julgado.

A sentença implementou soluções inéditas de responsabilização civil no direito brasileiro, criadas, conforme dispõe a própria, a partir do conceito de *Rough Justice* do direito americano. Nele, foram simplificadas e flexibilizadas as formas de comprovação de danos, arbitrando-se valores fixos para aqueles que fossem considerados “hipossuficientes probatórios”, ou seja, pessoas com pouca possibilidade de comprovar documentalmente suas perdas. Obviamente, aqueles que não concordassem com os valores arbitrados ou que tivessem comprovações maiores documentalmente demonstráveis poderiam buscar melhor sorte no sistema tradicional de justiça. Esse desiderato é um grande mérito da sentença.

Aqui, abre-se um parêntese; como referido, as indenizações são apenas um dos escopos de atuação do T-TAC, de modo que, embora o juiz que prolatou a decisão de criação do sistema Novel a tenha nominado como sentença, ela não tem uma característica essencial das sentenças, a definitividade, uma vez que é resolutória de apenas fração e não do todo. Por outro lado, nem as empresas rés nem a

Fundação Renova recorreram quanto ao seu mérito; antes, se submeteram, criando o portal virtual para a candidatura e aprovação dos processos que seriam geridos pela própria Fundação Renova, fazendo coisa julgada material acerca da metodologia estipulada na decisão.

Quase dois anos após sua instituição, com a promoção do juiz federal que criou o sistema Novel, o juiz que assumiu a vara responsável pelo T-TAC proferiu nos autos do processo n.1000415-46.2020.4.01.3800 nova sentença extinguindo o sistema Novel, acolhendo as observações do Ministério Público, que não concordava com a representatividade das comissões de atingidos, e afirmando ainda que o sistema simplificado era um convite a fraudes.

Dessa extinção, quem recorreu foram as comissões de atingidos, e o recurso ainda aguarda solução.¹⁴ Pois bem, qual a natureza dessa “sentença”? Esse é um exemplo do ineditismo de situações ainda encontrado pelo sistema multiportas e que será abordado em trabalho próprio. Fecha-se parêntese.

Pois bem, na decisão, o juiz arbitrou que criou o sistema Novel, fixou valores fixos de indenizações a partir de uma matriz de danos genérica por categorias de trabalho ou de renda, como, por exemplo, pescadores, agricultores, pequenos produtores rurais, pequenos comerciantes e ribeirinhos. Essas categorias teriam que concordar com uma perda de renda arbitrada em um salário--mínimo por mês.

DOS COLEGIADOS DE ATINGIDOS PARA ADEÇÃO AO SISTEMA

É fato que em 2021, após cinco anos decorridos da tragédia ambiental brasileira, pouco ou nada havia sido efetivamente realizado em termos de reparação dos atingidos. Devido a isso, um escritório inglês captou por aqui setecentos mil clientes para aujizar uma

¹⁴ Disponível em: <https://jornalfolha1.com.br/2023/08/23/nova-decisao-sobre-a-extincao-do-novel-e-a-legitimidade-das-comissoes-pode-ser-tomada-esta-semana/>. Acesso em: 07 out. 2025.

ação na justiça inglesa exatamente com o argumento de que a justiça brasileira fora incapaz de produzir o adequado tratamento ao caso e que uma empresa inglesa havia patrocinado a tragédia de Mariana.¹⁵

A forma como os atingidos puderam aderir ao sistema é uma inovação, afinal as pessoas que quisessem aderir ao sistema deveriam fazê-lo através de um instrumento coletivo, que afirmasse sua consciente, espontânea e voluntária submissão aos parâmetros indenizatórios fixados¹⁶ na sentença. E assim comissões de atingidos começaram a ser criadas e se candidatarem a aderir ao sistema Novel.

Dessa forma, começaram a surgir inúmeras associações de atingidos que, devidamente registradas em cartório e com atas das assembleias autenticadas, confirmando a vontade de submissão ao sistema, peticionavam para o juízo através de advogados requerendo sua habilitação no sistema Novel.

A primeira comissão de atingidos a ser admitida no sistema foi a do Município de Baixo Guandu, no Espírito Santo, e uma vez deferido pelo juiz o requerimento, fixava prazo para que a Fundação

¹⁵ Já analisamos o sistema novel em comparação ao sistema inglês em: VELTEN, P.; DOMINGOS, P. A complexidade dos meios nacionais e transfronteiriços de reparação integral dos atingidos do desastre de Mariana no Brasil. In: Congresso Internacional de Direitos Humanos da Universidade de Coimbra, 2025, Coimbra. Anais Completos do IX CIDHCOIMBRA. Campina: Brasília, 2024. v. 3. p. 206-209.

¹⁶ O arbitramento baseou-se numa regra simples; para aqueles que não conseguissem provar seus danos contabilmente, como pescadores, artesanais, diaristas rurais, pequenos comerciantes, artesãos e outros tanto, fixou-se o lucro cessante mensal em um salário-mínimo; no caso de garimpeiros do Alto Rio Doce 2 salários, que deveriam ser computados desde a data do evento danoso (outubro de 2015) até a data da prolação da sentença (julho de 202), portanto 61 meses, aos quais foram acrescidos de mais 15 meses referentes ao prazo que o juiz estimou que seria necessário para a perícia que atestaria a salubridade do rio, totalizando assim 71 meses, que equivaleriam a 71 salários mínimos. Acrescidos a isso seriam pagos 10 mil reais por atingido a título de dano moral, mais uma pequena indenização por petrecho de pesca ou do serviço do trabalhador, somados a uma indenização pela o que perda da proteína do peixe significava na dieta da população. Tudo isso somado, de acordo com as particularidades de cada caso, gerava uma indenização de pouco mais de 94 mil reais.

Renova criasse o já noticiado portal digital indenizatório para adesão daqueles atingidos. E ressalta-se, esse coletivo não estava vinculado à comarca nem ao município, de modo que a comissão de atingidos poderia ser um local específico afetado pela lama, um distrito, uma comunidade, uma tribo, uma região ou até uma etnia.

Como resultado dessa flexibilidade, as indenizações começaram a ser pagas aos atingidos, e a novidade se espalhou por toda a bacia hidrográfica do rio Doce; novas comissões de atingidos de todas as localidades passaram a ingressar no processo judicial a fim de reivindicar os efeitos da sentença precursora referente ao município de Baixo Guandu.

A sentença surpreendeu o universo jurídico, e as empresas não recorreram e atenderam prontamente à determinação de criar o portal virtual para tramitação dos processos. O Ministério Público recorreu por entender que a sentença não era equitativa e que as comissões não representavam a coletividade local. Apesar disso, um aspecto prático precisa ser sublinhado: a capilaridade alcançada pelo sistema. Pela primeira vez, uma ação civil pública pagou mais de 110 mil processos individuais, produzindo uma verdadeira sangria dos cofres das degradadoras (28 bilhões de reais) e, ainda, 320 mil recursos administrativos previstos no sistema foram ou ainda estão sob análise. Um sucesso sem precedentes no mundo jurídico, fazendo com que a nova categoria dos hipossuficientes probatórios conseguisse receber indenizações expressivas (entre cem e quinhentos mil reais), tendo em vista o já grande período decorrido entre a data do acidente e a do pagamento (71 meses).

Desde o acidente, uma das reclamações dos atingidos é não haver um processo de escuta qualificada, visto que quem se cadastrava não sabia para qual atividade estava se cadastrando e quem respondia ao cadastro também não era informado especificamente sobre a finalidade das entrevistas cadastrais. Além disso, a empresa contratada para o tal cadastramento abandonou o contrato, gerando

uma série de problemas de incompatibilidades entre essa primeira fase e a segunda, realizada por outra empresa, sendo certo que esse se revelou o principal problema do sistema Novel, como se verá.

Assim, com vistas a melhorar esse processo de comunicação, os municípios atingidos também foram instados a criar comitês de atingidos para participarem do processo de construção do modelo de indenização, ignorando os comitês de bacias hidrográficas previstas na política nacional de recursos hídricos (lei n. 9.433/1997), já previstos há décadas como órgão competente para gestão do recurso hídrico.

A importância desses comitês de atingidos foi tamanha que, conforme relata a exposição de motivos da sentença que instituiu o sistema Novel, foi uma correspondência eletrônica enviada pela Comissão de Atingidos do município de Baixo Guandu que instigou o juiz da causa a criar, em 2021, o sistema simplificado de indenizações, o qual passou a ser denominado Sistema Novel. Ali, relata o juiz, o fator sensibilizador utilizado pela comissão foi a lembrança de que já faria seis anos desde a tragédia, sem que ninguém tivesse sido indenizado.

Esse é um ponto muito importante, a legitimidade de comissões de atingidos, afinal, tanto o Ministério Público quanto a sentença de extinção não reconhecem a comissão de atingidos como legítimos representantes. A discussão ainda se encontra em recurso, e suas repercussões podem ser enormes, pois caso se decida pela ilegitimidade, todos os pagamentos foram indevidos.

DOS COLEGIADOS E REPRESENTAÇÃO DOS ATINGIDOS JUNTO À FUNDAÇÃO RENOVA

A principal novidade acordada no T-TAC da governança foi a criação de uma Fundação (Renova) com fundos oriundos das empresas poluidoras para administrar o processo de recuperação da bacia hidrográfica do rio Doce e facilitar o contato com os atingidos, como forma de produzir um processo indenizatório adequado. Críticas

surgiram quanto aos causadores do dano serem os mesmos responsáveis por conduzirem a recuperação, mas estabeleceu-se uma cadeia de governança corporativa (*compliance*) como um “antídoto ético” que se julgava capaz de evitar conflitos de interesses.

A Fundação era composta, conforme seu estatuto, basicamente por um Conselho Curador, uma Diretoria Executiva e um Conselho Interfederativo (composto pelos entes públicos atingidos pela tragédia).

O Conselho Curador, constituído por representantes das empresas, dos atingidos e do Comitê Interfederativo (CIF) dos entes públicos, ficou responsável pela aprovação dos planos de trabalho de cada um dos 42 programas estabelecidos no T-TAC, que podem ser consultados detalhadamente no site da Fundação.¹⁷ Ocorre que o Conselho Curador também tinha vícios contestáveis, como o fato de ser constituído por nove membros, dentre os quais seis eram nomeados pelas empresas poluidoras (dois de cada), dois indicados pela articulação de câmaras regionais de representação popular de atingidos e um indicado pelo Comitê Interfederativo (CIF). Portanto, contavam as empresas causadoras da tragédia com uma representação de seis dos nove votos.

Esse vício possibilitou que o Conselho Curador aprovasse resoluções absurdas e que, obviamente, não atendiam aos interesses dos atingidos, como aquela que, em plena pandemia de Covid-19, deliberou pelo corte do auxílio emergencial para aqueles diretamente impactados pela interdição do rio Doce, somente revertida a partir dos movimentos paralisarem o trânsito da ferrovia Vitória-Minas como forma de protesto contra tal absurdo, corrigido apenas a partir

¹⁷ Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/programas/>. Acesso em: 08 out. 2025.

de liminar deferida em favor do atingidos hipossuficientes manejada pelas defensorias públicas estaduais.¹⁸

No que diz respeito à atuação dos representantes dos atingidos no Comitê Interfederativo, a influência foi notória, principalmente para mudar a concepção da área atingida, afinal o desenho da “mancha” de abrangência da lama considerou, inicialmente, como afetados os distritos localizados na calha do rio. Concepção alterada após ação dos representantes dos atingidos junto ao Comitê Interfederativo, bem como ao Judiciário, para incluir como afetados indenizáveis comunidades tradicionais e distritos que, de início, foram impedidos de se cadastrarem por não estarem na mancha inicial, restando ainda pendência prática, uma vez que, embora tenham sido reconhecidos judicialmente, não puderam ser atendidos pelo Novel.

Mais adiante trataremos da significativa influência dos Comitês de Atingidos Quilombolas na Repactuação no Comitê Interfederativo para desenhar o modelo de restauração e autogestão dos territórios quilombolas e indígenas atingidos no estado do Espírito Santo.

a. Novos conceitos indenizatórios admitidos pelo sistema Novel

Mas a sentença que criou o sistema Novel não é só inovadora pelo método; ela também inaugura no sistema multiportas uma nova relação dialogal com o judiciário, ao passo que as Comissões de Atingidos tinham, na medida do possível, um contato direto com o Juiz da causa para dialogar sobre o desenvolvimento dos processos.

b. A dialogicidade

O processo dialógico mostrou-se dinâmico e exigiu do juiz constante contato com os atingidos para adaptar os efeitos da

¹⁸ Disponível em: <https://www.defensoria.es.def.br/justica-derruba-decisao-que-determinava-pagamento-de-atingidos-com-kit-proteina-e-alimentacao/>. Acesso em: 01 out. 2025.

sentença às especificidades de cada local atingido. Isso pôde ser observado conforme as comissões de atingidos dos municípios mineiros se manifestavam, notadamente no que diz respeito aos distritos mineiros do Alto Rio Doce, afinal por lá a lama transbordou a calha do rio, efetivamente invadiu casas e ruas e, em outros, simplesmente passou ao largo. A vistas disso, a sentença prolatada em favor da comissão de atingidos do município de Rio Doce, em Minas Gerais, reconheceu particularidades únicas da região, aceitando a inclusão de algumas categorias alijadas do processo até então, como: os garimpeiros, os donos de bares, os donos de pousadas, os feirantes. Além dessas, pequenos comércios, fábricas artesanais de queijos, doces e cachaças e, por fim, categorias que se estabelecem por meio do turismo, como artesanato, música e passeios.

c. A familiaridade e ancestralidade

A sentença também corrigiu um erro histórico da lei de ações civis públicas e revelou uma nova fronteira conceitual coletiva. Trata-se de que, tradicionalmente, os processos indenizatórios são tratados como pretensões individualmente consideradas, ainda que referentes a grupos coletivos. Mas aqui a sentença considerou atingidos do núcleo familiar como detentores de direitos equivalentes, e não somente o titular do direito, permitindo que cada membro da família exercesse seus direitos. Assim, todos os componentes da família maiores de 16 anos na época do evento lesivo, não somente o eventual titular da propriedade rural ou responsável pela atividade econômica, mas também esposas, filhos, enteados, avós e netos, que pudessem, cada um por si, reclamarem seus direitos, independente do titular do domínio ou da atividade afetada.

Nesse particular, na análise processual de quem poderia pleitear suas indenizações, um fato chamou a atenção; o machismo

estrutural no processo ficou evidenciado, uma vez que cada membro da família poderia pleitear sua indenização, mas qual não foi a frustração quando, na análise da Fundação Renova, a condição feminina não foi observada no processo. O exemplo que evidencia isso é a constatação de que, dentre os requerimentos negados, a grande maioria se deu em função da impossibilidade de a requerente mulher juntar comprovante de residência em seu nome à época da tragédia. Isso porque, numa sociedade patriarcal e machista como a brasileira, os comprovantes de residência quase sempre ficam em nome do homem. Ressalte-se que essa afirmação não é uma opinião pessoal, mas uma constatação reconhecida pioneiramente por sentença.

Entretanto, é relevante considerar o mérito da sentença de utilizar o conceito adotado pela lei da agricultura familiar (lei n. 11326/2006), que reconhece, para fins previdenciários, todos os membros da família e não apenas o detentor do título de proprietário ou da atividade. Nesse particular, ficou evidente o despreparo do *compliance* da Fundação Renova em lidar com o conceito de coletivo familiar adotado.

Uma nota deve ser feita especialmente no que diz respeito à complexidade da questão da atividade garimpeira. Garimpa-se artesanalmente no Alto Rio Doce e seus afluentes, sobretudo no rio do Carmo, desde a invasão do Brasil por Portugal até os idos dos tempos imperiais. O garimpo era — e ainda é — a solução para a fome, tanto para os pobres imperiais como para os contemporâneos. Em que pese haver empresas de garimpo legais, há também o garimpo ilegal, assim como aqueles que, quando desempregados, vão ao rio garimpar artesanalmente, como forma de sustento alternativo.

Como lidar com essa situação? É razoável exigir-se nova qualificação para pessoas que têm suas vidas fundadas em tamanha tradição ancestral? Afinal a lama ferrosa que invadiu a zona rural ainda hoje continua lá, e não há como tirá-la; seus efeitos serão perpétuos. O mesmo se aplica a produtores rurais ribeirinhos.

Como já citado, essas atividades são centenárias na região. Embora os argumentos da Fundação alegassem que a atividade garimpeira fosse ilegal, o Juiz, novamente, foi corajoso ao admitir que esse fator não elidia o direito dos garimpeiros de receberem seus lucros cessantes. E, de novo, considerou não somente como garimpeiro aquele que assim se apresenta, mas também seus familiares maiores de 16 anos, e idem para os pescadores, tendo em vista se tratar de atividades caracterizadas por serem desenvolvidas em grupos familiares.

O que leva a um dilema: como indenizar uma atividade ancestral? Essa foi e é uma atividade que caracteriza aquela região. Há quinhentos anos garimpa-se lá, tanto senhores quanto escravos, tanto em pequena quanto em larga escala. Contudo, já se vão nove anos de interdição da atividade no rio, enquanto se aguarda um laudo de salubridade das águas para o retorno dessa atividade. E se ele nunca vier?

O sistema Novel indenizou 71 meses de interdição da atividade no rio (do dia do acidente até a prolação da sentença), mas, com a extinção do sistema, a possibilidade de continuação da experiência que indenizou, conforme informa o próprio juiz, mais de 110 mil atingidos individualmente cessou, ao menos por hora. Eis um desafio civilizatório.

As indenizações no sistema Novel trouxeram um alento para os atendidos e enorme frustração para os rejeitados. No entanto, não representaram um fim do processo de indenização, já que se encontra sob recurso e é imprevisível se sua extinção será mantida.

O SISTEMA E MÉTODO DA REPACTUAÇÃO

Conforme já referido, o sistema Novel foi criado por sentença que transitou em julgado, fazendo, em teoria, coisa julgada material.

Entretanto, qual não foi a surpresa quando outra sentença, proferida pelo juiz que substituiu aquele autor do sistema Novel, extinguiu o referido modelo sob alegação de que, entre outras coisas, o sistema era um convite às fraudes. A referida sentença de extinção encontra-se em recurso.

Inobstante, devido às demandas sociais não atendidas no sistema Novel, surge um novo sistema de indenizações, que agora se esmeraria em pagar aqueles atingidos que, por filigranas processuais e ilegalidades produzidas pela Fundação Renova, não obtiveram êxito no seu pleito indenizatório anterior.

Esse novo sistema é denominado Sistema da Repactuação, uma vez que é fruto de uma renegociação envolvendo as empresas responsáveis pelo desastre, os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo e, agora, o governo federal.

Esse sistema pretende indenizar os atingidos cadastrados até 2023 e que ainda não foram indenizados, e estes, novamente, reclamavam que não puderam participar do processo de negociação do novo pacto, tanto que pleitearam junto ao STF para que, em função disso, não homologasse a repactuação, no que foram ignorados.¹⁹

Além do sistema de indenização para os atingidos em geral descrito no item 1, a Repactuação também prevê um sistema de indenização especial para as comunidades tradicionais (garimpeiras), indígenas e quilombolas afetadas em sua forma de vida e trabalho.

Esse pacto é histórico, visto que é a primeira vez que um sistema indenizatório admite uma função social do processo reparatório e não somente a função reparatória, conforme descrito já na cláusula primeira da Repactuação, a qual reconhece, nos termos dos marcos teóricos em questão aqui, a centralidade das pessoas atingidas como sujeitos de direitos e destinatários da reparação, estabelecendo como

¹⁹ Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-acordo-para-reparacao-de-danos-causados-pelo-rompimento-de-barragem-em-mariana-mg/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

finalidade não apenas o cumprimento de obrigações legais, mas a restauração da dignidade humana, da coesão comunitária e das condições materiais e imateriais necessárias à vida digna. A Repactuação, assim, assume uma função social estruturante, que transcende a compensação financeira e se consolida como instrumento constitucional de justiça social, em conformidade com os princípios da solidariedade, da equidade e da reparação transformadora, compatível com os compromissos internacionais de direitos humanos firmados pelo Brasil.

Sob esse viés, o cunho social da repactuação não é um apêndice retórico, mas seu núcleo normativo vital. Reafirma-se, por meio dela, que o Direito não deve apenas mediar conflitos, mas reconstruir vínculos sociais esgarçados, restaurar dignidades fraturadas e garantir o exercício pleno da cidadania àqueles historicamente silenciados. Em meio à devastação ambiental, o pacto firmado em 2024 emerge como uma tentativa — ainda que imperfeita — de dar concretude à promessa constitucional de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça ambiental, a inclusão social e a efetivação dos direitos humanos. E isso se dá, notadamente, pelo reconhecimento da capacidade de autogestão dessas comunidades atingidas, que serão descritas a seguir.

Esse sistema está previsto no anexo dedicado a essas comunidades (Anexo III da Repactuação) e tenta superar, ao menos formalmente, os vícios coloniais do apagamento institucional dessas comunidades ao reconhecer, além dos efeitos ambientais e econômicos, os efeitos culturais, territoriais e existenciais. O sistema reconhece também, textualmente, como sujeitos coletivos de direitos, com previsão de reparações que não se limitam ao aspecto patrimonial, mas incluindo também medidas estruturantes nessas comunidades como forma de reparação das injustiças históricas perpetradas contra elas.

Para tanto, prevê verbas voltadas para ações estruturantes nessas comunidades, distintas das indenizações por danos. Estabelece,

ainda, que todo o processo de formulação dos critérios reparatórios deve ser conduzido em regime de consulta livre, prévia e informada, segundo os parâmetros da Convenção n. 169 da OIT²⁰, assegurando a participação efetiva e o respeito à autodeterminação desses grupos. Esse anexo consolida uma virada normativa ao incorporar a noção de justiça reparadora com vistas ao reconhecimento do modo de vida e cultura ancestral com conteúdo afetado e, portanto, indenizável. Assim, a Repactuação aproxima-se dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).²¹ O reconhecimento de danos não patrimoniais — como o rompimento de laços culturais, espirituais e territoriais — revela uma inflexão epistemológica: há, nesse novo modelo, a aceitação de que a reparação coletiva transcende a indenização individual.

O direito à memória, à identidade e ao pertencimento passa a ocupar posição central na arquitetura jurídica da repactuação. Essa abordagem transforma o paradigma jurídico tradicional da responsabilidade civil — centrado no binômio dano-reparação — em um modelo dialógico, no qual as comunidades participam ativamente da formulação dos critérios e estratégias de compensação, recolocando o protagonismo nas mãos dos sujeitos atingidos.

Para isso, foram negociados com as empresas causadoras da tragédia do rio Doce (Vale, B.H.P e Samarco) valores destinados a

²⁰ A Convenção nº 169 da OIT é um tratado internacional que garante aos povos indígenas e tribais o direito à consulta livre, prévia e informada sobre medidas que os afetem diretamente, assegurando sua participação na tomada de decisões que impactem seus territórios, culturas e modos de vida.

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B4micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

indenizar especialmente essas comunidades. Essa rubrica prevê o auxílio financeiro retroativo para aqueles trabalhadores dessas comunidades que tenham perdido trabalho ou renda com a interdição do rio e que também não tenham sido indenizados no sistema Novel. Para tanto, o anexo IV da Repactuação institui o Programa de Transferência de Renda (PTR), voltado à garantia de segurança financeira mínima para grupos em situação de extrema vulnerabilidade.

O programa é delimitado territorialmente por mapas anexos que cobrem áreas específicas muito atingidas pela tragédia da lama nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e sua execução está condicionada à comprovação de que as fontes de subsistência anteriores ao desastre se tornaram inviáveis. O PTR tem caráter assistencial e de longa duração e destina-se sobretudo a casos em que não há viabilidade de retomada da renda originária. O Programa de Incentivo à Educação, Ciência, Tecnologia, Inovação e Retomada Econômica (PRE), estabelecido pelo anexo V, busca recompor a capacidade produtiva das regiões afetadas por meio de investimentos em educação técnica, fomento ao empreendedorismo e apoio à pesquisa aplicada à restauração socioambiental. Trata-se de uma proposta de natureza transformadora, cuja ênfase recai na reconstrução econômica sustentável e na formação de capacidades locais de resposta a desastres.

A grande inovação da Repactuação, diferentemente do sistema anterior (Novel)²², é que ela traz em seu corpo, com muito vigor, a participação social (anexo VI), pois estabelece regras claras para a atuação de assessorias técnicas independentes (ATIs), que devem prestar apoio direto às comunidades atingidas, sobretudo na leitura crítica de documentos, no acompanhamento da execução dos programas e na mediação com os órgãos públicos.

²² BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC*. Brasília: IBAMA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acao-a-informacao/institucional/cif/arquivos/ttac/cif-ttac-completo.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

Para além, está previsto o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (anexo VII), que designa repasses para melhoria da infraestrutura física, capacitação de equipes técnicas e ampliação da rede de proteção em municípios impactados.

Complementarmente, a Repactuação também aborda de forma mais direcionada a questão da saúde (anexo VIII), prevendo um programa específico (Programa Especial de Saúde para o Rio Doce), com base em memorando de entendimentos interinstitucional, para monitoramento epidemiológico, fortalecimento da atenção primária e suporte à saúde mental das populações atingidas.²³

Por fim, a gestão do programa deve obedecer aos princípios de regionalização, participação social e equidade, garantindo que as populações mais vulneráveis sejam priorizadas e que o acesso à saúde seja efetivo e contínuo, em consonância com os princípios constitucionais do SUS. Ainda, outra inovação substancial é aquela prevista no anexo IX e que trata de saneamento básico, cujo objetivo finca-se na universalização do acesso a serviços de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana sustentável aos municípios da bacia do rio Doce afetados.

Importa ressaltar que seu escopo abrange tanto as áreas urbanas como rurais, incluindo o litoral norte do Espírito Santo e o município de Anchieta/ES. Outro fator de relevância é o reconhecimento de que a tragédia comprometeu diretamente a segurança hídrica e a integridade dos sistemas públicos de saneamento, agravando desigualdades preexistentes. Por essa razão, o documento prevê a realização de obras estruturantes, a elaboração de planos municipais de saneamento básico e a criação de mecanismos permanentes de

²³ BRASIL. *Secretaria de Comunicação da Presidência da República*. Governo federal inicia liberação de recursos do novo acordo do rio Doce para saúde. Brasília, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/governo-federal-inicia-liberacao-de-recursos-do-novo-acordo-do-rio-doce-para-saude>. Acesso em: 19 jun. 2025.

operação e manutenção dos sistemas implantados, exigindo a articulação entre os entes federativos e a participação das comunidades locais na definição de prioridades. A alocação de recursos se dará com base em critérios técnicos e sociais, visando assegurar justiça ambiental e sustentabilidade de longo prazo.

O anexo X é inteiramente dedicado à reparação da cadeia da pesca, uma das mais atingidas pela contaminação do rio Doce. O anexo reconhece o colapso da atividade pesqueira tradicional, não apenas em termos econômicos, mas também em sua dimensão cultural e simbólica, considerando que o próprio acordo reconheceu a relevância da preservação identitária e cultural das populações atingidas. As medidas previstas vão além das indenizações individuais e contemplam a reestruturação da cadeia produtiva, com a criação de programas de capacitação, incentivo à piscicultura, apoio à comercialização de pescado, reforma e construção de equipamentos comunitários, como entrepostos, câmaras frias e embarcações. Também está prevista a realização de estudos técnicos para viabilizar a retomada segura da pesca, com base em indicadores ambientais e sanitários. O anexo assegura que comunidades pesqueiras, inclusive informais, sejam contempladas no processo, com respeito às especificidades locais e com a presença de assessorias técnicas especializadas.

Assim, os anexos da Repactuação representam um esforço de engenharia normativa e institucional para lidar com a complexidade das consequências do desastre de Mariana. São dispositivos que combinam pragmatismo indenizatório com compromissos de justiça social e ambiental. Resta agora observar se o papel aceitará a prática e se o Judiciário — que agora chancela a Repactuação — será também o fiador de sua efetiva implementação.

A DEVOLUÇÃO DO PROTAGONISMO PARA AS VÍTIMAS

Uma das maiores críticas iniciais ao sistema Novel foi se havia dado a função de administrar o caos da reparação ambiental ao

próprio causador da tragédia. Para contornar isso criou-se a Fundação Renova, a fim de dar legitimidade a esse processo. Como já referido, a atuação desta não foi satisfatória, tendo inclusive o Ministério Público requerido sua extinção. A raposa parece não ter cuidado muito bem do galinheiro.

A influência do Programa Nacional de Atingidos de Barragens é evidente na Repactuação na medida em que, aqui, possibilita-se às comunidades atingidas serem as protagonistas do processo de restauração ambiental, na medida em que se dá um prazo para que elas desenvolvam o protocolo de consulta livre e orientado no qual adiram à ideia de autogerirem o processo de restauração ou recusem especificamente essa prerrogativa. Isso significa que cada comunidade teria um valor a repartir como auxílio financeiro (AFE) e outro para administrar com o objetivo de produzir medidas estruturantes para a recuperação do seu território. Para além, os municípios que aderissem ao pacto teriam, igualmente, uma rubrica para auxiliar os territórios atingidos nesse desiderato.²⁴ Para ter acesso a essas rubricas financeiras não é necessária a assistência de advogados, mas de assessorias técnicas contratadas para auxiliar no processo de compreensão do protocolo de consulta livre orientada.

ANÁLISE DE DADOS

Como referido, o T-TAC foi construído com o objetivo de transacionar-se com o fim de dar celeridade aos programas sociais indenizatórios e ambientais, mas também para incluir os atingidos no processo decisório de restauração social e ambiental. Esse desiderato foi parcialmente atendido somente após grande pressão popular, que

²⁴ Inserir tabela de verbas por município.

redundou na lei mineira 23.291 de 25/2/2019²⁵ (Política Estadual de Segurança das Barragens), a qual, conforme leciona Guilherme Jaria Barbosa²⁶ (2025, p. 560), entre outras coisas, determinou que não se deve admitir licenciamento sem consulta às comunidades eventualmente afetadas pelo virtual rompimento de barragens quando localizadas à jusante da mesma, determinando ainda critérios para delimitação de zona de autossalvamento. Ainda, revogou o absurdo produzido na lei mineira 21972/2016, que admitia a possibilidade do licenciamento ambiental concomitante e não o trifásico.

Para o autor, isso demonstra que, a partir das tragédias, somente a pressão popular é capaz de modificar as estruturas vigentes e que o processo de *compliance político* é incapaz de atuar contra interesses econômicos.

Ainda sob o efeito das pressões populares, a lei mineira n. 23.795/2021, que instituiu a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (Peab), garantiu não somente a participação, mas também assessoria técnica qualificada que facilite o controle social nas etapas de concepção, elaboração, realização de estudos e viabilidade de barragens.

As idas e vindas do Sistema de Indenização Simplificado (Novel), a insegurança jurídica de decisões antagônicas no mesmo processo, o despreparo dos analistas da Fundação Renova para lidar com os novos conceitos necessários para se alcançar o desiderato da participação dos atingidos no processo indenizatório, conforme estabelecido na referida lei mineira de 2021, revela um vácuo enorme entre o processo legislativo e sua efetiva produção de efeitos práticos,

²⁵ Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Política Estadual de segurança de barragens. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/525/215/1525215.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

²⁶ JESUS, Thiago Vasconcellos.; SIQUEIRA, Lyssandro Norton. O Desastre de Mariana e suas Repercussões Normativas: uma Nova Porta de Gestão Dialógica do Conflito. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 20, n. 120, jun./jul. 2025.

haja vista que, nos quase dois anos durante os quais o sistema simplificado funcionou, em nenhum momento houve interesse em tornar efetiva a participação dos atingidos no processo.

Ainda segundo o referido autor, ao menos uma consequência boa pode-se anotar: a aprovação da Política Nacional dos Atingidos por Barragens (Pnab), lei federal n. 14.775/2023. A reboque, ainda produziu a resolução 13/2019 da Agência Nacional de Mineração (ANM), que proibiu a realização de construção de barragens pelo método a montante em todo o território nacional.²⁷

Assim, além da norma internacional (Convenção 169 da OIT), agora também há uma política pública que obriga a participação dos atingidos nos processos.

Seus efeitos podem ser sentidos no sistema que chamamos aqui de Repactuação, na medida em que, ao menos retoricamente, reconhece a importância de indenizar-se os modos de vida e não somente os danos individuais, como é da tradição do direito, além de imputar protagonismo aos atingidos por desastres ambientais.

O sistema de multiportas do judiciário agora tem um novo horizonte a desbravar; se antes a pretensão dos sistemas heterocompositivos era propiciar a abertura de portas, agora, uma vez aberta, há de capacitar-se para lidar com a vontade considerável dos atingidos e não somente com os preceitos legais.

O princípio da legalidade acaba de ganhar, com essa política nacional dos atingidos por barragens, a obrigação de considerar os atingidos como uma obrigação legal, ou seja, a eficiência dos sistemas indenizatórios também deverá compor o escopo da análise. Em outras palavras, a porta que foi aberta somente poderá ser fechada com a pretensão efetivamente e não somente formalmente atendida.

²⁷ Agência Nacional de Mineração. Resolução 13/2019. Disponível em: https://www.snisb.gov.br/Entenda_Mais/legislação-aplicada/anm-resolução-13-2019.pdf. Acesso em: 29 fev. 2024.

Aliás, é o que se pode depreender da Resolução 599/2024 do CNJ, que, em seu art. 21, determina, inclusive, que os custos para contratação de assessorias técnicas capazes de atender a lei em comento sejam suportados pelo poluidor, e mais, que, no caso de condenação por danos, deve o magistrado considerar os danos difusos dos povos tradicionais, entre outros parâmetros o impacto desse dano na mudança climática global e o efeito dissuasório às externalidades ambientais causadas pela atividade poluidora, nos termos do art.14 da Resolução 433/2021, também do CNJ.

A respeito de tais inovações processuais, o Brasil já teve a primeira decisão²⁸ que trata especificamente desses assuntos, na qual o Tribunal de Justiça de Minas Gerais determinou que uma mineradora tem o dever de reassentar comunidades a jusante da barragem, bem como proibiu o Estado de conceder novas licenças que tenham por objeto alteamento e ampliação de barragem de rejeito de minério.

CONCLUSÕES

Como referido na introdução, o trabalho pretendia apresentar os efeitos práticos da introdução da política nacional dos atingidos por barragens no mundo jurídico, especificamente no que diz respeito à tragédia de Mariana, e o fez a partir da descrição do Sistema Simplificado de Indenização (Novel), bem como do sistema de Repactuação, ambas ferramentas do sistema multiportas de acesso a processos indenizatórios.

Quanto ao primeiro, há de se lamentar o desperdício da experiência gerada pela extinção do sistema, tendo em vista que a

²⁸ Ministério Público de Minas Gerais. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL. PROCESSO Nº5000129-42.2020.8.13.0175. Disponível em: <https://mpmg.mp.br/data/files/3B/F7/91/CE/BE-1FA8100ACB4BA8760849A8/Conceicao%20do%20Mato%20Dentro%20-%20ACP%20reassenta-mento.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

introdução de novos conceitos e a capilaridade e eficiência do sistema indenizatório revelavam um acerto conceitual. No tocante às críticas que o sistema merece acerca da participação dos atingidos, bem como da fragilidade do sistema contra fraudes, é fácil deduzir que tais problemas derivaram de um cadastro levado a efeito sem critério.

Pode-se, finalmente, deduzir que a desastrosa repartição de forças no Conselho Curador da Fundação Renova sabotou o sistema, na medida em que sua atuação claudicante prejudicou a formação de um cadastro confiável para avaliação dos processos indenizatórios, produzindo enormes conflitos sociais e familiares ao dividir as sociedades atingidas entre indivíduos indenizáveis ou não, conforme tenham podido exercer seu direito ao cadastro legal adequado.

Essa dedução nos leva a um campo especulativo acerca do surgimento de um novo direito fundamental do atingido, qual seja, o devido cadastro legal, e não apenas ao devido processo legal. Afinal, a consciência de participação livre, esclarecida e desimpedida de um processo deve ser precedida de um cadastro de cujo objetivo de preenchimento se tenha consciência e, ainda, que se deve representar os anseios declaratórios/denunciatórios dos atingidos pela tragédia.

Por outro lado, mostrou que o sistema simplificado, quando lastreado por cadastro de atingidos bem-feito e um sistema de *compliance* competente, pode ser uma alternativa muito boa para a fluidez do processo indenizatório, assim como para produzir a capilaridade do processo indenizatório quando o território atingido é muito grande, como é o caso.

Ademais, estabeleceu como realizáveis a efetivação da introdução de novos conceitos sociológicos ao sistema multiportas, como, por exemplo, o conceito ampliado de família e o reconhecimento da atividade ancestral como baliza orientadora do processo indenizatório.

Além disso, a extinção do sistema Novel cooperou para o descrédito judicial, a incompreensão e confusão dos atingidos acerca da validade das portas abertas no sistema multiportas e, finalmente, a instabilidade do sistema.

Após o estabelecimento da Política Nacional dos Atingidos de Barragem, bem como das resoluções do CNJ, novos horizontes se apresentaram. Por óbvio, os desafios para a adequada implantação do sistema de autogestão das próprias vítimas dos processos restaurativos e indenizatórios são enormes. O sistema da Repactuação não deixa de ser uma tentativa de mudança de trajetória do sistema, já que possibilitará o protagonismo dos atingidos, ao contrário da experiência proporcionada pelo sistema Novel, que previu a execução por parte do próprio degradador.

O processo da Repactuação somente se iniciou, e ainda há muito a ser construído. Porém, não deixa de ser um avanço cultural civilizatório, ao passo em que, historicamente, reconhece o apagamento histórico das vítimas hipossuficientes, relegadas ao silêncio nos processos de reparação por grandes tragédias.

Tomara que a escuta qualificada se torne uma ferramenta do processo brasileiro!

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. *Resolução 13/2019*. Estabelece medidas regulatórias objetivando assegurar a estabilidade de barragens de mineração, notadamente aquelas construídas ou alteadas pelo método denominado “a montante” ou por método declarado como desconhecido e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/resolucao-anm-no-13-de-8-de-agosto-de-2019.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ANULADO JULGAMENTO que fixou indenização de R\$ 2,3 mil para vítimas da falta de água após tragédia de Mariana. *Superior Tribunal de Justiça*, [S. l.], [s.d.], 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/21052024-Anulado-julgamento-que-fixou-indenizacao-de-R--2-3-mil-para-vitimas-da-falta-de-agua-apos-tragedia-de-Mariana.aspx>.

BIZELLI, Rafael Ferreira.; WANDECK FILHO, Flávio Aurelio.; SOLEDADE, Felipe Augusto Cardoso. Considerações sobre o Termo de Compromisso entre Defensoria Pública de Minas Gerais e Vale S.A. no “Caso Brumadinho”: Modelo disruptivo de reparação de danos a direitos individuais homogêneos em situações de grandes desastres socioambientais. *Migalhas*, [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/433643/caso-brumadinho-modelo-inovador-de-reparacao-pela-defensoria>. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC*. Brasília: IBAMA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/ttac/cif-ttac-completo.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.755/2023, de 15 de dezembro de 2023*. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), prevendo os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) e estabelecendo regras de responsabilidade social do empreendedor (art. 1º). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14755.htm. Acesso em: 01 out. 2025.

BRASIL. *Secretaria de Comunicação da Presidência da República*. Governo federal inicia liberação de recursos do novo acordo do rio

Doce para saúde. Brasília, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/05/governo-federal-inicia-liberacao-de-recursos-do-novo-acordo-do-rio-doce-para-saude>. Acesso em: 19 jun. 2025.

FERREIRA, Maira. Justiça Estadual fixa em R\$ 1 mil as indenizações a serem pagas pela Samarco. *Tribunal de Justiça Estadual*, [S. l.], [s.d.], 2017. <https://www.tjes.jus.br/justica-estadual-fixa-em-r-1-mil-as-indenizacoes-a-serem-pagas-pela-samarco-em-razao-da-interrupcao-do-abastecimento-de-agua-potavel-no-norte-do-estado/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

JESUS, Thiago Vasconcellos.; SIQUEIRA, Lyssandro Norton. O Desastre de Mariana e suas Repercussões Normativas: uma Nova Porta de Gestão Dialógica do Conflito. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 20, n. 120, jun./jul. 2025.

JUSTIÇA DERRUBA decisão que determinava pagamento de atingidos com kit proteína e alimentação. *Defensoria Pública do Espírito Santo*, Vitória, 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.es.def.br/justica-derruba-decisao-que-determinava-pagamento-de-atingidos-com-kit-proteina-e-alimentacao/>. Acesso em: 01 out. 2025.

MINAS GERAIS. *Lei nº 23.795, de 15/01/2021*. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – Peab – e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23795/2021/>. Acesso em: 01 out. 2025.

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

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. *Política Estadual de segurança de barragens*. Disponível em: <https://>

mediaserver.almg.gov.br/acervo/525/215/1525215.pdf. Acesso em: 13 fev. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Ação civil pública cível*. Processo nº5000129-42.2020.8.13.0175. Disponível em: <https://mpmg.mp.br/data/files/3B/F7/91/CE/BE1FA8100ACB4BA8760849A8/Conceicao%20do%20Mato%20Dentro%20-%20ACP%20reassenta-mento.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2024.

NOVA DECISÃO sobre a extinção do Novel e a legitimidade das Comissões pode ser tomada esta semana. *FOLHA1*, [S. l.], [s.d.]. Disponível em: <https://jornalfolha1.com.br/2023/08/23/nova-decisao-sobre-a-extincao-do-novel-e-a-legitimidade-das-comissoes-pode-ser-tomada-esta-semana/>. Acesso em: 07 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B4micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2025.

REPARAÇÃO – BACIA DO RIO DOCE. *Conheça os programas*. [S. l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/relato-de-atividades/programas/>. Acesso em: 08 out. 2025.

STF MANTÉM acordo para reparação de danos causados pelo rompimento de barragem em Mariana (MG). *Supremo Tribunal Federal*, [S. l.], [s.d.], 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-acordo-para-reparacao-de-danos-causados-pelo-rompimento-de-barragem-em-mariana-mg/>. Acesso em: 09 jun. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Conflito de competência n.144922/MG (2015/0327858-8. Rel. Min. Diva Malerbi (Des.*

Convocada do TRF3), 25/05/2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicação=processos.ea&tipo=Pesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=CC%2014492>. Acesso em: 20 fev. 2022.

TRAGÉDIA EM MARIANA: Justiça Federal homologa “Novel Infraestrutura”. *Justiça Federal*, [S. l.], [s.d.], 2023. Disponível em: <https://sjmg.trf6.jus.br/caso-samarco-justica-federal-homologa-novel-infraestrutura/#:~:text=A%20homologa%C3%A7%C3%A3o%20foi%20realizada%20no,abaixo%20a%20decis%C3%A3o%20na%20%C3%ADntegra>. Acesso em: 01 out. 2025.

WALTERNBERG, Guilherme. Indenizações individuais por desastre de Mariana chegam a R\$ 500 mi. *PODER360*, Brasília, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-justica/indenizacoes-individuais-por-desastre-de-mariana-chegam-a-r-500-mi/>. Acesso em: 19 jun. 2025.