

A IMPLEMENTAÇÃO DAS CLAIMS RESOLUTION FACILITIES NO BRASIL

Isabela Paduvesi Pereira (IC) e Edilson Vitorelli Diniz Lima (Orientador)

Apoio: PIBIC CNPq

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar a forma como as *Claims Resolution Facilities* (CRF) estão sendo implementadas no Brasil. Para tanto, foram estudadas duas experiências nacionais, a saber a Câmara de Indenização do Voo 3054 e a Fundação Renova. Com base em pesquisa documental e bibliográfica, verificou-se que elas podem ser instituídas através de acordos entre as empresas causadoras dos danos e órgãos públicos, com a supervisão judicial, sendo firmados os chamados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC). Já para a resolução dos conflitos, podem utilizar diversos mecanismos e procedimentos que se adequem à situação conflituosa, principalmente a mediação, a conciliação e a arbitragem. Identificou-se que não há impedimentos à implementação do instituto no país, desde que não haja violação dos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico, inclusive aqueles que se aplicam aos mecanismos alternativos de resolução de disputas. Além disso, se mostra necessário que as CRF atuem de forma autônoma em relação aos causadores dos danos. Em resumo, concluiu-se que é necessária a ampliação dos estudos a fim de abordar de forma mais aprofundada as limitações relacionadas à forma como as CRF operam no contexto nacional, especialmente em relação à Fundação Renova, haja vista a alta complexidade de sua estrutura.

Palavras-chave: *Claims Resolution Facilities*. Resolução de Conflitos. Mecanismos alternativos de resolução de disputas.

ABSTRACT

This research aims to primarily analyze the way Claims Resolution Facilities (CRF) are being implemented in Brazil. To achieve this goal, two national experiences were studied, namely Câmara de Indenização do Voo 3054 and the Fundação Renova. Based on documentary and bibliographical research, it was found that they can be established through agreements between the companies responsible for the damages and public entities, under judicial oversight, using the so-called Terms of Conduct Adjustment (TAC). As for conflict resolution, various mechanisms and procedures that are suitable for the conflicting situation can be employed, notably mediation, conciliation, and arbitration. It was identified that there are no impediments to the implementation of this institution in the country, as long as there is no violation of the principles enshrined in the legal system, including those applicable to

alternative dispute resolution mechanisms. Furthermore, CRF must operate autonomously from the parties responsible for the damages. In summary, it was concluded that further studies are necessary to delve more deeply into the limitations related to how CRFs function in the national context, especially concerning the Fundação Renova due to the high complexity of its structure.

Keywords: Claims Resolution Facilities. Conflict Resolution. Alternative dispute resolution.

1. INTRODUÇÃO

A resolução de conflitos coletivos representa um dos grandes desafios que se apresentam ao sistema jurídico. Seja em razão de um desastre ambiental, um acidente de grandes proporções ou a veiculação em grande escala de um produto defeituoso, pode ocorrer que uma série de pessoas, coletivamente consideradas, sofram a violação de seus direitos, necessitando de reparação. Em cenários como estes, a abordagem jurídica tradicional muitas vezes se mostra inadequada para fornecer uma resposta eficaz, justa e, ao mesmo tempo, célere a todos os envolvidos.

Diante dessa complexidade, surgem alternativas inovadoras como as *Claims Resolution Facilities* (CRF), que representam uma nova abordagem na busca por uma resolução mais ágil e abrangente de litígios coletivos. As CRF são projetadas para atender às necessidades particulares de cada caso, proporcionando uma via alternativa à litigância tradicional e aos processos judiciais que são, normalmente, longos e onerosos.

Elas têm ganhado destaque, especialmente nos Estados Unidos, onde foram pioneiramente desenvolvidas e implementadas com sucesso em diversos contextos, desde desastres naturais até ataques terroristas. As CRF buscam superar as limitações inerentes aos sistemas judiciais convencionais, promovendo uma abordagem colaborativa entre as partes envolvidas, com a finalidade de alcançar uma reparação mais rápida e eficaz para os danos causados à coletividade.

Apesar de serem pouco exploradas no Brasil, já foram implementadas CRF no país, sendo as principais delas a Câmara de Indenização do Voo 3054 (CI 3054), cuja finalidade é promover a reparação dos danos decorrentes do acidente aéreo envolvendo a empresa TAM, no ano de 2007, e a Fundação Renova, instituída para processar as demandas relativas aos danos resultantes do rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana (MG). Diante disso, considerando que as CRF se tratam de um instituto de origem estrangeira, se faz necessário investigar a forma como elas estão sendo implementadas no contexto nacional.

Nesta perspectiva, o presente estudo possui como objetivo analisar o desenvolvimento das CRF no Brasil, identificando, além disso, alguns dos fatores limitantes à sua implementação. Para tanto, inicialmente, será feita a revisão bibliográfica a fim de compreender o que são as CRF, seu modo de operação e organização. Posteriormente, serão descritas as principais experiências internacionais, com a finalidade de identificar os contextos em que as CRF podem ser instituídas. Por fim, serão descritas e analisadas as CRF nacionais anteriormente citadas, isto é, a CI 3054 e a Fundação Renova. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, será investigada a sua estrutura e modo de funcionamento, objetivando analisar a forma como foram implementadas, bem como as eventuais críticas que

sofreram, através das quais será possível extrair as possíveis limitações relativas ao seu desenvolvimento e operação no país.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

2.1. As *Claims Resolution Facilities*

A fim de compreender como as CRF estão sendo implementadas no Brasil, primeiramente, é necessário abordar a definição do instituto, sua origem, suas funções, seu modo de criação e sua forma de organização. Quanto à sua definição, segundo Francis McGovern (2005, p. 1362), *Claims Resolution Facilities* é um termo genérico referente às entidades que processam reivindicações coletivas feitas contra um fundo de financiamento.

Como explicam Cabral e Zaneti Jr. (2019, p.3), essas entidades possuem o propósito de solucionar conflitos coletivos que, a princípio, seriam processados através do procedimento comum, isto é, pelo judiciário. Sendo assim, conforme os autores, elas operam como um tribunal extrajudicial, já que recebem as demandas de forma direta, realizando juízos cognitivos a respeito das questões fáticas e jurídicas a elas submetidas, decidindo a respeito.

Sendo originárias dos Estados Unidos da América, elas surgiram como uma alternativa ao modelo clássico de litigância até então utilizado, em face da dificuldade enfrentada pela corte estadunidense para lidar com processos complexos (McGOVERN, 2005, p. 1365). Dessa forma, as CRF foram idealizadas com o objetivo de promover a eficiência processual, ao possibilitar o processamento das reivindicações de forma menos custosa em detrimento ao próprio judiciário (PETERSON, 1990, p. 113).

Em geral, a principal finalidade das CRF é, mediante uma situação conflituosa, determinar o total de danos causados e repará-los, ou então alocar os recursos de um fundo pré-estabelecido. De qualquer forma, pressupõem a criação de um fundo de financiamento, seja ele público ou privado, que será posteriormente utilizado para a compensação ou reparação dos danos coletivos (McGOVERN, 2005, p. 1363). Para tanto, a CRF deve estabelecer os critérios e procedimentos necessários para que as vítimas possam pleitear e obter a sua indenização, ou seja, devem instituir um sistema indenizatório.

Tais procedimentos envolvem mecanismos adequados de resolução de disputas, como a negociação e a mediação, ou qualquer outro meio que se adeque à situação conflituosa, que podem ser utilizados de forma sequenciada a fim de se obter a melhor solução. Por esse motivo, as CRF estão intimamente relacionadas com o *Dispute System*

Design (DSD),¹ método comumente utilizado para a construção de sistemas alternativos adequados de resolução de disputas.

Independentemente dos mecanismos e procedimentos decisórios que adotar, as CRF se caracterizam por, em muitos casos, estabelecer categorias de compensação em seu modo de organização, sendo definido um teto de pagamento individual, bem como atribuindo quantias fixas para diferentes tipos de vítimas. Isso significa que pessoas que se enquadram na mesma categoria receberão a mesma indenização, ainda que capazes de provar que sofreram danos que dariam ensejo a um montante superior (AYRES, 1990, p. 153).

Conforme Cabral e Zaneti Jr. (2019, p. 5), embora aceitar o pagamento nessas condições permita que as vítimas sejam compensadas rapidamente, isso também significa que elas não poderão contestar posteriormente a validade ou a abrangência do acordo perante o tribunal. Além disso, ao aceitar, as vítimas renunciam a qualquer possibilidade de receber indenizações adicionais ou de renegociar os termos do acordo. Tal questão será melhor abordada mais adiante, ao tratarmos as limitações impostas ao instituto.

Já no que tange à sua forma de criação, conforme leciona Francis McGovern (2005, p. 1367-1368), as CRF podem ser criadas por lei, ato administrativo ou por decisão judicial. Além disso, podem também ter base consensual, sendo constituídas a partir de negócios jurídicos, denominados, em inglês, *settlement* (SMITH, 1990, p. 28). Esta questão também será retomada ao analisarmos as CRF que foram implementadas no Brasil.

Por fim, quanto à forma em que são organizadas, segundo Cabral e Zaneti Jr. (2019, p. 6), nos Estados Unidos as CRF variam significativamente, podendo assumir o formato de *trusts* ou *settlement funds*. Conforme McGovern (2005, p. 1368), até mesmo os escritórios de advocacia podem operar como *facilities*, sendo responsáveis pela negociação e alocação dos recursos. Entretanto, como explicam Cabral e Zanetti (2019, p. 6), a forma mais comum utilizada é a constituição de uma pessoa jurídica, sendo ela responsável por receber e processar as demandas, promovendo o ressarcimento ou a tutela da obrigação.

No tópico seguinte, com a finalidade de aprofundar a compreensão sobre o modo como as CRF operam e sobre os tipos de conflitos que processam, serão abordadas as principais experiências implementadas no exterior, sendo delas extraídas informações que posteriormente auxiliarão no entendimento da implementação do instituto no Brasil.

¹ Segundo Diego Faleck (2018), o Dispute System Design se trata de um método que orienta a organização deliberada de procedimentos e mecanismos processuais a fim de desenvolver um sistema adequado de resolução de disputas.

2.2. A implementação das Claims Resolution Facilities em diferentes contextos: experiências internacionais

Tendo como base as experiências internacionais relacionadas às *Claims Resolution Facilities*, é possível identificar os diferentes tipos de contexto em que elas podem ser desenvolvidas e as diversas formas em que podem operar. Dessa forma, este tópico possui a finalidade de abordar, brevemente, algumas entidades implementadas nos Estados Unidos com o intuito de exemplificar situações fáticas que podem dar ensejo à criação de uma CRF.

Uma das CRF mais emblemáticas e que serve, até os dias de hoje, como modelo para o desenvolvimento de outras é a *09/11 Fund*, denominada em português como Fundo de Indenização às vítimas do 11 de Setembro. Como indica seu nome, ela foi implementada com a finalidade de promover a compensação às vítimas dos ataques terroristas praticados pela *Al-Qaeda*, em 11 de setembro de 2001. Os atentados ocorridos em Nova York, Washington D.C e na Pensilvânia provocaram a morte de 2.977 pessoas, sendo que 2.753 delas perderam suas vidas no choque intencional entre os aviões das companhias aéreas American Airlines e United Airlines, sequestrados pelos responsáveis pelos ataques, contra as torres do World Trade Center (CLINTON, 2016, p. 227).

Conforme Feinberg (2006), administrador do fundo, a *09/11 Fund* foi instituída mediante lei, a qual determinou os critérios a serem considerados para o cálculo das indenizações. Segundo o autor, no desenvolvimento e na execução da CRF, uma das principais preocupações foi o estabelecimento de um procedimento devido e transparente, sendo este um fator essencial para a aderência dos sobreviventes e dos familiares das vítimas ao programa. Dessa forma, houve a criação de um sistema simples, mas que apesar de não ser tão burocrático, possibilitava a ausência de fraudes e garantia que as indenizações fossem efetivamente distribuídas.

Para aderir ao fundo, era necessário responder a um questionário que contava com perguntas gerais relacionadas aos dados pessoais, como nome e endereço, e questões emocionais, existindo um espaço no qual os participantes podiam escrever "aquilo que os números não transmitiriam". Com essa iniciativa, a ideia era tornar o modelo mais pessoal, gerando a confiança entre as partes. Posteriormente, eram realizadas reuniões com as vítimas, de forma coletiva e individual, todas regidas pela informalidade, sendo cada caso considerado de acordo com suas especificidades (VASCONCELOS; OROSO, 2020, p. 5).

Tendo em vista os resultados que obteve, a iniciativa foi considerada um grande sucesso. Ao final do programa, 97% dos impactados aderiram ao fundo, sendo distribuído, aproximadamente, o valor de 6 bilhões de dólares a título de compensação (FEINBERG, 2006, p. 1872).

Outra importante CRF é a *Alabama DDT Settlement Fund*, implementada para possibilitar a reparação dos danos ambientais e patrimoniais causados pela *Olin Corporation*, uma fabricante americana de munições, cloro e hidróxido de sódio. A empresa foi a responsável pela contaminação do rio Tennessee, ao permitir o escape de uma substância conhecida como "DDT" (diclorodifeniltricloroetano). Os moradores da região alegam que, em função do vazamento, estavam sofrendo danos patrimoniais e tendo a saúde afetada, já que os peixes do rio, por eles consumidos, estavam contaminados.

Em razão disso, no ano de 1983, cerca de dez mil pessoas buscaram reparação pela via judicial. Haja vista a conexão entre os casos, o juiz determinou a realização de um julgamento conjunto no tribunal (VASCONCELOS; OROSO, 2020, p. 5).

Entretanto, antes da realização do julgamento, as partes firmaram um acordo, o qual previa a resolução dos conflitos de forma extrajudicial. Sob a condução do professor Francis McGovern, foi criada a CRF em questão. Segundo McGovern (1990, p. 65), as decisões relativas ao pagamento das indenizações eram individualizadas, levando em consideração fatores objetivos, tais quais o nível de exposição à contaminação e o histórico médico, concedendo tratamento diferenciado para adultos e crianças no que se refere à alocação financeira. Ocorre que a implementação da *facilitie*, além de lenta e custosa, não satisfaz a todos os atingidos. Por esse motivo, não é considerada um grande sucesso.

Por fim, em um cenário totalmente diferente, há a CRF denominada *GM Ignition Compensation*, cujo design foi idealizado pelo professor Feinberg. A necessidade de implementá-la decorreu dos diversos acidentes ocorridos em razão de um defeito no interruptor de ignição em veículos produzidos pela fabricante *General Motors*.

Em sua execução, foram estabelecidas três categorias de reivindicações elegíveis para a reparação, sendo elas: a) as que envolviam lesões físicas resultando em quadriplegia, paraplegia, amputações duplas, dano cerebral permanente ou queimaduras graves; b) as que abrangiam lesões físicas que exigiram hospitalização ou tratamento médico ambulatorial dentro de 48 horas do acidente ; e c) casos de morte (BAKER; SILVER, 2021, p. 51).

Conforme o protocolo publicado pela *General Motors*, os procedimentos para participar da CRF envolviam o preenchimento de um formulário especificando a situação e comprovando a elegibilidade para o recebimento da indenização. Além disso, os impactados que se enquadravam nas categorias 01 ou 03 poderiam solicitar a realização de reuniões individuais, seja pessoalmente ou por telefone, com o administrador da entidade, antes que fosse definido o valor a ser pago.

Em face do exposto, nota-se que as *Claims Resolution Facilities* podem ser implementadas em diversos contextos, seja para reparar os danos decorrentes de um ataque

terrorista, de uma contaminação ambiental ou de acidentes atrelados a relações de consumo. Sendo assim, podem ser aplicadas em diferentes situações, bastando que existam danos coletivos e que sejam identificados os seus responsáveis.

Quanto à forma em que operam, há a definição de categorias de elegibilidade e, em alguns casos, categorias de danos. Além disso, há a preocupação com a participação das vítimas nos procedimentos, sendo feitas reuniões individuais e coletivas.

2.3. As Claims Resolution Facilities no Brasil

Apesar de as CRF ainda serem pouco utilizadas no Brasil, há duas experiências principais significativas já implementadas no país: a Câmara de indenização do Voo 3054 (CI 3054), desenvolvida para tratar os conflitos decorrentes do acidente ocorrido com o avião da companhia aérea TAM, no ano de 2007; e a Fundação Renova, instituída para a execução dos programas de reparação dos danos resultantes do rompimento da Barragem de Fundão, em Mariana (MG), no ano de 2015.

Diante disso, o objetivo deste subcapítulo é investigar a implementação de tais CRF, sendo analisados a sua forma de constituição e operação, bem como as eventuais críticas que sofreram, visando identificar, respectivamente, como o instituto tem sido implementado no país e quais são as suas possíveis limitações.

2.3.1. A Câmara de indenização do Voo 3054

No dia 17 de julho de 2007, o Brasil testemunhou uma das maiores tragédias da aviação civil em sua história, quando o Voo 3054 da TAM Linhas Aéreas, um *Airbus A320*, saiu da pista do Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. O acidente resultou em 199 vítimas fatais, entre passageiros e pessoas em solo, causando danos significativos à infraestrutura do aeroporto, haja vista o choque com o prédio. Conforme Diego Faleck (2009, p. 10), este é, sem dúvidas, um exemplo extremo de conflito coletivo, considerado por muitos, naquela época, um problema que não poderia ser tratado amigavelmente, cabendo apenas a via judicial.

Entretanto, neste cenário trágico, surgiu a necessidade de buscar formas eficazes de garantir justiça e reparação às vítimas e suas famílias. Foi então que surgiu a ideia de realização de um projeto sem precedentes no Brasil, isto é, a implementação da Câmara de Indenização do Voo 3054, uma *Claim Resolution Facility* que processaria as reclamações relativas ao desastre. O projeto envolvia a participação de diversos órgãos públicos, da empresa responsável pelos danos e das vítimas.

Conforme Óstia (2014, p. 177), com o intuito de instituir a CRF, a Secretaria de Direito Econômico (SDE) apresentou a proposta inicial às demais autoridades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), entre elas o Ministério Público do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública e o PROCON. Sendo aprovado por eles, o projeto foi apresentado aos familiares das vítimas, que estavam organizados em uma associação denominada AFAVITAM, e às empresas responsáveis pelos pagamentos das indenizações. Após a realização de inúmeras reuniões e negociações, foi firmado um acordo através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Faleck (2009, p. 30), um dos idealizadores do projeto, alega que o convencimento das partes, especialmente das empresas, enfrentou bastante resistência, tendo em vista as naturais dúvidas relativas à eficácia e eficiência da iniciativa. Por esse motivo, a CI 3054 foi inaugurada apenas em 24 de abril de 2008, nove meses após a ocorrência da tragédia. Neste ponto, muitos dos familiares das vítimas já haviam se decidido pela adoção da via judicial, tendo sido ajuizadas aproximadamente 80 ações relativas ao acidente. Posteriormente, estes aderiram à CI.

Para cumprimento do acordo, foi idealizado e desenvolvido um sistema de resolução de disputas, utilizando-se dos conceitos do *Dispute System Design*, com a finalidade de receber as reclamações e promover o pagamento das indenizações. O sistema em questão, segundo Faleck (2009, p. 29), era composto principalmente pelo mecanismo de mediação.

Para realizar os procedimentos, a CI 3054 instalou duas Centrais de Atendimento, uma na cidade de São Paulo/SP e outra em Porto Alegre/RS, onde eram feitas as reuniões (FALECK, 2009, p. 30). Os impactados que demonstravam interesse em aderir ao sistema, inicialmente, deveriam preencher um formulário de ingresso, apresentando os documentos que comprovassem sua legitimidade para a participação no programa, como certidões de casamento etc.

Em momento posterior, eram iniciadas as reuniões que contavam com a participação dos beneficiários, assistidos ou não por advogados, os representantes da TAM, e funcionários da CI, que agiam como mediadores. Segundo Faleck (2009, p. 30), estes sempre atuavam de modo imparcial. O objetivo dessas reuniões era coletar informações e definir os valores a serem pagos, sendo oferecida uma proposta, cujos cálculos eram feitos com base em parâmetros referenciais, isto é, na jurisprudência do STJ. (OSTIA, 2014, p. 179)

Além disso, a CI 3054 também contava com o Conselho Arbitral Consultivo (CAC), que era composto pelos órgãos de proteção do consumidor que participavam da Câmara. As partes podiam recorrer a ele nas hipóteses em que surgiam controvérsias nas negociações,

situação na qual o CAC emitia pareceres não vinculativos, permitindo que as partes retornassem às negociações.

As atividades da Câmara de Indenização do Voo 3054 foram encerradas em julho de 2009, tendo como resultados 92% de soluções alcançadas. Segundo a notícia veiculada pelo jornal Folha (2009), 55 dos 59 casos foram negociados, o que fez da Câmara um sucesso.

Deste modo, a CRF utilizou a mediação como procedimento para promover a indenização aos familiares da vítima, de forma simples. Em geral, a experiência foi bem-sucedida, já que operou sem intercorrências, atingindo sua finalidade sem receber críticas expressivas. A Fundação Renova, ao contrário, tem sofrido uma série de críticas, especialmente por parte do Ministério Público, direcionadas principalmente ao Programa de Indenização Mediada (PIM), como será abordado no tópico seguinte.

2.3.2. Fundação Renova

A tragédia ocorrida em Minas Gerais, em 5 de novembro de 2015, envolvendo o rompimento das barragens de Fundão e Santarém da empresa Samarco S/A, pertencente à Companhia Vale do Rio Doce e BHP Billiton, ganhou destaque devido às sérias consequências socioambientais. Cerca de 34 milhões de m³ de rejeitos foram lançados no meio ambiente, afetando Bento Rodrigues e outros distritos, além de contaminar rios como o Gualaxo do Norte, o Rio Doce e o do Carmo (LOPES, 2016, p. 4).

A barragem de Fundão continha cerca de 50 milhões de m³ de resíduos sólidos de mineração, como ferro e manganês. Segundo Gonçalves, Vespa e Fusco (2016, p. 70), a principal causa do desastre seria a utilização do método de aterro hidráulico, mais antigo e mais barato. A adoção de técnicas mais modernas de filtragem e manutenção adequada das barragens, juntamente com o estabelecimento de planos emergenciais e a fiscalização mais rígida, poderiam evitar o desastre, porém tais medidas não foram observadas pelas empresas.

Conforme o laudo técnico do IBAMA (2016), os impactos ambientais foram gravíssimos, provocando a destruição de hectares de matas ciliares e a contaminação de mais de 600 km de rios, prejudicando a biodiversidade. Além disso, a qualidade da água ficou comprometida, levando ao fim do abastecimento de água em várias cidades e causando prejuízos de mais de 20 bilhões de reais.

O distrito de Bento Rodrigues foi o mais afetado, gerando perdas econômicas e emocionais para os habitantes, que ficaram desabrigados. Além dos danos diretos, muitos trabalhadores também foram impactados, visto que dependiam dos rios para subsistência.

Neste contexto, diversas ações judiciais relativas à tragédia foram propostas. Considerando a urgência da reparação dos danos e a necessidade da celeridade processual, foi realizada, na Ação Civil Pública n. 006975861.2015.4.01.3400, ajuizada pela Advocacia Geral da União e pelos órgãos de representação dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a proposta da realização de um acordo. A finalidade deste seria proporcionar a reparação pela via extrajudicial.

Sendo assim, em 02 de março de 2016, foi assinado um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), entre a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Nele, foi determinada a criação da Fundação Renova, uma organização privada, sem fins lucrativos, que seria instituída e mantida pelas empresas causadoras do dano, tendo como objetivo a execução de 42 programas de natureza socioeconômica e socioambiental, cujo intuito é a promoção da reparação e a compensação de todos os danos ocasionados nas áreas impactadas pelo rompimento da barragem (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Segundo consta no site da Fundação, os programas por ela executados foram divididos em três eixos temáticos, sendo eles: a) pessoas e comunidades, que possui como frentes de atuação questões como a identificação e indenização dos impactados, educação, cultura, saúde e bem-estar, tendo o Programa de Indenização Mediada (PIM) como o principal deles; b) terra e água, focado no uso do solo, gestão hídrica, biodiversidade etc.; e c) reconstrução e infraestrutura, cujos objetivos são o reassentamento, contenção de rejeitos, dentre outros (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Especificamente, em relação ao pagamento das indenizações relativas aos danos materiais suportados pelos atingidos, foi instituído o PIM. Para a execução do referido programa, foram instalados os chamados Centros de Indenização Mediada (CIM) nas regiões diretamente impactadas, sendo o local onde transcorreria o processo indenizatório.

Para participar, foi necessário que a vítima fornecesse as informações sobre os danos sofridos. Estas foram organizadas através de um cadastro (PG001), de adesão voluntária, construído com a participação de órgãos governamentais, como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Social etc., sendo implementado e acompanhado pela Fundação Renova (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Em seguida, após a fase de cadastramento, a Fundação promovia a formulação da proposta indenizatória. Para tanto, segundo informa a Renova, o atingido tinha uma reunião com um mediador neutro e independente, tendo como finalidade principal a compreensão do caso, bem como o entendimento de questões relativas à fase de cadastro. Caso não fosse possível realizar toda a coleta dos dados necessários, seriam promovidas outras reuniões

com a finalidade de sanar dúvidas e preencher as eventuais lacunas (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Em outra reunião com a presença do atingido, seus representantes legais, a Renova e um mediador neutro, era feita a apresentação da proposta indenizatória inicial, sendo o valor da indenização fixado com base em uma matriz de danos pré-estabelecida pela Fundação. Feita a proposta, o impactado tinha o prazo de 15 dias para assinar ou não o acordo extrajudicial (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Dessa forma, o sistema indenizatório PIM adota a ferramenta de mediação para a fixação do valor da indenização, contando com a participação de mediadores neutros e imparciais. A Renova alega que, apesar de o valor ser fixado por ela, a pessoa atingida tem participação ativa em todo o procedimento, podendo influenciar na realização de ajustes nos acordos (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

No entanto, a mediação praticada pela Fundação Renova foi alvo de várias críticas, especialmente por parte do Ministério Público. Um dos pontos problemáticos está relacionado à participação da vítima, visto que não existiria, na realidade, uma discussão sobre os valores a serem pagos, já que estes eram fixados com base em uma matriz de danos pré-estabelecida. Ao impactado cabia apenas aceitá-la ou recusá-la, sendo como um contrato de adesão.

O principal problema, neste contexto, não é a fixação da matriz de danos, mas sim a ausência da participação popular em sua definição. Segundo os relatórios de acompanhamento Ramboll (2019) e FGV (2018), a participação das vítimas no processo de constituição da matriz é inexpressivo. Além disso, há na matriz a insuficiência no reconhecimento de danos pelo desastre, bem como os valores estão inadequados (RAMBOLL, 2019).

Ademais, o Parecer nº 279/2018 do MPF e MPMG também concluiu que não são fornecidas às vítimas informações claras sobre a matriz de danos, assim como sobre os critérios de elegibilidade do programa. Ainda, identificou que os atingidos não reconhecem os mediadores atuantes como imparciais, já que são contratados pela Fundação Renova.

Neste contexto, é de suma importância ressaltar que a mediação, conforme Fernanda Tartuce (2020, p. 189), é um processo consensual em que um mediador imparcial facilita a comunicação entre as partes em disputa, buscando soluções produtivas para os impasses. A autora destaca que o mediador não impõe decisões, mas ajuda as partes a chegarem a um consenso, ampliando a percepção da situação.

No mesmo sentido, a Lei n.13.140/2015, define a mediação como uma atividade técnica exercida por um terceiro imparcial, escolhido pelas partes, para auxiliar na

identificação de soluções consensuais. Logo, a imparcialidade do mediador é fundamental, como aponta Fernanda Levy (2013, p. 58), para garantir que ele atue como um facilitador, acolhendo os mediandos e promovendo a comunicação eficaz entre eles.

Tartuce (2020, p. 158) aponta que a mediação deve ser um processo colaborativo em que as partes alcancem conjuntamente uma solução equilibrada. Contudo, no PIM, a falta de espaço para discussões, assim como a pressão econômica sobre os impactados resultam na aceitação de propostas desfavoráveis. Além disso, a Fundação Renova é criticada por fornecer informações equivocadas, como o prazo prescricional, influenciando as decisões dos atingidos (MPF, 2018).

Além da questão relativa à mediação, há outros problemas envolvendo a CRF apontados pela doutrina e pelo Ministério Público, especialmente relativos à autonomia e legitimidade da Renova. O Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) solicitou à 12ª Vara Federal de Minas Gerais a extinção da Fundação Renova, baseando seu argumento na falta de independência e autonomia da entidade em relação às empresas causadoras dos danos. Isso porque a maioria dos membros da diretoria e conselhos da Renova estaria ligada às empresas, enquanto os atingidos têm pouca participação, o que compromete a imparcialidade.

O MP argumenta que a estrutura da Fundação Renova, sem independência e com desvios de finalidades, é inconstitucional e ilegal. Isso não é razoável diante dos direitos fundamentais, direitos humanos, dignidade humana e ambiental, além do devido processo legal. O MP destaca que permitir que a Fundação, responsável pela reparação dos danos socioambientais de um grande desastre, seja controlada pelas empresas causadoras dos danos é como permitir que acusados em processos possam decidir sobre os direitos de suas vítimas (MPMG, 2021).

Portanto, para o MP, a continuação da Fundação Renova é inviável devido à influência das empresas nos órgãos decisórios, que resulta em uma gestão desfavorável para as vítimas. Isso compromete a efetividade do sistema de indenização, transformando-o em uma ferramenta que beneficia as empresas e limita suas responsabilidades. O MP ressalta que um sistema de indenização eficaz deve ser autônomo e imparcial, o que não ocorre na Fundação Renova (MPMG, 2021).

O processo foi suspenso pelo STJ em 2021 e, atualmente, a Fundação Renova ainda está em operação, efetuando o pagamento das indenizações e executando os demais programas. Haja vista a complexidade da CRF, em função do incalculável número de danos e as diversas medidas necessárias para repará-los, é inviável realizar a análise de todas elas nesta pesquisa, sendo necessário maior aprofundamento em trabalhos futuros.

2.4. Considerações sobre a Câmara de Indenização do Voo 3054 e a Fundação Renova

Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, tanto a Câmara de Indenização do Voo 3054 quanto a Fundação Renova foram instituídas mediante a realização de um acordo, sendo assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Este possui como fundamento jurídico o §6º do art. 5º da Lei 7.347/85² (Lei da Ação Civil Pública), podendo ser definido, segundo Rojas e Pereira (2018), como um instrumento extrajudicial, proposto por órgãos públicos às empresas poluidoras e/ou violadoras de direitos transindividuais, com o intuito de promover a reparação dos danos causados por elas.

Por conseguinte, tanto em seu desenvolvimento como em sua implementação, em ambas as experiências, as CRF contaram com a participação de órgãos públicos, especialmente o Ministério Público.

Entretanto, elas se diferem substancialmente nos tipos de conflito que visam processar. A CI 3054 foi idealizada como resposta aos danos decorrentes de acidente aéreo, ou seja, envolve relações de consumo, sendo as vítimas determinadas. Já a Renova, foi criada para o processamento das demandas relativas aos danos ocorridos em função de um desastre ambiental de gigantescas proporções, que afetou um número indeterminado de vítimas.

Nesse sentido, diferentemente das demais CRF abordadas neste trabalho, a Fundação Renova se caracteriza por promover não apenas o pagamento das indenizações, mas também por buscar executar a reparação de todos os danos causados, inclusive os ambientais, através dos 42 programas que instituiu. Seja em razão da magnitude dos danos ou dos diversos programas que comporta, a Fundação Renova é uma CRF de extrema complexidade, haja vista o tipo de conflitos que envolve.

Segundo Edilson Vitorelli (2018, p. 3), os conflitos decorrentes do desastre de Mariana podem ser classificados como litígios coletivos irradiados. Isso porque possuem elevada conflituosidade, já que as lesões sofridas diferem em modo e intensidade, potencializando as diferenças nas pretensões das vítimas. Por esse motivo, o contexto da Fundação Renova é muito mais complexo do que o da CI 3054, o que justifica o número de críticas recebidas pela primeira, ao passo que a segunda foi encerrada com sucesso.

² *In verbis*: “§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Sendo assim, nota-se que, obviamente, os tipos de conflitos influenciam na forma de desenvolvimento, implementação e operação das CRF. Nesse contexto, como apontam Cabral e Zaneti Jr. (2018, p. 6), a classificação da tipologia de litígios coletivos de Edilson Vitorelli pode ser muito útil para a definição do formato e das funções de uma CRF. Quanto maior a complexidade do conflito, maiores serão os desafios enfrentados pela Entidade, sendo necessário um *design* próprio e adequado à cada situação.

2.5. A implementação das *Claims Resolution Facilities* no Brasil e suas limitações

No que se refere à implementação das CRF no Brasil, conforme já demonstrado com base nos casos narrados, esta é totalmente viável, não existindo óbices legais. Ao contrário, haja vista a consolidação da justiça multiportas no país, a utilização de formas alternativas de resolução de disputas são incentivadas, considerando a busca por respostas mais adequadas e céleres aos conflitos. Sendo assim, é lícito que as CRF sejam criadas e implementadas através de iniciativa judicial, acordos ou por convenções processuais, através dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

Entretanto, as limitações podem estar presentes na forma de desenvolvimento e operação das CRF, não podendo os procedimentos adotados confrontarem os direitos e princípios consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro. É justamente nesse sentido que a Fundação Renova sofreu tantas críticas, especialmente relacionadas à forma de operação do PIM, já que a mediação por ela praticada não se mostra imparcial, resultando em acordos desfavoráveis às vítimas, violando direitos.

Além disso, há também a questão da necessidade de autonomia da CRF. Mesmo que sejam financiadas pelos causadores do dano, como no caso da CI3054 e da Fundação Renova, é de máxima importância que as CRF operem de forma autônoma, justamente para garantir a imparcialidade. Possibilitar que os causadores dos danos promovam sua reparação significa permitir que eles gerenciem os direitos das próprias vítimas.

Sendo assim, no desenvolvimento, implementação e operação de uma CRF, para que ela seja legítima, é imprescindível a observância dos princípios legais, especialmente aqueles elencados no art. 166 do CPC, relativos à conciliação e a mediação, já que são compostas por mecanismos como estes. São eles: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada. Ademais, naturalmente, é necessário que sejam respeitados os demais princípios processuais e constitucionais, garantindo que os direitos das vítimas sejam efetivados e promovendo o acesso à justiça de forma efetiva.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As *Claim Resolution Facilities* se apresentam como uma alternativa inovadora para o processamento de conflitos coletivos. Ainda que bastante difundidas em outros países, especialmente nos Estados Unidos, onde se originaram, elas são pouco exploradas no Brasil, apesar de já terem sido implementadas no país.

Diante disso, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar a implementação do instituto no contexto nacional, averiguando a forma como foram desenvolvidas e estão sendo operacionalizadas, haja vista se tratar de um instituto de origem estrangeira. Para tanto, foram estudadas a Câmara de Indenização do Voo 3054 (CI 3054) e a Fundação Renova, desenvolvidas, respectivamente, para o processamento das demandas decorrentes do acidente aéreo envolvendo a empresa TAM, no ano de 2007, e o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG), ocorrido em 2015.

Com base nestes casos, concluiu-se que as CRF podem ser instituídas no Brasil através de acordos entre as empresas causadoras dos danos e órgãos públicos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, sob supervisão judicial. Não foram identificados óbices à aderência ao instituto, especialmente porque, com a consolidação da justiça multiportas no Brasil, há o incentivo à adoção dos mecanismos alternativos de resolução de disputas sempre que possível.

Entretanto, há limitações no que tange a forma como as CRF operam e são desenvolvidas. A depender da forma como os procedimentos são conduzidos, pode ocorrer a violação de princípios consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro, como o princípio da imparcialidade, autonomia da vontade e, até mesmo, acesso à justiça. Além disso, pode ser que sejam violados direitos fundamentais.

Para evitar tais violações, concluiu-se que é fundamental que a CRF, quando instituída, opere de forma autônoma em relação aos causadores dos danos, o que não se verificou, por exemplo, no caso da Fundação Renova.

Em resumo, considerando a novidade do tema e, principalmente, o fato de a Fundação Renova ser extremamente complexa e ainda não ter sido encerrada, estando em operação, se faz necessária a ampliação dos estudos relativos a ela, a fim de identificar e abordar, de forma mais aprofundada, as limitações que se apresentam à implementação das CRF no Brasil. Além disso, também seria interessante a análise dos benefícios apresentados pelas CRF em detrimento ao processo coletivo judicial.

4. REFERÊNCIAS

AYRES, Ian. Optimal pooling in claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n. 4, p. 159-174, set./nov. 1990.

BAKER, Lynn; SILVER, Charles. In Defense of Private Claims Resolution Facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 84, n. 2, p. 45-72, ago. 2021.

BRASIL. *Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. In: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Minas Gerais, 2015. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias_ambientais/laudo_tecnico_preliminar.pdf. Acesso em 12 jun. 2023.

CABRAL, Antonio. ZANETI JR, Hermes. Entidades de Infraestrutura Específica para a Resolução de Conflitos Coletivos: As Claims Resolution Facilities e sua Aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, [s.l.], v. 287, n. 10, p. 445-483, jan. 2019.

CLINTON, Hillary Rodham. *Escolhas difíceis*. Tradução: George Schlesinger. São Paulo: Globo, 2016.

FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, Porto Alegre e Curitiba, ano V, n. 23, p. 7-32, jun./set. 2009.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FEINBERG, Kenneth R. *What is life worth?: The inside story of the 9/11 fund and its effort to compensate the victims of September 11th*. Nova York: Public Affairs, 2006. E-book.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Análise das Matrizes de Danos no Contexto da Reparação do Desastre do Rio Doce*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

FUNDAÇÃO RENOVA. *A Fundação*. [S.l.], 2023. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Programa de Indenização Mediada: definição do programa*. Belo Horizonte: Renova, 2017. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org>. Acesso em: 29 jul. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Requerimento de indenização*. [S.l.], 2023. Disponível em: <https://spa.fundacaorenova.org/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Sobre o Termo*. [S.l.], 2023. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/sobre-o-termo/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

GONÇALVES, Eduardo; VESPA, Talyta; FUSCO, Nicole. Tragédia Evitável. *Revista Veja*. Minas Gerais, Edição 2.452, ano 48, nº 46, p. 70-71, jan. 2015.

LEVY, Fernanda Rocha Lourenço. *Cláusulas escalonadas: a mediação comercial no contexto da arbitragem*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES, Luciano. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. *Sinapse Múltipla*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 1-14, jul. 2016.

McGOVERN, Francis. Dispute System Design: the United Nations Compensation Commission. *Harvard Negotiation Law Review*, Cambridge, v. 14, n. 171, p. 171-193, out. 2009.

McGOVERN, Francis. The Alabama DDT settlement fund. *Law and Contemporary Problems*, v. 53, n. 4, p. 61-78, set./nov. 1990.

McGOVERN, Francis. The What and Why of Claims Resolution Facilities. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 57, n. 13, p. 1361-1389, abr. 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) et al. Parecer n. 279/2018, 2018. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>. Acesso em: 01 ago. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) et al. Recomendação Conjunta n. 10 de 26 de março de 2018, 2018. Disponível em: www.mpf.mp.br/mg/sala-deimprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova . Acesso em 15 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) et al. Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018 . Disponível em: www.mpf.mp.br/mg/sala-deimprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova . Acesso em 02 ago. 2023

MPMG. *MPMG pede na Justiça extinção da Fundação Renova*. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-pede-na-justica-extincao-da-fundacao-renova>. Acesso em: 01 ago. 2023.

OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. 2014. 231 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PETERSON, Mark A. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n.4, p. 113-136, set./nov. 1990.

RAMBOLL. Monitoramento do Programa 02. Programa de Indenização Mediada (PIM). Nov. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll> . Acesso em: 02 ago. 2023.

ROJAS, Claudia Marcela Orduz; PEREIRA, Doralice Barros. As veias abertas: o rompimento da barragem de Fundão/MG e o modus operandi da Samarco (Vale/BHP Billiton). *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 41, p. 223-236, jul/dez. 2018

SMITH, Marianna. Resolving asbestos claims: the Mannville Personal Injury Settlement Trust. *Law and Contemporary Problems*, Durham, v. 53, n.4, p.27-36, set./nov. 1990.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Cíveis*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. Revista de Processo, [s.l.], v. 306, n. 2, p. 347-366, ago. 2020.

VITORELLI, Edilson. Levando os Conceitos a Sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2019.

Contatos: ipaduvesi@gmail.com e edilsonvitorelli@gmail.com