

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ENTRE A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A PETROBRAS PARA INDENIZAR 1.894 PESCADORES, MARICULTORES, MARISQUEIROS E VENDEDORES AMBULANTES COM R\$ 7.750.950,00 EM DECORRÊNCIA DO VAZAMENTO DE OLÉO DA PLATAFORMA DA PETROBRAS P-53, EM ABRIL DE 2019.

Raphaela Jahara

Cintia Guedes

Raquel Ramos

Defensoras Públicas do Estado do Rio de Janeiro

01. Introdução:

No dia 03/04/2019, um vazamento de aproximadamente 122m³ de óleo oriundo da plataforma da PETROBRAS P-53, unidade situada no Campo de Marlim Leste, Bacia de Campos, Rio de Janeiro, ocorrido em 25/03/2019, atingiu a zona costeira dos municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e Armação de Búzios, todos no Estado do Rio de Janeiro, conforme as notícias abaixo, veiculadas pela mídia local.

Diante do evento, pescadores, marisqueiros e maricultores das cidades de Arraial do Cabo, Armação de Búzios e Cabo Frio ficaram impedidos de exercer a pesca, o extrativismo de mariscos e a maricultura (criação de plantas e animais marinhos para consumo humano) no período de suspensão das atividades pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que durou 60 dias. Do mesmo modo, os ambulantes do Município de Arraial do Cabo, com atividades nas praias Prainha, Prainhas do Pontal do

Atalaia, Praia do Forno e Praia dos Anjos não puderam vender seus produtos nos dias 02, 03, 04, 05 e 06 de abril de 2022.

Em 17 de abril de 2019, a Petrobrás buscou contato com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, através do 3º Núcleo Regional de Tutela Coletiva, solicitando informações sobre a procura de possíveis prejudicados pelo vazamento da P-53. Após uma reunião inicial com a empresa, a Defensoria Pública (Coordenação de Saúde e Tutela Coletiva, Coordenação do Interior, Coordenação Cível e 3º Núcleo Regional de Tutela Coletiva) foi até as sedes das colônias de pescadores dos 3 Municípios atingidos pelo óleo na costa, para entender as demandas e prejuízos dos marisqueiros, pescadores, maricultores e ambulantes.

Nessa linha, todos os pedidos relacionados a danos ambientais reflexos (isto é, prejuízos a particulares experimentados em decorrência do dano ambiental difuso), relacionados a essa população vulnerável, foram endereçados pela Petrobrás para acordos a serem celebrados com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

A estratégia implementada junto à Petrobras foi a de efetuar as negociações em duas etapas. A primeira, voltada à análise e ao atendimento dos pleitos de pescadores, marisqueiras e maricultores, e a segunda, destinada à apreciação e discussão dos requerimentos indenizatórios formulados por vendedores ambulantes das praias do Município de Arraial do Cabo atingidas pelo óleo.

O Termo de Ajustamento de Conduta - "TAC dos Pescadores", celebrado em 05/08/2019, previu o pagamento de indenizações no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) a cerca de 1.900 pescadores(as) e marisqueiros(as) pela impossibilidade de pescar por cerca de 30 dias e R\$ 9.000,00 (nove mil reais) a aproximadamente 50 maricultores(as) que tiveram sua produção suspensa por cerca de 60 dias. Todos

identificados por critérios objetivos, definidos em consenso entre a Petrobras e a Defensoria Pública do Estado do RJ.

O segundo TAC, o “dos Ambulantes”, foi celebrado em 24/01/2020 com o mesmo objetivo e estabeleceu o pagamento de R\$ 800,00 (oitocentos reais) a cerca de 250 ambulantes do município de Arraial do Cabo pelos quatro dias em que as praias estiveram com sujas de óleo e sem frequentadores.

A verba indenizatória acordada levou em consideração a realidade das atividades desempenhadas nas localidades atingidas, a jurisprudência do STJ e em dados existentes acerca da renda dos prejudicados. O pagamento das indenizações de forma extrajudicial assegurou de maneira célere a reparação dos danos causados por esse incidente. Com relação ao desafio de definir o período em que as atividades ficaram suspensas, a negociação se pautou em documentos oficiais de órgãos ambientais e demais órgãos de fiscalização e na oitiva dos impactados.

Toda negociação, desde as primeiras reuniões, foi registrada em atas e através de troca de e-mails. O TAC em análise foi objeto do *podcast* "Acesso à Justiça", da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro¹.

02. Metodologia:

Para indenizar os pescadores, marisqueiros e maricultores, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro inicialmente realizou algumas reuniões com a PETROBRAS para definição do interesse da empresa e das possibilidades de composição. Depois, foram feitas assembleias e reuniões entre as Defensoras e os pescadores, marisqueiros e maricultores, diretamente nas colônias de pescadores localizadas nas três cidades acima

¹ Episódio 10, disponível em: <https://defensoria.rj.def.br/cidadao/Acesso-a-Justica-O-Podcast-da-Defensoria-Publica-do-Rio-de-Janeiro>. Acesso em 13 de junho de 2022.

mencionadas, para escuta ativa de suas necessidades e exposição das propostas da empresa, e, por fim, reuniões para ajustar as cláusulas do acordo com a Petrobrás e representantes dos interessados, que resultaram na celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, em 05/08/2019, como acima informado.

Para cumprir o objetivo de reparar apenas as pessoas que efetivamente foram afetadas pelo evento ambiental, foi estabelecida, nos TACs, uma cláusula com um rol de documentos comprobatórios do exercício das atividades na época do acidente nas regiões afetadas, rol esse decidido em conjunto com os próprios representantes dos atingidos. Complementando essa cláusula, outra foi prevista para que fosse constituída uma comissão de conciliação, composta por representantes da Defensoria Pública, da Petrobras e dos pescadores. A comissão tinha autonomia para decidir, diante do conjunto da documentação apresentada, se o interessado era efetivamente pescador, marisqueiro e maricultor e, portanto, estava habilitado a aderir ao TAC e receber a indenização. Todas as decisões da comissão foram harmônicas e unânimes, sem que houvesse, até o momento, nenhuma impugnação.

Para realizar a identificação dos reais beneficiários, procedendo assim às suas habilitações, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro realizou um trabalho nas colônias de pescadores para receber a documentação, realizando assembleias, dirimindo dúvidas, discutindo a validade de documentos apresentados, além de fazer atendimento individualizado de todos os interessados com problemas na documentação.

No final desse processo, foram aprovados cerca de 1600 pedidos de adesão ao TAC dos pescadores, marisqueiros e maricultores. Os pagamentos foram realizados, através de depósito na conta corrente/poupança dos habilitados ou terceiros indicados, a

todos que comprovaram exercer a pesca, extrativismo de mariscos e maricultura como forma de subsistência.

Após o pagamento de grande parte das indenizações acima descritas, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro realizou, em conjunto com a Petrobrás, no dia 13 de julho de 2019, atendimento aos ambulantes cadastrados pela Petrobrás logo após o vazamento do óleo, na escola municipal CIEP Cecílio Barros Pessoa situada em Arraial do Cabo. Depois de identificar as demandas e o número aproximado de pessoas que puderam comprovar o exercício da atividade de vendedores nas praias atingidas pelo óleo, a Defensoria Pública se reuniu com os ambulantes, que elegeram uma representante para participar das tratativas do TAC, em reunião realizada na sede do Terceiro Núcleo Regional de Tutela Coletiva.

Foram realizadas, ainda, reuniões para estabelecer as cláusulas que buscassem indenizar os ambulantes, que afirmaram terem ficado impossibilitados de trabalhar nos dias 02, 03, 04, 05 e 06 de abril de 2019 e, após consenso entre a PETROBRÁS, a Defensoria Pública e os ambulantes do Município de Arraial do Cabo, foi celebrado o segundo termo de ajustamento de conduta, em 24/01/2020, estabelecendo o pagamento de R\$ 800,00 (oitocentos reais) aos ambulantes do município de Arraial do Cabo, que comprovassem o exercício da atividade econômica na data do evento, em atendimento as cláusulas estabelecidas no documento.

As habilitações ocorreram através de atendimento presencial realizado na cidade de Arraial do Cabo nos dias 18/02/2020 e 10/03/2020, em mutirões de atendimentos organizados pela Defensoria Pública. Infelizmente, o atendimento marcado para o dia 16/03/2020 não foi realizado, em razão da confirmação dos primeiros casos de COVID-19 no Brasil. Após um período de interrupção dos atendimentos, em razão das medidas

de distanciamento social necessárias, dada a emergência de saúde pública decretada, em julho de 2020, a Defensoria Pública retomou a coleta dos documentos individuais dos ambulantes, através de e-mail e do aplicativo de mensagens *whatsapp*.

Também em relação aos ambulantes, foi constituída uma comissão com representantes deles, da Petrobrás e Defensores Públicos, que definiu os documentos que deveriam ser apresentados para a comprovação da qualidade de beneficiário.

Especificamente em relação à adesão, importante pontuar que durante as reuniões públicas, realizadas pela Defensoria Pública, onde foram prestados esclarecimentos sobre os acordos, a população foi informada de que a adesão ao TAC era facultativa, ou seja, que individualmente, cada cidadão poderia optar por aderir ao TAC, ou apresentar seus pleitos diretamente ao Poder Judiciário, através de atendimento individual nos núcleos de primeiro atendimento da Defensoria Pública.

Considerando a agilidade com que foi negociado o acordo, foi necessária a previsão de outra cláusula inovadora que predefiniria um valor diário adicional, na hipótese de haver nova restrição das atividades por determinação de órgãos oficiais nas áreas afetadas, o que não chegou a ocorrer.

03. Demonstração da possibilidade de enfrentamento dos retrocessos pela prática em análise - Diálogo com o tema do CONADEP:

A experiência colocada em prática pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro demonstra que a celebração de um acordo construído conjuntamente se mostrou mais célere e vantajoso para ambas as partes do que uma disputa judicial.

Essa prática contribui para o aperfeiçoamento do acesso à justiça, na medida que estimula a solução consensual dos conflitos individuais e coletivos, envolvendo comunidades, instituições públicas e empresas. A metodologia da construção do consenso

com a participação dos atores envolvido possui potencial para transformar a relação entre as partes, evitando novos conflitos, conscientizando grupos vulneráveis de seus direitos e deveres, melhorando a relação com as comunidades e aproximando a empresa das instituições públicas e da população que mora e trabalha no entorno do local onde realiza suas atividades.

Com a melhoria desse relacionamento, há uma ampliação dos canais de comunicação e, com isso, pode-se identificar outros potenciais conflitos e minimizar o volume e os efeitos negativos da judicialização. Ademais, estabeleceu-se, na Petrobras, uma nova forma de atuação coletiva no tratamento de demandas comunitárias.

A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, a Petrobras e os Representantes dos Pescadores/Ambulantes atuaram de forma conjunta e convergiram no esforço de identificar quem e quantos foram afetados, para que apenas aqueles que de fato sofreram danos fossem reparados, evitando fraudes. Essa preocupação e o processo de identificação diferem significativamente da atuação observada na solução contenciosa de questões similares, pois, em geral, depende-se muito tempo e energia na defesa de argumentos para aumentar/reduzir o número de indenizados e o valor da indenização (dependendo da parte que se está a representar), o que redundava em demora nas indenizações, em prejuízo dos principais interessados: os afetados pelo evento.

Além disso, a igualdade na condição de assessoramento jurídico, galgada na negociação entre a empresa, as partes interessadas e a Defensoria Pública, conferiu legitimidade ao acordo por criar paridade entre as partes, sem que fosse necessária a participação do Poder Judiciário em sua construção, mas, tão-somente, na verificação da legalidade na fase de homologação da avença. Assim, atingiu-se o objetivo maior de pacificação social com justiça de maneira eficaz.

04. Relevância Institucional e possibilidade de replicação:

Pela primeira vez na história da Petrobras foi celebrado um acordo extrajudicial para dirimir conflitos individuais homogêneos, denominados também de danos ambientais reflexos. A Petrobrás já firmou diversos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) com autoridades públicas e órgãos de fiscalização ambiental, entretanto, nunca o havia feito de forma proativa, previamente ao seu acionamento pelos órgãos, buscando a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Ademais, na grande parte dos casos anteriores, os acordos celebrados envolviam danos ambientais difusos. Foi a primeira vez que a empresa estabeleceu uma negociação para a reparação dos danos individuais com uma Instituição Pública, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, evitando a formação de demandas judiciais diversas e dispersas, viabilizando uma resposta rápida e justa àqueles que realmente foram impactados.

Ao final, os beneficiários receberam as indenizações, em valores bastante satisfatórios, cerca de quatro meses após o acidente, de maneira dialogada e sem conflitos. Apenas a título de comparação, o último grande acidente ambiental semelhante ao que foi aqui tratado, com derramamento de óleo no mar do Rio de Janeiro, ocorreu há mais de vinte anos, e a ação civil pública proposta pelos pescadores para serem indenizados ainda não chegou ao seu fim, somente recebendo sentença condenatória há cerca de dois anos, estando em fase de liquidação e cumprimento de sentença.

05. Efetivação dos direitos humanos na perspectiva dos(as) usuários(as) da Defensoria Pública:

Todos que se habilitaram aos TACs dos Ambulantes e dos Pescadores e comprovaram sua qualidade foram devidamente indenizados pelos impactos sofridos em

razão do incidente ocorrido em 2019, após análise documental pela Comissão de Negociação firmada entre a Petrobras, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Representante dos Pescadores.

Foram negados por essa comissão de negociação somente 183 pedidos de habilitação aos TACs, por falta de comprovação da condição de pescador/ambulante. A Defensoria Pública realizou devolutiva de atendimento para os habilitados com o pedido de pagamento negado, através de atendimento presencial (aos pescadores) e remoto (aos ambulantes), diante da necessidade de cumprimento dos protocolos sanitários. A tabela abaixo demonstra os pagamentos efetuados das indenizações acordadas²:

	Número de Beneficiados	Valor individual da Indenização	Valor total dispendido pela Petrobras
Ambulantes	237	R\$ 800,00	R\$189.600,00
Maricultores Marisqueiros	23	R\$9.000,00	R\$ 207.000,00
Pescadores	1634	R\$ 4.500,00	R\$7.354.350,00
TOTAL	1.894		R\$7.750.950,00

Os pagamentos foram confirmados pelos beneficiários à Instituição, que entrou em contato com todos aqueles que tiveram sua habilitação deferida. Até a presente data, nenhum pescador propôs ação judicial em face da Petrobras. Com relação aos ambulantes, somente 8 ações judiciais foram ajuizadas até a presente data, com patrocínio de advogado inscrito nos quadros da OAB/RJ. Os últimos ambulantes habilitados receberam suas indenizações no segundo semestre de 2021.

A celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta em análise aproximou os pescadores, marisqueiros, maricultores e ambulantes e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, e diversas demandas surgiram durante as habilitações dos beneficiários, como regularização de documentação e orientações jurídicas aos beneficiários e suas

² * Um pescador falecido teve sua indenização dividida por 3 e os pagamentos foram realizados através de acordo extrajudicial realizado pela Defensoria Pública com a companheira e os filhos do pescador, sendo que cada um recebeu a quantia de R\$1.500,00).

**Um pescador recebeu a quantia de R\$5.850,00 (30% de multa pela demora superior a 30 dias para o pagamento). Trata-se do único caso de incidência da multa prevista no TAC.

famílias em diversas outras áreas. Destaca-se, principalmente, que alguns dos beneficiários sequer tinham documentação básica de identificação, e muitos tinham problemas bancários que impediam o recebimento dos valores em conta, tendo sido feito um trabalho de enfrentamento ao subregistro na comunidade e resolução de litígios bancários para possibilitar a indenização.

Importante destacar, ainda, que após a celebração do acordo, a Petrobras e as Defensorias Públicas dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo iniciaram, em dezembro de 2021, um programa de educação em direitos voltado às colônias de pescadores³, denominado “Rede de Direitos”, assegurando não só a efetivação dos direitos humanos aos usuários da Defensoria Pública, como também o início de uma parceria entre a empresa e a Instituição.

A forma de atuação da Defensoria Pública junto às coletividades vulneráveis, deixando de lado uma atuação paternalista e trabalhando de forma a incentivar a incremento da autoconfiança e da autonomia dos envolvidos, contribuiu também para a conscientização dos direitos e de empoderamento de todos, pois participaram ativamente de todas as etapas da negociação, expondo suas necessidades, e debatendo os valores, a forma de pagamento e os documentos que deveriam ser apresentados. Além disso, a própria identificação dos beneficiários foi construída a partir da experiência dos pescadores, marisqueiros e ambulantes, e permitiu o estabelecimento de um canal de confiança entre todos os envolvidos, que conseguiu indenizar os que tinham direitos e evitar as tentativas de fraudes. Ao final da experiência, mais do que o recebimento de valores justos, de maneira célere, por quem tinha direito, pode-se destacar que houve um

³ Informações sobre o programa em: <https://defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/12883-Pescadores-do-Rio-e-de-SP-farao-curso-de-educacao-em-direitos> Acesso em 13 de junho de 2022.

grande aprendizado por todos, especialmente por aqueles que se tornaram, pela primeira, vez, protagonistas na construção da solução para seus problemas, e aptos a replicar a experiência em outras questões que venham a afetar a sua comunidade.