

## MEIO AMBIENTE E A INEFICIÊNCIA DOS PODERES PÚBLICOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

ENVIRONMENT AND THE INEFFICIENCY OF THE BRAZILIAN STATE

Mário Lúcio Quintão Soares\*

**Como citar:** SOARES, Mário Lúcio Quintão. Meio ambiente e a ineficiência dos poderes públicos brasileiros. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 64-78, jul/dez. 2018.

<https://doi.org/10.48159/revistaidcc.v3n2.soares>

**Resumo:** Laudo técnico do IBAMA (*Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*), publicado em dezembro de 2015, relatou a morte de trabalhadores da Samarco e de moradores das comunidades afetadas, o desalojamento de pessoas, a devastação de localidades, a destruição de 1.469 hectares de vegetação, incluindo Áreas de Preservação Permanente, a mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre, a perda e na fragmentação de habitats, a interrupção da pesca por tempo indeterminado, a interrupção do turismo, a alteração dos padrões de qualidade da água doce, salobra e salgada, a interrupção do abastecimento de água e a dificuldade de geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas. O presente texto apresenta a problemática acima descrita, contextualizando-a segundo o Direito brasileiro e também de acordo com o Direito Internacional Público. Aqui é denunciada a ineficiência dos Executivos da União e de Minas Gerais, os Judiciários da União e de Minas Gerais, e os Ministérios Públicos da União e de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** Desastre ecológico na cidade de Mariana. Direitos humanos. Responsabilidade da poluidora.

**Abstract:** A technical report from IBAMA (Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources), published in December 2015, reported the deaths of Samarco workers and

1 Este artigo é dedicado ao Professor Doutor Zulmar Fachin.

\* Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor de Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito Internacional, Direito da União Europeia e TGDP nos cursos de Doutorado, Mestrado e Bacharelado da Faculdade Mineira de Direito da PUC/MG. Membro do Colegiado de Coordenação Didática da Pós-Graduação em Direito da PUC/MG. Presidente do Centro de Estudos de Direito Público. Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/MG. Conselheiro Seccional da OAB/MG. E-mail: mlquintao@yahoo.com.br

residents of the affected communities, the displacement of people, the devastation of localities, the destruction of 1,469 hectares of vegetation, including Permanent Preservation Areas, mortality of aquatic biodiversity and terrestrial fauna, loss and fragmentation of habitats, discontinuation of fishing for an indefinite period, disruption of tourism, changes in freshwater quality standards , Brackish and salt water, the interruption of water supply and the difficulty of generating electricity by the affected hydroelectric plants. The present text presents the problem described above, contextualizing it according to Brazilian Law and also according to Public International Law. Here, there is denounced the inefficiency of the Executives of the Union and of Minas Gerais, the Judiciaries of the Union and of Minas Gerais, and the Public Ministries of the Union and of Minas Gerais.

**Keywords:** Ecological disaster in the city of Mariana. Human rights. Responsibility of the polluter.

## INTRODUÇÃO

No fatídico 5 de novembro de 2015, a região de Mariana, em Minas Gerais, tornou-se cenário do maior desastre ambiental da história do Brasil. No cair da tarde daquele dia, a barragem de Fundão, da mineradora Samarco, subsidiária da Vale e da empresa australiana BHP Billiton<sup>2</sup>, se rompeu, provocando o vazamento de 62 milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos de minério.<sup>3</sup> No dia seguinte – e isso causa espanto e revolta! – o governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), levado em helicóptero da Samarco para a sede desta, concedia entrevista coletiva tentando minimizar o ocorrido.

O mar de lama tóxica deixou um rastro de 19 pessoas mortas, entre moradores e funcionários da mineradora, destruiu milhares de imóveis, desabrigou uma multidão de pessoas, aniquilou o Rio Doce e causou danos ambientais que, além das Gerais, se estenderam aos estados do Espírito Santo e da Bahia.

Serão necessários anos ou possivelmente décadas para a recuperação da bacia do Rio Doce. A fauna e a flora deste rio ficaram ainda mais vulneráveis. Os ecossistemas e espécies vinculados à bacia estão simplesmente ameaçados de extinção.<sup>4</sup>

A Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda demonstram-se como responsáveis civil, penal e administrativamente pelo ocorrido<sup>5</sup>, o que não isenta de suas próprias responsabilidades os órgãos de meio ambiente (IBAMA e SEMAD/MG) e de fomento à mineração (DNPM), as entidades licenciadoras e fiscalizadoras da atividade mineral.

O art. 225, § 2º, da Constituição vigente preconiza a obrigação da recuperação ambiental das áreas afetadas pela mineração, devido a esta atividade ser bastante prejudicial ao meio ambiente, tanto pela destruição dos habitats da fauna e da flora, tanto quanto, pela poluição gerada pelo uso de produtos químicos para a extração de minerais.

De forma adequada, o art. 225, § 3º, da atual Constituição não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação.<sup>6</sup>

2 A Samarco, uma das maiores empresas exportadoras do Brasil, respondia por 2% da produção mundial de pelotas.

3 Equivalentes a dez lagoas Rodrigo de Freitas

4 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão dos 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. *In: A responsabilidade civil por dano ambiental e o caso Samarco*: desafios à luz do paradigma da sociedade de risco e da complexidade ambiental. LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

5 Acusados pelos crimes de inundação, desabamento e lesões corporais graves, todos com dolo eventual, previstos pelo Código Penal. Responderão ainda por nove tipos de crimes contra o meio ambiente, que envolvem crimes contra a fauna, a flora, crime de poluição, o ordenamento urbano e patrimônio cultural. Samarco e Vale ainda são acusadas de três crimes contra a administração ambiental. No total, as três empresas, juntas, deverão responder por 12 tipos de crimes ambientais.

6 As organizações corporativas complexas da atualidade se caracterizam pela descentralização e distribuição de atribuições e responsabilidades, sendo inerentes, a esta realidade, as dificuldades para imputar o fato ilícito a uma pessoa concreta. Condicionar a aplicação do art. 225, § 3º, da Carta Política a uma concreta imputação também a pessoa física implica indevida restrição da norma constitucional, expressa a intenção do constituinte originário não

Passados um ano e cinco meses da tragédia, a Samarco tenta se soerguer e voltar a funcionar. As pessoas, responsabilizadas pela tragédia, devidamente processadas<sup>7</sup>, mediante o devido processo legal, aguardam julgamento, em liberdade.<sup>8</sup>

## 1 A QUESTÃO AMBIENTAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL

Em 1972, a Conferência sobre Meio Ambiente, promovida pela ONU, em Estocolmo, aprovou 23 princípios que demonstram a preocupação com o seu desenvolvimento, constituindo-se em uma importante fonte de direito ambiental, sobretudo, destacando os primados do meio ambiente como direitos humanos, introdução ao desenvolvimento sustentável, proteção da biodiversidade e luta contra a poluição.

A Constituição de 1988 inovou ao dedicar no seu Título VII – Da Ordem Social, um capítulo específico, o VI, composto por único artigo, o Art. 225, que trata do meio ambiente em sociedade democrática<sup>9</sup>.

Este capítulo traz consigo normas direcionais das políticas ambientais, ao propiciar diretrizes de preservação e de proteção aos recursos naturais, fauna e flora, assim como, entre outras medidas, regras de promoção da educação ambiental e a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico

apenas de ampliar o alcance das sanções penais, mas também de evitar a impunidade pelos crimes ambientais frente às imensas dificuldades de individualização dos responsáveis internamente às corporações, além de reforçar a tutela do bem jurídico ambiental. A identificação dos setores e agentes internos da empresa determinantes da produção do fato ilícito tem relevância e deve ser buscada no caso concreto como forma de esclarecer se esses indivíduos ou órgãos atuaram ou deliberaram no exercício regular de suas atribuições internas à sociedade, e ainda para verificar se a atuação se deu no interesse ou em benefício da entidade coletiva. Tal esclarecimento, relevante para fins de imputar determinado delito à pessoa jurídica, não se confunde, todavia, com subordinar à responsabilização da pessoa jurídica à responsabilização conjunta e cumulativa das pessoas físicas envolvidas. Em não raras oportunidades, as responsabilidades internas pelo fato estarão diluídas ou parcializadas de tal modo que não permitirão a imputação de responsabilidade penal individual. [RE 548.181, rel. Min. Rosa Weber, j. 6-8-2013, 1ª T, DJE de 30-10-2014.]

7 As principais funções institucionais do Ministério Público estão definidas no art. 129 da CF: titularidade da ação penal, da ação direta de inconstitucionalidade genérica e interventiva, dentre outras. No tratamento constitucional do meio ambiente, destaca-se a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme o Inc. III do referido artigo.

8 O Ministério Público Federal, em face do rompimento da barragem de Fundão, formulou denúncia contra 21 pessoas por homicídio qualificado com dolo eventual e por crimes ambientais, em decorrência de morte de 19 pessoas ocorridas na tragédia. Entre os denunciados estão o ex-presidente da Samarco, Ricardo Vescovi de Aragão; o diretor de Operações e Infraestrutura, Kleber Luiz de Mendonça Terra; três gerentes operacionais da Samarco; onze integrantes do Conselho de Administração da Samarco; e cinco representantes da Vale e BHP Billiton, na governança da Samarco. O Ministério Público Federal pediu reparação dos danos causados às vítimas. O valor deverá ser apurado durante a instrução processual e arbitrado pela Justiça.

9 SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. São Paulo: Atlas, 2014:22.

das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Partindo-se da premissa que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito-dever, via de consequência, os cidadãos são concomitantemente titulares desse direito<sup>10</sup>,

<sup>10</sup> O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de

pelo que têm o dever de preservá-lo.<sup>11</sup>

Ou seja, o texto constitucional brasileiro recepcionou o conceito e a práxis da “sociedade de risco”, para designar a sociedade pós-industrial, em que consequências incertas e indesejadas se transformam em forças dominantes na história e nela própria e a produção de riqueza é sistematicamente acompanhada da produção social de riscos, peculiares às ações predatórias das minerações brasileiras.<sup>12</sup>

A tragédia ocorrida em Mariana, com repercussões perversas em diversos ecossistemas da bacia do Rio Doce, é exemplo de risco abstrato, típico da sociedade de risco.

Em termos da responsabilidade civil em face do meio ambiente, deve-se recorrer no caso em comento ao Código Civil, no sentido de que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”<sup>13</sup>

A Política Nacional do Meio Ambiente<sup>14</sup> encaminhou-se nessa linha de reflexão, ao tipificar a responsabilidade objetiva, fundamentada no risco da atividade, nos seguintes termos: **“Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”**.

Como o dano ao meio ambiente revela-se devastador, ao afetar florestas, espécimes e todo ecossistema, deve-se aplicar a teoria do risco integral<sup>15</sup>, por se constituir fundamento primário da responsabilidade civil encampado pelo microsistema de responsabilização por danos ambientais.

Em março de 2014, o STJ, no julgamento do Recurso Especial nº 1.374.284/MG, submetido ao rito dos recursos repetitivos (art. 543-C), em que se discutia caso de dano ambiental decorrente do rompimento de barragem, sedimentou o entendimento firmado no julgamento do Recurso

---

um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. [MS 22.164, rel. Min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.]

11 São amplas as possibilidades de se defender que todas as formas de vida são seus titulares.

12 BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Tradução de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002:22.

13 Toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade, que pode ser definida, no campo jurídico, como um dever jurídico sucessivo, surgido para recompor o dano provocado pela violação de um dever jurídico originário. (DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, v. 1:1).

14 Lei nº 6.938/81.

15 “A responsabilidade objetiva, calcada na teoria do risco, é uma imputação atribuída por lei a determinadas pessoas para ressarcirem os danos provocados por atividades exercidas no seu interesse e sob seu controle, sem que se proceda a qualquer indagação sobre o elemento subjetivo da conduta do agente ou de seus prepostos, bastando a relação de causalidade entre o dano sofrido pela vítima e a situação de risco criada pelo agente” (REsp 1.179.342-GO, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 27/5/2014).



Especial nº 1.114.398/PR, em 2012, no sentido de que a responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, razão pela qual as condições excludentes de responsabilidade civil não podem ser invocadas para afastar o dever reparatório.

Há, contudo, um eficaz instrumento processual de proteção ambiental, além da ação civil pública: a ação popular<sup>16</sup>, a qual poderá ser impetrada por qualquer cidadão, visando anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, e que, salvo comprovada má-fé, o autor ficará isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

## 2 A TRAGÉDIA EM SI

Na ação penal, protocolizada pelo Ministério Público Federal, elaborou-se um histórico de todos os problemas ocorridos na barragem de Fundão e da omissão dos denunciados em relação à tomada de decisões desde o licenciamento do empreendimento.

Barragem como as da Samarco são de risco constante. São construídas aproveitando-se o vale e as montanhas que a formam como paredes. A sua frente é fechada com o próprio rejeito, mais sólido e granulado, que retém a parte mais líquida e fina. Segundo a denúncia, mesmo conscientes de todos os riscos envolvidos na construção e na operação da barragem, “os denunciados optaram por uma política empresarial de priorização de resultados econômicos em detrimento de práticas de segurança para o meio ambiente e para as pessoas potencialmente afetadas, assumindo todos os riscos da causação das mortes”.

Para o Ministério Público Federal, as investigações mostraram que os denunciados sabiam dos riscos de rompimento da barragem e, em vez de paralisar seu funcionamento, continuaram operando-a de forma irresponsável: “De acordo com os depoimentos prestados percebemos que a segurança sempre esteve em segundo plano. O aumento da produção da Samarco procurou compensar a queda do valor do minério de modo a não só se manter, mas também a aumentar o lucro e os dividendos das suas acionistas Vale e BHP. Isso quando deveria ter adotado medidas para promover a segurança da barragem que pedia socorro e dava sinais de que romperia”.

Além disso, a ação mostra que não foi dada a devida importância às comunidades situadas a jusante e que as decisões tomadas pelos acusados foram inconsequentes até mesmo com os funcionários da Samarco.

A empresa mineradora não ofereceu treinamento adequado aos seus empregados e aos membros da comunidade com relação a situações críticas. Também não possuía, para casos de emergência, sirenes ou avisos luminosos.

Nas cidades onde estão instaladas mineradoras, geralmente há sirenes de emergência para alertar a população, em caso de algum acidente. No caso de Bento Rodrigues, distrito próximo à

16 Inserida no Título II da Constituição, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, no Art. 5º, LXXIII.

barragem e devastado pela lama, não havia esse sistema de emergência.

Segundo a própria Samarco, o seu plano de contingência foi tão somente entrar em contato com os líderes comunitários, alertando para a tragédia.

Grandes barragens devem ser monitoradas, em tempo integral, através de sensores para identificar pressões ou deformações. Inspeções visuais devem ser realizadas para identificar trincas, infiltrações e crescimento de vegetação.

A Samarco não informa se fazia monitoramento nem se percebeu sinais de falha da barragem do Fundão.

Não obstante, a mineração afirmar-se necessária para o desenvolvimento econômico, por prover matéria-prima para a indústria em geral, a punição aos responsáveis pela tragédia anunciada possui uma função pedagógica e inibe outras fraudes ao sistema de fiscalização estatal.

A Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. devem, portanto, ser responsabilizadas, juntamente com seus dirigentes, pelos danos sociais e ambientais decorrentes do rompimento das suas barragens, aplicando-se o arcabouço jurídico pátrio sobre a responsabilidade civil ambiental, que prescinde da presença de culpa.

Percebe-se, mesmo com a morosidade burocrática do Judiciário brasileiro, está sendo, ainda, determinada a responsabilização civil dessas empresas e de seus dirigentes, pela recuperação dos danos ambientais e sociais em questão.

Em consonância com a Política Nacional de Meio Ambiente, quem assume - direta ou indiretamente - o risco de desenvolver uma determinada atividade, deve responsabilizar-se pelas consequências dela decorrentes, independentemente da licitude da conduta.

### **3 O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO HUMANO INTERNACIONAL**

Após a confecção do relatório “Nosso futuro comum” (Our Common Future) ou “Relatório de Brundtland”, de 1987 (ONU), pela primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, definiu-se o conceito mundial de “desenvolvimento sustentável”, inclusive adotado pela Constituição Brasileira de 1988 em seu art. 225. Firmou-se então como sendo “desenvolvimento sustentável” o desenvolvimento que satisfaz as necessidades da presente geração sem o comprometimento das necessidades das gerações futuras.

De fato, a expressão desenvolvimento sustentável (DS) tem se pautado no tripé que representa a conjugação de desenvolvimento econômico (DE) com equidade social (ES) e com proteção ambiental (PA); logo:  $DS = DE + ES + PA$ .

Aqui afirmo supletivamente que só se pode conceber a ideia de desenvolvimento sustentável mediante prévio e concomitante respeito aos direitos humanos; é o que tem inspirado a comunidade



jurídica ocidental (tanto nas Constituições quanto no Direito Internacional Público Humanitário<sup>17</sup>) após as discussões e estudos partidos do Relatório de Brundtland e a doutrina que se solidificou, de modo que o novo paradigma do Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS) surgiu como contraposição àquele conceito isolado de desenvolvimento enquanto sinônimo exclusivamente de crescimento econômico. O DHS é um conceito amplo, multidimensional e interrelacional que abrange meios e fins tais como: justiça social e desenvolvimento econômico; bens materiais e o bem-estar humano; investimento social e o empoderamento (empowerment) das pessoas; atendimento das necessidades básicas e estabelecimento de redes de segurança; sustentabilidade ambiental para as gerações atuais e futuras; e a garantia dos direitos humanos — civis, políticos, sociais, econômicos e ambientais. Dentre as medidas utilizadas pela ONU para mensurar o DHS, encontram-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o IDH Municipal (IDHM), o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Humano ajustado por Gênero (IDG) e a Medida de Empoderamento de Gênero (MEG). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) vêm complementar o paradigma, ao oferecer uma agenda social integrada para sua execução num horizonte temporal identificado, e com o acompanhamento da performance dos governos ao longo do processo.

Ficam então nestes breves parágrafos inter-relacionados desenvolvimento e direitos humanos<sup>18</sup>.

#### 4 A SITUAÇÃO DOS PROCESSOS JUDICIAIS

A mineradora Samarco, cujas controladoras são a Vale e a BHP Billiton, responde a vários processos na Justiça após o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, na Região Central de Minas Gerais. A Justiça Federal suspendeu, em julho deste ano, a ação criminal sobre as 19 mortes.

O acidente, considerado o maior desastre ambiental do país, foi em novembro de 2015. Dezenove pessoas morreram. Um dos corpos nunca foi encontrado. Os milhões de metros cúbicos que vazaram no rompimento da barragem atingiram o Rio Doce chegaram ao mar, no Espírito Santo.

Acordos colocaram fim a algumas ações e outras se arrastam na Justiça. Veja abaixo alguns processos contra a mineradora Samarco:

##### **Processo criminal**

Em 18 de novembro de 2016, a Samarco, suas controladoras Vale e BHP Billiton e a VogBr, além de 22 pessoas, se tornaram réus em um processo criminal que investiga as 19 mortes como homicídio. À época da denúncia, a Samarco disse, por meio de nota, que ainda não havia sido citada no processo, e que o MPF desconsiderou provas que comprovam que a empresa não sabia dos riscos de rompimento de suas estruturas.

Este processo foi suspenso em julho de 2017, após dois dos réus alegarem ilegalidade no período

17 PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; DIMOULIS, Dimitri. **Direito constitucional internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

18 PFERSMANN, Otto. *Positivismo Jurídico e justiça constitucional no século XXI*. Tradução e Coordenação: Alexandre Coutinho Pagliarini. Prefácio: Jorge Miranda. Apresentação: Francisco Rezek. São Paulo: Saraiva/IDP, 2014.

autorizado para a quebra do sigilo telefônico. Sobre a suspensão, a mineradora disse que não iria se pronunciar.

### **Processos por danos ambientais**

Comitê interfederativo - Em março deste ano, a 12ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais homologou em parte o acordo preliminar firmado entre Ministério Público Federal (MPF) e as mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton, permitindo que instituições independentes façam um diagnóstico dos danos socioambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão.

Em julho deste ano, a Justiça Federal suspendeu o processo ambiental até o dia 30 de outubro, prazo para que a Samarco, a Vale e a BHP Billiton cheguem a um acordo com a União e o MPF em relação às medidas que serão tomadas como indenização pelo desastre ambiental.

Sobre a homologação, a mineradora disse, à época, que o termo “estabelece a contratação de experts escolhidos pelo MPF e pagos pela Samarco para analisar o andamento dos 41 programas socioeconômicos e socioambientais do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) firmado em março de 2016 entre as empresas e os governos Federal, de Minas Gerais e do Espírito Santo”.

**Acordo anulado** - Antes deste processo, um outro acordo entre governos federal e estadual de Minas Gerais e do Espírito Santo, Samarco e suas controladoras havia sido anulado pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O pedido de anulação foi feito pelo MPF, após homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), alegando que o acordo não ouviu as pessoas diretamente prejudicadas pelo desastre ambiental.

**Qualidade da água** - Em março deste ano, a pedido da própria Samarco, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) suspendeu processos contra a mineradora motivados por causa da qualidade da água do Rio Doce. São cerca de 70 mil ações individuais. A decisão vale até que seja definida a competência dos Juizados Especiais para tratar as das ações.

Segundo o TJMG, muitas dessas ações foram iniciadas nos Juizados Especiais de Governador Valadares, no Leste do estado, e em outras cidades que tiveram abastecimento afetado pelo rompimento da barragem.

A mineradora alegou que os Juizados Especiais não teriam competência para o julgamento das ações, pois a medição da qualidade da água requer prova pericial complexa. Sobre a suspensão dos processos, a Samarco disse que não iria comentar.

### **Processos civis**

Ações indenizatórias - Em agosto de 2016, a Justiça Federal decidiu que a ação civil pública que bloqueou R\$ 300 milhões da mineradora Samarco para reparação de danos a atingidos pelo rompimento da barragem iria ficar a cargo da Comarca de Mariana. O objetivo da ação é assegurar recursos para indenizações e reconstrução das comunidades destruídas, isto é, o reassentamento de Bento Rodrigues e Paracatu.

À época, a Samarco informou que continuará trabalhando na construção de soluções em parceria com as instituições, com os impactados e com o Ministério Público de Minas Gerais.

De acordo com o promotor Guilherme de Sá Meneghin, da 2ª Promotoria de Justiça de Mariana, até agosto deste ano, foram liberados cerca de R\$ 16,5 milhões para o pagamento de parcelas de indenizações e compras de terrenos.

Uma ação vinculada define o uso do dinheiro bloqueado e, por meio desta, os atingidos tiveram

garantia de moradia em casas alugadas até que o reassentamento ocorra, além de auxílio-financeiro mensal, indenização pela perda de veículos e antecipações de indenizações nos valores de R\$ 10 mil e R\$ 20 mil. O processo segue em tramitação.

A Samarco e controladoras também foram citadas, em agosto de 2016, para garantir direitos de 105 atingidos que não haviam sido reconhecidos como tal. De acordo com o Ministério Público, em ação de cumprimento de sentença homologatória, 85 atingidos que estavam desamparados foram beneficiados e passaram a receber o auxílio-financeiro e a indenização antecipada.

Em agosto de 2016, a mineradora informou que, em Mariana, 290 famílias eram assistidas com o aluguel de casas mobiliadas, outras 310 recebiam o cartão de auxílio financeiro, 15 famílias recebiam indenização de R\$ 10 mil por perda de moradia não-habitual (casa de fim de semana, sítios, entre outros) e outras 277 famílias recebiam indenização de R\$ 20 mil referente à perda de moradia habitual.

**Ressarcimento a professores** - Um acordo entre o Ministério Público e a Samarco colocou fim a uma ação civil pública para ressarcir professores e servidores da Escola Municipal de Bento Rodrigues, distrito de Mariana. De acordo com a promotoria, 20 pessoas tiveram que ser transferidas para outras unidades escolares após o desastre e, com isso, passaram a arcar com os custos de transporte para o trabalho. A mineradora se comprometeu a fornecer o transporte ou vale-transporte.

**Construção de dique e acesso a distrito** - O Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública em setembro de 2016, questionando a construção do dique S4 pela mineradora Samarco, em Bento Rodrigues, e pedindo a avaliação de alternativas que não afetem o direito de acesso ao distrito pelos atingidos.

Segundo a Samarco, a estrutura evitaria novo carreamento de rejeitos no período chuvoso. À época, a mineradora afirmou que a decisão de construir o dique foi tomada após uma ampla e profunda discussão e análises técnicas.

Outra ação civil pública foi movida para assegurar o acesso dos atingidos ao local onde moravam e para cobrar medidas de segurança que evitem saques. A 2ª Promotoria de Justiça de Mariana diz que o acesso a Bento Rodrigues ainda é provisório e que ex-moradores denunciaram roubo de telhas e outros itens que restaram após o desastre.

Os processos estão em tramitação, com audiência marcado para 23 de agosto de 2017.

**Carros debaixo da lama** - Sessenta e três veículos foram soterrados ou destruídos no rompimento da barragem de Fundão, dos quais cerca de 40 seguem desaparecidos, segundo o Ministério Público. Em julho de 2017, os veículos tiveram impostos regularizados pelo governo após a homologação de um acordo dentro de ação civil pública, que foi extinta. A Samarco e a Fundação Renova eram partes e ficaram responsáveis pela destinação correta das carcaças, que estavam em um pátio da mineradora.

**Animais** - Uma ação civil pública questiona os valores propostos pela Samarco para a compra de animais de ex-moradores de áreas atingidas. Após o desastre, cerca de 300 animais, sobretudo gado e cavalos, foram levados para um terreno da mineradora, segundo a 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana. O processo segue em tramitação, aguardando marcação de audiência.

**Pescador ganha indenização** - Desembargadores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais determinaram, em caráter liminar, que a mineradora Samarco pagasse pensão mensal de R\$ 3,5 mil a um pescador de Ponte Nova, na Zona da Mata, que ficou impedido de exercer a profissão.

O pescador alegou no processo que não tem mais fonte de renda desde o acidente, já que vivia da venda dos peixes que ele pescava no Rio Doce, poluído pela enxurrada de lama da barragem.

A Samarco afirmou, à época da decisão, que não foi citada na ação que tramita na comarca de Ponte Nova. Porém, segundo o TJMG, a mineradora foi intimada no julgamento deste recurso de antecipação de tutela, mas não se manifestou.

**Indenização por falta de água** - Em março deste ano, o TJMG, a Samarco, a Vale, a BHP Billiton e a Fundação Renova assinaram um termo de colaboração para tentar agilizar o pagamento de indenizações pelo desabastecimento de água em Governador Valadares, no Vale do Rio Doce, provocado pelo rompimento da barragem de Fundão. O valor que tem vindo sendo pago era de R\$ 1 mil por cada membro da família, com acréscimo de 10% para menores de 12 anos, idosos ou pessoas em condições de vulnerabilidade.

Durante o evento, o presidente da Samarco, Roberto Carvalho, disse que o termo representa mais um passo do compromisso da Samarco de “reparar e compensar todo e qualquer impacto causado pelo rompimento da barragem de Fundão”.

**Pescadores indenizados** - No dia 26 de julho deste ano, um acordo assinado pela Fundação Renova e pela Samarco prevê o pagamento de auxílio financeiro emergencial a 28 pescadores de Governador Valadares, no Leste de Minas. O acordo, firmado com intermediação do Ministério Público por meio do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Direitos Humanos, prevê compensação financeira aos pescadores em razão do rompimento da barragem de Mariana, em 2015. O valor a ser recebido por cada pescador não foi informado. A Samarco não quis comentar o assunto.

#### **Acordos trabalhistas**

**Sem demissão coletiva** - Um acordo firmado entre representantes da Samarco – cujas donas são a Vale e a BHP – e dos trabalhadores da mineradora, assinado em 18 de novembro de 2016, definiu que não haveria demissão coletiva até 31 de março de 2017. Até a data, a empresa se comprometeu a manter os postos de trabalho de 1,8 mil empregados que não aderiram a programas de demissão voluntária em Minas Gerais e no Espírito Santo.

À época, a Samarco disse que “entende-se por dispensa coletiva as reduções superiores a 1% do quadro efetivo por mês”. Também foi definido que, antes de efetuar novos desligamentos previstos no prazo acima, haverá reunião com as entidades sindicais para dialogar sobre possíveis soluções para a preservação dos empregos em 2017.

**Programa de Demissão Voluntária** - Em junho, a Samarco propôs o Programa de Demissão Voluntária (PDV) com a meta de demitir 1,2 mil dos cerca de 3 mil empregados em MG e ES. Segundo a empresa, 924 pessoas haviam aderido voluntariamente ao programa até a data. Deste total, 854 deixariam os cargos até 29 de julho de 2016; os outros 70 tiveram a saída postergada para até 31 de dezembro do mesmo ano. Por meio do Programa de Demissão Involuntária (PDI), outras 153 pessoas foram demitidas até 30 setembro.

**Layoffs** - Em 6 de julho de 2017, a mineradora prorrogou o layoff de cerca de 800 funcionários até o fim de outubro. Inicialmente, a suspensão dos contratos de trabalho, que começou em junho, duraria dois meses. Os empregados que tiverem seus contratos de trabalho suspensos recebem uma bolsa do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) de cerca de R\$ 1,6 mil e cursos de qualificação. A mineradora informou

que complementa o valor da bolsa para manter o rendimento líquido dos empregados e mantém todos os benefícios, como o plano de saúde e vale-alimentação.

Este é o terceiro período de layoff após o rompimento de Fundão. Por causa do desastre, a empresa já havia concedido um período de licença remunerada e férias coletivas em 2015.

### **Volta das atividades da Samarco**

Em 6 de junho deste ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu uma decisão judicial que obrigava o município de Santa Bárbara (MG) a se posicionar sobre a atuação da mineradora Samarco na região. Para reiniciar a produção, interrompida desde o desastre de Mariana, a Samarco precisa voltar a captar água no município.

No mesmo dia, o prefeito de Santa Bárbara, Leris Felisberto Braga, disse que a mineradora não apresentou estudo para avaliação, exigência da legislação municipal e que, portanto, ela mesmo era causadora do impasse no processo de licenciamento. Segundo ele, ao invés de apresentar o estudo, a mineradora procurou a Justiça.

Santa Bárbara é a única entre as cidades que abrigam empreendimentos da empresa que ainda não assinou a carta de conformidade, documento que permitiria à empresa receber uma das duas licenças necessárias para a retomada de suas atividades.

Em nota, a Samarco informou que iria recorrer da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) e alegou que a carta de conformidade “não produz qualquer impacto negativo aos interesses da coletividade, apenas permite que o órgão competente (SEMAD/MG) inicie sua análise, avaliando os impactos ambientais, pelo que não há o risco de lesão à ordem e economias públicas alegado pelo município, que justificasse a liminar proferida pelo STF”.

A mineradora disse ainda que “confia que os argumentos utilizados pela Prefeitura para justificar o pedido de liminar não resistirão à exposição dos fatos a ser apresentada em recurso”.

## **CONCLUSÕES**

A dimensão do dano socioambiental causado pela Mineradora Samarco, em Mariana, é uma amostra perversa da sociedade de risco, consoante ilações de Ulrich Beck.

Nessa sociedade, o risco deixou de ser previsível e mensurável, passando a designar a probabilidade de ocorrência de uma verdadeira catástrofe ambiental com efeitos, em geral, coletivos e de grande magnitude.

A Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil deverão arcar com pesados custos para reparar os danos ambientais e sociais que geraram. É necessário, no entanto, repensar o modelo de negócios e os processos produtivos de todo o setor de mineração brasileiro.

Se ainda dependemos da extração de minério para produzir bens necessários, uma empresa realmente responsável deve investir em pesquisa para extrair cada vez menos recursos naturais, eliminar processos que geram rejeitos e não se acomodar na mera melhoria contínua de modelos

insustentáveis.

A tragédia de Mariana revela que os padrões atuais da responsabilidade social corporativa não são suficientes para proteger a sociedade. Em sociedade democrática, carecemos de negócios que tenham processos e modelos que impliquem impacto positivo, regenerem a natureza e compartilhem o valor produzido.

#### **BIBLIOGRAFIA REFERENCIAL**

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Tradução de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002:22.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional Ambiental Português: tentativa de compreensão dos 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. *In: A responsabilidade civil por dano ambiental e o caso Samarco: desafios à luz do paradigma da sociedade de risco e da complexidade ambiental*. LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, v. 1:1. FRANCISCO (Papa). **Laudato si' – Louvado sejas: Sobre o cuidado da Casa Comum**. São Paulo: Paulus/Loyola, 2015.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole** – O que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Editora Record, 2007.

MACHADO, Jónatas, E. M. **Direito internacional do paradigma clássico ao pós-11 de setembro**. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

MIRANDA, Jorge. **Curso de direito internacional público**. Cascais: Principia, 2002.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho & DIMOULIS, Dimitri (Coord.). **Direito constitucional internacional dos direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PELLET, Alain; *et alii*. **Droit international public**. 8. ed. Paris: LGDJ, 2009.

PFERSMANN, Otto. **Positivismo Jurídico e justiça constitucional no século XXI**. Tradução e Coordenação: Alexandre Coutinho Pagliarini. Prefácio: Jorge Miranda. Apresentação: Francisco Rezek. São Paulo: Saraiva/IDP, 2014.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. São Paulo: Atlas, 2014.



ŽIŽEK, Slavoj. **Violência**. Trad. Miguel Serras Pereira. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

**Como citar:** SOARES, Mário Lúcio Quintão. Meio ambiente e a ineficiência dos poderes públicos brasileiros. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 64-78, jul/dez. 2018.