

SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH

Por meio do Termo de Designação de Consultoria nº 8, de 13 de novembro de 2020, fui designada, juntamente com Carlos Frederico Marés de Souza Filho, consultora *ad hoc*, para “[s]ubsidiar tecnicamente os debates do CNDH, podendo emitir parecer e apresentar proposta de manifestação, resolução ou recomendação sobre a situação violadora de direitos humanos na Bacia do Rio Doce”.

Como consta do próprio Termo, o marco inicial das violações de direitos humanos na Bacia do Rio Doce é o rompimento da barragem do Fundão, de propriedade da empresa Samarco Mineração S/A, controlada pela Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda.

A análise que essa consultoria faz sobre o objeto a ela proposto diz respeito ao papel do Poder Judiciário nas políticas de mitigação e de reparação dos inúmeros danos causados pelo desastre, na perspectiva das populações atingidas, em especial aquelas historicamente mais vulnerabilizadas. Para tanto, foram organizados os seguintes eixos temáticos: I – O rompimento da barragem do Fundão e os danos inicialmente estimados; II – Ações judiciais e termos de ajuste; III – Direitos Humanos e Empresas; IV – Os “atingidos por barragens” e o relatório do antigo CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; e V – Conclusões.

I – O rompimento da barragem do Fundão

Conforme fartamente divulgado na imprensa nacional e internacional, em 15 de novembro de 2015 ocorreu o rompimento da barragem do Fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues, a 35 km do centro de Mariana (MG), o maior do mundo

envolvendo barragens de rejeitos de mineração, que levou à morte dezenove pessoas e despejou mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério no meio ambiente, contaminando a bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, até alcançar o mar territorial brasileiro.

Em ação proposta em 30 de novembro de 2015 (ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400), distribuída à 12ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, contra as três empresas mineradoras, a União Federal e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de suas agências especializadas, apresentaram estudos preliminares sobre os danos inicialmente identificados, com uma estimativa provisória do valor de R\$ 20.204.968.949,00 (vinte bilhões, duzentos e quatro milhões, novecentos e sessenta e oito mil, novecentos e quarenta e nove reais). A trajetória do desastre vem assim descrita na inicial:

No dia 05/11/2015, conforme amplamente noticiado na mídia nacional e internacional, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana-MG. A barragem, de propriedade da Empresa Samarco, controlada pelas corrés Vale e BHP Billiton, continha aproximadamente 50 milhões de m³ de rejeitos de mineração de ferro, sendo que 34 milhões de m³ desses rejeitos foram lançados ao meio ambiente com o rompimento e os 16 milhões de m³ restantes estão sendo carreados, aos poucos, em direção ao mar, no Estado do Espírito Santo, razão pela qual o desastre ambiental continua em curso.

Inicialmente, esse rejeito atingiu a barragem de Santarém, logo a jusante, causando seu galgamento e forçando a passagem de uma onda de lama por 55 km no Rio Gualaxo do Norte até desaguar no Rio do Carmo. Em seguida, a onda de água e lama atingiu a localidade de Bento Rodrigues, causando mortes e destruição do povoado.

A gigantesca onda de água e lama percorreu os rios Gualaxo e Carmo, entrando no curso do Rio Doce, onde percorreu cerca de 680 km até sua foz em Linhares-ES. No caminho percorrido, a onda de lama destruiu comunidades, estruturas urbanas, áreas de preservação permanente, alterou de forma drástica a qualidade da água, levando ao extermínio da biodiversidade aquática, incluindo a ictiofauna, e também de indivíduos da fauna silvestre.

[...]

Os níveis de turbidez da água levaram à interrupção das atividades econômicas e do abastecimento de água dos municípios com captações nos rios atingidos. Além das vítimas fatais e dos feridos, ao longo do trecho afetado, foram constatados danos ambientais e sociais diretos, tais como a destruição de moradias e estruturas urbanas, destruição de áreas de preservação permanente, isolamento de comunidades, mortandade de animais de produção, impacto em plantações nas áreas

rurais, restrições à pesca, danos à saúde, mortandade da fauna silvestre e doméstica, dificuldade de geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas, suspensão do abastecimento de água e danos às áreas ambientalmente sensíveis.

O relatório preliminar de avaliação dos danos ambientais elaborado pela Coordenação Geral de Emergências Ambientais – CGEMA da Diretoria de Proteção Ambiental – DIPRO do Ibama (ANEXO) avalia, qualifica e detalha os inúmeros danos ambientais causados pelo evento catastrófico. A NOTA TÉCNICA nº 24/2015/CEPTA/DIBIO/ICMBIO (ANEXO), por sua vez, detalha as consequências parciais na biodiversidade aquática da bacia do Rio Doce, provocadas pelo rompimento da barragem do Fundão.

Os danos estimados foram sumariados dessa forma:

Ao longo do trecho atingido, foram constatados danos ambientais e sociais diretos, tais como: a morte e desaparecimento de pessoas; isolamento de áreas habitadas; desalojamento de comunidades pela destruição de moradias e estruturas urbanas; fragmentação de habitats; destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa; mortandade de animais de produção e impacto à produção rural e ao turismo, com interrupção de receita econômica; restrições à pesca; mortandade de animais domésticos; mortandade de fauna silvestre; dizimação de ictiofauna silvestres em período de defeso; dificuldade de geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas; alteração na qualidade e quantidade de água, bem como a suspensão de seus usos para as populações e a fauna, como abastecimento e dessedentação; além da sensação de perigo e desamparo da população em diversos níveis.

A ação chama a atenção para o fato de que os danos então identificados eram dinâmicos e estavam em expansão, e a maneira correta de enfrentá-los seria mediante o custeio de programas que abrangessem “a bacia hidrográfica do Rio Doce como unidade de planejamento para as ações de recuperação” e que contemplassem, “da forma mais eficiente possível, a reparação integral dos danos ambientais causados às atuais e futuras gerações e dos danos socioeconômicos ocasionados às populações atingidas”. Para tanto, também deveriam “ser previstos o engajamento e a mobilização da população nas atividades desse programa, visando contribuir com o seu reposicionamento diante da sua relação com o meio ambiente e as suas inter-relações sociais (urbana, campo e estuário)”.

Os fatos e as respectivas responsabilidades são hoje incontestes, na medida em que as empresas Samarco, Vale e BHP firmaram acordo nesse sentido com os autores da

ação¹.

Posteriormente, o Ministério Público Federal ingressa com nova ação civil pública contra as empresas mineradoras, mas também contra a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como as respectivas agências temáticas (ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800), por razões que serão especificadas no capítulo seguinte. A peça, que tem 359 páginas e conta com mais de 10 mil páginas de laudos técnicos, relatórios de inspeção e depoimentos que a instruem, estima o valor da reparação em R\$ 155.052.000.000,00 (cento e cinquenta e cinco bilhões e cinquenta e dois milhões de reais), valor baseado nos gastos já realizados para custeio da reparação dos danos provocados pelo desastre da Deepwater Horizon, ocorrido no Golfo do México em 2010, responsável pelo vazamento de cerca de 4,9 milhões de barris de óleo, com impacto direto em 180.000 km² de águas marinhas e morte de 11 pessoas. Ou seja, área atingida e número de mortes inferior aos provocados pela Samarco, Vale e BHP. A ação, proposta em 2 de maio de 2016, evidencia que àquela altura os atingidos não tinham sido sequer devidamente cadastrados, não estavam presentes nos planos de recuperação e no auxílio emergencial, não contavam minimamente com informações socioambientais e socioeconômicas de seu interesse, inclusive de modo a possibilitar o cadastramento, e não eram beneficiários das políticas públicas mais fundamentais, como trabalho, moradia, saúde e educação. E dentre eles havia povos indígenas – Krenak, em Minas Gerais, e Tupiniquim e Guarani, no Espírito Santo – além de outros povos e comunidades tradicionais, como quilombolas, ribeirinhos e pescadores artesanais.

Mais uma vez, os fatos e responsabilidades restam incontestáveis porque objeto de “Termo de Ajustamento Preliminar” entre o Ministério Público Federal e Samarco, Vale e BHP, envolvendo as duas ações antes referidas².

O Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH realizou missão no local logo após o rompimento da barragem do Fundão, no período de 12 a 14 de dezembro, e posteriormente outras duas, produzindo relatório³ que levou em conta não só o desastre,

¹ <http://www.mpf.mp.br/pgf/noticias-pgr/mariana-suspenso-acordo-da-samarco-com-orgaos-publicos-para-recuperacao-ambiental>

² <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>

³ <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao>

mas o início do desenrolar do processo de reparação, objeto do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (cópia anexa) – TTAC – em face da ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400. Informações então colhidas em relação à situação trabalhista davam conta de que: (i) como a Samarco teve suspensa a licença de operação de barragem, “instalou-se um clima de desemprego, em muito estimulado pelo discurso da empresa, que criou crescente ambiente de hostilidade e discriminação contra os atingidos, como se eles fossem os responsáveis pela empresa ter interrompido suas atividades”; (ii) os trabalhadores terceirizados da empresa foram demitidos e, em relação aos contratados, a empresa ofereceu “Programa de Demissões Voluntárias”, que contou com a adesão inicial de 923 empregados; (iii) os desligados por força do PDV ficaram sem direito a receber o seguro-desemprego, à vista da Resolução CODEFAT 467, de 21/12/2005.

Quanto aos atingidos de Bento Rodrigues, Ponte do Gama e Paracatu de Baixo, foi consignado que a Samarco: (i) não fornecia informações sobre os procedimentos de reconstrução das áreas atingidas; (ii) não garantia opções de reconstrução das moradias em lugares mais seguros; (iii) não dava certeza quanto à continuidade da verba de manutenção e alugueis das casas (prazo de 1 ano); (iv) não assegurava isonomia entre os atingidos, inclusive no que diz respeito ao próprio reconhecimento como tal; (v) não oferecia assessoria técnica própria e autônoma aos atingidos, o que só foi posteriormente garantido em face da intervenção do Ministério Público; (vi) promovia uma política institucional que “enaltece a empresa e não dá voz aos atingidos”.

Os atingidos de Barra Longa, por sua vez, relatam as mesmas dificuldades, acrescentando que agentes da empresa boicotam e estigmatizam movimentos sociais e lideranças populares, “como se fossem baderneiros que atrapalham a reconstrução”.

No que diz respeito ao TACC, todas as informações convergem no sentido de que não houve qualquer participação dos atingidos na sua elaboração e tampouco na Fundação Renova, “ente responsável pela criação, gestão e execução dos programas socioambientais e socioeconômicos que têm o objetivo de reparar, restaurar e reconstruir as comunidades impactadas pelo rompimento da barragem do Fundão”. Em setembro de 2016, a Renova anunciou o “Programa de Indenização Mediada” (PIM), mais uma vez

sem qualquer participação de atingidos e com uma perspectiva exclusivamente individual. O mesmo ocorreu com a criação do Comitê Interfederativo, cuja função é “orientar e validar os atos da fundação instituída pela Samarco e suas acionistas, Vale e BHP Billiton, para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes da tragédia”, sendo “presidido pelo Ibama e composto por representantes da União, dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos municípios impactados e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce”. O CNDH observou:

A situação que salta aos olhos no CIF e suas Câmaras Técnicas, as quais têm expedido recomendações para as empresas, é a total ausência de participação dos atingidos em seus processos deliberativos, de critérios, prazos, prioridades, deliberações que não possuem dimensão unicamente técnica.

O relatório do CNDH, apresentado em maio de 2017, identificou os seguintes direitos violados:

- I. Direito à informação e à participação, na medida em que não houve participação dos atingidos na discussão e elaboração do acordo (TTAC) firmado entre os responsáveis estatais e privados pelo desastre; os atingidos não possuíam informação sobre os riscos que corriam por residirem a jusante da barragem de Fundão; nem todos os atingidos estão recebendo informação prévia e independente sobre seus direitos; o Comitê Interfederativo tem aprovado critérios, valores, direitos e procedimentos sem a participação dos atingidos; não houve participação pública na aprovação do Dique S4;
- II. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados, na medida em que os critérios, conceitos, propostas de reparação não estão sendo objeto de negociação coletiva, haja vista estarem sendo pactuados entre os responsáveis pelo desastre no âmbito do CIF e na sequência sendo praticados pela Fundação Renova, como vem ocorrendo no Programa de Indenização Mediada e, também, na medida em que o tratamento isonômico entre os atingidos não está sendo assegurado, com propostas diferentes de atuação, elaborada unilateralmente pelas empresas por meio da Fundação, sem nenhum controle social legítimo e sem a fiscalização do Ministério Público;
- III. Direito à reparação justa de todas as perdas, na medida em que passado um ano do desastre, apenas as reparações emergenciais foram desenvolvidas, e de forma desigual;
- IV. Direito à moradia adequada, na medida em que o desastre destruiu e causou danos nas moradias dos atingidos de Mariana e Barra Longa, sendo que até o momento não foi iniciado o processo de reassentamento das famílias; na medida em que os atingidos estão tendo custos acrescidos (energia e transporte) nas novas moradias; haja vista a morosidade nos reparos das moradias em Barra Longa e, ainda,

considerando que o desastre causou a elevação dos preços dos alugueis em Mariana e Barra Longa para toda população destas cidades;

V. Direito à alimentação adequada, na medida em que ocorreu o comprometimento da dieta alimentar, com a redução da agricultura de várzea e dos estoques pesqueiros em toda a Bacia do Rio Doce, além de ter sido impossibilitado, pela lama, o uso dos quintais onde se cultivavam hortas ou pequenas plantações, como na cidade de Barra Longa/MG;

VI. Direito dos povos indígenas e tradicionais à posse permanente e usufruto

exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nela existentes, na medida em que o desastre está causando impactos irreversíveis ao modo de vida e cultura dos mesmos – inclusive na relação que vivenciavam com o rio Doce –, modificação de seus hábitos de vida tradicionais, custos de vida acrescidos que não podem suportar, desagregação de povos e famílias;

VII. Direito à manutenção dos modos de vida, cultura e do ambiente de convivência comunitária original, com melhoria contínua das condições de vida, na medida em que está ocorrendo a quebra das relações de vizinhança e de vínculos familiares, o deslocamento compulsório ou mesmo estimulado por compensações meramente financeiras, maior dependência dos serviços de assistência social, a eliminação de atividades econômicas tradicionais e fontes de renda dos atingidos, o não reconhecimento de várias categorias de atingidos, a diminuição da área de cultivo agrícola, a perda do local de trabalho e moradia, a destruturação de atividades produtivas e a diminuição de peixes no rio;

VIII. Direito de acesso à justiça, na medida em que a maioria dos atingidos não possuem assistência técnica e jurídica independente, o que deve ser proporcionado pelas empresas e entes federativos, por meio de equipes multidisciplinares que possam ser definidas por cada comunidade, respeitando-se a autonomia dos atingidos para apresentar propostas de reparação de seus direitos perante as empresas e entes federativos corresponsáveis, garantindo-se a sua legítima participação em todo o processo de reparação.

IX. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão, na medida que

defensores de direitos humanos estão sendo discriminados e sofrem repressão por participarem de atividades de mobilização e ação coletiva dos atingidos, em especial aqueles que se organizam no Movimento de Atingidos por Barragens; e na medida que a não recomposição das condições de vida existentes antes do desastre tem comprometido o direito à liberdade e autodeterminação das pessoas deslocadas compulsoriamente.

X. Direitos sociais, em especial direito à saúde e à educação, de toda a população atingida, devendo ser estabelecidos mecanismos de compensação ao Sistema Único de Saúde por parte das empresas responsáveis pelo desastre, seja pelo aumento do número de casos de doenças – como dengue, doenças respiratórias, de pele e outras –, seja pela maior demanda sobre o SUS que o próprio processo de reparação

sua

socioambiental acarreta, como externalidade negativa decorrente do significativo afluxo de terceirizados envolvidos no referido processo;
XI. Direito à água, das populações que ficaram desabastecidas e tiveram

fonte de captação impactada pelo desastre, bem como pela ausência de informações oficiais claras sobre a qualidade, potabilidade e segurança do uso da água para consumo humano e para a realização de atividades cotidianas;

XII. Direito ao trabalho e renda dos trabalhadores diretos demitidos por meio

do subterfúgio do PDV, dos trabalhadores terceirizados demitidos e dos mais de milhares de pescadores, ribeirinhos, agricultores, faiscadores e outras profissões, que não podem trabalhar em razão dos impactos do desastre, atentando-se para;

XIII. Direito à dignidade da pessoa humana, na medida em que, no seu conjunto, as violações de direitos humanos ocorridas no desastre e as que continuam ocorrendo impossibilitam a reestruturação da vida individual e coletiva, com graves impactos sobre a identidade, a estima e as perspectivas de futuro; e também na medida que os atingidos estão sendo estigmatizados,

segregados pelas comunidades locais, as quais passaram a considerá-los os “culpados” e não as vítimas dos resultados e consequências que o desastre tem causado a toda população.

XIV. Direito a um ambiente saudável e à saúde - num quadro de saneamento

básico que já era precário, tornaram-se dramáticas as condições de saneamento ambiental após o rompimento da barragem; o quadro é agravado pela situação constatada de que mesmo um ano após o desastre, o vazamento de rejeito continua. Ademais, há que considerar que os custos acrescidos de garantia de saúde nos casos de doenças respiratórias pela poeira em níveis acima do recomendado pela Organização Mundial da Saúde – OMS –, os quais devem ser imputados a quem provocou a elevação destes custos, no caso, as empresas responsáveis pelo desastre;

XV. Direitos das crianças e adolescentes impactados pela tragédia pessoal da morte de familiares, deslocamento compulsório, com as consequentes mudanças de escola e desfazimento de laços de amizade entre estudantes transferidos de escolas, sendo conhecidos os riscos a que estes segmentos da população ficam expostos quando de situações como a que vivenciaram;

XVI. Direitos dos idosos e dos portadores de necessidades especiais - É sabido que pessoas idosas sofrem muito mais com transformações bruscas em seus modos de vida, sobretudo quando envolvem mudanças de local de

moradia e consequente ruptura de redes de sociabilidade – das quais, via de regra, os idosos são mais dependentes que os jovens. Por esta razão, os idosos necessitam e merecem uma atenção particular quando submetidos a situações como as que foram vividas pelos atingidos pelo desastre;

XVII. Direito à propriedade, na medida que proprietários ainda não

receberam indenizações pelos danos causados pelo desastre, houve a interrupção provisória da disponibilidade da propriedade (Barra Longa), até mesmo o impedimento de acesso às casas e terrenos (Bento Rodrigues) e, por fim, a restrição do direito de propriedade para fins de construção do dique S4;

XVIII. Direito cultural ligado à manifestação do sentimento religioso, em razão das restrições de acesso a Bento Rodrigues e da construção do dique S4 e, ainda, incerteza da população quanto à remoção do cemitério da comunidade.

Integrantes do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos foram a Mariana (MG) e se reuniram com vítimas do rompimento da barragem do Fundão para ouvir os atingidos pelo desastre⁴. Posteriormente, em 12 de maio de 2016, foi apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU um relatório mais abrangente, envolvendo outros empreendimentos com sede no Brasil⁵. Quanto ao desastre provocado pela Samarco, um dos principais aspectos apontados diz respeito ao comportamento da empresa no tocante à falta de informações aos atingidos, seja em relação ao desastre e sua possibilidade de ampliação, seja quanto à reconstrução de suas vidas. Por isso, além de recomendar a participação dos atingidos nos processos de compensação e reparação, chama a atenção para as dimensões não monetarizadas do desastre.

Um ano após o rompimento da barragem do Fundão, diversos relatores da ONU para direitos humanos produziram a seguinte nota⁶:

Na véspera do primeiro aniversário do colapso catastrófico da barragem, de propriedade da Samarco, instamos o governo brasileiro e as empresas envolvidas a darem resposta imediata aos numerosos impactos que persistem, em decorrência desse desastre.

As medidas que esses atores vêm desenvolvendo são simplesmente insuficientes para lidar com as massivas dimensões dos custos humanos e ambientais decorrentes desse colapso, que tem sido caracterizado como o pior desastre socioambiental da história do país.

Após um ano, muitas das seis milhões de pessoas afetadas continuam sofrendo. Acreditamos que seus direitos humanos não estão sendo protegidos em vários sentidos, incluindo os impactos nas comunidades indígenas e tradicionais, problemas de saúde nas comunidades

⁴ <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2015-12/onu-resposta-ao-desastre-de-mariana-tem-quer-ser-mais-ativa>

⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>

⁶ <https://news.un.org/pt/story/2016/11/1567971-integra-do-comunicado-de-relatores-de-direitos-humanos-sobre-1-ano-da-tragedia>

ribeirinhas, o risco de subsequentes contaminações dos cursos de água ainda não recuperados, o avanço lento dos reassentamentos e da remediação legal para toda a população deslocada, e relatos de que defensores dos direitos humanos estejam sendo perseguidos por ação penal.

Relembramos ao Governo e às empresas que um desastre dessa escala – que despejou o equivalente a 20.000 piscinas olímpicas de rejeitos – requer resposta em escala similar.

Apelamos ao Estado Brasileiro para que forneça evidências conclusivas sobre a segurança da qualidade da água dos rios e de todas as fontes utilizadas para consumo humano e que estas atendem aos padrões legais aplicáveis. Estamos preocupados com relatos sugerindo que alguns dos cursos de água nos 700km afetados, sobretudo do vital Rio Doce, ainda estejam contaminados pelo desastre inicial. Especialmente, de que níveis de alguns metais pesados e de turbidez ainda estariam violando os limites permissíveis.

Tal quadro é particularmente urgente, à luz de relatos de que comunidades afetadas pelo desastre estejam sofrendo efeitos adversos sobre sua saúde. Receamos que o impacto sobre as comunidades ribeirinhas seja resultado não apenas da contaminação da água, mas também da poeira resultante do ressecamento da lama.

Destacamos ainda as conclusões do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), indicando que os esforços das empresas envolvidas – Samarco, Vale e BHP Billiton – para deter os contínuos vazamentos de lama da barragem de Fundão, no Estado de Minas Gerais, estejam sendo insuficientes. Receamos que mais rejeitos possam atingir as regiões de jusante quando a temporada chuvosa iniciar, daqui a algumas semanas.

Além de estarmos solicitando urgentes esclarecimentos sobre a qualidade da água e a saúde das vítimas, estamos preocupados também com o destino das comunidades que foram forçadas a abandonar suas casas devido ao desastre. Após um ano, o processo de reassentamento está longe de concluído. Devem ser tomadas medidas de restituição e reassentamento que incluam a reinstalação de povos indígenas e comunidades locais deslocados para terras, territórios e recursos de igual qualidade, tamanho e estatuto jurídico às terras de onde foram forçados em decorrência do desastre.

Acreditamos que o Governo Brasileiro e as empresas envolvidas necessitam acelerar o processo de reassentamento e assegurar que esteja em consonância com o marco internacional dos direitos humanos. Atenção especial deve ser prestada aos direitos dessas comunidades, à melhoria progressiva de suas condições de vida, e ao respeito a seus valores culturais.

Anteriormente, elogiamos a suspensão do acórdão pelo Superior Tribunal de Justiça brasileiro, devido a várias preocupações quanto a seus termos. No entanto, observamos que este acordo ainda se encontra sem solução nas instâncias judiciais inferiores. Reiteramos a nossa grave preocupação com os efeitos adversos que alguns dos termos do acórdão podem provocar no direito das populações de acesso à justiça.

Ainda que sejam positivas as iniciativas para a conciliação e o acesso rápido a medidas reparatórias, o acórdão não deve desproteger as comunidades afetadas quanto a um acesso pleno a soluções efetivas a longo prazo.

Instamos as empresas a se absterem de tomar qualquer ação que traga intimidação do trabalho dos defensores dos direitos humanos, e a assegurarem que qualquer medida para a proteção de suas propriedades seja proporcional aos fatos e não conflitem com o direito da população à liberdade de expressão e acesso à justiça.

Apelamos ao Governo Brasileiro para que intensifique seus esforços de prover uma solução a esse impasse legal, de modo a evitar subsequentes impactos sobre os direitos humanos das comunidades afetadas e a alcançar uma integral reparação. Isto deve incluir garantias de que desastre semelhante jamais se repita.

Reconhecemos alguns passos importantes que as empresas vêm tomando para interagir com o Ministério Público, os procuradores da justiça e lideranças comunitárias, para se encontrarem soluções comuns e resolver todas as pendências o mais rapidamente possível.

É preciso agora redobrar todos os esforços, para assegurar que os direitos humanos de todos os afetados, incluídos os familiares das 19 pessoas falecidas em decorrência do desastre, sejam integral e rapidamente cumpridos.”

II – Ações judiciais e termos de ajuste

Ao rompimento da barragem do Fundão seguiu-se uma sequência de ações judiciais, tanto na Justiça Federal como nas Justiças estaduais das duas unidades federativas atingidas pelo desastre e respectivos municípios. O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Conflito de Competência 144.922/MG, deliberou pela prevenção da 12ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais em acórdão assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AFORADAS NO JUÍZO ESTADUAL E NA JUSTIÇA FEDERAL DE GOVERNADOR

VALADARES/MG. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL. DANOS SOCIOAMBIENTAIS. RIO DOCE. BEM PÚBLICO PERTENCENTE À UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. FORO COMPETENTE. SITUAÇÃO DE MULTICONFLITUOSIDADE. IMPACTOS REGIONAIS E NACIONAL. CONEXÃO ENTRE AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OBJETO DO CONFLITO E OUTRAS QUE TRAMITAM NA 12ª VARA FEDERAL DE BELO HORIZONTE/MG. PREVENÇÃO. APLICAÇÃO DA REGRA ESTABELECIDADA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. Conflito de competência suscitado pela empresa Samarco Mineração S.A. em decorrência da tramitação de ações civis públicas aforadas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, com o objetivo de determinar a distribuição de água mineral à população valadarense, em virtude da poluição do Rio Doce ocasionada com o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG.

AÇÕES CIVIS PÚBLICAS NA JUSTIÇA FEDERAL E ESTADUAL DE GOVERNADOR VALADARES/MG.

2. Conexão entre as ações civis públicas objeto do presente conflito, uma vez que em ambas se pretende suprir a população valadarense com a distribuição de água potável, além de determinar o monitoramento da água do Rio Doce na localidade.

3. Existentes decisões conflitantes relativas à mesma causa de pedir e mesmo pedido, já proferidas na Justiça Estadual e na Justiça Federal de Governador Valadares/MG, mostra-se imperioso o julgamento conjunto das ações, para que se obtenha uniformidade e coerência na prestação jurisdicional, corolário da segurança jurídica.

Precedentes.

4. A competência cível da Justiça Federal é definida *ratione personae*, sendo pois de caráter absoluto.

5. Nos termos da Súmula 150/STJ, "compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas".

6. Interesse da União na causa, na medida em que toda a questão perpassa pela degradação de bem público federal, qual seja, o Rio Doce, e suas consequências sociais e ambientais, além de que o acidente decorreu da exploração de atividade minerária, cuja outorga cabe à União.

7. A Justiça Federal é, pois, competente para conhecer e julgar demandas relacionadas aos impactos ambientais ocorridos e aos que ainda venham a ocorrer sobre o ecossistema do Rio Doce, sua foz e sobre a área costeira.

8. Reconhecida a competência da Justiça Federal para o processamento das ações civis públicas referidas no presente conflito, cabe definir o foro competente para o seu julgamento.

FORO COMPETENTE (BELO HORIZONTE).

9. A problemática trazida nos autos deve ser analisada à luz do microsistema do processo coletivo, notadamente no que diz respeito à tutela de interesses difusos e metaindividuais, decorrentes todos eles de

um único evento, qual seja, o desastre ambiental consistente no rompimento da barragem de Fundão, no dia 5 de novembro de 2015, ocorrido na unidade industrial de Germano, entre os distritos de Mariana e Ouro Preto (cerca de 100 km de Belo Horizonte).

10. Nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, o legislador atrelou dois critérios fixadores ou determinativos de competência, sendo o primeiro o local do fato - que conduz à chamada competência "relativa", prorrogável, porque fundada no critério território, estabelecida, geralmente, em função do interesse das partes; o outro - competência funcional - que leva à competência "absoluta", improrrogável e inderrogável, porque firmada em razões de ordem pública, em que se prioriza a higidez do próprio processo.

11. A questão que se coloca como premente na hipótese, decorrente da tutela dos interesses difusos, caracterizados pela indeterminação dos sujeitos e indivisibilidade do objeto, é como se dará a fixação do foro competente quando o dano vai além de uma circunscrição judiciária. Outra resposta não há, senão pela prevenção.

12. Muito embora o conflito positivo de competência aqui erigido tenha se instaurado entre o Juízo estadual e o Juízo federal de Governador Valadares, há outras questões mais amplas a serem consideradas para que se possa definir, com a maior precisão possível, o foro federal em que devem ser julgadas as ações em comento.

13. Existente ação civil pública com escopo mais amplo (danos ambientais stricto sensu e danos pessoais e patrimoniais), já em curso na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG, na qual o Ministério Público Federal se habilitou, inclusive, como litisconsorte ativo (Processo n. 60017-58.2015.4.01.3800). Além dessa, tramitam na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte-MG a Ação Popular n. 0060441-03.2015.04.01.3800 e a Ação Civil Pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400, sendo partes nesta última a União Federal e outros em face da Samarco Mineração S.A. e outros.

14. Na Ação Civil Pública n. 0069758-61.2014.4.01.3400, observa-se que entre os pedidos formulados na inicial está a garantia de fornecimento de água à população dos Municípios que estão com abastecimento de água interrompido em função do rompimento da barragem, além da garantia de fornecimento de água para dessedentação dos animais nas áreas dos Municípios atingidos pelo rompimento das barragens.

15. Mostra-se caracterizada a relação de pertinência entre as ações civis públicas manejadas em Governador Valadares/MG, com vistas ao abastecimento de água potável à população local, com essa outra ação civil (n. 0069758-61.2014.4.01.3400) que tramita na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, cujo objeto é mais abrangente, englobando as primeiras, pois busca a garantia de fornecimento de água potável à população de todos os Municípios que tiveram o abastecimento interrompido em função da poluição do Rio Doce com a lama advinda do rompimento da barragem de Fundão.

16. Termo de transação e de ajustamento de conduta firmado entre a União, Samarco e outros, expressamente prevendo que as divergências de interpretação decorrentes do acordo serão submetidas ao Juízo da 12ª

Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais.

17. Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só a reparação ambiental *stricto sensu*, mas também a distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de mais efetividade, que não corram o risco de ser neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos.

EXCEÇÕES À REGRA GERAL.

18. Há que se ressaltar, no entanto, as situações que envolvam aspectos estritamente humanos e econômicos da tragédia (tais como o ressarcimento patrimonial e moral de vítimas e familiares, combate a abuso de preços etc) ou mesmo abastecimento de água potável que exija soluções peculiares ou locais, as quais poderão ser objeto de ações individuais ou coletivas, intentadas cada qual no foro de residência dos autores ou do dano. Nesses casos, devem ser levadas em conta as circunstâncias particulares e individualizadas, decorrentes do acidente ambiental, sempre com base na garantia de acesso facilitado ao Poder Judiciário e da tutela mais ampla e irrestrita possível. Em tais situações, o foro de Belo Horizonte não deverá prevalecer, pois significaria óbice à facilitação do acesso à justiça, marco fundante do microsistema da ação civil pública.

19. Saliento que em outras ocasiões esta Corte de Justiça, valendo-se do microsistema do processo coletivo, aplicou a regra específica de prevenção estabelecida na Lei de Ação Civil Pública para definir o foro em que deveriam ser julgadas as ações coletivas.

Precedentes.

DISPOSITIVO.

20. Conflito de competência a que se julga procedente para ratificar a liminar proferida pela Ministra Laurita Vaz, no exercício da Presidência, e determinar a competência definitiva do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, em Belo Horizonte, para apreciar e julgar a causa, determinando a remessa da Ação Cautelar n. 0395595-67.2015.8.13.0105 e da Ação Civil Pública n.

0426085-72.2015, ambas em tramitação no Juízo de Direito da 7ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares/MG, e da Ação Civil Pública n. 9362-43.2015.4.01.3813, em curso no Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Governador Valadares/MG, ficando a critério do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais a convalidação dos atos até então praticados.

(CC 144.922/MG, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/06/2016, DJe 09/08/2016)

A principal ação a gerar essa prevenção é exatamente aquela referida no capítulo anterior, em que a União e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo movem contra a Samarco, a Vale e a BHP (ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400). A ação, em si, é curiosa: os seus autores, que deveriam fiscalizar e monitorar as atividades das empresas, atuam como se não tivessem responsabilidade alguma pelo desastre e pelo desenrolar posterior das medidas de mitigação, compensação e reparação. Daí a subsequente ação do Ministério Público Federal (ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800), adequadamente posicionando entes públicos e empresas na condição de réus.

Pois bem, nos autos dessa ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, foram deferidos parcialmente os pedidos liminares, nos seguintes termos:

- a) conceder medida cautelar a fim de que a empresa SAMARCO MINERAÇÃO S/A, no prazo de 10 dias, impeça (ou comprove que já está estancado) o vazamento de volume de rejeitos que ainda se encontram na barragem rompida, comprovando as medidas de segurança tomadas para a segurança das barragens do Fundão e de Santarém;
- b) conceder medida cautelar a fim de que as empresas réus, no prazo de 10 dias, contratem empresas que possam iniciar imediatamente a avaliação da contaminação de pescados por inorgânicos e o risco eventualmente causado ao consumo humano destes, bem como efetuar o controle da proliferação de espécies sintrópicas (ratos, baratas etc.), capazes de criar risco de transmissão de doença a homens e animais nas áreas atingidas pela lama e rejeitos;
- c) conceder medida cautelar a fim de que as empresas réus, no prazo de 15 dias, elaborem estudos e adotem medidas visando impedir que o volume de lama lançado no Rio Doce atinja o sistema de lagoas do Rio Doce e a proteção das fontes de água mineral mapeadas pelo DNPM;
- d) conceder medida cautelar a fim de que as empresas réus, no prazo de 20 dias, elaborem estudos de mapeamento dos diferentes potenciais de resiliência dos 1.469 ha diretamente atingidos, com objetivo de se averiguar a espessura da cobertura da lama, a granulometria, a eventual presença de metais pesados e o PH do material, bem como a adoção imediata de medidas para a retirada do volume de lama depositado nas margens do Rio Doce, seus afluentes e as adjacências de sua foz;
- e) conceder medida cautelar a fim de que a empresa SAMARCO MINERAÇÃO S/A, no prazo de 30 dias, efetue depósito judicial inicial de dois bilhões de reais, a serem utilizados na execução do plano de recuperação integral dos danos a ser elaborado pelas réus;
- f) decretar, com base no artigo 7º da Lei 8.429/92, combinado com art. 461, §5º, do CPC, a indisponibilidade das licenças de concessões para exploração de lavras existentes em nome das empresas réus, conforme documentos de fls. 304/308, bem como dos direitos daí decorrentes,

devido os autores providenciar as devidas averbações da indisponibilidade ora decretada;

g) conceder a antecipação de tutela para determinar que as empresas réis, no prazo de até 45 dias, apresentem: gl) um plano global de recuperação socioambiental da Bacia do Rio Doce e de toda a área degradada, atendidas as determinações e parâmetros dos órgãos ambientais competentes, com detalhamento das ações a serem desenvolvidas, cronograma de execução e desembolso dos recursos e; g2) um plano global de recuperação socioeconômica para atendimento das populações atingidas

pelo desastre, no prazo de 30 dias, atendidas as determinações e parâmetros dos órgãos competentes, com detalhamento e pormenorização das ações a serem desenvolvidas, cronograma de execução e desembolso dos recursos acima fixadas, fixo em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) a multa diária por descumprimento de cada uma das medidas acima fixadas, sem prejuízo de outras sanções.

Quanto ao item e), a fim de que se torne eficaz, a multa será majorada para R\$ 1.500,000 (um milhão e quinhentos mil) por dia de atraso.

Após essa decisão, o Poder Público e as empresas celebraram Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta e requereram homologação judicial do mesmo perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. No entanto, após decisão pelo juízo competente, o TTAC foi submetido ao Sistema de Conciliação da Justiça Federal da Primeira Região –SistCon1, onde a Desembargadora Federal coordenadora, em audiência de conciliação, decidiu:

Considerando o princípio da autonomia da vontade e a busca da pacificação social, mediante conciliação das partes (CPC, art. 139, V), HOMOLOGO o acordo celebrado nesta audiência, nos termos acima delineados, para que surta seus efeitos legais, e determino a suspensão dos autos do processo originário (ACP 0069758-61.2015.4.01.3400) até a conclusão das obrigações acordadas; 2) DECLARO EXTINTO, por perda de objeto, os Agravos de Instrumento n.ºs. 0002170-18.2016.4.01.0000 (BHP), 0002453-41.2-2016.4.01.0000 (SAMARCO) e 0002627-50.2016.4.01.0000 (VALE); e 3) determino que seja oficiado ao Presidente do Tribunal de Contas da União e aos Presidentes dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, para indicar membros para a composição do Comitê Interfederativo, nos termos do acordo; 4) determino, por fim, a juntada desta ata de audiência e dos documentos apresentados pelas partes aos autos da ação civil pública originária e dos três agravos de instrumento que se encontram neste Tribunal.

Ficam as partes intimadas desta decisão e dos atos acima transcritos nesta audiência. Nesse ato, igualmente, foram deferidos os pedidos do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Espírito Santo o

prazo de 60 (sessenta) dias para se manifestar sobre os termos do presente acordo, ora homologado.

O Ministério Público Federal opôs, contra a decisão, embargos de declaração com efeitos infringentes e pedido de suspensão de eficácia da decisão, porque: (i) o Tribunal Regional Federal da 1ª Região seria incompetente para a homologação do acordo; (ii) descumprimento à decisão do Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual apenas as medidas urgentes poderiam ser apreciadas e pelo juízo provisoriamente designado, a 12ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais; (iii) ausência de intimação com vistas dos autos ao Ministério Público Federal; (iv) falta de legitimidade da Advocacia Pública para transacionar direitos dos atingidos; (v) violação à participação dos colegitimados [ausência de participação dos atingidos] ; (vi) violação aos princípios subjetivos da lide [pretensão de que o acordo figure como mecanismo de transação exaustivo em relação ao evento e a todos os seus efeitos]; (vii) violação ao princípio do poluidor-pagador, tanto por criar um limite aos aportes das empresas para a adoção de medidas reparatórias e compensatórias, como por conferir tratamento diferenciado à Vale e à BHP, vulnerando a garantia de responsabilização solidária, da mesma forma como desonerou o Poder Público dessa mesma responsabilidade solidária pelo pagamento do dano, além da utilização de uma interposta pessoa, a Fundação Renova; (viii) insuficiência dos programas socioeconômicos e socioambientais, (ix) inconstitucionalidade do Comitê Interfederativo; (x) cláusulas nulas e falta de efetividade das cominações; (xi) indevida transação sobre o dano extrapatrimonial coletivo; e (xii) omissões e contradições entre o conteúdo das notas taquigráficas e da ata de audiência de conciliação.

Ao mesmo tempo, o MPF formulou pedido de reclamação ao STJ, autuada sob número 31.935. A ministra Diva Malerbi – desembargadora convocada do TRF/3ª Região – considerou que o acordo homologado pelo Sistema de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região afrontou decisão do STJ no Conflito de Competência 144.922/MG, que determinou a competência do Juízo Federal da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belo Horizonte/MG para processar e julgar os processos que envolvem a empresa Samarco no caso do rompimento da barragem de Mariana, MG. Essa Reclamação, ao final, foi prejudicada em razão de acórdão do TRF-1ª Região anulando o acordo, em

acórdão assim ementado:

MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NECESSIDADE DE DEFERIMENTO DE TUTELAS DE URGÊNCIA SEM A PRÉVIA OITIVA DOS RÉUS. CORRETA DETERMINAÇÃO DE DEPÓSITO PRÉVIO PARA ACAUTELAR FUTURAS MEDIDAS REPARATÓRIAS. NULIDADE DE ACORDO CELEBRADO PELO NÚCLEO DE CONCILIAÇÃO DO TRF - 1ª REGIÃO EM PROCESSO QUE TRAMITA PERANTE O PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. DECISÃO LIMINAR EM RECLAMAÇÃO PERANTE DO STJ. FIXAÇÃO LIMINAR DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO DA 12ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Patente a incompetência da Coordenadora Geral do Sistema de Conciliação do TRF - 1ª Região para promover acordo em processo que tramita perante o primeiro grau. Caracterizada a supressão de instância, ao celebrar e homologar acordo em processo em curso ainda no primeiro grau de jurisdição. 2. Como se constata pela movimentação processual da ação civil pública, o acordo foi celebrado quando pendiam de julgamento no âmbito deste Tribunal meros agravos de instrumento, sendo que os autos da ação originária, ainda em curso na primeira instância, foram encaminhados ao Núcleo de Conciliação em 20/6/2016, portanto, mais de mês de já homologado o acordo nesta instância (5/5/2016), conforme andamento processual da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais. 3. Conforme se retira da própria ata de audiência, o acordo foi homologado, naquele ato, não obstante, contraditoriamente, houvesse sido deferido o prazo de 60 (sessenta) dias para a manifestação do Ministério Público Federal. 4. No acordo homologado impõe-se a presença de membro do Tribunal de Contas da União no "Comitê Interfederativo" previsto no acordo à revelia das competências constitucionais desse órgão, e mesmo na ausência de representante da Corte de Contas no referido ato. 5. O acordo também foi homologado sem a presença da Defensoria Pública da União, não obstante a indiscutível existência de danos às pessoas e mesmo populações hipossuficientes. 6. O Desembargador Federal Presidente do TRF - 1ª Região proferiu o Despacho PRESI 1778, no qual consigna que "é condição necessária para o envio dos autos às unidades de conciliação o prévio despacho do juiz ou de relator do processo, deferindo ou não as solicitações das unidades ou os pedidos das partes para conciliar", o que não ocorreu no caso presente. 7. Reconhecidas, outrossim, as nulidades suscitadas pelo Ministério Público Federal, por falta de intimação do Parquet com remessa dos autos e falta de legitimidade da advocacia pública para transacionar direitos dos atingidos. 8. A eficácia do provimento de urgência deferido neste agravo foi expressamente preservada na decisão proferida na Reclamação nº 31.935/MG em tramitação no Superior Tribunal de Justiça, estando o prosseguimento de seu julgamento em absoluta conformidade e respeito à decisão daquela

corde Superior. 9. Nulidade da decisão que extinguiu o presente agravo. 10. Com base na teoria do risco integral, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva. O nexo de causalidade entre os réus Samarco Mineração S/A (poluidor direto), Vale S/A (poluidor direto e indireto) e BHP Billinton (poluidor indireto) e o evento danoso encontra-se plenamente comprovado nos autos e justificado na decisão agravada. 11. Cabível a aplicação do artigo 4º da Lei 9.605/98 que estabelece que "poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que a personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente" uma vez que cabe aos réus o ônus de comprovar que a Samarco pode, sem a participação das controladoras, arcar com todos os custos indispensáveis para a recuperação dos danos. Está sobejamente demonstrada a ocorrência do dano, embora seu caráter dinâmico impeça, por ora, a mensuração de sua magnitude, pois novas consequências do evento ocorrido aparecem dia após dia e assim continuarão por tempo indeterminado. 12. Agiu corretamente o magistrado ao deferir as medidas requeridas sem a prévia oitiva da parte contrária. Quando a tutela de urgência indica a necessidade de concessão imediata da medida, o juiz poderá fazê-lo de plano, sem prévia oitiva da parte contrária e sem que o ato judicial incorra em qualquer ofensa ao princípio do contraditório. 13. Os prazos conferidos à agravante para efetivação das medidas de contenção e reparação dos danos poderão, a critério do juízo a quo, ser readequados à complexidade da execução de cada providência determinada de modo também a evitar que a respectiva multa diária por descumprimento prevista em sua decisão (fixada em R\$ 150.000,00 - cento e cinquenta mil reais) se revele injusta, desproporcional, ou, eventualmente, insuficiente. 14. A análise dos documentos juntados permite concluir que a agravante comprovou não somente o depósito de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais) por força de outras ações judiciais ou medidas administrativas, não se afigurando exorbitante, diante da enormidade dos danos causados, a determinação de depósito prévio no valor de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) para acautelar futuras medidas reparatórias. 15. Diante da dimensão do dano, o acautelamento inicial do valor de dois bilhões de reais se afigura necessário para garantir a execução do plano de recuperação dos danos e terá o condão de organizar a destinação dos recursos que serão despendidos nas ações de recuperação do meio ambiente e da situação socioeconômica das populações atingidas. 16. Permanece a obrigação da agravante de demonstrar junto ao juízo de primeiro grau o atendimento da obrigação pecuniária imposta, assim como das demais obrigações, facultando-se ao magistrado readequar prazos e sanções pecuniárias, considerados os ditames legais e as específicas circunstâncias do caso concreto. 17. As consequências potencialmente nocivas da sobreposição de constrições (dispersão de esforços e recursos, eventual inviabilização da empresa e possíveis efeitos deletérios de ordem social e trabalhista) foram mitigadas pela definição da competência do juízo da 12ª Vara da Seção Judiciária

de Minas Gerais por meio de decisão proferida nos autos da Reclamação nº 31.935/MG e serão, por óbvio, objeto de consideração por parte do magistrado de primeiro grau. 18. Cabe ao Juízo da 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais centralizar a execução do plano de recuperação dos danos e organizar a destinação dos recursos que serão despendidos nas ações de recuperação do meio ambiente e da situação socioeconômica das populações atingidas, tanto mais diante da suspensão, pelo STJ, do acordo entabulado entre as partes. 19. Nego o pedido de vista da Defensoria Pública na União, seja porque ainda não integra a lide da primeira instância, seja porque e principalmente a sua atuação agora, com o recurso absolutamente maduro para julgamento, iria atrasar precisamente os interesses que incumbe defender. 20. Não havendo relação de prejudicialidade entre o presente recurso e a Reclamação nº 31.935/MG, em curso no Superior Tribunal de Justiça, nego o pedido de adiamento do julgamento do agravo formulado pela União. 21. Voto para reconhecer a nulidade da homologação do acordo havido e, em consequência, dando prosseguimento ao julgamento do presente recurso de agravo, negar-lhe provimento. 22. Embargos de declaração opostos pela agravante e pelo Ministério Público Federal prejudicados. 23. Dê-se imediato conhecimento acerca deste julgamento à Ministra Relatora da Reclamação nº 31.935/MG, no Superior Tribunal de Justiça, assim como ao Juízo a quo.

(EDAG 0002453-41.2016.4.01.0000, DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 02/09/2016 PAG.)

Mesmo vindo a ser anulado esse acordo extremamente generoso com os entes públicos e as empresas causadoras do desastre, o Ministério Público Federal ingressou com a ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800, uma vez que persistia o ajuste homologado pela 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Belo Horizonte/MG. Alguns aspectos dessa ação merecem registro. Primeiro, a imputação de responsabilidade indireta à União, aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como aos respectivos órgãos temáticos, tanto na sua concepção retrospectiva – dever legal de evitar a ocorrência de danos ambientais – como na versão prospectiva – obrigação de adotar todas as medidas necessárias à mitigação, recuperação e compensação do dano ambiental. Segundo, a impugnação do acordo, em face de: (i) “ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo”; (ii) “limitação de aportes de recursos por parte das empresas para a adoção de medidas reparatórias e compensatórias”; (iii) concessão injustificada de “tratamento beneficiado à VALE e à

BHP, vulnerando a garantia de responsabilização solidária”; (iv) desconsideração da “responsabilidade solidária do Poder Público para a reparação do dano”; e (v) ausência de “mecanismos jurídicos capazes de garantir a efetividade do cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas, o que transformou o ajustamento em algo próximo de uma carta de boas intenções”. Terceiro, a compreensão de que o ajustamento, em seus pontos positivos, serve de garantia mínima da adoção de todas as medidas necessárias para reparar, mitigar, compensar e indenizar os danos decorrentes do desastre ambiental, não podendo ser considerado mecanismo de transação exaustivo em relação ao evento e seus efeitos, e tampouco prejudicar a iniciativa de outros interessados e co-legitimados coletivos. Quarto, a impugnação à sistemática de elaboração, gestão e financiamento dos programas e projetos socioeconômicos e socioambientais, especialmente no ponto em que se prevê que os próprios réus da ação realizem o diagnóstico dos danos, proponham os programas e os projetos e validem a adequação e suficiência dos mesmos, sem o respaldo técnico de perícia independente. Quinto, a afirmação de que o Programa de Negociação Coordenada das empresas réus com os atingidos deve assegurar “a informação necessária e a paridade de armas, sobretudo àqueles em situação de vulnerabilidade”, sendo necessária a submissão dos “parâmetros materiais e procedimentais da negociação à prévia aprovação desse Juízo, ouvido o Ministério Público”.

Em 18 de janeiro de 2017, Ministério Público Federal, Samarco, Vale e BHP firmam Termo de Ajustamento Preliminar – TAP⁷, por meio do qual as empresas passam a contratar e custear organizações que irão prestar assessorias técnicas para o MPF, assim especificadas: LACTEC, para o diagnóstico socioambiental; INTEGRATIO, para o diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; RAMBOLL, para a avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica; e BANCO MUNDIAL, ou outra entidade definida pelas partes, para coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF.

Posteriormente, em 17 de novembro de 2017, o Ministério Público Federal e o Ministério Público de Minas Gerais assinam, com as empresas réus, Termo Aditivo ao

⁷ <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>

Termo de Ajustamento Preliminar⁸, com o propósito de assegurar, em toda a bacia do Rio Doce, o direito a assessorias técnicas independentes, escolhidas pelas populações atingidas em diversos territórios, com condução do processo pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, que realizará a coordenação metodológica das assessorias que forem contratadas pelas empresas. Nesse Termo, também está prevista a contratação da Fundação Getúlio Vargas, para a elaboração de diagnóstico abrangente dos danos socioeconômicos na bacia do Rio Doce, bem como assegurada a realização de consulta prévia, livre e informada para a reparação dos danos sofridos por povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais atingidos pelo desastre. Os “considerandos” do ajuste merecem transcrição:

CONSIDERANDO

(...)

4) A necessidade de adequar as atividades relacionadas ao Eixo Socioeconômico em substituição aos termos do **TAP**, no tocante às contratações referentes (i) ao diagnóstico dos impactos socioeconômicos, e (ii) à assessoria técnica aos atingidos e apoio à realização de audiências públicas e consultas prévias, a serem realizadas pelos órgãos públicos, aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais;

5) A necessidade de se viabilizar assessoria técnica aos atingidos, a ser desempenhada por entidades técnicas idôneas, capacitadas, com expertise prática reconhecida no meio em que atuam, com atuação independente e baseada na confiança da comunidade a ser atendida;

6) A concepção contemporânea de Direitos Humanos, que abrange os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, como a noção que rege, inspira e orienta este **Aditivo** e todos os projetos, ações e atividades dele decorrentes;

7) O respeito à centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador de todas as atividades e medidas adotadas;

8) O teor, os conceitos e as recomendações constantes do Relatório sobre Violações de Direitos dos Atingidos por Barragens, propugnados pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, aprovados pelo então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Comissão Especial “Atingidos por Barragens”- Resoluções n.s 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 Brasília/DF, no que for pertinente;

9) A necessidade de fomentar a contínua e progressiva transparência, comunicação e devida fundamentação das intenções das partes para que se possa alcançar a autocomposição dos litígios mencionados mediante a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta Final (“**TACF**”).

(...)

⁸ <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>

Mais adiante, em 26/6/2018, é firmado o TAC Governança⁹, assinado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público de Minas Gerais, Ministério Público do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública de Minas Gerais, Defensoria Pública do Espírito Santo, a União Federal, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como os respectivos órgãos temáticos, Samarco, Vale, BHP e Fundação Renova, onde se acorda a criação de novas estruturas para garantir a efetiva participação dos atingidos nas decisões referentes à reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão.

Com esses acordos, as partes pleiteiam e o juiz defere a suspensão da chamada “ACP dos R\$ 155 bilhões” (ACP nº 23863-07.2016.4.01.3800) (cópia anexa).

Na audiência judicial realizada em 19 de setembro de 2019, o juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte homologou a escolha das assessorias técnicas pelas comunidades atingidas pelo desastre e autorizou a imediata contratação das entidades pela Fundação Renova (cópia anexa). Em 4/3/2020, as instituições do sistema de Justiça requerem àquele juízo que determine às empresas Samarco, Vale e BHP a adoção de todos os atos necessários para a formalização das contratações das entidades escolhidas pelas comunidades atingidas para lhes prestar assessoria técnica independente¹⁰ (cópia anexa).

Em 30/3/2021, as instituições do sistema de Justiça signatárias dos termos de ajuste acima referidos ingressam com arguição de suspeição em face do Juiz Federal substituto da 12ª Vara Federal Cível e Agrária de Belo Horizonte, basicamente pelos argumentos a seguir sintetizados, naquilo que interessam a essa consultoria. Na ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, o juiz arguido elegeu doze “eixos prioritários”, por ele conduzidos – e não pelas instâncias criadas nos acordos originais – formando autos específicos. O Eixo Prioritário nº 07 (autos nº 1000415-46.2020.4.01.3800) foi criado para dirimir controvérsias acerca do tema “Cadastro e Indenizações”, mas não contou com um único despacho até o momento da arguição. Em paralelo a esse Eixo, surgiu um sistema indenizatório, cuja iniciativa os arguentes atribuíam ao juiz federal da 12ª Vara de Belo Horizonte, em conjunto com a Fundação Renova. A Renova teria produzido

⁹ <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>

¹⁰ <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-samarco-justica-federal-homologa-escolha-de-assessorias-tecnicas-pelos-atingidos>

estudos a partir de outros desastres existentes no mundo e trouxe a “Teoria do Rough Justice” (traduzida como “justiça possível”), que resultou na matriz de danos adotada por aquele juízo. A partir daí, as decisões a respeito de pleitos indenizatórios só alcançaram as pessoas que aderiram a esse sistema simplificado, ignorando aquelas que pretendiam apresentar a sua própria matriz de danos ou alguma outra resultado de construção coletiva. Os arguentes também questionam a justeza do procedimento, na medida em que não se fundamenta em laudos, pareceres, estudos e dados pertinentes às indenizações. Ao contrário, são valores hipotéticos, consideravelmente inferiores para fins de quitação integral e imediata. E apontam a privatização do processo coletivo, uma vez que o sistema simplificado não prescinde da contratação de advogados pelos atingidos e resulta em ganhos de honorários multimilionários.

O arguido, em suas razões, defende o “sistema indenizatório simplificado implementado no caso Samarco”, por ser uma construção teórica e prática que parte da premissa de que o Judiciário “não tem condições de tratar, de forma célere e isonômica, milhares de casos individuais decorrentes de **indenizações em massa**” (destaque no original). E prossegue:

Trata-se de um sistema totalmente digital, moderno, acessível por meio de plataforma online (via web), permitindo que **categorias informais** (carroceiros, ambulantes, camelôs, pescadores artesanais, faiscadores, garimpeiros artesanais, artesãos, areeiros, lavadeiras, etc), desprovidas de provas materiais dos danos alegados, a partir das flexibilizações empreendidas, **possam acessar o sistema e obter a justa indenização.** Trata-se de um sistema dinâmico, flexível, que vai sendo aperfeiçoado de acordo com as características de cada território.

[...]

O fato de se destinar **apenas** para pessoas maiores e capazes, versando sobre direitos patrimoniais individuais e disponíveis, garante às mesmas a **gestão privada de seus interesses jurídicos,** já que **não dependem** de autorização (ou consentimento) de qualquer instituição. Pessoas maiores e capazes **não estão** sujeitas a *regime tutelar ou curatelar* dos órgãos do Estado quanto aos seus direitos patrimoniais, individuais e disponíveis.

O fato de se exigir a **presença obrigatória** de advogado/defensor público em todas as fases do sistema, escolhido pela própria vítima, garante que a mesma terá orientação jurídica adequada e independente, **sem qualquer interferência das mineradoras.** (destaques no original).

O propósito aqui não é analisar a suspeição do magistrado – que, inclusive, foi

negada pela Desembargadora Federal relatora da respectiva arguição, com recurso de agravo interno apresentado pelos arguentes¹¹ – mas como se comporta o Poder Judiciário em face do processo de reparação de um desastre com as dimensões verificadas pelo rompimento da barragem do Fundão.

III – Direitos Humanos e Empresas

Em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas aprovou os “Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos” elaborados pelo Professor John Ruggie. São 31 princípios orientados em torno de três eixos: “proteger” (obrigação dos Estados nacionais de proteger os direitos humanos), “respeitar” (a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos) e “reparar” (a existência de recursos adequados e eficazes, em caso de descumprimento desses direitos pelas empresas).

Sob o título “Acesso a Mecanismos de Reparação”, o princípio fundamental, inscrito no princípio 25, é do seguinte teor: “[c]omo parte de seu dever de proteção contra violações de direitos humanos relacionadas com atividades empresariais, os Estados devem tomar medidas apropriadas para garantir, pelas vias judiciais, administrativas, legislativas ou de outro meios que correspondam, que quando se produzam esse tipo de abusos em seu território e/ou jurisdição os afetados possam acessar mecanismos de reparação eficazes”.

O princípio 26, por sua vez, estipula:

Os Estados devem adotar as medidas apropriadas para assegurar a eficácia dos mecanismos judiciais nacionais quando abordem as violações de direitos humanos relacionadas com empresas, especialmente considerando a forma de limitar os obstáculos jurídicos, práticos e de outras naturezas que possam conduzir para uma negação do acesso aos mecanismos de reparação.

Em relação às empresas, o princípio 29 estabelece a necessidade de que estas promovam ou participem de “mecanismos de denúncia eficazes de nível operacional à disposição das pessoas e comunidades que sofram os impactos negativos”. Tais mecanismos, de acordo com o princípio 31, devem ser:

¹¹ Incidente de Suspeição Cível 1017945-292021.4.01.3800

- A. Legítimos: suscitar a confiança dos grupos de interesse aos quais estão destinados e responder pelo correto desenvolvimento dos processos de denúncia;
 - B. Acessíveis: ser conhecidos por todos os grupos interessados aos quais estão destinados e prestar a devida assistência aos que possam ter especiais dificuldades para acessá-los;
 - C. Previsíveis: dispor de um procedimento claro e conhecido, com um prazo indicativo de cada etapa, e esclarecer os possíveis processos e resultados disponíveis, assim como os meios para supervisionar a implementação;
 - D. Equitativos: assegurar que as vítimas tenham um acesso razoável às fontes de informação, ao assessoramento e aos conhecimentos especializados necessários para iniciar um processo de denúncia em condições de igualdade, com plena informação e respeito;
 - E. Transparentes: manter informadas as partes num processo de denúncia de sua evolução, e oferecer suficiente informação sobre o desempenho do mecanismo, com vistas a fomentar a confiança em sua eficácia e salvaguardar o interesse público que esteja em jogo;
 - F. Compatíveis com os direitos: assegurar que os resultados e as reparações sejam conforme aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos;
 - G. Uma fonte de aprendizagem contínua: adotar as medidas pertinentes para identificar experiências a fim de melhorar o mecanismo e prevenir denúncias e danos no futuro;
- Os mecanismos de nível operacional também deveriam:
- H. Basear-se na participação e no diálogo: consultar os grupos interessados, para os quais esses mecanismos estão destinados, sobre sua concepção e seu desempenho, com especial atenção ao diálogo como meio para abordar e resolver as denúncias.

Se a observância de tais parâmetros é necessária no âmbito extrajudicial, com mais razão ainda o é dentro do Judiciário, cuja principal responsabilidade é assegurar a simetria das partes. Para tanto, é fundamental que as vítimas tenham acesso razoável às fontes de informação e que a elas sejam assegurados assessoramento e acesso a conhecimentos especializados. Apenas sob essas condições é possível iniciar um procedimento ético de negociação, com respeito aos direitos humanos, e que depois funcione de maneira pedagógica para todos os envolvidos.

Muito se fala a respeito do caráter não vinculante desses princípios, uma vez que seriam meras orientações. Há aqui enorme incompreensão sobre o direito universal dos direitos humanos. Primeiro, porque, se são universais, é inconcebível a existência de um setor ou segmento da sociedade, seja local ou mundial, imune à sua observância. Segundo, porque os “Princípios Orientadores” não inauguram uma nova “dimensão” ou “geração”

de direitos humanos, mas simplesmente organizam, a partir da temática específica das empresas, uma série de direitos já consagrados desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, passando pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Terceiro, porque a responsabilidade acionada nos âmbitos regionais e internacionais de direitos humanos é dos Estados nacionais. E o Brasil, nos termos da sua Constituição de 1988, rege-se, tanto na ordem interna como em suas relações internacionais, pelo princípio da prevalência dos direitos humanos.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em várias observações gerais¹², tem consignado que mesmo que apenas os Estados sejam parte no Pacto, as empresas, os sindicatos e todos os membros da sociedade têm responsabilidades para fazer efetivos os direitos nele previstos.

Ainda no âmbito internacional, várias relatorias de direitos humanos fizeram observações sobre a existência de obrigações que vinculam as empresas e outros atores econômicos aos direitos humanos. O Relator Especial das Nações Unidas sobre a tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ressaltou que “para que a proibição absoluta e irrevogável da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos e degradantes se faça realidade na prática, se deve prever também a proteção contra as vulnerações por parte de agentes não-estatais¹³. O Relator Especial sobre os direitos à liberdade de reunião pacífica e associação exortou expressamente as empresas para que “cumpram suas obrigações de respeitar os direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação, o que inclui respeitar dos direitos de todos os trabalhadores a formar e a filiar-se a sindicatos e associações laborais e participar em negociações coletivas e outras ações

¹² Observação geral nº 24. UN Doc. E/C.12/GC/24, 10 de agosto de 2017; Observação Geral nº 23. UN Doc. E/C.12/GC/23, 27 de abril de 2016; Observação Geral nº 21. UN Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1, 17 de maio de 2010.

¹³ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. UN Doc. A/HRC/34/54, 14 de febrero de 2017, párr. 41. Ver también: CIDH. Informe de Fondo No. 33/16. Linda Loayza Lopez Soto y Familiares (Venezuela). 29 de julio de 2016, párr. 220; Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 362, párr. 183-189.

coletivas, incluindo o direito à greve”¹⁴. O Relator Especial sobre a situação dos defensores de direitos humanos também se manifestou claramente: “seja por um vínculo direto ou indireto, todas as empresas têm a responsabilidade de assegurar que os defensores possam fazer frente aos impactos de suas operações em direitos humanos de maneira eficaz e segura”¹⁵. A Relatora Especial sobre moradia adequada manifestou a necessidade de se prestar maior atenção às obrigações que as empresas do setor imobiliário e financeiro têm em face ao direito à moradia, uma vez que, em muitos casos, a aquisição de imóveis é usada como produtos financeiros especulativos, aumentando seu valor de mercado e afetando o acesso à moradia, particularmente pelas populações em maior situação de vulnerabilidade¹⁶. O Relator Especial sobre as obrigações de direitos humanos relacionadas a um meio ambiente saudável ressaltou que as empresas devem cumprir todas as leis ambientais vigentes, pôr em marcha processos de devida diligência em matéria de direitos humanos, responder sobre o impacto ambiental que provocam e facilitar a reparação dos danos que causem¹⁷

Em 2019, a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – REDESCA, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, apresentou o “Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”¹⁸, no qual se consigna que os “Princípios Orientadores” são uma base conceitual dinâmica e evolutiva sobre o tema e coexistem com outros estatutos jurídicos de caráter vinculante. Nesse sentido, o Informe tem “por objeto principal esclarecer o conteúdo das obrigações dos Estados neste âmbito e os efeitos que em nível geral podem produzir sobre as empresas tendo como base central os principais instrumentos interamericanos, em particular a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Convenção Americana ou CADH) e

¹⁴ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. UN Doc. A/71/385, 14 de septiembre de 2016, párr. 99.

¹⁵ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. UN Doc. A/72/170, 19 de julio de 2017, párr. 54.

¹⁶ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada. UN Doc. A/HRC/34/51, 18 de enero de 2017, párrs. 62-66.

¹⁷ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. UN Doc. A/HRC/37/59, 24 de enero de 2018, párrs. 22 y 35

¹⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>

a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (Declaração Americana), a jurisprudência interamericana existente sobre a matéria e a inclusão articulada de avanços internacionais a este respeito”. Chama também a atenção para a centralidade do uso da interpretação evolutiva dos direitos humanos como princípio fundamental do direito internacional dos direitos humanos, que tem sido aplicado consistentemente por órgãos de supervisão internacional. Consigna que “é essencial também tomar em conta o conjunto crescente de instrumentos internacionais que guardam relação com a proteção de direitos humanos frente a empresas na medida que permitem dotar de conteúdo as obrigações internacionais dos Estados e influir na proteção das pessoas que se encontram sob sua jurisdição”.

O documento traz inúmeras medidas cautelares onde a CIDH analisou situações de risco para os direitos humanos em que se alegava envolvimento de empresas. Por exemplo, as medidas cautelares outorgadas a favor da Comunidad de San Mateo de Huanchor em Perú, há mais de 14 anos, onde os solicitantes denunciavam que uma empresa de mineração realizava suas atividades violando os padrões ambientais, especificamente pelos danos à saúde da população em razão do uso de substância altamente tóxicas, como o chumbo, o mercúrio e o arsênico¹⁹. Mais recentemente, em 2017, foram outorgadas medidas de proteção à comunidade nativa Tres Islas²⁰ e às comunidades Cuninico e San Pedro²¹, também no Peru, por conta de atividades de mineração e petróleo, respectivamente. A CIDH também decidiu outorgar medidas de proteção para famílias indígenas na Guatemala, ao serem desalojadas de uma área que seria reclamada por uma empresa²². No início de 2018, a CIDH ordenou a Honduras que adotasse medidas para mitigar, reduzir e eliminar as fontes de risco consistentes na contaminação do rio Mezapa por uma empresa hidrelétrica, atingindo a população local

¹⁹ CIDH. Medidas Cautelares 2004. Oscar González Anchurayco y miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor (Perú), párr. 49.

²⁰ CIDH. Resolución 38/17. Medidas Cautelares 113/16, Comunidad Nativa “Tres Islas” de Madre de Dios (Perú), 8 de septiembre de 2017.

²¹ CIDH. Resolución 52/17. Medidas Cautelares 52/17, Comunidad de Cuninico y otros (Perú), 2 de diciembre de 2017.

²² CIDH. Resolución 3/18. Medidas Cautelares 860/17. Familias indígenas de la Comunidad Chaab’il Ch’och’ (Guatemala), 25 de enero de 2018.

consumidora. Foi determinado ao país que realizasse os diagnósticos médicos necessários e pertinentes, bem como assegurasse à população identificada o acesso à água potável²³. Em 23 de abril de 2019, a CIDH outorgou medidas cautelares a favor do “ejido” Emiliano Zapata em Chiapas, México, para proteger os direitos dessa população à vida, integridade pessoal e saúde, por conta de contaminação relacionada a um “lixão” a céu aberto e a um aterro sanitário conduzidos por uma empresa privada²⁴.

Do mesmo modo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos conta com uma jurisprudência sólida sobre o tema. Nesse sentido, a Opinião Consultiva de 2003, solicitada pelo México, onde afirmou que os Estados não podem permitir que os empregadores privados violem direitos de trabalhadores migrantes, nem que a relação contratual vulnere os padrões mínimos internacionais²⁵. Igualmente, na temática de trabalho escravo, no caso “Trabalhadores da Fazenda Verde”, concernente ao Brasil²⁶; o caso dos povos indígenas Kaliña y Lokono, a respeito do Suriname, relacionado ao impacto da indústria extrativa²⁷; o caso “Lagos del Campo”, concernente ao Peru, relacionado à falta de garantias para a liberdade de expressão, associação e direitos trabalhistas de um dirigente dos trabalhadores em um empresa privada²⁸; e o caso Muelle Flores, relacionado à violação do direito à seguridade social de um idoso por descumprimento de decisões judiciais no marco de um processo de privatização de uma empresa estatal no Peru²⁹.

Provavelmente o julgamento mais recente da Corte IDH envolvendo o tema “direitos humanos e empresas” foi o caso “Empregados da Fábrica de Fogos de Santo

²³ CIDH. Resolución 12/18. Medidas Cautelares 772/17. Pobladores consumidores de agua del río Mezapa (Honduras), 24 de febrero de 2018.

²⁴ CIDH. Resolución 24/2019. Medidas Cautelares No. 1498/18. Marcelino Díaz Sánchez y otros (México). 23 de abril de 2019

²⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

²⁶ Corte IDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318

²⁷ Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

²⁸ Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340

²⁹ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375

Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil”, em 15 de julho de 2020³⁰. É interessante a transcrição da ementa do caso, tal como submetido e apreciado pela Corte, pela similaridade com a hipótese presente:

Em 19 de setembro de 2018, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “Comissão Interamericana” ou “Comissão”) submeteu à jurisdição da Corte Interamericana o Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares contra a República Federativa do Brasil (doravante denominado “Estado” ou “Brasil”). De acordo com a Comissão Interamericana, o caso se relaciona à explosão de uma fábrica de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, ocorrida em 11 de dezembro de 1998, em que 64 pessoas morreram e seis sobreviveram, entre elas 22 crianças. A Comissão determinou que o Estado violou: i) os direitos à vida e à integridade pessoal das supostas vítimas e de seus familiares, uma vez que não cumpriu suas obrigações de inspeção e fiscalização, conforme a legislação interna e o Direito Internacional; ii) os direitos da criança; iii) o direito ao trabalho, pois sabia que na fábrica vinham sendo cometidas graves irregularidades que implicavam alto risco e iminente perigo para a vida e a integridade pessoal dos trabalhadores; iv) o princípio de igualdade e não discriminação, pois a fabricação de fogos de artifício era, no momento dos fatos, a principal e, inclusive, a única opção de trabalho dos habitantes do município, os quais, dada sua situação de pobreza, não tinham outra alternativa senão aceitar um trabalho de alto risco, com baixa remuneração e sem medidas de segurança adequadas; e v) os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, pois nos processos civis, penais e trabalhistas conduzidos no caso, o Estado não garantiu o acesso à justiça, a determinação da verdade dos fatos, a investigação e punição dos responsáveis, nem a reparação das consequências das violações de direitos humanos ocorridas.

A Corte afirmou, na ocasião:

115. De acordo com o artigo 1.1 da Convenção Americana, os Estados têm a obrigação erga omnes de respeitar e garantir as normas de proteção e a efetividade dos direitos humanos reconhecidos em seu texto. **Desse modo, a responsabilidade internacional do Estado se fundamenta em ações ou omissões de qualquer de seus órgãos ou poderes, independentemente de sua hierarquia, que violem os direitos reconhecidos na Convenção.** Por conseguinte, os Estados se comprometem não só a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos (obrigação negativa), mas também a adotar todas as medidas apropriadas para garanti-los (obrigação positiva). Nesse sentido, a Corte estabeleceu que não basta que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas que é imperativa a adoção de medidas positivas, determináveis em função das necessidades específicas de

³⁰ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_407_por.pdf

proteção do sujeito de direito, seja por sua condição pessoal, seja pela situação específica em que se encontra. (destaque acrescido).

Significa dizer que os parâmetros de proteção aos direitos humanos, na interface com empresas, alcançam todos os poderes do Estado. E, em relação ao acesso à justiça, a Corte entende que ele “pode ser verificado quando o Estado garante, em tempo razoável, o direito das supostas vítimas ou de seus familiares de tomarem todas as medidas necessárias **para conhecer a verdade sobre o ocorrido** e, caso seja pertinente, punir os eventuais responsáveis”. A questão da verdade tem muitas implicações em termos de reparação: de um lado, para as vítimas, o seu direito de saber sobre todas as consequências dos fatos violadores de seus direitos; de outro, para a empresa, o caráter pedagógico para fins de não repetição.

A Corte mais uma vez afirmou que “a reparação do dano causado pela infração de uma obrigação internacional exige, sempre que possível, a plena restituição (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior” e que há dano de natureza imaterial, que “pode compreender tanto os sofrimentos e as aflições causados pela violação como o menosprezo de valores muito significativos para as pessoas e qualquer alteração, de caráter não pecuniário, nas condições de vida das vítimas”.

Por fim, por ocasião da condenação, a Corte ordenou ao Brasil que, “no prazo de um ano, apresente um relatório sobre a implementação e aplicação de Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos”.

Retornando ao “Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”, ao estabelecer seus critérios fundamentais, o primeiro é certamente o da centralidade da pessoa e da dignidade humana:

El ámbito de empresas y de derechos humanos debe hacer suya esta centralidad, en tanto la calidad de la dignidad humana representa el eje dinamizador e interpretativo de todo el sistema de protección de los derechos humanos, lo que implica la búsqueda de asegurar que en toda decisión se aplique el principio “pro persona”, en aras de alcanzarse el resultado que mejor proteja al ser humano y menos limite la realización de sus derechos fundamentales.

Um outro critério ressaltado no “Informe” é sobre a importância dos “defensores de direitos humanos” na implementação universal dos direitos humanos, na existência de uma democracia plena e duradoura e na consolidação do estado de direito:

De allí que la CIDH y su REDESCA enfatizan la necesidad de tener en cuenta los estándares relacionados con la protección del derecho a defender los derechos humanos en el ámbito de empresas y derechos humanos, en particular para identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan defensoras, defensores, líderes comunitarios, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, población campesina y operadores de justicia por parte de empresas y agentes económicos, como para prevenirlos y en su caso castigarlos. El Estado debe establecer un marco legal claro, que prevea sanciones contra empresas que están involucradas en la criminalización, estigmatización, abusos y violaciones contra quienes defienden los derechos humanos, incluyendo empresas privadas de seguridad y contratistas que actúan en nombre de la empresa involucrada.

Os outros critérios fundamentais são: transparência e acesso à informação, consulta livre, prévia e informada e mecanismos gerais de participação, prevenção e devida diligência e prestação de contas e efetiva reparação.

Partindo da jurisprudência regional e dos “Princípios Orientadores”, o Informe considera a existência de quatro deveres estatais claros para dar cumprimento à obrigação de garantia no contexto das atividades empresariais: (i) dever de regular e adotar disposições de direito interno; (ii) dever de prevenir violações aos direitos humanos no marco de atividades empresariais; (iii) dever de fiscalizar tais atividades; e (iv) dever de investigar, sancionar e assegurar o acesso a reparações integrais para vítimas nesses contextos. Em relação a esse último ponto, e apoiando-se em jurisprudência da Corte IDH, é dever do Estado orientar-se pela determinação da verdade.

O Informe, também com base na jurisprudência da Corte, chama a atenção para o fato de que a desigualdade econômica das partes litigantes gera uma desigual possibilidade de defesa, razão por que o Estado está obrigado a adotar medidas de compensação de modo a reduzir ou eliminar os obstáculos e deficiências que impeçam a defesa eficaz dos próprios interesses.

Por fim, há ainda um outro documento – ao qual o Brasil não aderiu até a presente data – o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, o Acordo de Escazú³¹, que também organiza ideias constantes de tratados e convenções regionais e

³¹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf

internacionais relativas à proteção ao meio ambiente e ao combate à desigualdade e à discriminação.

O Brasil, ao menos desde a promulgação das Convenções de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção de direitos humanos.

Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Tal preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Segundo Peter Häberle³², na atualidade, são reconhecidas tendências no campo do direito constitucional de vários países ocidentais “que indicam a diluição do esquema estrito interno/externo a favor de uma abertura ou amabilidade do Direito Internacional”³³. Estaria a caminho uma conversão do Estado nacional soberano em Estado constitucional cooperativo, assim resumidamente apresentado:

- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização 'cooperativa'.
- Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional 'conjunta' das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional)³⁴.

³² “Estado Constitucional Cooperativo”. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

³³ *Id. ib.*, p. 47.

³⁴ *ob. cit.*, p. 70-71.

A Constituição brasileira, como já referido, contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente).

Isso significa que, a despeito de o Brasil ainda não ter ratificado o Acordo de Escazú, ele é um importante norte hermenêutico em tema de reparação de direitos por conta de desastres ambientais. Convém anotar que esse acordo é derivado da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável sediada no Brasil, no Rio de Janeiro (Rio+20), cuja Declaração Final, em seu princípio 10, consagra a participação social como um dos pilares da justiça ambiental. Em seu artigo 8, ao tratar do “acesso à justiça em questões ambientais”, o Acordo de Escazú assim disciplina:

3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte, considerando suas circunstâncias, contará com:
 - a) órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental;
 - b) procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos;
 - c) legitimização ativa ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional;
 - d) a possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para, entre outros fins, prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente;
 - e) medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova;
 - f) mecanismos de execução e de cumprimento oportunos das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
 - g) mecanismos de reparação, conforme o caso, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de uma sanção econômica, a satisfação, as garantias de não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos financeiros para apoiar a reparação.

4. Para facilitar o acesso do público à justiça em questões ambientais, cada Parte estabelecerá:

- a) medidas para reduzir ou eliminar as barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça;
- b) meios de divulgação do direito de acesso à justiça e os procedimentos para torná-lo efetivo;
- c) mecanismos de sistematização e difusão das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
- d) o uso da interpretação ou tradução de idiomas distintos dos oficiais quando for necessário para o exercício desse direito.

5. Para tornar efetivo o direito de acesso à justiça, cada Parte atenderá as necessidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade mediante o estabelecimento de mecanismos de apoio, inclusive assistência técnica e jurídica gratuita, conforme o caso.

Também aqui, a centralidade dos atingidos, a paridade de armas, a transparência e a informação são princípios estruturantes para apuração da responsabilidade e do seu conteúdo no tema de danos socioambientais.

IV – Os “atingidos por barragens” e o relatório do antigo CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana³⁵

Esse relatório foi produzido a partir da análise de inúmeras denúncias sobre violação de direitos humanos no planejamento, licenciamento, implantação e operação de barragens. Apesar de não tratar especificamente das medidas decorrentes dos danos provocados pelo rompimento dessas barragens, permite inferir que o desastre já se dá em territórios fortemente impactados pela própria implantação e operação do empreendimento. Dentre os principais problemas identificados no relatório, estão:

Falta de informação

- a) O acesso à informação qualificada é fundamental para a garantia do direito à participação democrática. Isso não obstante, conforme igualmente observado pela Comissão, são muitas as razões que acabam impedindo que as informações pertinentes cheguem, de fato, aos principais interessados. Entre outras, pode-se mencionar:
- b) omissão ou recusa de fornecer aos interessados informações relevantes, como, por exemplo, resultados de levantamentos cadastrais ou, até mesmo, a lista de famílias e/ou propriedades consideradas pela

³⁵

https://mab.org.br/wp-content/uploads/2020/06/RELATO%CC%80RIO-DE-DH-Atingidos_relatoriofinalaprovadoemplenario_22_11_10.pdf

empresa como atingidas, assim consideradas pelas empresas;

- c) falta de assessoria jurídica;
- d) uso de linguagem inacessível ao público de não especialistas;
- e) fornecimento de informações contraditórias ou, mesmo, falsas;
- f) precariedade e insuficiência dos estudos ambientais, além da falta de oportunidade efetiva para participação, como a não-ocorrência de audiências públicas ou realização de audiências e outros fóruns cujo formato não favorece a participação popular efetiva;

(...)

Omissão das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas

As deficiências dos estudos ambientais têm sido reiteradamente assinaladas na literatura científica e em relatórios de órgãos governamentais e agências multilaterais. Os estudos desconhecem, omitem, ou mesmo sonégam informações relevantes sobre os processos sociais complexos que são afetados pelo planejamento, implantação e operação de barragens. A realidade complexa das populações atingidas é simplificada, assim como suas relações com as bases físicas e bióticas que constituem seu meio ambiente.

A ignorância acerca dos meios e modos de vida, associada à ausência ou inconsistência da participação popular, acaba por produzir, e mesmo legitimar, sob a aura de um discurso “técnico”, procedimentos que não reconhecem nem reparam adequadamente as perdas impostas, e, em alguns casos, acarretam a degradação das condições de vida.

(...)

Nem mesmo o Judiciário, a quem caberia, em última instância, garantir o respeito à legislação e preservar os direitos humanos, tem operado de maneira eficaz. O recurso ao Judiciário para fazer valer estes direitos, ao contrário e paradoxalmente, quase sempre termina em frustração. Enquanto empresas engajadas na construção e operação de barragens podem contar com advogados bem pagos, enquanto o Estado pode mobilizar estruturas jurídicas próprias e goza de tratamento judicial privilegiado, os atingidos raramente conseguem apoio ou assessoria jurídica adequada. Como se isso não bastasse, defrontam-se com o costumeiro distanciamento de juízes e tribunais das situações concretas da realidade social. A rapidez na cassação de liminares favoráveis a atingidos e na concessão de interditos proibitórios em favor das empresas tem como contraface a lentidão e os artificios protelatórios quando são questionadas ações das empresas – de que são prova reiterada os processos em que se questiona valores de indenizações, para citar um exemplo.

O relatório também incorpora estudo produzido pela Comissão Mundial de Barragens, de 2020, a partir de uma amostra de 150 barragens construídas em todo o mundo, que constata:

A aceitação pública de decisões fundamentais é essencial para o desenvolvimento equitativo e sustentável de recursos hídricos e energéticos. A aceitação surge quando os direitos são reconhecidos, os

riscos são admitidos e estipulados, e as prerrogativas de todas as populações afetadas são salvaguardadas - particularmente as dos povos indígenas e tribais, das mulheres e de outros grupos vulneráveis. Processos e mecanismos decisórios específicos que permitam a participação esclarecida de todos os grupos de pessoas devem ser adotados, resultando na aceitação demonstrável das principais decisões. Quando os projetos afetarem povos indígenas e tribais, tais processos deverão ser guiados pelo consentimento livre, prévio e esclarecido dessas populações.

(...)

Reconhecer os direitos e avaliar os riscos constituem a base para se identificar e incluir todas as partes envolvidas na tomada de decisões sobre o desenvolvimento de recursos hídricos e energéticos.

Todas as partes envolvidas - particularmente povos indígenas e tribais, mulheres e outros grupos vulneráveis - devem ter livre acesso a informações e contar com apoio jurídico para que possam ter uma participação esclarecida nos processos decisórios.

A aceitação pública demonstrável de todas as principais decisões é obtida através de acordos negociados em processos abertos e transparentes, conduzidos em boa-fé e com a participação esclarecida de todas as partes envolvidas.

Sobre os mecanismos de reparação, há importantes considerações levadas a efeito pelo relatório e que merecem ser aqui reproduzidas:

A literatura e os agentes sociais envolvidos com a problemática têm reconhecido que uma das principais mudanças sociais introduzidas pela barragem está no deslocamento compulsório e nos processos sociais, econômicos, políticos e culturais associados. Por outro lado, a reparação – reposição, indenização ou compensação - dos efeitos negativos destas mudanças constituem, até hoje, o principal desafio. Mesmo nos exemplos de maior sucesso, entre os quais, no Brasil, se poderia citar a UHE Salto Caxias, a ruptura de trajetórias de vida e de laços sociais tecidos ao longo de décadas, o stress social e perdas culturais e simbólicas impõem custos enormes aos deslocados.

Na maioria dos casos, entretanto, as perdas são ainda mais importantes. A literatura acadêmica e técnica, assim como os casos estudados por esta Comissão Especial, apontam para a degradação generalizada das condições materiais e imateriais da vida social, familiar e individual.

O consultor sênior do Banco Mundial, Michael Cernea, registra a tendência de empobrecimento da população deslocada:

“A acumulação de dados empíricos nos autoriza a identificar regularidades básicas em uma infinidade de processos similares e comparáveis. No deslocamento forçado, a regra dominante é o empobrecimento da maioria dos reassentados” (Cernea, 2004).

Detalhando os componentes deste processo de empobrecimento, o mesmo autor alinha: “falta de terra, desemprego, falta de teto, marginalização, morbidade e mortalidade crescentes, insegurança alimentar, perda de acesso a recursos de uso comum, desarticulação social (comunitária)” (Cernea, 2004).

(...)

Ainda que, em vários casos, os reassentamentos demonstrem desempenho insuficiente, o que se verifica é que a aplicação de políticas estritamente indenizatórias tende a levar a processos de empobrecimento e marginalização ainda mais acentuados. O reassentamento, e o reassentamento coletivo em particular, parecem ter-se comprovado, ao longo do tempo, como o caminho mais propício a uma adequada reposição e melhoria das condições de vida de populações rurais – como se comprova em Salto Caxias e Itá, para citar dois exemplos brasileiros.

(...)

Do ponto de vista da empresa, a própria lógica empresarial a empurra a buscar uma solução de suas obrigações, inclusive as sociais e ambientais, da forma mais barata e rápida possível. Desta lógica decorrem, quase sempre, estratégias que buscam resolver todos os problemas através de indenizações que, uma vez concedidas e aceitas, dariam uma espécie de quitação social e ambiental à empresa. Ocorre que os efeitos das mudanças sociais deflagradas pelo planejamento, licenciamento, construção e operação da barragem são profundos e irreversíveis.

Indenizações muito raramente permitem aos atingidos – populações, grupos sociais, comunidades, famílias ou indivíduos – recompor suas vidas. Assim, por exemplo, uma indenização a pescadores pela diminuição do potencial pesqueiro a jusante da barragem não recompõe nem substitui o meio de subsistência antes existente; em conseqüência, após consumirem, literalmente, suas indenizações, estes atingidos se vêm atirados à miséria e marginalização.

Assim, também, para continuar ilustrando as limitações e equívocos das práticas meramente indenizatórias, grupos de agricultores podem ver os custos de transporte de sua produção acrescidos em virtude da inundação de caminhos e estradas, ou pelo alongamento dos trajetos nas novas vias construídas que restituem, sem recompor exatamente, a malha viária preexistente, ou obrigando a substituir o transporte aquaviário, mais barato, pelo transporte rodoviário, mais caro.

A superação das lógicas e práticas estritamente indenizatórias supõe o entendimento da complexidade dos processos de deslocamento (físico ou não) involuntários. Se, de um lado, é impossível, como pretendem alguns, inclusive entre organizações de defesa dos direitos humanos e movimentos de atingidos, “repor plenamente as condições preexistentes ao projeto”, é possível, e necessário, recompor os meios e modos de vida, de modo a assegurar o bem-estar e a possibilidade de um desenvolvimento humano integral.

As conseqüências das lógicas e práticas estritamente indenizatórias podem ser ainda mais dramáticas quando se trata de povos indígenas e comunidades tradicionais. Em alguns casos, inclusive, os modos de vida e culturas lidam de maneira apenas subsidiária com práticas mercantis e valores monetários e a valoração econômica funciona, ela mesma, como violência cultural.

Reparar, nestas condições, significa criar as condições objetivas e subjetivas, materiais e imateriais, econômico-financeiras e

institucionais, políticas e culturais para que indivíduos, famílias e comunidades submetidas, a sua revelia, ao imperativo de recomeçar a vida em condições novas e frequentemente desconhecidas, tenham acesso a meios que assegurem pelo menos níveis equivalentes de bem-estar e, preferencialmente, meios de alcançar a melhoria contínua das condições de vida. Assim, há que considerar reparações materiais e morais, que devem envolver reposição, restituição ou recomposição de bens, situações e condições preexistentes, ressarcimentos e indenizações de natureza pecuniária, bem como compensações materiais e imateriais.

As reparações, mesmo quando fundadas no princípio acima enunciado, devem reconhecer a diversidade de situações, experiências, vocações e preferências, culturas e especificidades de grupos, comunidades, famílias e indivíduos, admitindo, sempre, em todas as circunstâncias, leques de opções. Por outro lado, é necessário que a política de reparações, assim como as opções que ela deverá contemplar, seja discutida, negociada e aprovada pelos atingidos e suas representações. A experiência recolhida por esta Comissão Especial apontou a necessidade de conceber, formular e implementar políticas de reparação específicas para grupos, famílias e indivíduos mais vulneráveis. Assim, por exemplo, mulheres chefes de família, idosos, crianças e adolescentes, doentes crônicos, portadores de deficiências físicas exigem atenções e medidas particulares.

Há que considerar, ainda, a regularidade com que ocorrem situações em que determinadas perdas não podem ser valoradas monetariamente e, nem mesmo, mensuradas. Não há como avaliar monetariamente a ruptura de laços sociais, alguns deles tecidos secularmente; não há como medir o significado da inundação de lugares de culto, a decomposição de alguns circuitos econômicos ou a perda de modos de produção tradicionais. De maneira recorrente, estas perdas são intangíveis, imateriais, para as quais são impossíveis quantificações e valorações monetárias. Nestes casos, impõe-se a necessidade de negociar as formas de compensar as perdas.

Com o entendimento de que a situação preexistente não será reconstituída e que práticas indenizatórias são insuficientes para reparar as perdas e propiciar a melhoria progressiva das condições de vida, cresce a convicção de que, mais além de medidas pontuais, os desafios sociais postos pelas mudanças deflagradas pelo empreendimento somente serão adequadamente enfrentados através de planos abrangentes de desenvolvimento econômico e social. Nesta direção, o Conselho de Presidentes das empresas do Grupo Eletrobrás aprovou Política e Diretrizes de Cidadania e Responsabilidade Social Empresarial que contemplam a elaboração, financiamento e implementação de um Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos.

Ao final, o relatório, no capítulo referente ao acesso à justiça, à vista da constatação de que “as realidades e processos econômicos, sociais e ambientais associados ao planejamento, construção e operação de barragens são complexos,

envolvendo múltiplas dimensões relacionadas a direitos humanos, que convocam conhecimentos e especialidades dos mais variados campos disciplinares”, recomenda, dentre outros pontos:

2. que o Ministério Público e a Defensoria Pública desenvolvam, desde o início dos processos de licenciamento, atuação voltada a assegurar sua presença e assistência junto às comunidades, famílias e indivíduos potencialmente atingidas;
3. que o Poder Judiciário e órgãos públicos que desempenham funções essenciais à justiça promovam a qualificação de seus agentes na área de direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, bem como sobre impactos de barragens.

Com esses pressupostos de fato e de direito, é possível agora se analisar, a título de conclusão, a adequação do comportamento da Justiça brasileira, mais especificamente do juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, no processo de reparação decorrente do rompimento da barragem do Fundão.

V – Conclusão

Como amplamente tratado nos itens anteriores, os princípios nucleares relativos às atividades empresariais, notadamente no contexto de responsabilização por danos socioambientais, são a centralidade dos atingidos, a paridade de armas, a transparência e a informação, de modo a se chegar à verdade dos fatos ocorridos e à possibilidade a mais ampla possível de se restaurar a situação anterior ao dano.

Um desastre com as proporções do rompimento da barragem do Fundão tem um impacto absurdo nos direitos humanos das populações atingidas: relações econômicas se interrompem; fontes de renda se esgotam; relações de amizade, compadrio e vizinhança são afetadas pelos deslocamentos inevitáveis; a estigmatização por conta da paralisação da atividade minerária, quase que o único eixo econômico de municípios e povoados alcançados pelo desastre; saúde, educação, moradia, enfim, todos os alicerces das vidas individuais e coletivas ficam momentaneamente suspensos. A sensação geral é de desorientação, porque o local onde se travam as relações vitais mais fundamentais é também o espaço dos acordos morais, sobre o bem e o mal, a justiça e a injustiça, o belo e feio, etc. Ou seja, a nossa identidade é relacional e fortemente ancorada em uma certa

espacialidade. Charles Taylor³⁶ assim explica:

O que isso traz à luz é a ligação essencial entre a identidade e uma espécie de orientação. Saber que se é equivale a estar orientado no espaço moral, um espaço em que surgem questões acerca do que é bom ou ruim, do que vale e do que não vale a pena fazer, do que tem sentido e importância para o indivíduo e do que é trivial e secundário. Sinto-me tentado a usar aqui uma metáfora espacial... Há sinais de que o vínculo com a orientação espacial reside em camadas muito profundas da psique humana. Em alguns casos muito extremos das chamadas 'desordens de personalidade narcisista', que tomam a forma de uma incerteza radical da pessoa com relação a si mesma e sobre o que tem valor para ela, os pacientes tanto revelam indícios de desorientação espacial como momentos de crise aguda. A desorientação e a incerteza quanto à posição em que se está como pessoa parecem desembocar numa perda de controle da própria posição no espaço físico.

(...)

Minha autodefinição é entendida como resposta à pergunta "Quem sou eu?". E essa pergunta encontra seu sentido original no intercâmbio de falantes. Defino quem sou ao definir a posição a partir da qual falo na árvore genealógica, no espaço social, na geografia das posições e funções sociais, em minhas relações íntimas com aqueles que amo e, de modo também crucial, no espaço da orientação moral e espiritual dentro do qual são vividas minhas relações definitórias mais importantes.

A reparação, nessas situações, vai requerer necessariamente a inteligibilidade desses processos sociais. E a não reparação está nas respostas simples e rápidas, de maneira geral ao gosto das empresas, como reportado no relatório do CDDPH.

A tentativa dos entes públicos e das empresas envolvidas de fazer um acerto que estipulasse valor e a quitação da dívida, mediante o TTAC, sem participação alguma dos atingidos, evidencia o quanto o Estado brasileiro ainda se encontra distante dos parâmetros internacionais e regionais que regem esse tema. Daí a importância do Judiciário em assegurar os princípios da centralidade dos atingidos, da paridade de armas, da transparência e da informação. E começou bem.

Diante da ação do MPF, no sentido de que o TTAC fosse considerado apenas o piso da reparação e que as etapas a seguir contassem com a participação informada dos atingidos, a empresa com isso concordou, inclusive quanto ao financiamento das assessorias técnicas independentes. O juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte

³⁶ TAYLOR, CHARLES. "As fontes do Self – A construção da identidade moderna". São Paulo: Loyola, 1997, p. 44/45 e 53/54, respectivamente.

homologou o novo acordo, bem como as entidades selecionadas para tanto. É preciso ressaltar a importância da metodologia do Fundo Brasil, encarregado de organizar as assessorias técnicas aos atingidos, que tomou como norte a territorialidade.

Mais uma vez, é preciso retornar a essa concepção da identidade como relacional e espacialmente situada. Como observa Geertz³⁷, “as formas do saber são sempre e inevitavelmente locais, inseparáveis de seus instrumentos e de seus invólucros”. Ou seja, há muitos mundos e se há pretensão de examinar um destes tem que ser a partir dos que nele habitam e que dele falam. E acrescenta: “o estudo interpretativo da cultura representa um esforço para aceitar a diversidade entre as várias maneiras que seres humanos têm de construir suas vidas no processo de vivê-las”³⁸.

Geertz também chama a atenção para o fato de que “[a]ssim como a navegação, a jardinagem e a poesia, o direito e a etnografia também são artesanatos locais: funcionam à luz do saber local”³⁹.

Significa que a noção de justiça tem que ser buscada localmente, ou seja, quais são os símbolos ou sistemas de símbolos através dos quais ela é elaborada, comunicada, imposta, compartilhada, modificada e reproduzida.

Por isso, como deixa bastante clara toda a formatação internacional e regional do tema “direitos humanos e empresas”, só haverá possibilidade ética de reparação se os atingidos estiverem no centro da preocupação e em interlocução permanente com o saber técnico, uns colhendo dos outros as bases de sua formulação.

Quando o juiz da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte inaugura o seu “sistema indenizatório simplificado”, é exatamente essa dimensão existencial, a um só tempo individual e coletiva, que lhe escapa.

De toda sorte, indenizar não é reparar, no seu sentido de recuperação da verdade dos fatos e de restituição a mais ampla possível à situação anterior à ocorrência do dano. Cabe aqui reproduzir a observação feita pelo antigo CDDPH:

Indenizações muito raramente permitem aos atingidos – populações, grupos sociais, comunidades, famílias ou indivíduos – recompor

³⁷ GEERTZ, Clifford. “O Saber Local – Novos ensaios em antropologia interpretativa”, 11ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009, p. 11

³⁸ *Id, ib.*, p, 29

³⁹ *Id, ib.*, p, 249

suas vidas. Assim, por exemplo, uma indenização a pescadores pela diminuição do potencial pesqueiro a jusante da barragem não recompõe nem substitui o meio de subsistência antes existente; em consequência, após consumirem, literalmente, suas indenizações, estes atingidos se vêm atirados à miséria e marginalização.

Assim, também, para continuar ilustrando as limitações e equívocos das práticas meramente indenizatórias, grupos de agricultores podem ver os custos de transporte de sua produção acrescidos em virtude da inundação de caminhos e estradas, ou pelo alongamento dos trajetos nas novas vias construídas que restituem, sem recompor exatamente, a malha viária preexistente, ou obrigando a substituir o transporte aquaviário, mais barato, pelo transporte rodoviário, mais caro.

Mas há ainda no “sistema indenizatório simplificado” outras implicações bastante perversas. Aquele ou aqueles que o aceitam o fazem sem qualquer acesso à informação a respeito dos danos socioambientais e de alguma medida para o valor a que se chega. Não há estudo prévio algum, seja no meio físico, no meio biótico e no meio antrópico. E o acordo só é possível se o interessado der quitação integral. Além de contrariar todos os parâmetros regionais e internacionais sobre o tema e afrontar os princípios nucleares no tema “direitos humanos e empresas”, muito especificamente a centralidade dos atingidos, a paridade de armas, a transparência e a informação, o “sistema indenizatório simplificado” contraria a própria natureza do desastre. Como ressaltado na ação proposta pelos entes públicos contra as empresas, os danos então identificados eram dinâmicos e estavam em expansão, e a maneira correta de enfrentá-los seria mediante o custeio de programas que abrangessem “a bacia hidrográfica do Rio Doce como unidade de planejamento para as ações de recuperação” e que contemplassem, “da forma mais eficiente possível, a reparação integral dos danos ambientais causados às atuais e futuras gerações e dos danos socioeconômicos ocasionados às populações atingidas”. Para tanto, também deveriam “ser previstos o engajamento e a mobilização da população nas atividades desse programa, visando contribuir com o seu reposicionamento diante da sua relação com o meio ambiente e as suas inter-relações sociais (urbana, campo e estuário)”.

Como houve acordo a respeito desses pontos, o “sistema indenizatório simplificado” realiza uma paridade de armas reversa: é mais favorável aos causadores do dano do que eles próprios pretendem.

É preciso urgente correção de rumos, sob pena de o Judiciário, ao invés de reparar, ser um agravador do dano provocado, atomizando soluções, gerando disputas e levando

peças a concordarem com algo sob o receio de nada receberem. O argumento de que estão acordando sujeitos maiores e capazes, sem necessidade de intermediação de quaisquer instituições, salvo advogados em geral particulares, parece desconhecer a situação de vulnerabilidade em que se encontram, já agora pela ação do próprio Judiciário, que não lhes possibilita mecanismos para decisões informadas e consequentes.

Seria uma ilusão imaginar que um desastre nas proporções do rompimento da barragem do Fundão teria uma solução rápida e fácil. Apesar da necessária “duração razoável do processo”, não é possível alcançá-la violando o “princípio do devido processo legal”, em que o juiz está atento para que as partes se posicionem na maior medida da igualdade em relação ao acesso à justiça.

Desse modo, de forma conclusiva, a resposta à consulta é que o “sistema indenizatório simplificado” não é uma solução minimamente razoável no processo de reparação decorrente do rompimento da barragem do Fundão, sendo necessário o retorno às perícias técnicas independentes como condição para a tomada de qualquer decisão, seja dos atingidos, seja do Poder Judiciário. Apenas nessa hipótese é que se poderá falar em reparação com foco em direitos, e não em interesses das empresas causadoras do dano.

Considerando, ainda, que o caso ingressou no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, instituído pela Portaria Conjunta nº 1, de 31 de janeiro de 2019, firmada pelos presidentes do Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, sugere-se o encaminhamento dessa consulta a essa instância, sem prejuízo de outras medidas que o Conselho Nacional de Direitos Humanos entender pertinentes.

Brasília, 18 de junho de 2021.

Deborah Duprat
OAB-DF 65.698

