

A FUNÇÃO PREVENTIVA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA TUTELA REPARATÓRIA DE DESASTRES AMBIENTAIS

PREVENTIVE FUNCTION OF BEHAVIOR ADJUSTMENT TERM IN THE REPARATORY TUTELAGE OF ENVIRONMENTAL DISASTERS

LA FUNCIÓN PREVENTIVA DEL TÉRMINO DE AJUSTE DE CONDUCTA EN LA TUTELA REPARATORIA DE DESASTRES AMBIENTALES

* Doutorando e mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professor voluntário de Direito dos Desastres Ambientais na Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil. E-mail: andreaugusto.gf@gmail.com

André Augusto Giuriatto Ferrazo*
Amanda Marques Ribeiro**
Lays Pereira Nunes***

** Graduanda em Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil.

*** Graduanda em Direito da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF), Brasil.

SUMÁRIO: *Introdução; 1.1 O caráter preventivo da responsabilidade civil na reparação dos desastres ambientais brasileiros; 1.2 O papel da responsabilidade civil no direito ambiental; 1.3 A (In)suficiência da função preventiva da responsabilidade civil ambiental na fase reparatória; 2 A utilização do TAC para reparação e prevenção de desastres ambientais; 2.1 O TAC como alternativa para a solução de conflitos ambientais; 2.2 A (In)efetividade do TAC para conter os impactos socioeconômicos de desastres ambientais: o caso de Mariana – MG; 3 A necessidade de conformação do TAC aos parâmetros de justiça social; 4 A fiscalização como garantia de prevenção; 5 Considerações finais; Referências.*

RESUMO: O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) tem sido amplamente utilizado no direito brasileiro como instrumento de reparação dos danos ambientais. Embora seja um mecanismo célere para a atribuição de responsabilidade civil ambiental, relevante se faz analisar se a utilização do TAC cumpre a função de prevenção a novos desastres ambientais. A partir de uma pesquisa pautada no Direito dos Desastres Ambientais, o artigo tem por objetivo analisar a função preventiva do TAC em desastres ambientais, tendo-se como parâmetro os termos utilizados nos casos de rompimento de barragens em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2019. Para tanto, destaca-se a função preventiva que a reparação ambiental apresenta, por meio da responsabilidade civil ambiental. A partir dessa compreensão, analisa-se o papel desempenhado pelo Termo de Ajustamento de Conduta na reparação de danos ambientais e o (in)suficiente caráter preventivo do instrumento para evitar a ocorrência de novos desastres.

PALAVRAS-CHAVE: Termo de Ajustamento de Conduta; Responsabilidade civil ambiental; Desastres ambientais; Prevenção; Reparação.

ABSTRACT: Behavior Adjustment Term (BAT) has been employed in Brazilian law as a reparation tool for environmental damage. Although it is a fast mechanism for the attribution of environmental civil accountability, it is highly relevant to analyze whether BAT complies with the prevention of new environmental disasters. A research based on the Environmental Disaster Law investigates the preventive function of BAT in environmental

disasters using as parameter the terms employed in the cases of dam rupture in Minas Gerais in 2015 and 2019. The preventive function and environmental reparation are underscored through environmental civil accountability. The role of BAT is analyzed with regard to the reparation of environmental damage and the (in)sufficient preventive feature of the tool to avoid the occurrence of other disasters

KEY WORDS: Behavior adjustment term; Environmental civil accountability; Environmental disasters; Prevention; Reparation.

RESUMEN: El Término de Ajuste de Conducta (TAC) ha sido ampliamente utilizado en el derecho brasileño como instrumento de reparación de los daños ambientales. Aunque sea un mecanismo célere a la atribución responsabilidad civil ambiental, relevante se hace analizar sí la utilización del TAC cumple la función de prevención a nuevos desastres ambientales. A partir de una investigación pautada en el Derecho de los Desastres Ambientales, en el artículo se tiene por objetivo analizar la función preventiva del TAC en desastres ambientales, teniéndose como parámetro los términos utilizados en los casos de rompimiento de represas en Minas Gerais en los años de 2015 y 2019. Para tanto, se destaca la función preventiva que la reparación ambiental presenta, por intermedio de la responsabilidad civil ambiental. A partir de esa comprensión, se analiza el papel desempeñado por el Término de Ajuste de Conducta en la reparación de daños ambientales y el (in)suficiente carácter preventivo del instrumento para evitar la ocurrencia de nuevos desastres

PALABRAS CLAVE: Término de Ajuste de Conducta; Responsabilidad civil ambiental; Desastres ambientales; Prevención; Reparación.

INTRODUÇÃO

Os danos provocados por desastres ambientais¹ afetam o equilíbrio ecológico e provocam impactos sociais e econômicos de difícil reparação. O direito ambiental brasileiro, a partir da consolidação da teoria do risco integral, prevê a responsabilidade civil ambiental dos agentes poluidores de modo objetivo e solidário². Diante do acentuamento da ocorrência de danos ambientais provocados por desastres no Brasil³, a utilização do Termo de Ajuste de Conduta tem se apresentado como uma medida célere para a reparação dos danos ambientais, no entanto a sua eficácia jurídica de proteção ambiental⁴ requer uma análise minuciosa.

Na ocorrência de desastres, como aconteceu nos casos de rompimento de barragens em Minas Gerais, os danos adquirem proporções para além da área inicialmente afetada, superando os danos ambientais reflexos diretos do evento danoso e originando novos danos, por exemplo, relacionados à pesca, ao comércio e ao modo de vida das populações tradicionais que se relacionam com os recursos naturais⁵. Em face da gravidade dos danos provocados, torna-se necessário repensar o sistema tradicional de responsabilização dos agentes causadores, a fim de assegurar a efetiva proteção dos direitos ambientais difusos⁶ e buscar alternativas para garantir o caráter preventivo da responsabilidade civil pela utilização de medidas reparatórias.

Nesse cenário, há de se questionar se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento adequado para reparar os danos socioeconômicos decorrentes de desastres ambientais e se é suficiente para prevenir a ocorrência de novas tragédias. Essa indagação encontra fundamentação justificativa na verificação de novos eventos danosos delineados por características similares. Exemplo disso é que a ampla utilização do TAC, em 2015, para a reparação do rompimento da barragem de rejeitos de minério que afetou Mariana, em Minas Gerais, não foi suficiente para desempenhar a função preventiva de eventos similares, como se verificou no desastre que assolou Brumadinho, em 2019, pelo rompimento de outra barragem de rejeitos de minério⁷.

Diante desse cenário, busca-se identificar o grau de eficiência da utilização do TAC em situações de desastres ambientais para o cumprimento da função preventiva, com enfoque para os casos recentes de rompimentos de barragens. Para tanto, serão analisados os programas sociais e econômicos previstos nos acordos firmados em Mariana e Brumadinho, bem como será realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com emprego do método dedutivo. Nesse sentido, a análise do instrumento será pautada pela função reparatória e também preventiva da responsabilidade civil ambiental⁸.

¹ CARVALHO, Délon Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

² De acordo com o Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **REsp 1.374.284/MG**, 2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 27.08.2014 - Recurso Repetitivo Tema 707.

³ Exemplificativamente, ao longo de 2019 ocorreram no Brasil desastres ambientais relativos a queimadas na região amazônica, derramamento de óleo no litoral nordeste brasileiro, rompimento de barragem em Minas Gerais, assim como deslizamento de terra, crises hídricas e inundações na região sudeste.

⁴ Eficácia jurídica não se confunde com eficiência. Para o presente estudo, a eficácia consiste na análise da existência de elementos normativos suficientes para cumprir com os objetivos para os quais o instrumento foi criado e para os fins que se presta a responsabilidade civil ambiental. Sobre eficácia jurídica: VARELLA, Marcelo Dias. A efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basileia no Brasil. in: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (org.). **A efetividade do direito internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB. Sobre eficiência jurídica, 2009, p. 34-35.

⁵ Os impactos socioeconômicos dos rompimentos das barragens em Minas Gerais foram amplamente noticiados pelos veículos de comunicação: FREITAS, Raquel; FIÚZA, Patrícia; COSTA, Débora. Com impactos na agricultura, mineração e turismo, tragédia da Vale traz incertezas para futuro da economia de Brumadinho. **G1 MINAS**, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/07/24/com-impactos-na-agricultura-mineracao-e-turismo-tragedia-da-vale-traz-incertezas-para-futuro-da-economia-de-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 04 mar. 2020; MENDONÇA, Heloísa. Desastre de Mariana: a vila de pescadores onde não se pode pescar. **EL PAÍS**, 05 nov. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/01/politica/1509570721_708218.html. Acesso em: 04 mar. 2020; ALVES, Cida; SANTOS, Wagner. Após a lama, tribo Krenak deixou de fazer rituais e festas no Rio Doce. **G1 Espírito Santo**, 28 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/desastre-ambiental-no-rio-doce/noticia/2016/10/apos-lama-tribo-krenak-deixou-de-fazer-rituais-e-festas-no-rio-doce.html>. Acesso em: 04 mar. 2020.

⁶ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; A conflituosidade ambiental do desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 10, n. 2, p. 365-387, jul./dez. 2010.

⁷ PENNA, Cidângelo Lemos Galvão; REZENDE, Elcio Nacur. Responsabilidade civil diante da tragédia do rompimento das barragens em Mariana: o desafio da quantificação dos danos. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 1, 2018, p. 65-82.

⁸ De acordo com Benjamin, a responsabilidade civil na área ambiental desempenha as funções de: "a) compensação das vítimas; b) prevenção de acidentes; c) minimização dos custos administrativos do sistema; d) retribuição". BENJAMIN, Antonio Herman V. A Responsabilidade civil pelo Dano Ambiental no Direito Brasileiro e as Lições do Direito Comparado. 2. Lusíada, **Revista de Ciência e Cultura**, n. 543, 1998.

No primeiro capítulo, será analisada a função preventiva da responsabilidade civil ambiental, uma vez que, em razão da irreversibilidade dos danos ambientais, deve-se primar pela sua não ocorrência. Em seguida, serão exploradas no segundo capítulo as vantagens e desvantagens da utilização do TAC como forma alternativa de resolução de conflitos ambientais, aplicando-as aos casos de Mariana e de Brumadinho. Por fim, o terceiro capítulo visa apresentar soluções para tornar o TAC mais eficiente na reparação dos danos socioeconômicos decorrentes de desastres ambientais e o quarto capítulo tece algumas considerações sobre o uso do TAC para prevenção de novas tragédias.

1.1 O CARÁTER PREVENTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NA REPARAÇÃO DOS DESASTRES AMBIENTAIS BRASILEIROS

O instituto da responsabilidade civil ambiental tem se limitado à função de reparação do dano ambiental em detrimento da função preventiva e precaucional⁹. Essa perspectiva de tratamento dos danos ambientais acarreta grandes prejuízos à proteção do meio ambiente, uma vez que, em regra, a recomposição dos bens afetados ao estado natural não é possível. Nesse sentido, a reparação dos danos ambientais, por meio da responsabilidade civil, deve buscar meios eficazes de evitar a ocorrência do dano, em razão da possível irreversibilidade do dano causado.

Tendo-se em conta a reparação integral do dano ambiental, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que a responsabilidade civil ambiental deve ser a mais ampla possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar, tanto no que se refere à juízos retrospectivo e prospectivo¹⁰. Para que seja possível buscar a reparação integral, o STJ editou a Súmula 629 que admite a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. A possibilidade de cumulação de obrigações consolida possibilidade de ampliar ao máximo possível a reparação do dano ecológico, de modo a não deixar de fora qualquer dimensão difusa do dano.

298

Com intuito de fornecer amparo às fases de resposta e reparação dos desastres ambientais, torna-se útil analisar a responsabilidade civil nos casos de dano ambiental (1.1), para, em seguida, demonstrar o desempenho do seu papel no âmbito reparatório correlacionado ao preventivo (1.2), o que justifica a importância de sua aplicação à preservação do direito ao meio ambiente.

1.2 O PAPEL DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO AMBIENTAL

A ocorrência de desastres ambientais com origens em ação humana tem sido cada vez mais frequente no cenário brasileiro. Uma das possíveis justificativas apresentadas é a não observância das normas ambientais em sua totalidade, ou a assunção do grau de risco de determinados empreendimentos que o Estado realiza. Esse contexto indica uma sobreposição das decisões políticas em relação à proteção e manutenção dos direitos transindividuais, ao se priorizar o desenvolvimento econômico em prejuízo às demandas sociais, evidenciando a existência de um déficit de execução de comando e controle público ambiental¹¹.

Embora a preservação dos direitos ambientais transindividuais, como o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado das presentes e futuras gerações, esteja positivada no artigo 225, § 3º, da Carta Magna

⁹ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, no 55, p. 195-218, dez. 2007.

¹⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, REsp 1.198.727/MG, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012.

¹¹ SENDIM, José de Sousa Cunhal. *Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação através de restauração natural*. Coimbra: Coimbra, 1998, p. 49; BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental, *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, 1998, p. 5-52. Vol. 9; TEUBNER, G.; FARMER, L. *Ecological self-organization in environmental law and ecological responsibility: the concept and practice of ecological self-organization*. New York: Clichester, 1994. p. 4; LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, no 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 209.

brasileira¹², a complexidade casuística apresentada à sua concretização necessita de adequações aos problemas sociais, os quais não são estáticos. Substancialmente, o meio ambiente apresenta duas esferas jurídicas de proteção, a individual e a coletiva. Nesse âmbito, a responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar os danos causados às pessoas, ao patrimônio, aos interesses coletivos ou transindividuais ou aos direitos coletivos em sentido estrito, que se apresentem como consequências ou desdobramentos dos danos ambientais.

Na seara ambiental, a responsabilidade civil¹³ por danos ao meio ambiente opera de modo objetivo, conforme a teoria do risco integral¹⁴ e o art. 14, § 1º, da lei n. 6.938/81, conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente¹⁵. A jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros é firme no sentido de que a responsabilidade civil por danos ambientais, seja por dano ambiental público, caracterizado pela lesão ao meio ambiente propriamente dito, seja por dano ambiental privado, relativo à ofensa a direitos individuais, é objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, § 1º, da lei 6.938/1981, que consagra o princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, na responsabilidade civil pelo dano ambiental, não são aceitas as excludentes de fato de terceiro, de culpa da vítima, de caso fortuito ou de força maior¹⁶.

Portanto, em razão do exercício de uma atividade que possa gerar risco para a saúde e para o meio ambiente, possibilita-se a demonstração de nexo causal entre o risco representado pela atividade exercida e o dano produzido. Para a responsabilização do agente causador do dano, basta que seja demonstrada a relação de causalidade entre o dano sofrido e a situação de risco criada pelo agente. Nesse sentido, não há qualquer indagação sobre a culpa e impossibilita a alegação de excludentes de responsabilidade para afastar a obrigação de indenizar.

No entanto, além de possibilitar a reparação e indenização dos danos causados, a responsabilidade civil ambiental deve desempenhar o papel de mecanismo desencorajador à ocorrência de novos danos. Esse papel ganha relevância a partir da percepção de fatores potencializadores dos riscos e dos custos dos desastres na sociedade contemporânea, como o crescimento econômico e populacional, as decisões e formas de ocupação do solo, as mudanças climáticas, a utilização de infraestrutura verde e urbanizada¹⁷.

O crescimento econômico e a ocupação do solo possuem uma relação íntima com o processo de tomada de decisões¹⁸, assim como as vantagens sociais e econômicas passíveis de se auferir atenta-se ao fato de analisar conforme a impessoalidade e os interesses públicos. No entanto, o resultado é quase sempre relacionado à sobreposição ou ponderação de interesses através do recurso negocial, todos como fatores de racionalidade do processo decisório.

Uma crítica patente no cenário atual é a não integração sistêmica dos órgãos de fiscalização e controle, a exemplo pode-se citar a delegação de responsabilidade da área de reserva legal aos responsáveis pelo empreendimento

¹² Art. 225. [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

¹³ Há duas espécies de responsabilidade civil, a subjetiva e a objetiva. A subjetiva é a mais aplicada no ordenamento jurídico brasileiro. Caracteriza-se pela comprovação de culpa do agente, ou seja, pressupõe o inadimplemento de obrigações positivadas ou contratuais, sejam elas de natureza comissiva ou omissiva. O fundamento principal da responsabilidade civil no ordenamento brasileiro se encontra previsto no artigo 927 do Código Civil de 2002 que dispõe: art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

¹⁴ Teoria por meio da qual o processo produtivo abarca completamente os riscos interligados ao empreendimento, trata-se da responsabilidade pelos danos causados por riscos inerentes à atividade desenvolvida.

¹⁵ Art. 14. [...] § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, afetados por sua atividade (...).

¹⁶ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1.373.788/SP, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 06.05.2014.

¹⁷ Para fins desta pesquisa, consideraremos como principais fatores a serem trabalhados e relacionados o crescimento econômico e a forma como se decide ocupar o solo. CARVALHO, Délton Winter de. *Direito Ambiental Brasileiro*. Editora: Revista dos Tribunais, 2019, p. 673.

¹⁸ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BIN, Daniel. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Rev. adm. contemp.* [online]. 2007, vol.11, n.3, pp. 35-56.

ou assentamento, sem antecipar preocupação com as funções ecológicas e biodiversidade.¹⁹ Todavia, o que se apreende dessa situação é a ausência de fatores consistentes no processo decisório, o que representa uma insegurança quanto à capacidade dos entes em determinar qual a decisão correta a ser tomada. Outra consideração a ser levantada é a inconsistência representada pelo fator humano e interesses próprios na execução do processo decisório, e, por conseguinte, falha na aplicação do princípio preventivo.²⁰

Os resultados adversos advindos da ação do homem no exercício de atividades econômicas causam inúmeros danos e consequentes prejuízos econômicos e sociais às comunidades próximas às zonas de risco. Pela sua magnitude, os desastres ultrapassam a capacidade de resposta do direito diante da ocorrência do dano, devendo-se, desse modo, buscar mecanismos para evitar a sua ocorrência. Nesse aspecto, a função preventiva da responsabilidade civil ambiental ganha especial destaque.

A função reparatória da responsabilidade civil ambiental não é capaz de se opor aos fatores potencializadores dos riscos e dos custos dos desastres na sociedade contemporânea. Diante da ocorrência de desastres ambientais, pode-se perpetuar a ocorrência de danos ecológicos irreversíveis, como a extinção de espécies ou mesmo desequilíbrio nos sistemas ambientais afetados, o que contribui para a intensificação de danos climáticos.

A defesa adequada da proteção ambiental pela justiça diante de interesses coletivos, como a sadia qualidade de vida, requer o cumprimento para além da função reparatória do dano ecológico, devendo-se resguardar à função preventiva um papel de destaque, em razão do necessário desestímulo à perpetuação de danos ambientais. A função preventiva na responsabilidade civil é um instrumento de justiça ambiental, ao passo que busca o estabelecimento de condições para que não ocorram situações de degradação ambiental²¹. Reafirma-se, nesse contexto, a adoção de medidas antecipatórias e repressivas do dano, em invés de apenas buscar a sua recomposição.

Desse modo, além das funções básicas, diante da ocorrência de dano ambiental há a ampliação das funções da responsabilidade civil. A responsabilidade civil ambiental passa a se preocupar com a existência de danos ambientais futuros, uma vez que os efeitos da condenação do degradador devem estimular a adoção de medidas preventivas para evitar a ocorrência do dano. Nesse sentido, ela adquire feições de um instrumento capaz de evitar a perpetuação de inúmeros danos ao ambiente, tanto em caráter individual, quando se volta ao próprio degradador evitando novos danos, quanto geral, evitando que outros possam ocasionar novos danos ambientais²². De tal maneira, importante se faz verificar a função preventiva da responsabilidade civil na fase reparatória, conforme se verifica no tópico que segue.

1.3 A (IN)SUFICIÊNCIA DA FUNÇÃO PREVENTIVA DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL NA FASE REPARATÓRIA

No que tange às fases de resposta e reparação dos desastres ambientais, o direito institui como papel da responsabilidade civil garantir a mitigação dos danos e o retorno do meio ambiente ao *status quo ante*, tanto quanto for possível. Para atingir tal objetivo aplica-se à responsabilidade civil pautada no princípio da reparação integral do dano ambiental²³.

A reparação do dano, em aplicação conjunta ao princípio do poluidor-pagador, obriga o agente causador a mitigar e reparar os danos restritos à possibilidade, ou seja, quando o retorno ao estado anterior não for possível, busca-se reparar o dano por meio da compensação em pecúnia, método amplamente utilizado quando há perdas socioeconômicas significativas às comunidades atingidas pelo desastre ambiental. Um ponto relevante e muito

¹⁹ FATORELLI, Leandra; MERTENS, Frédéric. Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. *Rev. Ambiente & Sociedade* [online]. 2010, Campinas v. XIII, n. 2, p. 401-415

²⁰ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BIN, Daniel. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Rev. adm. contemp.* [online]. 2007, vol.11, n.3, pp. 35-56.

²¹ LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, no 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 206.

²² LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. *Revista Sequência*, no 55, p. 195-218, dez. 2007, p. 211.

²³ O princípio de reparação integral abrange os âmbitos penal, civil e administrativo.

criticado a ser levantado é como se mensura a quantificação dessa reparação e se essa compensação resulta em resposta suficiente aos atingidos.

Embora se admita a aplicação cumulativa das compensações pecuniárias (reparação, compensação e indenização), ainda que sob a égide da reparação integral, impossibilitado de reverter totalmente o dano, o poluidor-pagador, utilizando-se de instrumentos legais, normalmente propõe soluções gerais, abstratas e insatisfatórias à reparação em longo prazo. Ao enfatizar os danos em longo prazo, busca-se refletir sobre a “reinserção”²⁴ dos atingidos ao meio degradado apenas com compensações de natureza pecuniária, compensações estas que não poderão garantir uma vida minimamente digna, pois as consequências se protraem no tempo em razão das condições físicas, psicológicas e sociais dos atingidos a depender da magnitude do desastre vivenciado.

Contudo, um obstáculo à reparação integral econômica se apresenta na desconsideração pelo poluidor de como os desastres afetarão a economia em longo prazo, caso esta subsista ao evento. Essa situação é bastante presente nos Termos de Ajustamento de Conduta por danos ocasionados por rompimento de barragens de rejeitos, como se pode verificar na composição dos valores compensatórios destinados aos pescadores no caso de Mariana. A indenização é composta pelos danos emergentes e pelos lucros cessantes especulativos, considerando a atividade econômica exercida. Todavia, o valor monetário atribuído não representará o restabelecimento nem mesmo das condições financeiras anteriores à ocorrência do evento danoso, pois os danos à vida aquática provocam também uma mudança no mercado referente à oferta e à demanda de alimentos provenientes da pesca. Tal situação pode resultar em aumento do custo de vida, o que, por sua vez, resultará em mudança alimentar e, posteriormente, afetará a saúde dos atingidos. Em resumo, não há como reparar os danos em sua totalidade com as soluções abstratas e gerais propostas pelo poluidor-pagador sem que sejam realizados estudos que viabilizem a maximização da reparação.

O principal papel do direito é proporcionar segurança e estabilidade diante das incertezas que perpassam os desastres. A reparação necessita de transdisciplinaridade para ultrapassar as barreiras à sua concretização. Para tanto, exalta-se a necessidade de dados ambientais, econômicos, sociais, científico-estruturais, já que os desastres ocorrem muitas vezes sem o processo de preparação adequado, o que influi negativamente na capacidade de reparação superveniente ao evento.

Nesse cenário, os instrumentos de avaliação de risco e de vulnerabilidades, por meio da gestão integrada, compõem novo molde a partir dos estudos e avaliações com o pior cenário possível como pontapé inicial. Amplia-se, assim, a capacidade de antecipação e de preparação à ocorrência de desastres, com enfoque na prevenção²⁵.

Resta-nos concluir a insuficiência da aplicação da responsabilidade civil por si só²⁶, o que perfaz sua necessidade de integração com outros dispositivos e instrumentos de direito para suceder em eficiência no exercício de seu objetivo compensatório. Um dos instrumentos mais utilizados em casos de desastres é o Termo de Ajustamento de Conduta, em cujo escopo se dispõe sobre a recuperação dos danos ambientais, estabelecem-se as formas de compensação socioeconômicas e como elas serão realizadas no tempo e no espaço.

2 A UTILIZAÇÃO DO TAC PARA REPARAÇÃO E PREVENÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS

É preciso analisar se o TAC constitui alternativa viável na solução de conflitos ambientais (2.1.) e verificar, a partir de casos concretos, a sua capacidade de gerar resultados satisfatórios na contenção dos danos (2.2.), a fim de compreender se ele é instrumento adequado para reparar os danos socioeconômicos provocados por desastres ambientais e prevenir sua ocorrência.

²⁴ A utilização do termo reinserção possui sentido, por vezes, literal e outras, figurativo. Mas não correspondem às condições ideais à reestruturação da vida de atingidos que perderam sua capacidade laborativa de subsistência.

²⁵ Os instrumentos citados constituem a prevenção *latu sensu*, necessária, segundo Délton Winter de Carvalho, para proporcionar um ponto inicial à reparação, caso seja necessário.

²⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, AI 0000927-56.2017.8.08.0006, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Simões Fonseca, j. 10/10/2017. Trata de discussão sobre a suficiência da prestação de recursos mediante reparação pecuniária prévia ao ajuizamento da demanda e à proibição da atividade pesqueira por prazo indeterminado.

2.1 O TAC COMO ALTERNATIVA PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

A responsabilização civil pela via judicial revela-se, em muitos casos, ineficiente²⁷, uma vez que as ações civis são limitadas no que tange à garantia da reparação *in natura* e à concessão de reparação monetária adequada. Diante da insuficiência das formas tradicionais de solução de conflitos, instrumentos extrajudiciais, como o TAC, podem desempenhar papel de destaque na prevenção e na reparação dos danos ambientais.

Os processos judiciais são dotados de grande formalidade instrumental e, pela sua complexidade, podem se prolongar por anos, inviabilizando a reparação *in natura*²⁸, sobretudo na hipótese de indeferimento da medida cautelar²⁹. Quanto maior o lapso temporal entre a ocorrência do desastre e a resolução da lide, mais difícil é a recomposição do bioma degradado, podendo resultar, inclusive, na irreversibilidade do dano³⁰. Ademais, a falta de critérios pré-estabelecidos para determinar o valor a ser pago a título de reparação monetária permite que sejam adotados parâmetros e interpretações diferentes pelos órgãos judiciais³¹, levando a um cenário de inseguranças.

O TAC, por seu turno, apresenta-se como forma rápida e eficiente de solucionar os danos causados ao meio ambiente e à sociedade³², possibilitando, em tese, maior efetividade na proteção ambiental. Com previsão expressa na lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública)³³, o TAC consiste em um acordo voluntário, de caráter preventivo e punitivo, que pode ser negociado antes ou depois da ocorrência do dano, com imposição de multas pelo descumprimento de seus termos. A depender do caso, pode estabelecer obrigações de fazer e/ou de não fazer, cumuladas ou não com obrigações de indenizar. Tem por objeto a responsabilidade civil, abrangendo a prevenção e a reparação de danos a direitos transindividuais³⁴.

Trata-se, portanto, de forma alternativa de composição de conflitos ambientais, que visa conformar a conduta do violador ou potencial violador de direito transindividual às exigências legais, sendo dotado de eficácia de título executivo extrajudicial. O TAC, todavia, não gera limitação máxima de responsabilidade material, de modo que não se exclui a possibilidade de as vítimas pleitearem individualmente a reparação dos danos morais e materiais a elas provocados. Também não impede que os co-legitimados proponham ações coletivas, desde que fora do campo já abrangido pelo título³⁵.

²⁷ OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness.** In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). *The Effectiveness of Environmental Law*. Intersentia, 2017.

²⁸ “The reparation *in natura* means that the damage will have to be repaired by mitigation or by elimination of the consequences of the damage caused directly to the environment (on the fauna, flora . . .). It means undertaking a direct action in nature. The obligation to compensate means producing a similar good to the one that has been destroyed by searching for an ecological equivalent compensation.” In: OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness.** In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (org). *The Effectiveness of Environmental Law*. Intersentia, 2017.

²⁹ OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness.** In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). *The Effectiveness of Environmental Law*. Intersentia, 2017.

³⁰ CERUTTI, Thaynara Conrado; ALCARÁ, Marcos. Utilização do TAC para solucionar conflitos em matéria ambiental: uma alternativa à ação civil pública ambiental. *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ*, v. 6, n. 1, p.229-246, mar./jun. 2018.

³¹ OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness.** In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). *The Effectiveness of Environmental Law*. Intersentia, 2017.

³² OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness.** In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). *The Effectiveness of Environmental Law*. Intersentia, 2017.

³³ Art. 5º [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

³⁴ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **TAC, TCA e composição prévia: a reparação do dano e medidas compensatórias no contexto da PNMA.** *Revista de Direito Ambiental*, v. 16, n. 64, pp. 45 a 70, out./dez. 2011.

³⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. In: CERUTTI, Thaynara Conrado; ALCARÁ, Marcos. **Utilização do TAC para solucionar conflitos em matéria ambiental: uma alternativa à ação civil pública ambiental.** *Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ*, v. 6, n. 1, p.229-246, mar./jun. 2018.

Uma das vantagens do TAC é justamente evitar a judicialização do conflito, o que, além de “desafogar” o Poder Judiciário, reduz sobremaneira os recursos empregados na resolução da lide, a exemplo dos honorários advocatícios e das custas judiciais. Tal instrumento também se propõe a possibilitar a participação dos envolvidos, por meio de um espaço aberto de negociações, aumentando a probabilidade de cumprimento das obrigações pelo agente causador, tendo em vista a conformação ao seu quadro real de possibilidades³⁶.

O TAC fornece, ainda, melhores condições para as reparações *in natura* e monetárias. Suas cláusulas devem refletir uma visão global dos impactos da tragédia, de modo a salvaguardar o direito à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações³⁷. Tendo em vista a proteção efetiva do interesse público, podem ser estipuladas todas as obrigações *in natura* pertinentes para recuperar o dano ambiental, inclusive – e preferencialmente – medidas concretas e imediatas, tais como obrigações de reabilitação, mitigação das consequências e redução ou limitação do impacto causado diretamente ao meio ambiente³⁸.

Além disso, a indenização deve ser fixada em valor suficiente para prover os recursos necessários à recomposição do bioma atingido, bem como para inibir a ocorrência de novos desastres ambientais. A definição do *quantum* indenizatório deve se pautar pela extensão e severidade do dano ambiental, pela perda de recursos naturais, pelo nível de poluição de cursos de água e pelo dano sofrido pela economia local³⁹.

Em contrapartida, é válido ressaltar que, não obstante o TAC seja frequentemente associado à celeridade e à eficiência na reparação e na prevenção de danos ambientais, trata-se, com efeito, de instrumento jurídico eminentemente reativo. Além disso, sua celeridade decorre, em verdade, da rapidez com que acordado, e não necessariamente da prestação na recomposição dos danos ambientais⁴⁰.

O TAC normalmente é celebrado após a ocorrência de desastres, buscando o ajuste da conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos. Não é, portanto, suficiente para evitar que o dano aconteça. De mais a mais, pela ausência de critérios claros e objetivos para definir os prazos de cumprimento das obrigações, admite-se a prorrogação indefinida, de modo que determinadas atividades nocivas ao meio ambiente e à saúde humana são mantidas por tempo além do desejável⁴¹. Uma participação popular ampla e efetiva na elaboração do instrumento e uma fiscalização mais atenta podem corrigir essas falhas.

Nesse sentido, verifica-se que o TAC constitui, a princípio, alternativa à morosidade dos processos judiciais, contudo, é necessária a adoção de medidas adicionais – e corretivas – para torná-lo mais adequado à reparação e à prevenção dos danos ambientais. A seguir, será demonstrada, por meio de análise casuística, a aplicabilidade do TAC na contenção dos efeitos de um desastre.

2.2 A (IN)EFETIVIDADE DO TAC PARA CONTER OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DE DESASTRES AMBIENTAIS: O CASO DE MARIANA - MG

A análise do TAC Mariana permite verificar que as cláusulas são, em sua maioria, vagas e genéricas, de modo que não preveem medidas concretas para a contenção dos efeitos catastróficos do evento, o que coloca em risco a

³⁶ CERUTTI, Thaynara Conrado; ALCARÁ, Marcos. **Utilização do TAC para solucionar conflitos em matéria ambiental: uma alternativa à ação civil pública ambiental**. Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ, v. 6, n. 1, p.229-246, mar./jun. 2018.

³⁷ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **TAC, TCA e composição prévia: a reparação do dano e medidas compensatórias no contexto da PNMA**. Revista de Direito Ambiental, v. 16, n. 64, pp. 45 a 70, out./dez. 2011.

³⁸ OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness**. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). The Effectiveness of Environmental Law. Intersentia, 2017.

³⁹ D. M. B. A Costa. **Valoração econômica como ferramenta para compensação de derramamentos de petróleo**, 2012. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. **Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness**. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al (Org). The Effectiveness of Environmental Law. Intersentia, 2017.

⁴⁰ VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

⁴¹ VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

efetividade do acordo⁴². No caso concreto, mesmo as ações emergenciais revelam-se limitadas e insuficientes. Diante de situação com repercussões tão graves no meio ambiente e no modo de vida das populações locais, no cenário nacional e internacional⁴³, torna-se necessária a eleição de meios mais eficazes para reverter, ou ao menos reparar, os danos causados.

O rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, ocorreu no dia 05 de novembro de 2015, acarretando a liberação de uma onda de rejeitos que atingiu os rios Gualaxo do Norte e do Carmo, alcançando a bacia do Rio Doce e chegando até o Oceano Atlântico. O distrito de Bento Rodrigues foi soterrado pela lama e, até novembro de 2017, cerca de 41 municípios, entre Minas Gerais e Espírito Santo, foram afetados. Em razão do desastre, houve perda de vidas humanas, poluição e contaminação de recursos hídricos, do solo e do ar, bem como impactos econômicos e culturais: 19 pessoas morreram, inúmeras famílias perderam suas casas, três reservas indígenas foram atingidas, 14 toneladas de peixes mortos foram encontradas ao longo do Rio Doce, entre outras consequências.

A tragédia resultou na celebração de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Samarco Mineração S.A., suas acionistas, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., e órgãos públicos⁴⁴, a fim de lidar com os efeitos da tragédia em curto, médio e longo prazos e sistematizar as medidas socioeconômicas e socioambientais a serem executadas. Os programas socioeconômicos, que são o foco deste trabalho, foram divididos em sete eixos temáticos⁴⁵, dos quais se destacam organização social, infraestrutura, educação, cultura e lazer, saúde e economia, a seguir explorados.

A título de auxílio emergencial, fixou-se o valor de um salário mínimo mensal, mais 20% para cada dependente, acrescido do valor equivalente a uma cesta básica⁴⁶. Criou-se, ainda, o Programa de Negociação Coordenada, de adesão facultativa, a fim de reparar e indenizar os impactados, mediante comprovação de prejuízos e danos. Restou acordado que os pagamentos seriam efetuados em até três meses da conclusão das negociações e os parâmetros de indenização, propostos pela Fundação Renova⁴⁷, pautar-se-iam pelas condições socioeconômicas dos atingidos na situação anterior, bem como pelos princípios gerais da lei brasileira e pela jurisprudência⁴⁸. Para efeito do acordo, compreendem-se como impactados e indiretamente impactados:

CLÁUSULA 01. O presente ACORDO será delimitado e interpretado a partir das seguintes definições técnicas: [...]

II. IMPACTADOS: as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo EVENTO nos termos das alíneas abaixo e deste ACORDO:

- a) perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento;
- b) perda, por óbito ou por desaparecimento, de familiares com graus de parentesco diversos ou de pessoas com as quais coabitavam e/ou mantinham relação de dependência econômica;
- c) perda comprovada pelo proprietário de bens móveis ou imóveis ou perda da posse de bem imóvel;
- d) perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele;
- e) perda comprovada de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva;

⁴² SANTOS, Juliano Locatelli; FILIPPIN, Rafael Ferreira. A mediação transformativa e os conflitos Socioambientais: empoderamento e alteridade para a consciência ambiental. *Revista Jurídica Cesumar* - Mestrado, v. 18, n. 3, p. 711-737, set/dez. 2018.

⁴³ STIVAL, Mariane Morato; DUTRA E SILVA, Sandro. O desastre na barragem de mineração em Mariana e os impactos no Direito Ambiental Internacional e brasileiro. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 8, n. 3, set./dez. 2018, p. 195-219.

⁴⁴ União; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente - IBAMA; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Agência Nacional de Águas - ANA; Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; Fundação Nacional do Índio - FUNAI; Estado de Minas Gerais; Instituto Estadual de Florestas - IEF; Instituto Mineiro de Gestão de Águas - IGAM; Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM; Estado do Espírito Santo; Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA; Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo - IDAF; e Agência Estadual de Recursos Hídrico - AGERH.

⁴⁵ TAC MARIANA. Cláusula 08.

⁴⁶ TAC MARIANA. Cláusula 138.

⁴⁷ Fundação de direito privado, sem fins lucrativos, instituída pela Samarco e pelas acionistas com o objetivo de elaborar e executar todas as medidas previstas pelos Programas Socioambientais e Programas Socioeconômicos (TAC MARIANA, Cláusula 01, XX).

⁴⁸ TAC MARIANA. Cláusulas 31, 34 e 38.

- f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentabilidade das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas;
 - g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas;
 - h) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida de populações;
 - i) danos à saúde física ou mental; e
 - j) destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas.
- III. INDIRETAMENTE IMPACTADOS: as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na ÁREA DE ABRANGÊNCIA e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do EVENTO, que serão contemplados com acesso à informação e a participação nas discussões comunitárias, bem como poderão ter acesso aos equipamentos públicos resultantes dos PROGRAMAS.

Aos grupos indígenas afetados, Krenak, Tupiniquim e Guarani, foi garantido atendimento especializado, com respeito às suas formas próprias de organização social, costumes, usos e tradições⁴⁹. Também ficou estabelecida a adoção de medidas emergenciais, a serem adotadas, na comunidade Krenak, em até dez dias da assinatura do acordo⁵⁰ e, nas demais comunidades, somente após a disponibilização de diagnóstico específico realizado pela Fundação ou pela Samarco em até 20 dias da celebração do termo⁵¹. Em relação aos povos e comunidades tradicionais, a implementação de medidas de urgência ficou condicionada aos resultados de estudo a ser elaborado por consultoria independente em até 90 dias da apresentação de Termo de Referência pela Fundação Cultural Palmares (FCP)⁵².

Os programas relativos às obras de infraestrutura foram divididos em zonas de atuação, contando com prazo de 15 dias, a partir da assinatura do acordo, para início da implementação⁵³. O programa para reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira englobou a disponibilização de moradias temporárias, o reassentamento e a implantação de infraestrutura básica⁵⁴. O programa para recuperação das comunidades impactadas entre Fundão e Candonga, envolveu, além das já mencionadas, medidas de limpeza e retirada de resíduos, drenagens, reconstruções e reformas⁵⁵.

Também foram elaborados programas para assegurar a continuidade das atividades escolares, a preservação da memória histórica, artística e cultural e o restabelecimento de atividades de lazer, mediante acesso a escolas temporárias, oferecimento de apoio psicopedagógico, criação de centros de memória, realização de obras de recuperação do patrimônio cultural impactado e execução de ações para resgate de atividades culturais⁵⁶. Relativamente à saúde, encarregou-se à Fundação Renova de executar ações de atenção primária, assistência farmacêutica, assistência laboratorial, atenção secundária e atenção em saúde mental⁵⁷, a serem mantidas pelo prazo de 36 meses, contado da assinatura do acordo⁵⁸.

Por fim, determinou-se a criação de rede de apoio aos pescadores e às suas respectivas cooperativas e associações e a adoção de medidas para recompor as áreas produtivas e as condições para desenvolvimento da atividade

⁴⁹ TAC MARIANA. Cláusula 39.

⁵⁰ TAC MARIANA. Cláusula 43.

⁵¹ TAC MARIANA, Cláusula 44.

⁵² TAC MARIANA. Cláusula 46.

⁵³ TAC MARIANA. Cláusulas 78 e 88.

⁵⁴ TAC MARIANA. Cláusula 77.

⁵⁵ TAC MARIANA. Cláusulas 82 e 84.

⁵⁶ TAC MARIANA. Cláusulas 91, 93, 96 e 98.

⁵⁷ TAC MARIANA. Cláusula 109.

⁵⁸ TAC MARIANA. Cláusula 110.

pesqueira⁵⁹. Foram estipulados, ainda, a prestação de auxílio financeiro aos pescadores até o restabelecimento de sua atividade laborativa e, em caso de impossibilidade, o pagamento de indenizações e o oferecimento de cursos qualificantes para possibilitar a realocação em nova atividade econômica⁶⁰.

Como se observa, as medidas são insuficientes para tratar dos impactos socioeconômicos do desastre, sobretudo, ao se considerar que, diante de caso concreto cercado de complexidades e incertezas, o TAC se pretende como mecanismo de transação exaustivo em relação ao evento e a seus efeitos⁶¹. Além da fixação de prazos injustificadamente dilatados para a execução das medidas, há imposição de barreiras para o recebimento das indenizações e de restrições indevidas ao alcance subjetivo do acordo. Apesar da definição ampla, são numerosas as exigências para que se reconheça a condição de “impactado”⁶², o que dificulta o acesso a direitos sociais básicos. Ademais, não há previsão de metas específicas a serem alcançadas nem definição de resultados concretos ou parâmetros de avaliação em relação aos programas. Dessa forma, não se requer a solução efetiva dos problemas para que sejam cumpridas as condições⁶³.

Cinco anos após o desastre, poucas foram as medidas executadas, sobretudo, se cotejadas com a magnitude dos danos provocados. Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, subdistritos que mais sofreram os impactos da tragédia, ainda não tiveram sua reconstrução concluída pela Fundação Renova. Em Bento Rodrigues, as obras de infraestrutura tiveram início apenas em janeiro de 2019 e, em Paracatu de Baixo, em julho do mesmo ano. Em Gesteira, somente em agosto de 2019, foram iniciadas as discussões das diretrizes do reassentamento. Ademais, embora o TAC preveja prazo máximo de três meses para a manutenção de moradias temporárias, até agosto de 2019, cerca de 300 famílias, na região de Mariana e Barra Longa, ainda estavam alojadas em imóveis alugados pelas empresas⁶⁴.

Segundo dados divulgados pela Fundação Renova⁶⁵, até agosto de 2019, haviam sido destinados em torno de R\$ 1,84 bilhão em indenizações e auxílios financeiros e 319 mil pessoas já foram contempladas. Não obstante os dados pareçam otimistas, muito se questiona acerca dos critérios para definição do valor das indenizações, bem como dos requisitos para seu recebimento, porquanto, além de pouco isonômicos, privilegiam a prova documental, revelando-se contraproducentes diante de um cenário marcado por alta informalidade. Dos pescadores, por exemplo, é exigida a apresentação do documento de ofício (RPG - Registro Geral de Pesca) ou, não havendo, a indicação de duas testemunhas, o preenchimento de questionário e a apresentação de documentos secundários ou, em caso de impossibilidade, de autonarrativa de sua “história de vida” como pescadores⁶⁶.

É também reprovável a criação de interposta pessoa, Fundação Renova, para executar as medidas previstas nos programas. A presença dessa figura, além de burocratizar o processo decisório e dificultar a reivindicação de

⁵⁹ TAC MARIANA. Cláusulas 117 e 118.

⁶⁰ TAC MARIANA. Cláusula 119.

⁶¹ CONSIDERANDO que as partes, por meio de transação que será exaustiva em relação ao EVENTO e seus efeitos, pretendem colocar fim a esta ACP e a outras ações, com objeto contido ou conexo a esta ACP, em curso ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados.

⁶² TAC MARIANA. Cláusula 21. [...] PARÁGRAFO PRIMEIRO: Para cadastro, o IMPACTADO deverá apresentar, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, comprovação de dados pessoais, idade, gênero, composição do núcleo familiar, local de residência original, ocupação, grau de escolaridade, renda familiar antes do EVENTO, número de documento de identidade e CPF, se houver, fundamento do enquadramento como IMPACTADO, comprovação dos prejuízos sofridos, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, e outros dados que venham a se mostrar necessários. PARÁGRAFO SEGUNDO: Em casos excepcionais, a FUNDAÇÃO poderá aceitar que os IMPACTADOS que não possuam os documentos mencionados no parágrafo anterior poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita, sob as penas da lei, conforme PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO SOCIOAMBIENTAL PRELIMINAR celebrado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo em 4 de dezembro de 2015. PARÁGRAFO TERCEIRO: Para cadastramento das pessoas jurídicas, deverão ser apresentados os documentos que comprovem número de CNPJ, inscrição estadual, razão social, nome fantasia, composição do quadro societário, ramo de atividade, faturamento e lucro anual, endereço da sede e filiais, quando aplicável, informação quanto ao enquadramento como pequena ou microempresa, cooperativa ou associação e outros dados que venham a se mostrar necessários.

⁶³ MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. Considerações sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta firmado entre Governo Federal, Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Estado do Espírito Santo, Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. **PoEMAS: Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade**, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2016-Comentários-Acordo-Samarco.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

⁶⁴ FUNDAÇÃO RENOVA. **No caminho da reparação**. Mês base - Agosto/2019.

⁶⁵ FUNDAÇÃO RENOVA. **No caminho da reparação**. Mês base - Agosto/2019.

⁶⁶ FUNDAÇÃO RENOVA. **No caminho da reparação**. Mês base - Agosto/2019.

direitos – e, por conseguinte, seu pronto atendimento e satisfação –, arrefece a responsabilidade direta e imediata dos poluidores⁶⁷. Para mais, porquanto composta por membros direta ou indiretamente indicados por suas Mantenedoras⁶⁸ – Samarco, Vale e BHP Billiton Brasil –, a Fundação sujeita-se a potencial conflito de interesses. Por meio da atual configuração do quadro administrativo, os agentes causadores mantêm controle sobre a execução das medidas reparatórias, reduzindo suas perdas financeiras e, conseqüentemente, inviabilizando a reparação integral do dano.

Ainda, embora o TAC preveja como princípios norteadores o monitoramento dos impactos e a prevenção de novos desastres⁶⁹, faliu como instrumento preventivo. Pouco tempo depois, em janeiro de 2019, a tragédia se repetiu em Brumadinho, ocasionando a morte de aproximadamente 256 pessoas e o desaparecimento de outras 14, além de destruição massiva de moradias e plantações, impedimento e dificuldade de acesso à água, insegurança alimentar, ofensa à saúde coletiva, morte de animais domésticos e de produção, entre outros. Relevante ressaltar que a Vale, responsável pelas barragens da Mina Córrego do Feijão, participou da celebração do acordo, porém, mesmo tendo presenciado as conseqüências catastróficas do evento, não reforçou as medidas de segurança em seus empreendimentos.

Até mesmo a incidência de multas, de que depende a efetividade jurídica do acordo, são impraticáveis⁷⁰. Caso haja descumprimento das obrigações, o Comitê Interfederativo (CIF) deve comunicar a parte inadimplente e fixar prazo para a devida adequação. Somente se o prazo não for cumprido nem for concedido prazo adicional, as multas podem ser aplicadas. Inclusive, o acordo prevê a responsabilidade subsidiária das acionistas pelo pagamento das multas, de modo que só se pode delas exigir na hipótese de inadimplemento por parte da Samarco⁷¹.

Por todos esses motivos, há que se concluir que o TAC Mariana não constitui instrumento apto a garantir a tutela dos direitos dos atingidos. Tal constatação reforça a tese aqui defendida de que o TAC, por si só, não cumpre seus propósitos de prevenção e de reparação no bojo da responsabilidade civil ambiental. É necessário conjugá-lo com ações de estímulo à participação social dos grupos atingidos, que são os principais interessados na recomposição dos danos, e com o reforço da fiscalização, pelo Poder Público e pela sociedade, da implementação das medidas.

307

3 A NECESSIDADE DE CONFORMAÇÃO DO TAC AOS PARÂMETROS DE JUSTIÇA SOCIAL

Dentre as vantagens da utilização do TAC, destaca-se a possibilidade de participação dos atores envolvidos no desastre, o que, em tese, aumenta a probabilidade de adimplemento das obrigações pelo agente causador, uma vez que as cláusulas negociadas podem se compatibilizar com suas condições fáticas. No entanto, pressupõe-se que, para que seja considerado como alternativa adequada ao processo judicial, o TAC deve garantir resultados socialmente justos, atingindo um grau satisfatório de eficácia social. Isso só é possível por meio da ampla participação popular e do acesso à informação⁷².

A eficácia social do TAC depende dos interesses eleitos pelos envolvidos como dignos de proteção. Uma escolha pautada pela minimização dos prejuízos dos agentes privados carece de legitimidade e acentua os quadros de

⁶⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

⁶⁸ O Estatuto da Fundação Renova prevê sua divisão em órgãos administrativos, quais sejam Conselho Curador, Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo (art. 15). O Conselho Curador é composto, em sua maioria, por membros indicados pelas Mantenedoras (art. 18), sendo responsável por escolher os Diretores (art. 29). O Conselho Fiscal é presidido por membro indicado pelas Mantenedoras (art. 41) e o Coordenador do Conselho Consultivo é escolhido pelos membros do Conselho Curador entre seus pares (art. 49, parágrafo único).

⁶⁹ TAC MARIANA. Cláusula 07.

⁷⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

⁷¹ TAC MARIANA. Cláusula 247.

⁷² VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

injustiça ambiental, porquanto culmina em medidas meramente mitigadoras e compensatórias. A fim de garantir a real produção de efeitos sociais, o processo de escolha deve se basear no contexto político e social em que o acordo será celebrado e, para tanto, é necessária a participação direta e indireta da sociedade civil⁷³.

A participação popular na tomada de decisões coletivas ambientais é corolário básico do princípio democrático (CF, art. 1º) e do princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)⁷⁴. Ainda que os órgãos políticos, técnicos e de justiça tenham legitimidade para defender interesses e direitos transindividuais, deve haver um espaço de negociação aberto aos representantes dos diversos grupos sociais e adequado para a apresentação de soluções. Os sujeitos afetados pelo desastre possuem maior discernimento acerca de suas reais necessidades e, portanto, suas demandas e interesses devem ser ponderados no momento de elaboração das medidas reparatórias.

Além disso, a publicidade do TAC, haja vista tratar de direitos transindividuais, é imprescindível para garantir transparência à atuação dos órgãos legitimados e propiciar a atuação complementar dos co-legitimados⁷⁵. A correta e efetiva publicização das informações, além de possibilitar o controle social, fornece subsídios para os debates públicos, permitindo que os grupos atingidos exijam a concreção de interesses não contemplados pelos acordos. Nesse sentido, é também necessária a disponibilização de amparo técnico para que os impactados possam tomar decisões informadas.

No desastre de Mariana, não houve participação popular nas negociações entre o Poder Público e as empresas. As tratativas foram conduzidas em Brasília, sem que fosse franqueada à sociedade, individualmente ou por meio de movimentos sociais organizados, participação efetiva no processo⁷⁶. O Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos de Minas Gerais (MPMG) e do Espírito Santo (MPES) também não participaram da assinatura do acordo. Inclusive, atestando a insuficiência das medidas de proteção ao meio ambiente e às populações afetadas, o MPF opôs Embargos de Declaração à homologação do instrumento⁷⁷. O distanciamento das esferas de decisão, todavia, enfraqueceu a atuação dos co-legitimados na proteção de direitos coletivos, bem como gerou descontentamento da sociedade atingida em relação ao acordo.

As formas de participação popular incluídas no TAC também se revelaram inadequadas. O Conselho Consultivo, integrante da estrutura de governança interna da Fundação Renova, foi criado para possibilitar que os grupos atingidos opinassem sobre os programas e propusessem soluções. A maioria de seus membros, contudo, é escolhida pelas empresas. Já o Comitê Interfederativo (CIF), instância externa e independente liderada pelo Ibama, foi constituído para orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas de reparação⁷⁸, porém não tem em sua composição integrantes dos grupos sociais atingidos.

Com a celebração do TAC Governança⁷⁹, buscou-se incorporar a participação popular nas instâncias decisórias de reparação, de modo a aperfeiçoar o modelo de construção coletiva de soluções. Foram criadas câmaras regionais e comissões locais, cujos representantes integram o CIF, o Conselho Curador e o Conselho Consultivo. Também foi constituído um Fórum de Observadores, composto por representantes da sociedade civil, da academia, dos povos e das comunidades tradicionais atingidas, a fim de assistir o Ministério Público das Fundações no acompanhamento da execução das medidas reparatórias⁸⁰.

⁷³ VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental**: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

⁷⁴ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

⁷⁵ CAPPELLI, Sílvia (coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental**: análises e sugestões para aprimoramento. Instituto "O Direito por Um Planeta Verde". Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

⁷⁶ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

⁷⁷ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO, EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

⁷⁸ TAC MARIANA, Cláusula 06, item XVIII.

⁷⁹ Foi celebrado no âmbito da ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo MPF, e da ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada por União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta.

⁸⁰ FUNDAÇÃO RENOVA. **No caminho da reparação**. Mês base - Agosto/2019.

Nesse novo modelo, além da participação direta nas esferas de decisão, os impactados possuem direito a voto. Até então, a participação se limitava a audiências públicas e ocorria de forma indireta, por intermédio do Conselho Consultivo ou de organizações como o Comitê de Bacias⁸¹. Pretende-se, com o referido instrumento, que as audiências públicas contem com maior nível de organização social, porquanto realizadas em maior número e, se necessário, com o apoio de assistências técnicas. Dessa forma, garante-se que elas sejam mais proveitosas e adequadas à participação popular.

O TAC Governança constitui, desse modo, uma tentativa de favorecer a reivindicação de direitos coletivos e a luta por ações reparatórias mais condizentes com as realidades existenciais dos impactados. A imposição de mecanismos que ensejam a organização desses grupos em seus respectivos territórios⁸² e a disponibilização de informações técnicas, por intermédio de entidades escolhidas livremente, sem interferência das empresas, possibilita, em tese, que os atingidos se contraponham ao poder econômico das poluidoras.

A reformulação do modelo verticalizado de tomada de decisões poderia, a princípio, remediar a ineficiência da Fundação Renova na gestão das ações reparatórias. No entanto, a efetividade do instrumento é prejudicada pela negligência de suas mantenedoras em implementar corretamente as medidas e disponibilizar os recursos necessários. Até fevereiro de 2020, dos 21 territórios, apenas três tiveram a contratação das assistências técnicas oficialmente efetivada. Em 18 territórios, os atingidos já escolheram as entidades, porém os contratos ainda não foram formalizados⁸³.

Cenário diferente foi desenhado em Brumadinho com a negociação, intermediada pelo Ministério Público Federal, do Termo de Acordo Preliminar Extrajudicial, que tratou das ações emergenciais a serem executadas pela Vale S.A. para atender às necessidades do Povo Pataxó. O acordo ensejou participação mais ativa desse povo no momento de sua elaboração, resultando em medidas mais próximas às reais condições da comunidade. Todavia, também em Brumadinho os interesses econômicos da empresa embarçam a implementação das medidas participativas. A exemplo do que ocorreu em Mariana, embora tenha sido assegurada, por meio de Termo de Ajuste Preliminar (TAP), a contratação de assessorias técnicas, a Vale ainda não formalizou a atuação das entidades eleitas⁸⁴.

Diante disso, verifica-se que a verticalização do processo decisório é incompatível com a eficácia social do TAC, pois exclui os atingidos dos espaços de deliberação, os quais possuem legitimidade para ocupar. A ausência de participação popular na formulação dos acordos, além de violar princípios constitucionais, redundando em soluções pouco ajustadas às reais necessidades dos impactados. Para mais, a falta de acesso a informações impossibilita a participação consciente dos agentes nas tomadas de decisão.

4 A FISCALIZAÇÃO COMO GARANTIA DE PREVENÇÃO

Segundo a ANA (Agência Nacional de Águas), há cerca de 24.092 barragens já cadastradas no Brasil, com diferentes propósitos, tais como acúmulo de água, de rejeitos industriais ou de minérios e geração de energia. No entanto, estima-se que as ações de represamento artificial sejam pelo menos três vezes maiores. Esses dados apenas poderão ser confirmados após o cumprimento da obrigação de cadastramento prevista na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pelo artigo 16, V, da lei nº 12.334/10⁸⁵. A referida obrigação não foi

⁸¹ FUNDAÇÃO RENOVA. *No caminho da reparação*. Mês base - Agosto/2019.

⁸² Os Municípios impactados pela lama foram divididos em 21 territórios e cada um deles pode escolher uma entidade como assistente técnica.

⁸³ Assessorias a vítimas da lama de Samarco e Vale não saem do papel. *ISTOÉ Dinheiro*, 08 fev. 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/assessorias-a-vitimas-da-lama-de-samarco-e-vale-nao-saem-do-papel/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁸⁴ Assessorias a vítimas da lama de Samarco e Vale não saem do papel. *ISTOÉ Dinheiro*, 08 fev. 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/assessorias-a-vitimas-da-lama-de-samarco-e-vale-nao-saem-do-papel/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁸⁵ Art. 16. O órgão fiscalizador, no âmbito de suas atribuições legais, é obrigado a: [...] V - exigir do empreendedor o cadastramento e a atualização das informações relativas à barragem no SNISB.

adimplida no prazo de dois anos fixado pelo diploma legal, o que pode ser interpretado como falha na fiscalização pelo Poder Público⁸⁶.

A lei nº 12.334/10 também prevê como obrigação para os empreendedores a manutenção de cadastro atualizado referente ao grau e aos fatores de risco. Tais obrigações, todavia, não têm sido cumpridas da forma adequada, em virtude, possivelmente, da quantidade de barragens e de empreendimentos responsáveis, o que dificulta a fiscalização. A inconsistência das informações prejudica a participação das comunidades na fiscalização das atividades.

O TAC, como já sustentado alhures, pode ser utilizado como instrumento para estimular a participação popular na reparação dos danos decorrentes do desastre, a exemplo do caso de Mariana/MG. Essa participação pode ser direcionada a dirimir as dúvidas acerca dos riscos de novos empreendimentos, tendo em vista que a sociedade civil possui legitimidade para exigir ações fiscalizatórias por parte do Poder Público e das entidades privadas. O acordo, contudo, pode ser celebrado antes da ocorrência de eventos danosos. Mediante fiscalização periódica, o Poder Público, por meio do órgão competente, pode exigir a celebração prévia do termo, no qual podem ser contempladas ações para evitar desastres, tendo por base os riscos aos quais as atividades estão sujeitas.

O TAC preventivo⁸⁷ pode estabelecer obrigações de várias naturezas, independentemente de as condutas nele especificadas configurarem ou não infração administrativa. Enfatiza-se ainda que não há quaisquer impedimentos de cunho legislativo que proíbam o TAC de dispor sobre aspectos preventivos em termos compromissados no âmbito reparatório. Inclusive, a instituição de cláusulas com finalidade preventiva e de cunho fiscalizatório pode conferir maior confiabilidade à execução dos programas, projetos e ações, porquanto estimulam o comprometimento do empreendedor em evitar novas lesões ao meio ambiente, bem como impedem que ações fiscalizatórias insuficientes em empreendimentos de sua incumbência assumam as mesmas dimensões daquele que se busca reparar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos obrigacionais, aplica-se a responsabilidade civil objetiva, que independente da comprovação de culpa e decorre de ação, omissão ou dano moral coletivo, resultando, quando possível, em cumulação de indenização, compensação e reparação. O direito ao meio ambiente é direito de personalidade individual, porém seu exercício, assim como violações decorrentes de desastres ambientais, é coletivamente exigível.

Os procedimentos preventivos legalmente positivados não levam em consideração as comunidades próximas aos empreendimentos como destinatárias dos fatores de risco. Desse modo, a reparação dos danos socioeconômicos pela via judicial revela-se insuficiente para realizar o princípio da reparação integral do dano. O TAC, nesse sentido, pode constituir solução alternativa viável para garantir a reparação e a prevenção. Todavia, em virtude da ausência de participação popular na sua elaboração, nos casos concretos aqui analisados, impõem-se obstáculos à reparação integral dos danos.

A busca pela justiça social também compõe o processo de reparação. Embora a possibilidade de participação dos grupos atingidos na elaboração do TAC possa representar uma alternativa à judicialização da demanda, as soluções devem assegurar a concretização da justiça social, de modo a resolver a lide sociológica de forma satisfatória a todos os envolvidos. Por conseguinte, a suficiência desse instrumento somente será alcançada se a sua elaboração – e consequente cumprimento – satisfizer os interesses envolvidos, tornando o ajuizamento desnecessário.

Também há que se levar em conta que a escolha das medidas preventivas e reparatórias pelo agente privado resulta da análise de custo-benefício, tendo em vista a preponderância dos ganhos econômicos. Por esse motivo,

⁸⁶ Planilha com o órgão responsável pela fiscalização pode ser verificada no seguinte endereço: <http://bit.ly/2DZthGa>.

⁸⁷ Portaria nº 29 de 11/06/2013/ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação: Art. 1º, § 2º Na hipótese do inciso II, o TAC preventivo será celebrado ainda que as condutas nele especificadas não configurem infração administrativa.

é necessário demonstrar que a prevenção é menos dispendiosa que a reparação. Ademais, o processo decisório, tanto público como privado, pressupõe análises econômicas e sociais, por vezes fundadas apenas no interesse do responsável pela decisão, assim, os interesses políticos e econômicos se sobrepõem aos sociais com certa regularidade, acarretando falhas na fiscalização e demora no acionamento judicial por meio de ação civil pública.

Por fim, reconhece-se o importante papel desempenhado pelo TAC como instrumento de reparação, sobretudo ao estabelecer compromissos entre agentes privados, entes fiscalizatórios e grupos sociais, desde que haja, como já sustentado, ampla participação da sociedade civil ao longo da etapa de celebração. Contudo, em virtude de sua ineficiência na prevenção de novos desastres, nos casos de rompimento de barragens aqui explorados, há considerável redução da confiabilidade no instrumento. Desse modo, para que satisfaça adequadamente os propósitos de prevenção, é necessário que se estimule a assinatura anterior à ocorrência de desastres, bem como haja maior fiscalização na implementação das medidas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Cida; SANTOS, Wagner. Após a lama, tribo Krenak deixou de fazer rituais e festas no Rio Doce. **G1 Espírito Santo**, 28 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/espírito-santo/desastre-ambiental-no-rio-doce/noticia/2016/10/apos-lama-tribo-krenak-deixou-de-fazer-rituais-e-festas-no-rio-doce.html>. Acesso em: 04 mar. 2020.
- Assessorias a vítimas da lama de Samarco e Vale não saem do papel. **ISTOÉ Dinheiro**, 08 fev. 2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/assessorias-a-vitimas-da-lama-de-samarco-e-vale-nao-saem-do-papel/>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. A Responsabilidade civil pelo Dano Ambiental no Direito Brasileiro e as Lições do Direito Comparado. 2 Lusíada, **Revista de Ciência e Cultura**, n. 543, 1998.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental, **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, 1998. p. 5-52. Vol. 9.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Brasília/DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 fev. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 09 fev. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 09 fev. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 06 fev. de 2020.
- BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm. Acesso em: 09 fev. 2020.
- BRASIL. **Portaria nº 29, de 11 de Junho de 2013**. Dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta

– TAC no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil. Disponível em: https://www.iti.gov.br/images/repositorio/legislacao/portarias/Portaria_TAC-1.pdf. Acesso em: 09 fev. 2020.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Délton Winter de. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BIN, Daniel. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Rev. adm. contemp.** [online]. v.11, n.3, p. 35-56, 2007.

CERUTTI, Thaynara Conrado; ALCARÁ, Marcos. Utilização do TAC para solucionar conflitos em matéria ambiental: uma alternativa à ação civil pública ambiental. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, v. 6, n. 1, p. 229-246, mar./jun. 2018.

CAPPELLI, Sílvia (coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental**: análises e sugestões para aprimoramento. Instituto “O Direito por Um Planeta Verde”. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 18 fev. 2020.

Estatuto da Fundação Renova, 28 de junho de 2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/estatuto-registrado.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

FATORELLI, Leandra; MERTENS, Frédéric. Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil. **Rev. Ambiente & Sociedade [online]**. Campinas, v. XIII, n. 2, p. 401-415, 2010.

312

FREITAS, Raquel; FIÚZA, Patrícia; COSTA, Débora. Com impactos na agricultura, mineração e turismo, tragédia da Vale traz incertezas para futuro da economia de Brumadinho. **G1 Minas**, 24 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/07/24/com-impactos-na-agricultura-mineracao-e-turismo-tragedia-da-vale-traz-incertezas-para-futuro-da-economia-de-brumadinho.ghtml>. Acesso em: 04 mar. 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **No caminho da reparação**. Mês base - Agosto/2019.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. As funções preventivas e precaucionais da responsabilidade civil por danos ambientais. **Revista Seqüência**, n. 55, p. 195-218, dez. 2007.

MENDONÇA, Heloísa. Desastre de Mariana: a vila de pescadores onde não se pode pescar. **EL País**, 05 nov. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/01/politica/1509570721_708218.html. Acesso em: 04 mar. 2020.

MILANEZ, Bruno; PINTO, Raquel Giffoni. Considerações sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta firmado entre Governo Federal, Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Estado do Espírito Santo, Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. **PoEMAS: Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade**, Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2016-Comentários-Acordo-Samarco.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

Ministério Público Federal, Povo Indígena Pataxó Há Há Hãe e Pataxó da comunidade Naô Xohã, Vale S.A, Fundação Nacional do Índio. **Termo de Ajuste Preliminar**. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acordo_vale_pataxos. Acesso em: 10 fev. 2020.

OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness. *In*: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine et al. (org). **The Effectiveness of Environmental Law**. Intersentia, 2017.

PENNA, Cidângelo Lemos Galvão; REZENDE, Elcio Nacur. Responsabilidade civil diante da tragédia do rompimento das barragens em Mariana: o desafio da quantificação dos danos. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 1, 2018.

SANTOS, Juliano Locatelli; FILIPPIN, Rafael Ferreira. A mediação transformativa e os conflitos Socioambientais: empoderamento e alteridade para a consciência ambiental. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 18, n. 3, p. 711-737, set./dez. 2018.

SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação através de restauração natural**. Coimbra: Coimbra, 1998.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de; A conflituosidade ambiental do desenvolvimento sustentável. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 10, n. 2 p. 365-387, jul./dez. 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **REsp 1.374.284/MG**, 2ª Seção, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 27.08.2014 - Recurso Repetitivo Tema 707.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **REsp 1.198.727/MG**, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.373.788/SP**, 3ª Turma, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 06.05.2014.

STIVAL, Mariane Morato; DUTRA E SILVA, Sandro. O desastre na barragem de mineração em Mariana e os impactos no Direito Ambiental Internacional e brasileiro. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 8, n. 3, set./dez. 2018, p. 195-219.

TEUBNER, G.; FARMER, L. **Ecological self-organization in environmental law and ecological responsibility: the concept and practice of ecological self-organization**. New York: Clichester, 1994.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª Região. **EDcl nº 002/2016/FAPJ/PRR1/49ºOF**, 5ª Turma, Rel. Des. Daniele Maranhão Costa.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO, **AI 0000927-56.2017.8.08.0006**, 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Carlos Simões Fonseca, j. 10/10/2017.

VARELLA, Marcelo Dias. A efetividade do direito internacional ambiental: análise comparativa entre as convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. in: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias (org.). **A efetividade do direito internacional ambiental**. Brasília: UNICEUB, UNITAR e UnB. Sobre eficiência jurídica: 2009, p. 34-35.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. TAC, TCA e composição prévia: a reparação do dano e medidas compensatórias no contexto da PNMA. **Revista de Direito Ambiental**, v. 16, n. 64, p. 45-70, out./dez. 2011.

Recebido em: 06/05/2020

Aceito em: 03/09/2020