

A COMPLEXIDADE DO DANO AMBIENTAL E A RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL NO CASO SAMARCO

Débora Duarte Sacchetto¹

Márcia Andrea Bühring²

Resumo: O presente artigo pretende analisar a responsabilização civil por danos ambientais no caso Samarco em Mariana-MG, perpassando pela análise da complexidade do dano ambiental e dos princípios ambientais aplicáveis. Observou-se que a existência de princípios e regras ambientais não são suficientes para garantir a efetiva responsabilização dos poluidores diretos e indiretos, demandando a utilização do instituto da Responsabilidade Civil. Verificou-se que no âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais aplica-se a teoria da responsabilidade objetiva, baseada no risco da atividade, sendo descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência do dano e do nexo de causalidade. Ainda, ressaltou-se que a responsabilidade civil por danos ambientais será solidária entre os causadores diretos e indiretos do dano. Buscou-se fazer um

¹ Graduada em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva - BH/MG, Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes, Pós-graduada em Direito Ambiental pela Universidade Gama Filho, Pós-graduada em Biodireito pela PUC/RS, Mestranda em Direito pela PUCRS – 2018/1.

² Pós-Doutoranda na FDUL - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - Portugal. (2018-2019). - Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) (2013). - Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) (2002). - Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (1999) e Graduada em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (1996). - Advogada e Parecerista. - Professora de Direito Constitucional e Ambiental na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). - Grupo de Estudos: Atualidades em Direito Constitucional/Ambiental. - Professora nas especializações da ESMAFE. - Integrante da Comissão de Ensino.

breve apontamento sobre a complexidade da reparação do dano ambiental que, por sua vez, não é quantificável e na maioria das vezes possui causadores plúrimos e vítimas difusas.

Palavras-Chave: Meio Ambiente. Princípios Ambientais. Dano Ambiental. Responsabilização Civil. Samarco.

Abstract: The present article intends to analyze the civil liability for environmental damages in the Samarco case in Mariana-MG, going through the analysis of the complexity of the environmental damage and the applicable environmental principles. It was observed that the existence of environmental principles and rules are not sufficient to guarantee the effective accountability of direct and indirect polluters, demanding the use of the Civil Liability Institute. It was verified that in the ambit of civil liability for environmental damages applies the theory of objective liability, based on the risk of the activity, and the claim of exclusion of liability is unreasonable, therefore, sufficient for the occurrence of damage and causation. Also, it was pointed out that the civil liability for environmental damages will be jointly between the direct and indirect cause of the damage. We sought to make a brief note about the complexity of repairing environmental damage, which in turn is not quantifiable and most of the time has pluripotent and diffuse victims.

Keywords: Environment. Environmental Principles. Environmental Damage. Civil Responsibility. Samarco.

Sumário: 1. Introdução. 2. A crise ambiental e o Meio Ambiente como Macrobem. 3. Os Princípios Ambientais. 4. O dano ambiental e a Responsabilidade Civil. 5. A Reparação do Dano. 6. Conclusão Referências.

1 INTRODUÇÃO



notório que vivemos em meio a uma crise ambiental decorrente das revoluções tecnológicas, industriais e econômicas do País e do mundo. Não se pode dizer que é uma crise recente, porém, vem ganhando novas proporções tanto quantitativas como qualitativas.

Recentemente, em 05 de novembro de 2015, houve o que seria considerado posteriormente o maior desastre ambiental do Brasil e um dos maiores do mundo. Duas barragens de rejeitos de minério, operadas pela Samarco Mineração S/A, romperam e despejaram milhões de metros cúbicos de rejeitos em uma das principais bacias hidrográficas do país – Rio Doce. Os rejeitos atingiram cidades, bens considerados patrimônio histórico-cultural, flora, fauna, comunidades indígenas, afluentes do Rio Doce e chegou até o Oceano Atlântico. Os danos ambientais e sociais são incalculáveis e continuam afetando pessoas, economias regionais, fauna, flora, recursos hídricos entre outros impactos.

Tendo em vista que o meio ambiente é um direito fundamental de terceira dimensão, bem de uso comum do povo e essencial à manutenção de uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações e, diante da dimensão do impacto ambiental causado pelo rompimento das barragens Santarém e Fundão, pode-se dizer que estamos diante de um dano complexo que se reveste de um interesse social qualificado, pois atingiu e continua atingindo um número indeterminado de pessoas, desconhecendo fronteiras políticas ou geográficas.

Na verdade, pode-se dizer que primordialmente estamos a tratar do Direito à vida no âmbito de um ambiente ecologicamente equilibrado, como direito humano e fundamental orientado principalmente pelos princípios da dignidade humana, solidariedade intergeracional e desenvolvimento sustentável. Isso porque um direito à vida requer a existência de um ambiente com

condições e recursos naturais mínimos para a subsistência do ser humano.

Nesse contexto é que estudaremos as possíveis consequências jurídicas do caso Samarco na esfera da responsabilidade civil pelo dano ambiental causado.

O presente artigo fará uma análise dos princípios aplicáveis ao caso objeto da pesquisa, esclarecendo o que se entende por Dano Ambiental e quais os pressupostos para a Responsabilização Civil.

Ao tratar da Responsabilidade Civil em matéria ambiental será abordada a teoria do risco integral, que é a teoria majoritariamente aplicada. Ainda, serão identificados os possíveis legitimados passivos e confrontadas as posições no tocante à responsabilidade civil do Estado por danos ambientais.

Em seguida, serão analisadas as dificuldades de responsabilização em razão da complexidade do dano ambiental, decorrente da causalidade complexa, da pluralidade de agentes e vítimas, da incerteza quanto aos efeitos e alcance dos danos transfronteiriços e intergeracionais.

Por fim, será feita breve referência à dificuldade de reparação integral e valoração do dano ambiental no caso Samarco, com referência às medidas já foram adotadas e as que estão em andamento.

2 A CRISE AMBIENTAL E O MEIO AMBIENTE COMO MACROBEM

A sociedade moderna industrial e em constante avanço tecnológico é denominada sociedade de riscos. Os riscos são gerados pelo progressivo avanço da tecnologia e da ciência. A grande questão é que as externalidades negativas geradas pela sociedade de risco se apresentam cada vez em maior escala e velocidade, repercutindo além das fronteiras geográficas e ameaçando as futuras gerações.

As externalidades negativas surgem de alguma relação de produção ou consumo e correspondem aos custos econômicos negativos que não são contabilizados pelo empreendedor e acabam sendo suportados pela sociedade em geral. Algumas externalidades são consideradas riscos socialmente aceitáveis em razão do padrão atual da sociedade moderna, contudo existem externalidades que extrapolam o socialmente aceitável ou suportável, gerando danos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como exemplo de externalidade negativa que culminou em dano ambiental, pode-se citar o rompimento da barragem de rejeitos advindos da atividade de mineração da SAMARCO. Evento esse, que causou a poluição das águas do Rio Doce e seus afluentes até o Oceano Atlântico, além de outros danos ambientais que serão analisados neste trabalho.

Verifica-se que o conceito de meio ambiente delineado no art. 3º da Lei nº 6.938/81 traz uma visão ampla, pois considera o meio ambiente como um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Nas palavras de José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala, o meio ambiente além de bem incorpóreo e imaterial é também um bem de uso comum do povo (2011, p. 85).

3 OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Ao analisar os princípios mais importantes do direito ambiental, percebe-se que a proteção ao meio ambiente deve ser feita de forma dinâmica e não estática. As antigas formas de tutela baseada somente na legislação não mais atendem aos ditames da efetiva proteção ambiental.

Diante da constante evolução da sociedade e dos novos conflitos resultante desta evolução, somente com a aplicação da principiologia é possível resolver o caso concreto de maneira

justa e atendendo efetivamente à proteção do meio ambiente.

Os tribunais têm se utilizado bastante dos princípios do direito ambiental na fundamentação de suas decisões, buscando soluções mais adequadas para as causas jurídicas atuais. Além de dar suporte na resolução dos conflitos normativos que chegam aos tribunais, a principiologia ambiental tem possibilitado maior transparência e objetividade no processo decisório, conferindo maior legitimidade às argumentações judiciais proferidas.

Assim, partilha-se da ideia de Robert Alexy de que os princípios são mandados de otimização que servem para nortear a aplicação das regras previstas no sistema legislativo ambiental.

Na concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (2000, p. 748).

De acordo com a doutrina ambiental pode-se destacar alguns princípios como os mais importantes e utilizados na interpretação e integração das normas ambientais e que serão caros ao estudo da responsabilização no caso proposto.

O princípio do Desenvolvimento Sustentável possui como valores principais o crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social.

A declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, ressalta que ao planejar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza. Ainda, em seu princípio 8, atenta ao fato de que o desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

A Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, destaca que para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Portanto, a ideia é que o crescimento econômico, inclusive a atividade de mineração, deve continuar existindo, mas em harmonia com a preservação ambiental. Este é o posicionamento que deve ser adotado para resolver os conflitos entre a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, adotou em sua Declaração de Princípios, o denominado princípio da precaução.

De acordo com esse princípio, mesmo que existam controvérsias no plano científico com relação aos efeitos nocivos de uma determinada atividade sobre o meio ambiente, em atenção ao princípio da precaução essa atividade deverá ser evitada ou rigorosamente controlada.

Assim, conclui-se que as ações positivas em favor do meio ambiente ecologicamente equilibrado devem ser tomadas mesmo sem a evidência científica de perigo de dano grave e irreparável.

O princípio não determina que a atividade seja paralisada e sim que ela seja realizada com os devidos cuidados até que com o desenvolvimento científico e tecnológico a incerteza do dano seja esclarecida.

Um dos pontos centrais da argumentação em favor da aplicação do princípio da precaução é a chamada equidade intergeracional, pois o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir serem atendidas equitativamente as necessidades de desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado das gerações presentes e futuras.

Já o princípio da prevenção é aplicado nos casos em que há conhecimento prévio das lesões que determinada atividade pode causar no ambiente.

O referido princípio decorre da constatação de que as agressões ao meio ambiente são em regra de difícil ou impossível reparação e uma vez consumada a degradação a sua reparação é sempre incerta. Por isso sempre que houver o conhecimento do dano devem ser adotadas medidas para preveni-los.

O princípio da prevenção foi reconhecido na Declaração de Estocolmo de 1972 (princípio 21) e na Declaração do Rio 92 (princípio 2).

O licenciamento ambiental é o principal instrumento de prevenção de danos ambientais. Assim, com base no princípio da prevenção, o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental devem solicitados e fiscalizados pelo poder público quando diante de atividade consideradas efetiva ou potencial poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Ainda segundo o licenciamento entende Bessa Antunes:

O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental (2014, p. 48).

No caso, a atividade de mineração é considerada efetiva e potencialmente poluidora, necessitando de licenciamento ambiental que, por sua vez, deve ter todas as suas etapas rigorosamente fiscalizadas pelo órgão licenciador, conforme regulamentado na Resolução do CONAMA n. 237/1997 (BRASIL, 1997).

Outro princípio de suma importância e bastante suscitado é o Princípio do Poluidor-Pagador.

A Constituição da República, em seu art. 225, § 2º e 3º³,

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...].

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

consagra o princípio do poluidor-pagador quando estabelece que aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado e deverá arcar com as despesas referentes à prevenção e reparação da poluição.

Este princípio decorre da máxima “internalização das externalidades negativas”, em razão da qual as empresas têm que internalizar em seu custo de produção as externalidades negativas e não socializar o prejuízo. Isso porque a sociedade não pode ser obrigada a arcar com os custos ambientais da atividade do empreendedor.

No caso em tela, a atividade de mineração é sabidamente poluidora e gera o dever do empreendedor de internalizar os custos externos, impondo a adoção de todas as medidas possíveis para a redução dos danos ambientais oriundos da atividade, quer sejam medidas preventivas, reparatórias, mitigatórias, fiscalizatórias ou compensatórias.

Os tribunais frequentemente utilizam-se do princípio do poluidor-pagador para fundamentar decisões a respeito da responsabilidade civil pelo dano ambiental, determinando a devida recuperação do meio ambiente e condenando o poluidor ao pagamento dos custos da poluição.

Importante, ainda, mencionar o princípio da solidariedade intergeracional que está previsto no art. 225 da Constituição da República e nas declarações da ONU de 1972 e 1992.

O referido princípio pressupõe a ampliação do conceito de proteção da vida, impondo o reconhecimento de que a vida humana que se protege no texto da constituição não é apenas a vida das gerações presentes, mas também vida das gerações futuras que, igualmente, possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a um mínimo existencial ecológico.

A equidade intergeracional requer da sociedade como

§ 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 (BRASIL, 1988).

um todo, principalmente daqueles que exercem atividades potencial e efetivamente poluidoras, atitudes de não destruição dos recursos naturais.

Por fim, cabe trazer à baila os ditames do princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

É certo que a prevenção dos danos ao meio ambiente é de extrema importância, contudo, atualmente as medidas estritamente preventivas não têm atendido ao escopo maior de proteção ao meio ambiente e se revelam incapazes de, por si só, manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma, surge a necessidade da utilização de ferramentas mais efetivas para a preservação e conservação do meio ambiente. Neste contexto, a responsabilização dos causadores de danos ambientais surge como um “soldado de reserva” e deve atuar tanto na prevenção geral dos danos ambientais como na prevenção específica com a condenação do poluidor no caso concreto.

Soldado de reserva porque somente será acionado quando outros mecanismos de proteção ao meio ambiente falharem em seus objetivos. Quanto à prevenção geral, essa diz respeito à evitabilidade de condutas danosas tendo em vista que eventuais poluidores, certos da imputação de uma responsabilidade (civil, administrativa e penal), evitarão ao máximo causar algum dano ao meio ambiente.

Assim, a certeza de uma responsabilização servirá como um incentivo à adoção frequente de condutas preventivas e contribuirá para a conservação do meio ambiente.

No que se refere à prevenção específica, uma vez responsabilizados os causadores do dano, a finalidade desta responsabilização, seja uma condenação cível, administrativa ou penal, é obstar um novo comportamento danoso.

Por isso nossa Constituição Federal determinou, em seu art. 255, § 3º, que “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” (BRASIL, 1988).

O princípio da responsabilização atende a outro princípio denominado Tríplice responsabilização, ou seja, a responsabilidade se dará na esfera penal, cível e administrativa. Cumpre salientar que a reparação deve ser sempre de maneira integral e independentemente da existência de culpa conforme preleciona o art. 14, §1º da lei 6.938/81.

O princípio da responsabilização em termos práticos é nada mais que a adoção da premissa de que quem causa dano ao meio ambiente deve por ele responder, ficando sujeito a sanções cíveis, penais ou administrativas. A responsabilização emerge como uma forma de reparar prevenindo.

4 O DANO AMBIENTAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL

Inicialmente, antes de adentrar na análise da Responsabilidade Civil, faz-se necessário esclarecer o que se entende por dano ambiental, pois o dano é um dos pressupostos da responsabilidade civil.

A lei da política nacional do meio ambiente não conceitua o dano ambiental, contudo, partindo do conceito amplo de meio ambiente trazido pelo art. 3º da Lei nº 6.938/81 e a interpretação de seus incisos II e III, pode-se dizer que dano ambiental corresponderia à degradação da qualidade ambiental e à poluição em todos os seus aspectos e com todas as suas consequências.

A respeito, cito doutrina de José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala:

Da análise empreendida da lei brasileira, pode-se concluir que o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana culposa ou não ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade e, indiretamente, a terceiros tendo em vista

interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem (2011, p. 104).

Em outra passagem, assim lecionam os supracitados doutrinadores:

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria assim, a lesão a direito fundamental que todos têm de gozar a aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses (2011, p. 94).

Os danos ambientais gerados pelo desastre da Samarco são incontáveis e projetam-se para o futuro sem tempo certo para acabarem. São danos contínuos e em sua grande maioria perenes e que atingiram tanto o patrimônio natural (recursos hídricos, flora e fauna) como o patrimônio histórico-cultural, paisagístico e arqueológico.

O laudo técnico preliminar do IBAMA (BRASIL, 2015) apontou os seguintes impactos gerais ao longo de todo o trajeto da lama de rejeitos:

- mortes de trabalhadores da empresa e moradores das comunidades afetadas, sendo que algumas ainda restam desaparecidas;
- desalojamento de populações;
- devastação de localidades e a conseqüente desagregação dos vínculos sociais das comunidades;
- destruição de estruturas públicas e privadas (edificações, pontes, ruas etc.);
- destruição de áreas agrícolas e pastos, com perdas de receitas econômicas;
- interrupção da geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas (candongu, aimorés e mascarenhas);
- destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa de mata atlântica;
- mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre;

- assoreamento de cursos d'água;
- interrupção do abastecimento de água;
- interrupção da pesca por tempo indeterminado;
- interrupção do turismo;
- perda e fragmentação de habitats;
- restrição ou enfraquecimento dos serviços ambientais dos ecossistemas;
- alteração dos padrões de qualidade da água doce, salobra e salgada;
- sensação de perigo e desamparo na população.

Feita uma breve exposição do que vem a ser dano ambiental e enumerados alguns danos provocados pelo rompimento das barragens de rejeitos de minério da SAMARCO, passa-se à análise da responsabilidade civil dos sujeitos envolvidos no caso em tela.

No âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais aplica-se a teoria da responsabilidade objetiva, baseada no risco da atividade e consagrada no art. 14, parágrafo 1º da Lei nº 6.938/81, senão vejamos:

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...].

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, *independentemente da existência de culpa*, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 2002). [grifo nosso]

Assim, em relação aos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, resultando no caráter objetivo da responsabilidade, com previsão expressa na Constituição da República (art. 225, § 3º) e na Lei n. 6.938/1981 (art. 14, § 1º) (BRASIL, 1981). Desta feita, é descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao meio ambiente proveniente de uma ação ou

omissão.

A Teoria da Responsabilidade Objetiva possui como pressuposto a existência de uma atividade que gera riscos para a saúde humana e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir os riscos, bem como de internalizá-los em seu processo de produção.

Sobre o nexo de causalidade, abalizada doutrina leciona:

Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial. O nexo de causalidade é o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar. É um elemento objetivo, pois alude a um vínculo externo entre o dano e o fato da pessoa ou da coisa. Enquanto que na responsabilidade civil subjetiva a imputação do dano irá ligar-se à idéia de previsibilidade, na responsabilidade objetiva, o requisito da previsibilidade não existe, sendo que o critério de imputação do dano ao agente se amplia, quase aproximando-se de um enfoque puramente material, de tal modo que, com a prova de que a ação ou omissão foi a causa do dano, a imputação é quase automática. O ordenamento supõe que todo aquele que se entrega a atividades gravadas com responsabilidade objetiva deve fazer um juízo de previsão pelo simples fato de dedicar-se a elas, aceitando com isso as consequências danosas que lhe são inerentes. O explorador da atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela. Não se investiga ação, conduta do poluidor/predador, pois o risco a ela substitui-se. O nexo de causalidade é o pressuposto onde se concentram os maiores problemas relativos à responsabilização civil pelo dano ambiental, pois o dano pode ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas e sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte. [...] (STEIGLEDER; MILARÉ; MACHADO, 2011, p. 43-48).

A jurisprudência é pacífica quanto à responsabilidade ambiental ser objetiva:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE

AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) *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, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar*; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.

2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento (BRASIL, 2014). [grifo nosso]

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DE VAZAMENTO DE AMÔNIA NO RIO SERGIPE. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO EM OUTUBRO DE 2008.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) para demonstração da legitimidade para vindicar indenização por dano ambiental que resultou na redução da pesca na área atingida, o registro de pescador profissional e a habilitação ao benefício do seguro-desemprego, durante o período de defeso, somados a outros elementos de prova que permitam o convencimento do magistrado acerca do exercício dessa atividade, são idôneos à sua comprovação; b) 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, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar; c) é inadequado pretender conferir à reparação civil dos danos ambientais caráter punitivo imediato, pois a punição é função que incumbe ao direito penal e administrativo; d) em vista das circunstâncias específicas e homogeneidade dos efeitos do dano ambiental verificado no ecossistema do rio Sergipe - afetando significativamente, por cerca de seis meses, o volume pescado e a renda dos pescadores na região afetada -, sem que tenha sido dado amparo pela poluidora para mitigação dos danos morais experimentados e demonstrados por aqueles que extraem o sustento da pesca profissional, não se justifica, em sede de recurso especial, a revisão do quantum arbitrado, a título de compensação por danos morais, em R\$ 3.000,00 (três mil reais); e) o dano material somente é indenizável mediante prova efetiva de sua ocorrência, não havendo falar em indenização por lucros cessantes dissociada do dano efetivamente demonstrado nos autos; assim, se durante o interregno em que foram experimentados os efeitos do dano ambiental houve o período de "defeso" - incidindo a proibição sobre toda atividade de pesca do lesado -, não há cogitar em indenização por lucros cessantes durante essa vedação; f) no caso concreto, os honorários advocatícios, fixados em 20% (vinte por cento) do valor da condenação arbitrada para o acidente - em atenção às características específicas da demanda e à ampla dilação probatória -, mostram-se adequados, não se justificando a revisão, em sede de recurso especial. 2. Recursos especiais não providos (BRASIL, 2014).

Portanto, o meio ambiente como bem difuso, de uso comum de todos, deve ser preservado e quando sofrer danos, reparado de forma objetiva, sem a necessidade de apuração de culpa. Consequentemente é irrelevante a análise da vontade do agente de causar o dano e da licitude ou não da atividade que provocou o dano ao meio ambiente.

Diga-se, de passagem, que a existência de licenciamento ambiental e observância das condicionantes dos limites de emissão de poluentes, por exemplo, não afasta a obrigação de indenizar. Portanto, ainda que a SAMARCO estivesse com todas as

licenças ambientais regulares não há como alegar a ausência de responsabilidade pelos danos gerados pelo rompimento da barragem de rejeitos de minério, pois não obstante tenha observado a norma administrativa, não observou os preceitos presentes nos princípios da prevenção, precaução e do poluidor pagador.

Ainda, vale ressaltar que a responsabilidade civil por danos ambientais será solidária entre os causadores diretos e indiretos do dano. Nesta senda, cumpre citar o art. 942 do Código Civil que dispõe que os bens do responsável pela ofensa ou violação de direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação.

No caso em tela, verifica-se que temos uma multiplicidade de causadores e um número indeterminado de vítimas presentes e futuras, atingindo interesses metaindividuais.

Necessário esclarecer que os impactos ambientais gerados pelo desastre aqui tratado não se limitam aos danos diretos, pois o meio ambiente é um sistema complexo, em que distintas variáveis se correlacionam, especialmente no contexto de uma bacia hidrográfica da dimensão do Rio Doce.

No tocante à legitimidade passiva, fica claro que o responsável direto é a SAMARCO MINERACÃO S/A. Isso porque a barragem de Fundão era operada pela Samarco que despejava os rejeitos de minério advindos da Mina Germano. Vale salientar que o Ministério Público Federal, na petição inicial da ação civil pública proposta (BRASIL, 2016), qualificou a VALE DO RIO DOCE também como responsável direta, tendo em vista que confessadamente depositava rejeitos da Mina Alegria na barragem de Fundão.

Não obstante, ainda que não fosse reconhecida a responsabilidade direta da Vale S/A., esta e a BHP BILLITON LTDA têm legitimidade passiva indireta por serem sócias controladoras da SAMARCO.

Questão polêmica que surge no campo da legitimidade é

sobre a responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos ambientais. A doutrina se divide entre aqueles que entendem ser a responsabilidade civil do Estado por omissão de caráter subjetivo, porém, solidária e de execução subsidiária. E, de outro lado, aqueles que entendem ser a responsabilidade civil do Estado de ordem objetiva em razão do bem jurídico tutelado – meio ambiente como macrobem e direito fundamental do homem – e do disposto no art. 225 §3º, da CR/88 c/c art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981.

Nos dois sentidos já decidiu o STJ, respectivamente:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POLUIÇÃO AMBIENTAL. EMPRESAS MINERADORAS. CARVÃO MINERAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. REPARAÇÃO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA.

1. *A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.*

2. *A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.*

3. *Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral a toda a sociedade beneficia.*

4. *Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a*

responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.

[...]

6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, os sócios/administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. *A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.*

[...] (BRASIL, 2007). [grifo nosso]

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

[...]

4. *Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.* Precedentes do STJ.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente

(Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

[...]

11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado).

12. Para o fim de apuração do nexos de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.

13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição

de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. [...]

18. Recurso Especial provido (BRASIL, 2009). [grifo nosso]

No caso do rompimento da barragem de Fundão, da análise dos fatos até então disponibilizados ao conhecimento geral, verifica-se que ocorreu uma sucessão de falhas de pessoas e órgãos diferentes que culminaram no desastre maior.

Não obstante, o Estado tinha o dever legal de fiscalização da atividade de mineração em questão e a obrigação de manter a referida atividade funcionando dentro dos padrões de segurança estabelecidos para a categoria. Inegável a omissão estatal em seu poder de polícia e a concorrência para a causação do dano ambiental na bacia do Rio Doce e entornos.

Assim, uma vez identificados os legitimados passivos para a ação de reparação civil, passa-se à análise das formas de reparação.

5 A REPARAÇÃO DO DANO

É cediço que aquele que causa prejuízo a outrem tem a obrigação de reparar o dano. A lei 6.938/81 em seus artigos 4º, VII e 14, § 1º e o art. 225, § 2º da Constituição da República

preceituam que aquele que explorar recursos minerais e degradar o meio ambiente ficará obrigado a reparar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

A intenção da norma é acentuar a importância de se buscar primeiramente a restauração do bem sempre que possível, retornando ao estado anterior à ocorrência do dano e cessando a atividade lesiva. Contudo, sabe-se que na maioria das vezes o meio ambiente não é passível de retorno ao *status quo ante*, levando ao estabelecimento de uma compensação ecológica e/ou de uma indenização pelos danos causados.

Assim a reparação do dano ambiental consiste em primeiramente buscar a restauração do bem atingido com a interrupção da atividade lesiva e o retorno do meio ambiente à situação mais próxima daquela anterior ao dano. Após alcançada a restauração nos moldes possíveis, caberá ainda a imposição de compensação ambiental pelos danos não restauráveis e/ou uma indenização em dinheiro.

Sobre as formas de reparação vale transcrever os ensinamentos de José Rubens Morato Leite e Patrick de Araújo Ayala:

Nessa linha, o sistema de indenização do dano ambiental tem como pressuposto relevante, entre outros, o princípio da conservação e, como tal, exige que as sanções em direito ambiental estejam, prioritariamente, dirigidas à reconstituição, à restauração e à substituição do bem ambiental.

[...]

Ressalta-se todavia que a natureza ao ter suas composições físicas e biológicas modificadas por agressões que ela não consegue tolerar, não pode jamais ser verdadeiramente restabelecida, do ponto de vista ecológico.

[...]

Assim, a reparação do meio ambiente, mesmo na forma de recuperação, recomposição e substituição do bem ambiental lesado, é um sucedâneo, dada a extrema dificuldade na completa restituição do bem lesado, isto é, equipara-se a um meio de compensar o prejuízo.

[...]

Concretamente, existem duas formas de ressarcimento do dano ambiental patrimonial no direito brasileiro: 1. pela reparação ou restauração natural ou retorno ao estado anterior à lesão; e 2. pela indenização pecuniária, que funciona como uma forma de compensação ecológica, além da reparação do dano extrapatrimonial ambiental [...] (2011, p. 213).

No caso concreto os poluidores diretos foram obrigados a tomarem diversas medidas preliminares de contenção para tentar atenuar os efeitos da pluma de rejeitos que se dirigia ao Oceano atlântico, atingindo várias cidades pelo leito do Rio Doce.

Contudo, conforme amplamente noticiado pelos telejornais tais medidas não foram, nem de perto, suficientes para amenizar os impactos da lama de rejeitos de mineração que afetou 41 cidades, 3 reservas indígenas, parques estaduais, fauna, flora e afluentes do Rio Doce e o Oceano Atlântico. Restou claro que a empresa Samarco não possuía um Plano de ação emergencial para ocorrências previsíveis para quem trabalha com barragens de rejeitos no setor da mineração.

Portanto, os poluidores além de restaurarem o meio ambiente aonde for possível, deverão promover a compensação ecológica e, ainda, deverão pagar uma indenização às vítimas diretamente atingidas e à comunidade como um todo, em razão da compreensão do meio ambiente como um macrobem.

A compensação ecológica já vem sendo promovida através de Termos de Ajustamento de Conduta e determinações judiciais nas várias ações interpostas ao longo destes 2 anos do ocorrido.

Aqui vale atentar para a complexidade da valoração do dano ambiental no caso em tela. Isso, porque o meio ambiente não é quantificável e a mensuração do dano no caso Samarco depende de análises e estudos a serem realizados e da evolução da recomposição do meio ambiente no decorrer dos anos.

Além disso, o dano ambiental objeto de análise atingiu um bem comum de uso do povo e, por isso, não obstante haja uma pluralidade de vítimas difusas que deverão ser identificadas

e indenizadas, a coletividade sempre será uma vítima indireta, devendo também ser recompensada em nome das presentes e futuras gerações.

Em consulta à página do MPF na internet (BRASIL, [2016?]), verifica-se que esse órgão propôs ações que tramitam na 1º Instância da Justiça Federal de Minas Gerais e do Espírito Santo, além de recomendações expedidas pela Força-Tarefa Rio Doce. Em 18 de janeiro de 2017 firmou acordo preliminar com as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton (TTAC), aditado em 16 de novembro de 2017. O objetivo é a definição de medidas e iniciativas que possam contribuir para a celebração de um acordo final nas ações civis públicas em andamento perante a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. O MPF ressaltou, ainda, que referido o acordo preliminar não obriga nenhuma das partes a firmar futuro Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que deverá ser objeto de amplas negociações, sob o crivo do juízo federal. Ainda, esclareceu que sua participação não significa concordância com o acordo já celebrado nos autos da Ação nº 69758-61.2015.4.01.3400, nem renúncia a qualquer dos pedidos formulados na ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800.

Em 02 de março de 2016 foi assinado um TAC pelos Governos Federal, de Minas Gerais e do Espírito Santo com a mineradora Samarco e suas controladoras, a Vale e a BHP Billiton, garantindo a recuperação das áreas de preservação degradadas ao longo da bacia do Rio Doce.

O acordo listou os impactos socioambientais e nas cláusulas gerais trouxe algumas definições técnicas necessárias para a compreensão do documento em geral. O objetivo do acordo é a previsão de programas a serem elaborados e implementados pela Fundação de Direito Privado, sem fins lucrativos, a ser instituída pela Samarco e que visem a recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas das áreas impactadas e, na sua impossibilidade, a adoção de medidas de compensação, mitigação e indenização com a devida fiscalização dos

participantes do TAC.

O TAC prevê que os programas socioeconômicos de natureza reparatória terão preferência em relação aos demais programas e serão elaborados e executados com foco principal nos impactados de modo a buscar a eficiência das medidas adotadas com celeridade e transparência. A prioridade é a reparação e, caso não seja possível, passa-se às medidas de compensação e mitigação.

Ainda segundo o TAC, a execução dos programas deve priorizar a recuperação da situação anterior, a participação da população atingida nas discussões, preferência pela contratação de mão de obra local, monitoração dos impactos e prevenção de novos impactos, transparência, medidas assistenciais, respeito à privacidade dos impactados, entre outros.

Foram estabelecidos os eixos temáticos dos programas socioeconômicos a serem implementados, quais sejam, organização social, infraestrutura, educação cultura e lazer, saúde, inovação, economia e gerenciamento do plano de ações.

Já no tocante aos programas socioambientais os eixos são: a gestão de rejeitos e recuperação da qualidade da água; restauração florestal e produção de água; conservação da biodiversidade; segurança hídrica e qualidade da água; educação, comunicação e informação; preservação e segurança ambiental; gestão e uso sustentável da terra e gerenciamento do plano de ações.

Os eixos foram devidamente especificados e detalhados abrangendo cada ação específica a ser adotada em cada situação decorrente da degradação causada no caso Samarco. Há previsão de que a Fundação a ser criada poderá contratar experts para atuar em um ou mais programas e deverá emitir relatórios mensais e anual de todas as medidas e também estará sujeita a uma auditoria externa.

Ficou estabelecido que a cada três anos a Fundação fará uma revisão de todos os programas para verificar a efetividade das atividades já executadas.

Ainda, prevê a constituição de um comitê interfederativo, como instância externa e independente da Fundação, formado exclusivamente por representantes do poder público, para monitorar e fiscalizar os resultados obtidos pelas ações da Fundação.

Por fim, há previsão de um Painel Consultivo de Especialistas como instância permanente e externa à Fundação para fornecer opiniões técnicas não-vinculantes, objetivando auxiliar na busca de soluções para divergências existentes entre o COMITÊ INTERFEDERATIVO e a FUNDAÇÃO.

O TAC prevê as penalidades para o descumprimento das obrigações assumidas e das cláusulas do acordo assinado.

Em 25 de junho de 2018 foi realizado um outro Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Samarco e suas acionistas, BHP Billiton Brasil e Vale, no âmbito de duas Ações Cíveis Públicas, a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo MPF, e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada por União, Estado de Minas Gerais Estado do Espírito Santo (entes federativos) e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta.

O referido acordo modifica o TAC anterior e prevê inovações na governança que fora estabelecida no TAC de 2016, visando possibilitar e aperfeiçoar a participação das pessoas impactadas pelo rompimento da barragem de rejeitos nos programas de reparação.

A ideia é aprimorar soluções e permitir uma maior participação das pessoas atingidas pelo desastre ambiental a partir da revisão da estrutura de governança com a inclusão de novos membros no Conselho Interfederativo e no Conselho de Curadores da Fundação Renova, todos indicados pela comunidade impactada, garantindo um sistema de governança adequado e com maior transparência no processo de execução das medidas de reparação integral.

Há uma previsão de atuação conjunta das partes para o

estabelecimento de um processo de renegociação e repactuação dos programas previstos no TAC de 2016 e destinados à reparação dos danos. Foi criado um mecanismo de controle externo por parte dos atingidos, sociedade civil, Ministério Público, Defensoria Pública e o Poder Público. A participação da sociedade civil será garantida por meio do fórum de observadores e dos atingidos por meio das Comissões Locais e das Câmaras Regionais a serem criadas.

O novo acordo estabelece a extinção da Ação Civil Pública movida pela União e Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo em março de 2016 e, além disso, a suspensão da ACP proposta pelo MPF e a extinção determinados pedidos dessa ACP que já estejam contemplados no novo acordo.

Ao contrário do que possa parecer, a extinção da Ação Civil Pública movida pela União e Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo não ocasiona consequências jurídicas efetivas, pois os pedidos realizados na referida ação já estão contemplados de maneira mais ampla e completa na Ação Civil Pública movida pelo MPF que não participava da ação a ser extinta.

O objetivo do chamado TAC Governança é que os impactados assumam o controle do processo de reparação integral dos danos acarretados pelo rompimento da barragem de Fundão. Assim, os atingidos deixaram de ficar submetidos à vontade e decisão das empresas poluidoras e da Fundação Renova.

Importante essa participação efetiva que permite uma maior transparência e efetividade do processo de execução das medidas reparadoras, compensatórias e mitigadoras, pois até a assinatura do referido TAC Governança a participação dos atingidos ocorria tão somente por meio de audiências públicas, o que se revela algo insuficiente diante da magnitude do desastre ambiental.

Da análise das ações descritas na linha do tempo disponibilizada no site do MPF na internet, depreende-se que o Ministério Público Federal tem sido ativo e participante das

medidas reparatórias e preventivas que estão sendo impostas aos poluidores do caso Samarco.

Ainda sobre as imposições de medidas reparatórias, podemos citar a Fundação Renova que surgiu após a assinatura de um termo de transação e ajustamento de conduta entre os envolvidos na tragédia de Mariana.

Segundo o Estatuto da Fundação Renova (2016), trata-se de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regendo-se pelas normas do Estatuto e pela legislação que lhe for aplicável, observados os termos do Termo de ajustamento de conduta celebrado em 2 de Março de 2016 entre (i) INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, autarquia pública federal; (ii) INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, autarquia pública federal; (iii) AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA; autarquia pública federal; (iv) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM, autarquia pública federal; (v) FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, autarquia pública federal, todos representados pelo Advogado-Geral da União; (vi) ESTADO DE MINAS GERAIS, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ sob o n° 05.475.103/0001-21; (vii) INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, criado pela Lei 2.606/1962, com regulamento aprovado pelo, com regulamento aprovado pelo Decreto n° 45.834, de 22 de dezembro de 2011, inscrito no CNPJ sob o n° 18.746.164/0001-28; (viii) INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DE ÁGUAS - IGAM, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, criada pela Lei n° 12.584, de 17 de julho de 1997, com regulamento aprovado pelo Decreto n° 46.636, de 28 de outubro de 2014, inscrito no CNPJ sob o n° 17.387.481/0001-32; (ix) FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEAM, instituída pelo

Decreto nº 28.163, de 6 de junho de 1988, nos termos da Lei nº 9.525, de 29 de dezembro de 1987, inscrito no CNPJ sob o nº 25.455.858/0001-7, todos representados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais; (x) ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, pessoa jurídica de direito público; (xi) INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - IEMA, autarquia estadual; (xii) INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESPÍRITO SANTO - IDAF, autarquia estadual; (xiii) AGÊNCIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS - AGERH, autarquia estadual, (xiv) Samarco, (xv) Vale; e (xvi) BHP.

As instituidoras e mantenedoras da Fundação Renovação são: a Samarco Mineração S.A. (mantenedora Principal); a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda (mantenedoras subsidiárias).

O objetivo específico é gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais descritos no acordo, incluindo a promoção de assistência social aos impactados, em decorrência do rompimento da barragem Fundão, observada a situação socioambiental e socioeconômica imediatamente anterior a 5 de novembro de 2015, conforme detalhado no Termo de Ajustamento de Conduta.

O Estatuto dispõe expressamente que no desenvolvimento de suas atividades, a Fundação deverá observar os princípios da legalidade, transparência, razoabilidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.

O diploma supracitado estabelece, ainda, que o patrimônio da Fundação, que deverá ser aplicado integralmente na consecução de seus objetivos estatutários, será constituído da dotação atribuída pela Mantenedora Principal e pelas Mantenedoras Subsidiárias; de valores em seu favor transferidos por terceiros, bem como os aportes que lhe forem feitos por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado; dos bens e direitos que vier a adquirir; dos valores provenientes de seus bens patrimoniais, de fideicomissos e de usufrutos; e dos resultados

favoráveis de exercícios, deduzidas as eventuais obrigações.

Segundo consta da apresentação da Fundação em seu site na internet ([2016?]), as frentes de atuação para reparação e compensação geridas pela Fundação Renova foram divididas em três eixos temáticos, que agrupam os principais focos de atuação no processo de recuperação dos impactos causados pelo rompimento da barragem.

Os eixos temáticos permitem compreender as inter-relações entre as ações previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.

O primeiro eixo seria “Pessoas e Comunidades” e no qual serão trabalhados os seguintes itens: a identificação dos atingidos para a devida indenização, a Educação e cultura, a Saúde e bem-estar, as questões das Comunidades tradicionais e indígenas, o Fomento à economia e o Engajamento e diálogo.

O segundo eixo, “Terra e Água”, tratará do Uso do solo, da Gestão hídrica, do Manejo de rejeito, da Biodiversidade, da Assistência aos animais e da Inovação.

Por fim, o terceiro eixo denominado de “Reconstrução e Infraestrutura” abordará as questões de Reassentamento, Contenção de rejeitos, Tratamento de água e efluentes e Infraestrutura urbana.

O próprio site da Fundação disponibiliza um “Portal da transparência” no qual são disponibilizados todos os documentos e relatórios sobre os trabalhos desenvolvidos ao longo da bacia do Rio Doce e, ainda, publica notícias quase diárias de todas as medidas e iniciativas que estão sendo realizadas para amenizar os impactos da tragédia.

6 CONCLUSÃO

Os danos ambientais gerados pelo desastre da Samarco são incalculáveis e projetam-se para o futuro sem tempo certo para acabarem. São danos contínuos e em sua grande maioria

perenes e que atingiram tanto o patrimônio natural como o patrimônio histórico-cultural, paisagístico e arqueológico.

A dificuldade de responsabilização em matéria ambiental se dá em razão da complexidade do dano ambiental, decorrente da causalidade complexa, da multiplicidade de agentes e vítimas, da incerteza quanto aos efeitos e alcance destes ao longo do tempo, dos danos transfronteiriços, intergeracionais e cumulativos.

Ao analisar os princípios mais importantes do direito ambiental, percebe-se que a proteção ao meio ambiente deve ser feita de forma dinâmica e não estática, com a utilização dos princípios do direito ambiental na fundamentação das decisões judiciais, para buscar soluções mais adequadas às causas jurídicas atuais e possibilitar maior transparência e objetividade no processo decisório.

O princípio da responsabilização parte da premissa de que quem causa dano ao meio ambiente deve por ele responder, ficando sujeito a sanções cíveis, penais ou administrativas.

A prevenção dos danos ao meio ambiente é de extrema importância, contudo, atualmente as medidas estritamente preventivas se revelam incapazes de, por si só, manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Dessa forma, a responsabilização civil surge como um “soldado de reserva” e deve atuar tanto na prevenção geral dos danos ambientais como na prevenção específica com a condenação do poluidor no caso concreto.

No âmbito da responsabilidade civil por danos ambientais aplica-se a teoria da responsabilidade objetiva, baseada no risco da atividade e consagrada no art. 14, parágrafo 1º da Lei nº 6.938/81, sendo descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao meio ambiente proveniente de uma ação ou omissão. A responsabilidade civil por danos ambientais será solidária entre os causadores diretos e indiretos do dano.

Nota-se que a reparação do Dano Ambiental consiste em,

primeiramente, buscar a restauração do bem atingido com a interrupção da atividade lesiva e o retorno do meio ambiente à situação mais próxima daquela anterior ao dano. Depois de alcançada a restauração nos moldes possíveis, caberá ainda a imposição de compensação ambiental pelos danos não restauráveis e/ou uma indenização em dinheiro.

Podemos avaliar a complexidade da valoração do dano ambiental no caso Samarco, tendo em vista que o meio ambiente não é quantificável e a mensuração do dano dependerá de análises e estudos a serem realizados e da evolução da recomposição do meio ambiente no decorrer dos anos.

Diante do exposto no presente trabalho, verifica-se que a Reparação Civil está em andamento, talvez não na medida e na velocidade pretendida pela maior parte dos afetados, contudo, ações estão sendo promovidas na intenção de apurar todas as responsabilidades civis e possibilitar a reparação de todas as vítimas e do meio ambiente em si.

Restou clara a necessidade de adoção de um programa permanente de gestão de riscos ambientais pelas empresas envolvidas e demais empresas do ramo da mineração para que possam corrigir comportamentos que não deram certo e possam se ajustar às necessidades de um desenvolvimento sustentável, permitindo a prevenção de novos desastres ambientais como o caso Samarco.

Por fim, vale ressaltar que o recente Termo de Ajustamento de Conduta realizado entre a Samarco e suas acionistas, BHP Billiton Brasil e Vale, no âmbito de duas Ações Cíveis Públicas, a ACP n° 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo MPF, e a ACP n° 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada por União, Estado de Minas Gerais Estado do Espírito Santo (entes federativos) e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta, o chamado TAC governança, se mostra um instrumento de extrema importância, tendo em vista que viabiliza a efetiva participação dos impactados e da sociedade

civil no processo de execução das medidas reparadoras dos danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos.



REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BEDRAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro e comparado: teoria do risco criado versus teoria do risco integral. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 45-88, set. 2013. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/271>. Acesso em: 12 fev. 2018.
- BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. *A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado*. 2011. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/8632/A_Responsabilidade_Civil.pdf. Acesso em: 12 Fev. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Laudo técnico preliminar do IBAMA: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. Disponível em:

- http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf. Acesso em: 17 fev. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 12 fev. 2018.
- BRASIL. *Lei n. 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: 12 fev. 2018.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução n. 237, de dezembro de 1997*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 12 fev. 2018.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública n. 23863-07.2016.4.01.3800*. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- BRASIL. Ministério Público Federal. *Linha do tempo*. [2016?]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. *Recurso Especial n. 1354536/SE*. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em: 26 mar. 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. *Recurso Especial n. 1374284/MG*. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em: 27 ago. 2014.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. *Recurso Especial n. 1071741/SP*. Relator: Min Herman Benjamin. Julgado em: 24 mar. 2009.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. *Recurso Especial n. 647.493/SC*. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Julgado em: 22 maio 2007.
- FUNDAÇÃO RENOVA. *A fundação*. [2016?]. Disponível em: <http://www.fundacaorenova.org/a-fundacao>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- FUNDAÇÃO RENOVA. *Estatuto da Fundação Renova*. 2016. Disponível em: <http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/estatuto-registrado.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MOLINARO, Carlos Alberto. *Racionalidade ecológica e estado socioambiental e democrático de direito*. 2006. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro, MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). *Doutrinas essenciais de direito ambiental: responsabilidade em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, v. 5.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.