

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Emanuel Anderson da Silva de Carvalho

Análise dos Termos de Ajustamento de Conduta no desastre da Samarco/Vale/BHP
Billiton

GOVERNADOR VALADARES, MG

2023

Emanuel Anderson da Silva de Carvalho

Análise dos Termos de Ajustamento de Conduta no desastre da Samarco/Vale/BHP
Billiton

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Luciana Tasse Ferreira.

Área de Concentração: Direito Ambiental.

GOVERNADOR VALADARES, MG

2023

Emanuel Anderson da Silva de Carvalho

Análise dos Termos de Ajustamento de Conduta no desastre da Samarco/Vale/BHP
Billiton

Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora –
campus Governador Valadares, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Luciana Tasse Ferreira.

Área de Concentração: Direito Ambiental.

Aprovada em: 14 de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Luciana Tasse Ferreira – Orientadora

Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares

Prof^a. Dr^a. Nathane Fernandes da Silva

Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares

Prof. Me. João Vitor de Freitas Moreira

AGRADECIMENTOS

A Deus pela capacidade e força concedidas para a conclusão dessa etapa. Todas as minhas conquistas são para a honra e engrandecimento do nome Dele em nosso meio.

Aos meus pais, Anderson e Gisley, por sempre acreditarem em mim. Vocês são o meu exemplo de que, com efeito, as dificuldades produzem paciência; a paciência, experiência; e a experiência, esperança.

Ao meu irmão por seu apoio e por estimular em mim a resiliência.

Aos meus avós paternos e maternos, pela torcida e pela expectativa para que eu me formasse.

Aos professores que passaram pela minha trajetória, pelo conhecimento compartilhado e pelas lições valiosas de vida e experiência profissional.

À minha orientadora Luciana, por todo auxílio e orientação.

Aos colegas de turma que estiveram ao meu lado me incentivando, aprendendo e crescendo comigo.

À Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Governador Valadares, por ser o instrumento transformador em minha vida.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados no âmbito do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. No total, foram firmados quatro acordos no intervalo de 2 anos, destinados à elaboração de programas para a reparação dos danos socioeconômicos e socioambientais decorrentes do rompimento da barragem de Fundão em 2015. Os TACs são métodos alternativos de tratamento de conflitos, cuja aplicação é justificada nos casos de desastres pela urgência na tutela dos direitos violados e por representar uma alternativa mais rápida e eficiente, se comparada à justiça comum. A efetividade desses instrumentos depende principalmente da participação dos atingidos na elaboração de propostas e na transparência. No caso selecionado, verificou-se não apenas a ausência desses elementos, mas a elaboração de acordos excessivamente burocráticos e complexos, contrariando a teleologia dos termos. Em vista disso, os acordos firmados foram incapazes de oferecer soluções satisfatórias para as populações atingidas e em tempo célere para a recuperação ambiental. Foi possível concluir que a utilização desses instrumentos serviu apenas para favorecer a cultura de desresponsabilização das empresas, que se aproveitaram da incapacidade da estrutura judicial brasileira atual para lidar com desastres dessa magnitude. Enquanto o processo está longe de ser concluído, os crimes se encaminham para a prescrição e os responsáveis longe de serem punidos à altura das violações perpetradas.

Palavras-chave: Termos de Ajustamento de Conduta. Desastre da Samarco.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	8
3	OS ACORDOS FIRMADOS E SEUS DESDOBRAMENTOS	11
3.1	BREVE HISTÓRICO DO DESASTRE	12
3.2	O TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTAMENTO DE CONDUTA	14
3.3	O TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR	16
3.4	O ADITIVO AO TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR	18
3.5	O TAC GOVERNANÇA	19
4	EFEITOS DOS TERMOS	20
5	CONCLUSÃO	26
	REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

A metodologia da resolução negociada carrega alguns objetivos que a justificam como uma alternativa mais benéfica para a solução de litígios: a obtenção de resultados mais rápidos e efetivos; custos administrativos e judiciais reduzidos; redução do prazo de duração e reincidência dos conflitos; facilidade na promoção de ambientes cooperativos e da comunicação; e transformação e melhoria das relações sociais (VIEGAS, 2009, p.5).

Na defesa de tais métodos, é frequente o apontamento de que os tribunais estão sobrecarregados de processos, o atraso e a dificuldade de se obter uma solução que seja ao mesmo tempo célere e satisfatória. Além disso, a aplicação desses métodos é amplamente estimulada nos litígios ambientais, dada a presença de profissionais que poderiam conceder mais confiabilidade e celeridade para a resolução dos conflitos (VIEGAS, 2009, p.5).

Na ocorrência de desastres ambientais, os danos provocados afetam o equilíbrio ecológico e impactam a realidade socioeconômica dos atingidos de tal forma que torna difícil sua reparação. No contexto do direito ambiental brasileiro, prevalece a teoria do risco integral, que prevê de forma objetiva e solidária a responsabilização civil ambiental dos envolvidos (FERRAÇO, RIBEIRO, NUNES, 2020).

Nesse sentido, o Termo de Ajustamento de Conduta é apresentado como um instrumento capaz de promover de maneira célere, eficiente e eficaz, a reparação de tais danos, tanto aqueles relativos aos prejuízos ambientais, quanto aos que se referem à realidade social e econômica dos atingidos, e da tutela de direitos transindividuais.

Entretanto, questiona-se se Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento realmente adequado para a satisfação dos interesses envolvidos no desastre-crime da Samarco/Vale/BHP Billiton. Esta discussão é relevante na medida que o rompimento da barragem de Fundão é tido como o maior desastre ambiental do Brasil e um dos maiores do mundo.

Diante desse contexto, o objetivo desse trabalho é analisar algumas questões acerca do processo de celebração dos TACs e verificar se utilização destes instrumentos foi efetiva na reparação socioeconômica e socioambiental dos danos provocados pelo rompimento da barragem. Na primeira parte, discute-se alguns elementos do TAC que o destacam como um instrumento adequado para a tutela de

direitos transindividuais. Na segunda, analisa-se a trama jurídica dos TACs firmados entre as empresas e o poder público, apontando problemas em sua elaboração e celebração. Por fim, na terceira parte são trazidos os resultados alcançados pelos TACs por meio da gestão da Fundação Renova.

Partiu-se da hipótese de que os TACs seriam instrumentos adequados para a tutela dos direitos envolvidos em razão de suas características como um instrumento alternativo de solução de conflitos e sua ampla utilização no desastre da Samarco. Sendo assim, seria capaz de proporcionar melhores resultados se comparados com a justiça comum. Dessa forma, por meio de levantamento e análise de documentos, buscou-se compreender o processo de celebração dos TACs, quais os resultados obtidos pelas comunidades atingidas por meio dos programas de reparação criados e se esses resultados foram satisfatórios para a reparação integral dos danos. Para tanto, recorreu-se à análise dos TACs firmados, reportagens, dos relatórios de monitoramento dos programas produzidos pelas empresas e pelos atingidos e da literatura disponível sobre o tema.

2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O ordenamento jurídico brasileiro está sendo influenciado pela tendência de adotar tratamentos extrajudiciais de conflitos. A necessidade de um sistema eficiente de resolução de conflitos, seja pela via jurídica convencional, seja por outros mecanismos de acesso à justiça é uma das razões. Esta necessidade vislumbra-se na atual crise de prestação jurisdicional, revelada cotidianamente através de processos judiciais demorados, caros, incapazes de satisfazer a diversidade de demandas, excessivamente burocráticos e apartados do contexto econômico e social que os envolve (RODRIGUES, 2011).

Nesse contexto, o termo de ajustamento de conduta (TAC) emerge como uma possível alternativa à morosidade jurisdicional, tendo por objeto a tutela de direitos transindividuais. O TAC é um instrumento firmado por órgãos públicos com um violador ou potencial violador de tais direitos (RODRIGUES, 2011). A potencial violação do direito é relevante na medida que é admissível a celebração do TAC com a finalidade de evitar o dano, e não apenas repará-lo. Dessa forma, o instrumento carrega em si o princípio da tutela preventiva.

Inicialmente, a reparação do dano por meio de indenização ou ressarcimento pecuniário é incapaz e propiciar uma proteção adequada. Ao contrário, tem por finalidade apenas mitigar os danos e combater a impunidade dos violadores. Logo, a tutela preventiva por meio do TAC seria mais adequada, dado que esta não depende da ocorrência do ilícito para que seja exercida de maneira plena. Esta perspectiva, inclusive, se faz presente no próprio direito ambiental através do princípio da prevenção (RODRIGUES, 2011).

O TAC está previsto no art. 5º, §6º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que dispõe:

Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: § 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.

Em síntese, o TAC constitui-se como um ato praticado por uma pessoa, seja jurídica ou física, consciente da prática de uma conduta passível de ofender interesses difusos ou coletivos, que assume o compromisso de extinguir tal conduta ou seu risco, perante um dos órgãos públicos legitimados, por meio da adequação de seu comportamento aos limites da lei, formalizando um termo com força de título executivo extrajudicial (TEIXEIRA, 2014).

Diante da possibilidade de escolha do órgão legitimado em selecionar quais direitos estarão sob tutela, o TAC é um meio mais flexível para o tratamento dos direitos. Sua flexibilidade está na possibilidade de celebrá-lo em diversos contextos de prevenção ou violação, sem a necessidade de atravessar pela burocracia de um processo judicial. Além disso, esta flexibilidade permite o emprego de negociações entre especialistas de diversas áreas e contar com o suporte de universidade e instituições relacionados ao objeto de proteção, abrindo um leque amplo de opções para serem consideradas em situações distintas (VIÉGAS, 2009, p.6). Assim, em razão da diversidade de atores que podem ser chamados para compor o processo de celebração do TAC, é possível conceber um tratamento mais específico e satisfatório para a tutela dos direitos em questão.

Ademais, essa flexibilidade representa uma lacuna no ordenamento jurídico, visto que a legislação aborda questões do que fazer e de quem pode fazer, mas não aborda a respeito dos meios que poderão ser empregados. Por isso, o órgão

legitimado é quem assume as escolhas que devem ser feitas. Dessa maneira, é sua função selecionar quais os direitos transindividuais que serão realmente protegidos pela constituição do TAC, restringindo o conflito posto a estes interesses (VIÉGAS, PINTO e GARZÓN; 2014, p.130-131). Após essa análise, é possível que sejam selecionados tratamentos eficientes e adequados que satisfaçam os direitos envolvidos. Por outro lado, em razão da ausência do como fazer, eventualmente o TAC pode acabar se aproximando de outros instrumentos jurídicos, criticados por sua formalidade, morosidade e rigidez, principalmente sob um aspecto procedimental da aplicação do termo (VIÉGAS, PINTO e GARZÓN; 2014, p. 133). Nesse sentido, se a finalidade da aplicação do termo é conceder uma tutela mais célere para os direitos, o processo em torno da celebração do ajuste não pode ser burocrático em excesso, pois com o passar do tempo a tutela dos direitos pode ficar inviabilizada.

Sobre a perspectiva de celeridade, é válido destacar a distinção desta da noção de eficácia, dado que muitas vezes acabam por se confundir. De forma geral, a preferência pelo TAC é justificada por se contrapor à morosidade da jurisdição comum. Como apontado, a crise da prestação jurisdicional impulsiona o ordenamento a adotar outras estratégias que contribuam para a celeridade na resolução dos litígios. Conforme dados do CNJ, à época da celebração do TTAC, o tempo médio de duração do processo até a execução era de 7 anos e 5 meses (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2017, p.132). Atualmente o tempo é ainda maior, chegando a 8 anos e 10 meses (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2022, p.211). São médias alarmantes sobretudo se tratando de processos cujo objeto é a tutela de direitos transindividuais, que demandam uma solução rápida.

Porém, a valorização da celeridade pode implicar no risco de inviabilizar o acesso à justiça. A eficácia social só se dá na medida em que o órgão legitimado inclua em suas deliberações a garantia de participação popular e promoção de reflexão e discussão por meio da publicidade e transparência (VIÉGAS, PINTO e GARZÓN; 2014, p. 137). A ausência destes elementos em virtude do favorecimento de um processo mais rápido, impede que as soluções optadas pelo órgão reflitam as demandas coletivas, não satisfazendo as reais necessidades dos destinatários da proteção. Assim, não se alcança um resultado que seja socialmente justo.

No contexto dos desastres ambientais, como é o caso do rompimento da barragem de Fundão, os danos estendem-se para muito além da área afetada pelo rompimento. Além do assoreamento do rio Doce e de sua contaminação por metais

pesados e componentes com alto potencial tóxico, a lama prejudicou as atividades econômicas e a produção de energia em toda a bacia. Municípios entraram em estado de calamidade pública em razão do desabastecimento de água ou energia; o trabalho foi impedido em diversas áreas, como pesca, plantio e o de pequenos comerciantes; moradores das cidades, povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e ribeirinhos perderam num instante suas casas e seus pertences (AIAAV, 2021, p.26). O atraso na tutela dos direitos, implica não apenas em violação do direito constitucional ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado¹, mas também a incapacidade de restauração econômica dos locais e a ameaça de permanência no território.

Diante deste complexo cenário de reparação, é importante analisar se o TAC é uma alternativa viável no tratamento de conflitos socioambientais e partir de casos concretos, apurar se é capaz de fornecer resultados que sejam satisfatórios na redução de danos. Assim, o desastre-crime da Samarco/Vale/BHP é relevante não apenas por se tratar do maior desastre ambiental do Brasil e um dos maiores do mundo, mas também porque a celebração dos TACs contrariou diversos elementos que o justificam como um instrumento preferível e adequado para o tratamento dos conflitos socioambientais. Neste caso, foram discutidos e firmados quatro Acordos no intervalo de 2 anos, visando a reparação integral dos danos sociais e ambientais, sem que atualmente exista uma versão definitiva. No dia 5 de novembro de 2023 completam-se 8 anos do desastre da Samarco/Vale/BHP, um período que foi marcado por poucas vitórias das vítimas e por uma prestação jurisdicional insatisfatória perante uma estrutura corporativa voltada para a desresponsabilização e desrespeito ao meio ambiente e às pessoas atingidas.

3 OS ACORDOS FIRMADOS E SEUS DESDOBRAMENTOS

Conforme visto, a opção pela celebração do TAC é apenas o início do processo de reparação. A garantia de efetividade do TAC depende de uma série de fatores indispensáveis, como a participação dos atingidos na elaboração do termo; a garantia

¹ O art. 225 da Constituição Federal dispõe o seguinte: “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.”

de transparência dos dados e um sistema de monitoramento eficaz. Como será visto em seguida, todos esses fatores estiveram ausentes no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), o que motivou a suspensão de sua homologação e criação dos TACs seguintes. Ainda que os próximos TACs visassem a melhoria do primeiro acordo, novos elementos foram criados tornando todo o processo de reparação excessivamente complexo e burocrático.

3.1 BREVE HISTÓRICO DO DESASTRE

No dia 5 de novembro de 2015, a barragem de Fundão, operada pela mineradora Samarco, empresa controlada pela Vale e BHP Billiton, se rompeu no Município de Mariana, em Minas Gerais. Segundo o MPF, o colapso da barragem despejou de imediato 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de ferro e sílica; e outros 16 milhões continuaram escoando lentamente. O rompimento provocou uma onda de lama, atingindo a barragem de Santarém, que sofreu danos estruturais em razão do acúmulo de volume de água e rejeitos.

A onda de lama, em seu rastro de destruição, soterrou grande parte de Bento Rodrigues, situado a 6 quilômetros da barragem de Santarém, vitimando 19 pessoas e deixando diversas famílias desalojadas. Os rejeitos alcançaram os distritos de Águas Claras, Paracatu de Baixo, Camargos, Bicas, Ponte do Gama, Paracatu de Cima, Pedras e Campinas (AIAAV, 2021, p.24).

Em 6 de novembro, a lama afetou o município de Barra Longa, destruindo sua área central, além dos povoados próximos, Barretos e Gesteira. Ainda que tivessem se passado 14 horas desde o rompimento da barragem, os moradores de Barra Longa não foram informados do desastre nem pela mineradora nem pelo governo (AIAAV, 2021, p.24).

A lama percorreu 682 quilômetros por meio dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, afetando 45 municípios nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. No dia 21 de novembro, 16 dias após o rompimento, os rejeitos chegaram ao mar, contaminando uma área de 162 km². O rompimento provocou a morte de 20 pessoas: 13 eram trabalhadores terceirizados pela Samarco e os demais eram moradores dos municípios; além de deixar 1200 pessoas desabrigadas (AIAAV, 2021, p. 25).

Desastres dessa natureza não se tratam de eventos isolados e imprevisíveis. Ao contrário, estariam associados ao encerramento de megaciclo das commodities

minerais, colocando-se como uma consequência da dinâmica mineradora (WANDERLEY et al., 2016, p. 31). Com a aproximação do fim dos megaciclos, há um aumento do risco de rompimento de barragens, provocado tanto pela aceleração dos processos de licenciamento ambiental quanto pela pressão sobre os órgãos responsáveis por conceder a licença no momento que os preços estão elevados. Além disso, o desastre envolvendo barragens poderia estar associado ao fato de que inovações voltadas a aprimorar a extração do minério avançam mais rápido do que aquelas voltadas para tratá-lo. Assim, os desastres continuam acontecendo, mas com impactos cada vez maiores (PoEMAS, 2015).

O rompimento também está associado a problemas institucionais de monitoramento e fiscalização. Este sistema conta com limitações estruturais relacionadas a incapacidade e inação dos órgãos estatais em garantir segurança para a operação das barragens, a população e o meio ambiente. Os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-RIMAs) demonstraram sua ineficácia em avaliar as condições das barragens e antever catástrofes. Tais análises subestimaram os impactos negativos e superestimaram os benefícios desses empreendimentos para a sociedade e a natureza (WANDERLEY, 2016, p.32).

Práticas corporativas de aumento de produtividade também marcaram o contexto que antecedeu ao desastre. Em primeiro lugar, a empresa aumentou a escala de operações nas reservas, provocando a redução de recursos e ao aumento da geração de rejeitos de estéril. Em seguida, essa expansão fez com que fosse necessário aumentar a capacidade de dispor desses rejeitos, sendo as barragens o método preferido pelas empresas. Por último, todos os interesses envolvidos nesse aumento de produtividade estavam voltadas para a exportação do minério. Tais medidas representaram o método adotado pela empresa de aproveitar ao máximo o momento econômico em detrimento da segurança tanto da barragem quanto trabalhadores e das populações no entorno (PoEMAS, 2015).

Esta cultura empresarial foi combatida pelo Ministério Público Federal em 2020, ao entrar com pedido de intervenção judicial na mineradora, no âmbito da Ação Civil Pública nº 1035519-02.2020.4.01.3800, ajuizada por meio da Força-Tarefa Brumadinho. Segundo o MPF, o motivo da intervenção foi para que a Vale S.A garantisse a segurança de suas barragens. Na época do pedido, a Vale tinha 27 barragens sem estabilidade garantida, 26 delas em Minas Gerais (ANGELO, 2020a).

Conforme a ação, a Vale ao longo do tempo vem desenvolvendo uma cultura interna de menosprezo aos riscos ambientais e humanos, privilegiando os lucros de suas operações e repassando para a sociedade apenas os riscos e os efeitos destrutivos da sua gestão. Assim, aponta o rompimento das barragens (em Mariana e em Brumadinho) como evidências dessa conduta. Os desastres não seriam, portanto, exceções, mas uma política de gestão de riscos que favorece a produção em detrimento da segurança, colocando em risco a vida humana (MPF, 2020).

3.2 O TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTAMENTO DE CONDOTA (TTAC)

O primeiro dos termos firmados foi o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em março de 2016, no âmbito da Ação Civil Pública ajuizada pela União em conjunto com os governos de Minas Gerais e Espírito Santo, em face da Samarco, Vale e BHP Billiton. Esta ação contou com a participação de diversos órgãos e instituições associados à proteção do meio ambiente e preservação dos recursos hídricos. O processo de nº 0069758-61.2015.4.01.3400, foi ajuizado no dia 30 de novembro de 2015 na Justiça Federal da 1ª Região, em Brasília, sendo posteriormente transferido para 12ª Vara Federal da Seção Judiciário de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

Este termo, conhecido como “Acordão”, pretendeu a recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas de região. Para tanto, previu 42 programas de reparação, divididos entre programas socioeconômicos e socioambientais, com a finalidade de recuperar, mitigar, remediar, indenizar e compensar os impactos do desastre-crime. Os programas socioeconômicos ficaram responsáveis pela reposição, restituição e recomposição dos bens, pagamento de indenização pecuniária e reassentamento rural ou urbano². Já os programas socioambientais focaram na gestão dos rejeitos, recuperação da qualidade de água, restauração florestal e conservação da biodiversidade³.

Com o objetivo de gerir e executar tais programas, o termo instituiu a criação de uma Fundação de direito privado, sem fins lucrativos, autônoma, administrada e mantida pelas empresas⁴. A criação da Fundação teve por objetivo tornar mais

² Cláusula 10 do TTAC.

³ Cláusula 145 do TTAC.

⁴ Cláusula 5, IV do TTAC.

eficiente a reparação e compensação em decorrência do desastre-crime. Além disso, o termo previu a constituição de um Comitê Interfederativo⁵, uma instância externa e independente da Fundação formado por representantes do Ministério do Meio Ambiente, do Governo Federal, do Estado de Minas Gerais, do Espírito Santo, e dos municípios de Minas Gerais e Espírito Santo atingidos pelo rompimento da barragem. Este comitê funcionaria como uma instância de interlocução permanente da Fundação, tendo a finalidade de acompanhar, monitorar e fiscalizar seus resultados.

Santos e Milanez (2018), apontaram ser problemática a atribuição da função de monitoramento aos órgãos que fazem parte do Poder Executivo, pois possuem uma baixa capacidade ambiental. Ou seja, sua atuação é insuficiente para aplicar punições às empresas violadoras. No caso da Samarco, os órgãos aplicavam multas tão baixas que eram insuficientes para estimular uma mudança de política na empresa. Ainda assim, a empresa se recusava a pagá-las adotando o comportamento de declarar-se inocente e deslegitimar o órgão ambiental em suas atribuições. Como não bastasse, atrasava ao máximo o processo visando a prescrição dos crimes cometidos (SANTOS; MILANEZ, 2018, p.125-126). Comportamento semelhante a este é visto no desastre-crime da Samarco/Vale/BHP Billiton ainda que a forma de atuação do poder público e o método utilizado para o tratamento do conflito seja distinto.

O acordo foi homologado em maio de 2016 pela Justiça Federal da 1ª Região e no mesmo mês o Ministério Público Federal embargou a decisão, expondo, dentre outras questões: que a homologação ignorou a decisão do STJ, que havia limitado a atuação do juízo apenas a medidas urgentes; falta de intimação com vistas dos autos ao MPF; a ilegitimidade da Advocacia Pública para lidar com os direitos dos atingidos, destacando a ausência de participação da população na formulação do acordo; a ausência de justificativa para os valores a serem gastos pelas empresas, sem qualquer avaliação da extensão dos danos provocados e se esses valores seriam suficientes; e a limitação injustificada das despesas por parte das empresas para a adoção de medidas compensatórias.

Ainda em maio de 2016, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública contra as empresas Samarco, Vale, BHP Billiton, a União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo para que fossem obrigados a reparar de maneira

⁵ Cláusula 242 e seguintes do TTAC.

integral os danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento (MPF, 2016). Como valor preliminar de reparação o MPF estimou R\$155 bilhões, tendo por base o custeio de reparação do desastre da Deepwater Horizon, ocorrido no Golfo do México em 2010, considerando que, no Brasil, a extensão do desastre-crime seria ao menos equivalente. Entre outros requerimentos, postulou que as empresas apresentassem garantias idôneas para a plena reparação dos prejuízos (MPF, 2016).

O Ministério Público Federal também entendeu que o TTAC não tutelava de forma integral, adequada e suficiente os direitos envolvidos, violando o princípio constitucional democrático e princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, o acordo não contou com a efetiva participação dos atingidos e limitou os recursos financeiros destinados para a adoção de medidas compensatórias. Além disso, conferiu tratamento diferenciado à Vale e à BHP Billiton, fragilizando a garantia de responsabilização solidária. Por fim, considerou que o poder público foi omissivo ou negligente desde a emissão da licença ambiental até a sua execução (MPF, 2016).

A falta de participação dos atingidos não deve ser interpretada como uma decisão que parte unicamente das empresas. O TTAC foi firmado entre as empresas e o poder público, logo, quaisquer medidas presentes no acordo representam a inequívoca concordância do órgão que firmou o compromisso. Ou seja, a falta de envolvimento dos atingidos é uma decisão tomada pelo poder público para mantê-los longe do processo de elaboração do acordo. Nesse sentido, ao aprovar “metodologias pouco participativas, os partícipes limitaram ou impediram a participação dos agentes sociais no processo de tomada de decisões,” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p.138).

Em julho de 2016 a homologação do acordo foi suspensa pelo Superior Tribunal de Justiça em razão do conflito de competência e em agosto de 2016 a 5ª Turma do TRF-1 declarou a nulidade da homologação. Dessa forma, os processos judiciais em curso contra as empresas não foram extintos e iniciou-se o processo de negociação para reformular o TTAC, agora com a participação do Ministério Público Federal. Apesar disso, a Fundação Renova já havia sido criada e passou a atuar a partir de agosto de 2016 na gestão do desastre, que até aquele momento vinha sendo feita pela própria Samarco. A Fundação então ficou responsável por todas as ações de recuperação e compensação relacionadas ao rompimento da barragem.

3.3 O TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR (TAP)

Com a anulação da homologação do TTAC, em janeiro de 2017 o Ministério Público Federal firmou com as empresas o Termo de Acordo Preliminar (TAP). A princípio, este TAC consistia num acordo provisório, pois visava uma eventual celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF). Por isso, estava aberto a discussões e alterações. O caráter temporário do TAP pode ser verificado no tópico 5.4 (p. 13):

Nada neste Termo deve ser interpretado como uma obrigação das Empresas **em firmar o TACF** com o MPF. Todas as potenciais obrigações do acordo estão sujeitas à negociação e concordância específica das Partes, que não deve ser presumida.

O TACF, quando finalizado, representaria o acordo definitivo firmado entre as empresas e poder público, livre dos defeitos presentes no TTAC, como a ausência de participação dos atingidos na elaboração e a capacidade de reparar de maneira integral os danos decorrentes do desastre. O TAP foi parcialmente homologado em março de 2017.

O TAP trouxe ao processo a figura dos *experts*, empresas contratadas responsáveis por avaliar, monitorar e diagnosticar diversos aspectos do desastre. Estes *experts* atuariam como peritos, assessores e/ou assistentes técnicos do MPF. O documento previu a contratação da LACTEC, para o diagnóstico socioambiental; da INTEGRATIO, para o diagnóstico socioeconômico e assistência aos assistidos; da RAMBOLL, para a avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica; e do BANCO MUNDIAL, para a coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF, ou outra entidade definida pelas partes⁶. Cabia às empresas o custeio integral das atividades a serem realizadas pelos *experts*.

O acordo também previu que as empresas se comprometessem a dar ao Juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, garantias no valor de R\$ 2,2 bilhões para o cumprimento das obrigações de custeio e financiamento dos Programas e Reparação Socioambiental e Socioeconômica até que fosse celebrado o TACF⁷. Além disso, previu a criação de um fundo de reserva no valor de R\$ 200 milhões com a finalidade de reparar os danos em Barra Longa⁸. O prazo para a finalização do TACF estava previsto para 30 de junho de 2017, mas este acordo nunca foi elaborado.

⁶ Tópico 1.1 do TAP.

⁷ Tópico 3.1 do TAP.

⁸ Tópico 5.3 do TAP.

3.4 O ADITIVO AO TERMO DE AJUSTAMENTO PRELIMINAR (TAP)

Em novembro de 2017, o Ministério Público Federal apresentou um aditivo ao TAP. Este documento previu a necessidade de viabilizar a assessoria técnica aos atingidos, determinando que esta fosse realizada por entidade técnicas idôneas, capacitadas, independentes, sem influência externa e baseadas na confiança da comunidade a ser atendida⁹. A seleção dessa assessoria deveria respeitar o princípio da participação e livre escolha das comunidades ou grupos sociais atingidos.

Além de solicitar a inclusão do MPMG¹⁰, ao lado do MPF, como parte do TAP, o documento também requereu a substituição de um dos *experts* (Integratio), pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos (Fundo Brasil) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O Fundo Brasil ficou responsável pela realização de audiências públicas, consultas prévias e contratação das assessorias técnicas às pessoas atingidas¹¹ e a FGV foi designada para elaborar diagnósticos socioeconômicos. Ambas acompanhariam o desenvolvimento das atividades do Eixo Socioeconômico realizadas pelas Empresas.

O aditivo previu critérios de elegibilidade para a seleção das entidades técnicas, sendo: a capacidade de compor e coordenar uma equipe multidisciplinar própria, independência técnica e financeira em relação às empresas, não ter praticados atos contrários à Lei Anticorrupção, custo de operação razoável em relação aos valores praticados no mercado e não possuir fins lucrativos.

O documento seguiu a sugestão dada pelo TTAC de contratar as empresas de auditoria conhecidas como Big Four, nomenclatura dada às quatro maiores empresas de auditoria do mundo (Deloitte, PriceWaterhouseCoopers, Ernest&Young e KPMG)¹². Conforme Santos e Milanez (2018, p. 141), permitir que as empresas escolhessem seus próprios auditores criaria um conflito de interesses, visto que as empresas de consultoria vêm cada vez mais se transformando em parceiras dos contratantes. Por isso, sua independência e a confiabilidade de suas avaliações estariam prejudicadas. Além disso, dentre as empresas em questão já eram conhecidos casos de fraudes.

Ademais, estipulou a criação do Fórum de Observadores, composto por representantes da sociedade civil, das pessoas atingidas, de grupos acadêmicos e

⁹ Considerando 5 do Aditivo ao TAP.

¹⁰ Tópico 2.1 do Aditivo ao TAP.

¹¹ O processo de escolha das Assessorias Técnicas independentes durou de 9 de julho de 2018 a 15 de julho de 2019 e abrangeu 18 Territórios.

¹² Tópico 3.12.4 do Aditivo ao TAP.

comunidades tradicionais. Este seria uma instância de participação e controle sociais, de natureza consultiva, responsável por acompanhar e analisar os trabalhos e os resultados desempenhados pelo Fundo Brasil e pela FGV¹³. Porém, apesar de ser uma instância que não conta com a presença de membros das empresas ou de pessoas indicadas por elas, todos os integrantes seriam escolhidos pelo Ministério Público dentre os territórios e os atingidos.

3.5 O TAC GOVERNANÇA

Em agosto de 2018, foi homologado o Termo de Ajustamento de Conduta conhecido como TAC Governança (TAC-Gov). Sua finalidade era alterar o processo de governança previsto no TTAC; aprimorar mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas em todas as etapas e fases; e estabelecer um processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas¹⁴.

Com a finalidade de aprimorar a estrutura participativa, o TAC-Gov previu a criação das Comissões Locais de Pessoas Atingidas e as Câmaras Regionais. As Comissões Locais de Pessoas Atingidas seriam formadas voluntariamente por pessoas residentes nos municípios afetados, com a garantia de composição representativa de todos os grupos atingidos, e aquelas que tivessem sofrido danos em atividades realizadas na área de atuação das respectivas Comissões. Essas comissões seguiam uma lógica de auto-organização e capacitação dos integrantes por meio de cursos e treinamentos financiados pela Fundação. Este apoio visava garantir às pessoas atingidas a possibilidade de participar do processo de elaboração das políticas públicas e o monitoramento das atividades de recuperação na bacia do Rio Doce. As Câmaras Regionais, por sua vez, seriam compostas por pessoas atingidas no processo de reparação integral. Sua função seria a de constituir espaços de discussão nos municípios afetados, organizar a participação das pessoas e sua participação e interlocução com a Fundação.

O termo manteve o Comitê Interfederativo com alterações: adicionou um técnico indicado pela Defensoria Pública e 3 pessoas atingidas ou técnicos por elas indicadas, garantidas a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Ademais, estipulou a criação das Câmaras Técnicas, órgãos de

¹³ Tópico 4.1 e 4.2 do Aditivo ao TAP.

¹⁴ Cláusula Primeira do TAC-Governança.

natureza consultiva instaurados para prestar auxílio ao CIF no exercício de suas funções de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução dos programas socioeconômicos, socioambientais e orçamentários.

Embora o novo termo tenha incluído novas formas de participação, assimetrias mantiveram-se, por exemplo, na estrutura interna da Fundação Renova. O TAC-Gov previu a formação de um Conselho de Curadores da Fundação composto por 9 membros. Enquanto as empresas teriam à sua disposição 6 membros para serem indicados, apenas 2 seriam escolhidos pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos e 1 pelo CIF.

Ademais, as assessorias técnicas assumiram grande destaque neste novo TAC. Para o exercício da participação das Comissões Locais e Câmaras Regionais, por exemplo, o acordo prevê a orientação das assessorias como uma maneira de viabilizar a atuação desses novos órgãos. Souza e Carneiro (2018, p.62) destacam que a presença marcante das assessorias técnicas nos diversos órgãos criados pelo novo acordo, revelam uma estrutura complexa de governança, burocratizando os acessos e os caminhos a serem percorridos pelas pessoas atingidas, dificultando a possibilidade destas realizarem proposições para alterar e criar programas para a reparação integral.

4 EFEITOS DOS ACORDOS

O processo de monitoramento da execução e dos resultados dos programas criados foi conduzido pela Ramboll. Mensalmente ou a cada 4 meses, a empresa elaborou relatórios sobre cada um dos 42 programas socioeconômicos, abordando desde as primeiras discussões das formas de execução até os primeiros resultados, além de fiscalizar o prazo de elaboração, conclusão e aplicação dos programas. O último relatório foi produzido em abril de 2021, abarcando as ações de reparação integral praticadas ao longo do período de 16 de março a 15 de abril de 2021. O relatório não apresenta resultados exclusivos do mês, mas sim o progresso total dos programas desde o seu início.

Inicialmente, destaca-se que à data do relatório os programas e os resultados pouco evoluíram. Isto chama a atenção, visto que muitos programas ainda estavam incompletos, sem ações voltadas tanto para a reparação e compensação de danos ambientais, quanto para atender às demandas das comunidades atingidas de maneira

satisfatória. Assim, ainda que tivesse muito a ser feito, a Fundação Renova atuava com pouca ou nenhuma iniciativa. Dentre os resultados apresentados pelos programas, não são incomuns aqueles com progresso quase irrelevante ou estagnados (RAMBOLL, 2021, p.3). Além destes, diversos programas não puderam ser avaliados porque a Fundação Renova não realizou coleta de dados, ou quando o fez, não disponibilizou para a auditoria. Dentre os programas em que não foi possível realizar a avaliação, destaca-se o próprio programa de gerenciamento de ações socioeconômicas e socioambientais, responsável pela condução de diversas outras iniciativas (RAMBOLL, 2021, p. 56). O relatório indicou que a última atualização havia sido feita em dezembro de 2019, cujos resultados foram incluídos no relatório de janeiro de 2020. Desde então, apesar das solicitações mensais da Ramboll às empresas, nenhum dado foi apresentado.

Ademais, houve o agravamento da vulnerabilidade social dos atingidos em razão da pandemia de Covid-19. Com o rompimento da barragem, não apenas ocorreu a diminuição das atividades socioeconômicas na bacia do Rio Doce, mas a redução da capacidade de atuação de instituições essenciais aos municípios, como os órgãos de saúde e proteção social. Em razão do precário tratamento que estes órgãos receberam nos programas, no auge da pandemia os cidadãos ficaram desamparados contribuindo para o aumento da vulnerabilidade social.

Se por um lado a pandemia agravou a situação dos atingidos, por outro, a Vale obteve crescimento de seus lucros às custas da saúde e da exposição aos riscos da doença de seus trabalhadores. A empresa fechou o ano de 2020 com lucro de R\$ 27 bilhões, revertendo o prejuízo de R\$ 4,9 bilhões de 2019. Este ganho permitiu que a empresa distribísse R\$ 34,2 bilhões em dividendos para seus acionistas (AIAAV, 2021, p.16).

Destaque-se que em julho de 2020, em plena pandemia, a Fundação Renova decidiu unilateralmente pela interrupção do pagamento do Auxílio Financeiro Emergencial (ANGELO, 2020b). A decisão foi justificada com base nas Cláusulas 137 e 138 do TTAC. Conforme o acordo, o programa de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) seria destinado à população que tivesse tido sua renda comprometida em razão de interrupção comprovada de suas atividades produtivas e econômicas. Segundo a Renova, as condições da bacia já eram semelhantes antes do rompimento, com a água podendo ser consumida após tratamento convencional, de forma que já era possível a retomada das atividades dos produtores rurais e da pesca (FUNDAÇÃO

RENOVA, 2020). Logo, com o retorno do trabalho, o pagamento do AFE não era mais justificável. Após o Ofício nº 03/2020 enviado pelo Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD), formado pela Defensoria Pública da União, Defensoria Pública de Minas Gerais e Defensoria Pública do Espírito Santo, ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, a Justiça obrigou a Renova a manter os pagamentos (JORNAL NACIONAL, 2020).

Nos termos do ofício:

Além da violação ao pactuado é evidente a violação de Direitos Humanos pela Fundação Renova em promover o cancelamento de auxílios de cunho econômico e que muitas vezes são a única fonte de renda das pessoas, durante a pior pandemia dos últimos 100 anos - e com o cínico argumento de que foram restabelecidas as condições para retomada de atividade econômica ou produtiva (GIRD, 2020, p.2).

No que tange o levantamento e cadastro dos impactados (Programa 2), apenas 38% das famílias que solicitaram o cadastro foram efetivamente cadastradas, e desta porcentagem, apenas 35% foi efetivamente indenizada Programa de Indenização Mediada¹⁵ (PIM) entre outubro de 2020 até abril de 2021 (RAMBOLL, 2021, p.8).

O programa voltado para a participação das vítimas (Programa 6) também permaneceu estagnado. A empresa promoveu melhorias apenas em relação à Ouvidoria Geral, sem realizar nenhum progresso quanto a melhoria de comunicação, participação, diálogo e controle social, elementos que são essenciais para o efetivo acesso à justiça. O comprometimento dessas áreas afetou a efetividade da reparação dos danos, visto que a informação não chegou aos atingidos impedindo sua participação. Somada a isto, a ausência de mecanismos de participação nos processos decisórios, impediu qualquer tipo de controle social (RAMBOLL, 2021, p.15).

Em relação a prestação de assistência aos povos indígenas (Programa 3), o Programa divide-se em duas frentes principais: ações emergenciais e ações estruturantes. As ações emergências visaram o pagamento de auxílio financeiro aos indígenas da TI Krenak e a distribuição de recursos para a criação de gado. Estas ações foram cumpridas quase em sua totalidade (RAMBOLL, 2021, p.11).

¹⁵ Este programa está previsto nas cláusulas 31 a 38 do TTAC. O PIM é voltado para promover ressarcir e indenizar, por meio de negociação coordenada, os atingidos que fossem incapazes de comprovar ou comprovassem os prejuízos e danos decorrentes do rompimento. Coube à Fundação Renova elaborar os parâmetros de indenização considerando as condições socioeconômicas dos impactados na situação anterior e definir as condições de elegibilidade. Apenas os atingidos que se enquadrassem nos critérios de indenização seriam chamados para negociar.

Por outro lado, as ações estruturantes não obtiveram avanço nenhum. Estas tinham a finalidade de reparar os danos determinados pela matriz de danos elaborada no Estudo de Componente Indígena Tupiniquim Guarani (ECI-TG). Essa matriz abordava todos os tipos de danos sofridos pelas comunidades, como a falta de acesso à água, impactos de renda derivados da pesca e do artesanato e prejuízos na agricultura de subsistência e caça. A Fundação Renova discordou dos danos apresentados na matriz, mas também não nomeou nenhum tipo de auditoria para verificação e nem apresentou um cronograma visando o início das atividades de execução do projeto ou a construção do sistema de abastecimento de água (RAMBOLL, 2021, p.11). Ou seja, os danos foram completamente ignorados, sem demonstrar nenhum interesse em iniciar o processo de reparação.

Um exemplo da contradição de celeridade e eficiência defendida no TTAC pode ser vista no programa de Reconstrução, Recuperação e Realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira (Programa 8).

Passados 5 anos e 5 meses do desastre, apenas 15 atendimentos para reassentamento foram concluídos, o que corresponde a apenas 2,7% das 557 famílias que solicitaram ajuda ao programa (RAMBOLL, 2021, p. 21). Os reassentamentos foram realizados nos municípios de Mariana, Barra Longa e Gesteira. O prazo para a conclusão dos reassentamentos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo havia expirado em 27 de fevereiro de 2021. Em razão disto, o MPMG manteve uma decisão que estabeleceu multa diária de R\$ 1 milhão por dia de atraso (RAMBOLL, 2021, p. 21).

No distrito de Bento Rodrigues, foram concluídas 7 casas e 2 equipamentos públicos (posto de saúde/serviços e escola). Até o final de fevereiro de 2020, 36 casas estavam sendo executadas no reassentamento e até janeiro de 2022 esperava-se que o total de 79 construções fossem concluídas. Considerando o ritmo de produção anual para a construção de aproximadamente 250 edificações, o reassentamento seria concluído apenas em 2024, 9 anos após o rompimento da barragem de Fundão, e com o atraso de 3 anos em relação ao prazo estipulado pelo juiz (RAMBOLL, 2021, p.21-22). Em Paracatu de Baixo, nenhuma construção foi feita e as obras estavam concentradas na recuperação da infraestrutura de drenagem pluvial, contenções no acesso principal e terraplanagem (RAMBOLL, 2021, p.24). Já em Gesteira, o reassentamento ainda não tinha data de início ou término.

Mesmo nos locais em que foram realizados os reassentamentos, as pessoas estavam insatisfeitas. O índice de insatisfação chegou a 15%, e as razões para tal são diversas. Em Bento Rodrigues, os moradores apresentavam divergência de área, insatisfação com o lote ou com o projeto, novos núcleos cedidos, com inquilinos e herdeiros. Em Paracatu de Baixo estavam insatisfeitos com o atraso da obra, lote a definir, herança e entre outros motivos (RAMBOLL, 2021, p.24). Em comparação com os índices anteriores houve uma redução. Medidos em setembro de 2020, os índices estavam entre 24 e 25%. A redução não é atribuída a uma melhora no programa de reassentamento, mas sim porque o número de famílias que migrou do reassentamento coletivo para o reassentamento familiar aumentou, então seus dados deixaram de ser contados no indicador.

No programa de Auxílio Financeiro Emergencial (Programa 21), a empresa promoveu a redução do valor pago aos agricultores e pescadores de subsistência e o corte do auxílio aos atingidos que aderiram ao Sistema Simplificado de Indenização, conhecido como Novel, criado pelo juiz federal Mario de Paulo Franco Junior, da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, com a anuência da Vale e da Fundação Renova. Uma vez que a pessoa atingida aderiu ao sistema, esta desistia de reclamar na justiça brasileira e na estrangeira qualquer outro direito (ANGELO, 2021) e recebia um valor definido de forma aleatória, numa proposta conhecida como “quitação definitiva”. A partir dessa proposta, a Fundação Renova descontava os valores pagos como Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) da indenização viabilizada pelo sistema, reavendo todo o montante já pago (ANGELO, 2022).

A redução e o corte do AFE acontecerem num contexto em que já havia sido identificado que o Programa atendia apenas 39% do público potencialmente elegível para o AFE, em razão dos critérios estabelecidos pelo TTAC (RAMBOLL, 2021, p.54). Essa situação se manteve até junho de 2022, em que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu pela anulação da obrigatoriedade de quitação definitiva dos danos sofridos. Essa decisão poderia beneficiar as 60 mil pessoas que recorreram ao Novel, que deverão receber retroativamente todos os valores cortados de forma indevida (ANGELO, 2022).

Além disso, muitas das ações anunciadas pela Fundação Renova e seus resultados, não correspondem à realidade local e sequer podem ser comprovados por ela. Em 14 de fevereiro de 2023, a Fundação Renova anunciou que as ações de reparação e compensação do desastre receberiam mais de R\$8 bilhões até o fim do

ano em curso. Este montante integraria o total de R\$ 36 bilhões gastos nas ações socioambientais e socioeconômicas, desde novembro de 2015. O número total de pessoas que teriam recebido indenizações seria de 409,4 mil beneficiários até o fim de 2022 (FUNDAÇÃO RENOVA, 2023).

Entretanto, conforme o Ministério Público Federal, os valores declarados não passaram por uma auditoria externa e os dados apresentados não correspondem à realidade na bacia do Rio Doce. Esta falta de comprovação é apontada pelo procurador federal Carlos Bruno Ferreira, coordenador da Força-Tarefa responsável pelo caso, como um método utilizado pela Fundação para causar a impressão de que há muito sendo feito. O procurador apontou inclusive que a Fundação estaria inflacionando os dados divulgados em seu site, valores estes sem explicação (ANGELO, 2023).

Conforme o apresentado, apesar da adoção do TAC como tratamento para a solução dos conflitos socioambientais, em razão de sua celeridade e eficiência, na realidade isso não se verificou. Em 5 de novembro de 2022, completaram-se 7 anos após o desastre de Mariana. Nesse tempo ninguém foi punido, muitos crimes já prescreveram e outros prescreverão em novembro de 2024 (FERNANDES, 2022).

Dentre os 26 acusados, 15 já foram considerados inocentes. Ainda respondem pelo processo a Samarco, Vale, BHP Billiton Brasil, a VOGBR Recursos Hídricos e os respectivos empresários e administradores. Porém, em razão da demora do processo, é possível que todos fiquem livres de uma condenação penal, cabendo às vítimas a reparação apenas na instância cível. Diversas razões justificam o atraso, como a complexidade do caso, o número de acusados e testemunhas, a pandemia, que provocou a interrupção das audiências, e os escritórios que representam os réus, que são muito poderosos.

Além destas questões, a falta de estrutura do Judiciário e a inadequação da legislação para lidar com um crime dessa magnitude se destacam. Em razão disto, o caso pode terminar com impunidade criminal. Segundo Carlos Bruno Ferreira da Silva, apenas das 14 testemunhas da ação penal foram ouvidas até o momento. A defesa pediu cerca de 90 testemunhas. Seriam necessários pelo menos mais 18 meses para ouvir todos no ritmo atual, para que enfim se terminasse a parte de instrução (FERNANDES, 2022).

5 CONCLUSÃO

A utilização dos TACs no contexto de desastres ambientais é justificada pela urgência de reparação dos danos e tutela dos direitos transindividuais violados. No entanto, para que esses instrumentos sejam efetivos, é essencial que haja participação popular e transparência no processo.

Infelizmente, a ausência desses elementos nos TACs firmados pela Vale resultou em soluções insatisfatórias, conforme evidenciado pelo relatório da Ramboll. Isso demonstra que optar por um método alternativo de tratamento de conflitos não garante sua implementação. As empresas, mesmo utilizando um instrumento que elas mesmas contribuíram para criar, frequentemente agiram em contradição com as disposições do acordo.

Estes TACs foram constituídos em uma estrutura complexa, excessivamente burocrática e apartada da realidade dos atingidos, contrariando totalmente as razões que justificam este instrumento como uma alternativa possível para a tutela dos direitos transindividuais. No desastre da Samarco, ao invés de oferecer uma resposta rápida e eficiente para a população, as empresas, por meio dos TACs, se aproveitaram da incapacidade da Justiça brasileira em lidar com casos desta magnitude para não arcar com a reparação dos danos causados.

REFERÊNCIAS

AÇÕES DE REPARAÇÃO na bacia do Rio Doce terão mais de R\$ 8 bilhões em 2023. **Fundação Renova**, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/release/acoes-de-reparacao-na-bacia-do-rio-doce-terao-mais-r-8-bilhoes-em-2023/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ANGELO, Maurício. De forma inédita, MPF pede intervenção judicial na Vale para garantir a segurança das barragens. **Observatório da Mineração**, 3 set. 2020a. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/de-forma-inedita-mpf-pede-intervencao-judicial-na-vale-para-garantir-seguranca-de-barragens/>. Acesso em: 24 jun. 2023.

ANGELO, Maurício. Em nova derrota na Justiça, Fundação Renova precisará pagar os auxílios cortados dos atingidos pelo maior desastre ambiental do Brasil. **Observatório da Mineração**, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/em-nova-derrota-na-justica-fundacao-renova-precisara-pagar-os-auxilios-cortados-dos-atingidos-pelo-maior-desastre-ambiental-do-brasil/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

ANGELO, Maurício. EXCLUSIVO: Não há comprovação dos R\$ 36 bilhões que Renova, Vale, BHP e Samarco alegam pagar na reparação de Mariana, diz MPF. **Observatório da Mineração**, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/exclusivo-nao-ha-comprovacao-dos-r-36-bilhoes-que-renova-vale-bhp-e-samarco-alegam-pagar-na-reparacao-de-mariana-diz-mpf/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

ANGELO, Maurício. Fundação Renova impõe sistema de indenização criado por juiz em toda bacia do Rio Doce. **Observatório da Mineração**, 12 ago. 2021. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/fundacao-renova-impoe-sistema-de-indenizacao-criado-por-juiz-em-toda-a-bacia-do-rio-doce/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

ANGELO, Maurício. Fundação Renova, da Vale e BHP, corta auxílio para 7 mil pessoas no meio da pandemia e é denunciada por “violação em massa de direitos humanos”. **Observatório da Mineração**, 9 jul. 2020b. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/fundacao-renova-da-vale-e-bhp-corta-auxilio-para-7-mil-pessoas-no-meio-da-pandemia-e-e-denunciada-por-violacao-em-massa-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

Articulação Internacional dos Atingidos e Atingidas pela Vale (AIAAV). **Relatório de Insustentabilidade da Vale**, 2021. Disponível em: <https://www.atingidosvale.com/relatorio-de-insustentabilidade-da-vale-2021/>. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Lei 7.347 de 1985, (Lei de Ação Civil Pública).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2017; ano-base 2016 – CNJ. Brasília: **CNJ**, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

[content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf). Acesso em: 28 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2022; ano-base 2021 – CNJ. Brasília: **CNJ**, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

FERNANDES, Pablo Pires. Exclusivo: Sete anos após o desastre de Mariana, ninguém foi punido e crimes podem prescrever. **Observatório da Mineração**, 5 nov. 2022. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/exclusivo-sete-anos-apos-o-desastre-de-mariana-ninguem-foi-punido-e-crimes-podem-prescrever/>. Acesso em: 8 jun. 2023.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; RIBEIRO, Amanda Marques; NUNES, Lays Pereira. A função preventiva do Termo de Ajustamento de Conduta na Tutela Reparatória de desastres ambientais. **Revista Jurídica Cesumar** – Mestrado, v. 20, n.º.2, 295-313, maio-agosto 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2020v20n2p295-313>. Acesso em: 28 dez. 2022.

Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD). **Ofício nº 03/2020**. Assunto: Cancelamento arbitrário dos Auxílios Financeiros Emergenciais – AFE pela Fundação Renova. Descumprimento do TTAC. Violação dos direitos humanos das populações atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, Mariana/MG. Desastre do Rio Doce. Agravamento diante da pandemia de Covid 19. Brasília, Belo Horizonte e Vitória, 8 jul. 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2020/Oficio_GIRD_-_CNDH_-_denuncia_AFE-2.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF entra com ação para total reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Samarco. **MPF**, 3 maio. 2016. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1>. Acesso em: 14 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF pede intervenção judicial na Vale para garantir segurança de barragens. **MPF**, 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-pede-intervencao-judicial-na-vale-para-garantir-seguranca-de-barragens>. Acesso em: 24 jun. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **O caso Samarco**. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PoEMAS. **Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)**. Mimeo. 2015. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2015-Antes-fose-mais-leve-a-carga-vers%c3%a3o-final.pdf> Acesso em: 30 mar 2023.

RAMBOLL. Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais para reparação integral da bacia do rio Doce. **Ramboll**, Abr. 2021.

Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios/ramboll>. Acesso em: 27 jun. 2023.

RENOVA informa: auxílio financeiro emergencial. **Fundação Renova**, 1 jul. 2020. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/noticia/renova-informa-auxilio-financeiro-emergencial/>. Acesso em: 29 jun. 2023.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**: Teoria e Prática, 3ª ed., 2011. E-book.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. A Construção do desastre e a 'privatização' da regulação mineral: reflexões a partir do caso do Vale do Rio Doce. *In*: Mineração: **Violências e resistências**: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. ZHOURI, Andréa (Org.). R. Oliveira et. All – 1 ed. – Marabá, PA: Editorial Iguana; ABA, 2018. e-PUB.

SOUZA, Tatiana Ribeiro de. CARNEIRO, Karine Gonçalves. O papel das Assessorias Técnicas no TAC Governança. Versos, 2018, v.2, n. 1, p. 46-63.

TEIXEIRA, Danielle Felix. **Apontamentos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)**. Revista Eletrônica Conteúdo Jurídico. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42624/apontamentos-sobre-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac>. Acesso em: 28 dez. 2022.

Termo de Ajustamento de Conduta - TAC Governança, 2018. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca>. Acesso em: 12 dez. 2022.

Termo de Ajustamento Preliminar - TAP Aditivo, 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/aditivo-tap>. Acesso em: 12 dez. 2022.

Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), 2017. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>. Acesso em: 12 dez. 2022.

Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC), 2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflitos ambientais**: da retórica da justiça para a retórica da eficácia. XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA - SBS, no GT23 – Sociedade e Ambiente, realizado no Rio de Janeiro/RJ, de 28 a 31 de julho de 2009. Disponível em: https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=170. Acesso em: 19 dez. 2022.

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. (E-book).

WANDERLEY, L. J.; MANSUR, M. S.; MILANEZ, B.; PINTO, R. G. Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: aspectos econômicos, políticos e socio ambientais. **Ciência e Cultura**. vol.68, n.3. pp. 30-35. 2016. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2016/06/Wanderley-2016-Desastre-da-Samarco-Vale-BHP.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.