

O Ministério Público e o acesso à justiça: reflexões a partir do acordo da Barragem Sul Superior

HOSANA REGINA ANDRADE DE FREITAS

MARINA VIVAS COSTA CARDOSO

Promotoras de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

ANTÔNIO SÉRGIO ROCHA DE PAULA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA:

I - Em litígios coletivos de alta complexidade, devem os membros do Ministério Público atuar proativamente na busca da autocomposição, de forma integrada com as demais instituições de Justiça e sujeitos do processo, visando a construção de soluções consensuais que sejam efetivas, adequadas e implementáveis, mesmo após a judicialização da demanda.

II - Na tutela de direitos coletivos, o Ministério Público, como agente estatal de garantia de acesso à justiça, deve se valer dos instrumentos disponíveis para viabilizar a interlocução com a comunidade, em especial com os atingidos, de forma a ampliar a legitimidade de sua representação e qualificar a solução consensual do litígio.

EXPOSIÇÃO

1. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988 adotou uma concepção unitária do meio ambiente, que compreende tanto o meio ambiente natural, quanto o cultural e o urbanístico. No artigo 225¹, conceituou o meio ambiente como bem público de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, das atuais e futuras gerações, elevando-o a direito fundamental inerente à dignidade da pessoa humana e impondo a todos o dever de protegê-lo e preservá-lo. O art. 214² da Constituição Estadual de Minas Gerais também é expressa nesse sentido.

1 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.

2 Art. 214 - Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

Considerando que é dever de todos a preservação ambiental, as pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades econômicas no país devem se orientar por essa baliza, que é cunhada na Constituição Federal como princípio informador da atividade econômica, com nítida força normativa:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

No exercício das atividades empresariais, os responsáveis devem sempre se guiar pelos postulados da prevenção e da precaução, cuja inobservância foi e tem sido a causa de diversos desastres socioambientais.

O princípio da prevenção impõe a prevalência da obrigação de antecipar e de impedir a ocorrência de danos ambientais sobre a adoção de medidas para repará-los ou compensá-los. A respeito do tema, afirma Édis Milaré³:

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar sua qualidade. [...] Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única solução.

O princípio da precaução, adotado na declaração assinada pelo Brasil resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), estabelece: “Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” (Princípio 15).

No atual cenário de pós-modernidade, a coletividade espera que as empresas exerçam suas atividades de forma ética e consciente, obedecendo aos princípios e regras vigentes, inclusive com relação à proteção do meio ambiente, sem o que jamais cumprirão sua função social.

Considerando que várias atividades econômicas – como a mineração e suas temidas barragens – têm o potencial de degradar a qualidade ambiental, é de rigor que sejam submetidas à fiscalização pelas instituições públicas, por meio dos mecanismos previstos no ordenamento jurídico.

Milaré, ao dissertar sobre o princípio do controle do poluidor pelo Poder Público, ensina que “a ação dos órgãos e entidades públicas se concretiza através do exercício do seu poder de polícia administrativa, isto é, daquela faculdade inerente à Administração Pública de limitar o exercício de seus direitos individuais, visando a assegurar o bem-estar da coletividade”⁴.

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente positivou uma série de diretrizes e institutos de extrema importância para o exercício efetivo do controle pelo Poder Público: o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente.

O legislador, diante dos evidentes riscos associados às barragens, editou a Lei n.º 12.334/2010, alterada pela Lei n.º 14.066/2020, denominada Política Nacional de Segurança de Barragens, prevendo obrigações específicas para essas estruturas, que foram desdobradas em outros atos normativos, por exemplo, a Resolução ANM n.º 95 de 07.02.2022.

No plano estadual, sobretudo após desastres de proporções incalculáveis envolvendo barragens, o Estado de Minas Gerais editou atos normativos para exercer de forma efetiva o controle sobre os responsáveis por tais atividades: as Deliberações Normativas COPAM n.º 217/2017, a Lei Estadual n.º 23.291/2019 (Lei Mar de Lama Nunca Mais) e o Decreto Estadual n. 48.078, de 05.11.2020.

3 MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 166

4 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10. ed. p. 267.

Antes, porém, a Constituição Federal já havia disposto sobre a reparação integral do dano ambiental, ao determinar que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (§3.º do art. 225 da CF).

Na mesma linha, e sob a influência do princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador, estabeleceu a Lei 6.938/1981 que “a Política Nacional do Meio Ambiente visará à preservação e restauração dos recursos ambientais e à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (incisos VI e VII do art. 4.º da Lei 6.938/1981). Ainda de acordo com a citada lei, §1.º do art. 14, “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”.

Assim, “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, descabida a invocação de excludentes de responsabilidade civil para afastar a obrigação de indenizar” (Temas 681 e 707 do STJ, julgados sob o rito dos recursos repetitivos).

A reparação integral do meio ambiente requer: a) a adoção das medidas de precaução e de prevenção para evitar a consumação ou a consolidação do dano; b) a restauração *in natura* do bem ao *status quo* ante, por meio da imposição das obrigações de fazer e não fazer ao responsável; c) a reparação pela degradação transitória remanescente, incluído o prejuízo havido entre o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição do bem, além do dano residual, que subsista apesar dos esforços de restauração; d) a devolução do proveito econômico do responsável pela atividade/empreendimento degradador, que consubstancia enriquecimento ilícito; tudo sem prejuízo da indenização pelo dano moral coletivo.

Sensível ao problema, a Constituição Federal consagrou a reparação do dano moral, ao dispor no artigo 5.º, X, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

O art. 1.º da Lei de Ação Civil Pública e o art. 6.º do CDC prescrevem a reparação do dano moral coletivo, que, em matéria ambiental, é orientada pela teoria do risco integral, tem natureza objetiva e *propter rem*, consoante pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Temas 707 e 1.204, julgados sob o rito dos recursos repetitivos)

De acordo com Nelson Rosenvald⁵:

Podemos conceituar o dano moral coletivo como o resultado de toda ação ou omissão lesiva significativa, praticada por qualquer pessoa contra o patrimônio da coletividade, considerada esta as gerações presentes e futuras, que suportam um sentimento de repulsa por um fato danoso irreversível, de difícil reparação, ou de consequências históricas.

A Lei Estadual n.º 23.797/2021 e a Lei Federal n.º 14.755/2023 tratam, respectivamente, das Políticas Estadual e Nacional dos Direitos dos Atingidos por Barragens, garantindo diversos direitos às populações atingidas, em especial o direito à Assessoria Técnica Independente (ATI).

2. DO CASO CONCRETO

Na Mina de Gongo Soco, de responsabilidade da Vale S.A., situada no município de Barão de Cocais-MG, está instalada a barragem Sul Superior, construída pela metodologia a montante, com volume de 5,940 milhões de m³ de rejeito. A Zona de Autossalvamento da referida estrutura engloba quatro comunidades rurais (Socorro, Vila do Gongo, Tabuleiro e Piteiras) e a mancha de inundação se estende por grande parte da área urbana do município, totalizando aproximadamente 21 milhões de m².

5 ROSENVALD, Nelson. Dano Moral Coletivo. São Paulo: Foco, 2018. p. 99.

Em fevereiro de 2019, foi acionada para a referida barragem o nível 2 de emergência, nos parâmetros da Agência Nacional de Mineração, o qual foi elevado para o nível 3 em março do mesmo ano. Com a verificação do nível 3 de emergência, houve o acionamento das sirenes e a evacuação de pessoas das comunidades localizadas na Zona de Autossalvamento (ZAS) e em outros pontos da mancha de inundação.

Nível de emergência de barragem é a convenção utilizada pela Resolução da ANM n.º 95/2022 “para graduar as situações de emergência em potencial que possam comprometer a segurança da barragem”. Tal classificação é dividida em três níveis, sendo o nível 3 o mais grave deles, referente a situações em que a ruptura está ocorrendo, é inevitável ou considerada muito provável (“quando o Fator de Segurança drenado estiver abaixo de 1,10 ou Fator de Segurança não drenado de pico estiver abaixo de 1,00”), conforme art. 41, IV, da referida resolução.

Apenas um mês após o desastre de Brumadinho – em que o rompimento da Mina Córrego do Feijão, também da Vale S.A., deixou 272 mortos –, o acionamento das sirenes em Barão de Cocais, naturalmente, fez com que o pânico se instalasse entre as comunidades atingidas, que se viram obrigadas a deixar suas casas durante a noite, assombradas pelo temor de um novo desastre de proporções incalculáveis.

Em razão da emergência e das lesões a direitos difusos e coletivos dela decorrentes, o MPMG e a DPMG propuseram ação civil pública, que tramitou com o n.º 5000045-50.2019.8.13.0054, pedindo, em síntese, a indisponibilidade de bens; a obrigação de disponibilizar acolhimento/abrigo das pessoas evacuadas em hotéis, pousadas, imóveis alugados, etc.; a assistência médica e o transporte escolar; a remoção de bens de uso pessoal e veículos das pessoas atingidas evacuadas, além da reparação integral do dano. O Município de Barão de Cocais ingressou no processo como litisconsórcio facultativo e o MPF como *amicus curiae*. Nessa ação, foram interpostos cinco agravos de instrumento, n.ºs 1.000.19.038915-5/001, 003, 004, 006 e 007, que, a pedido das partes, foram remetidos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC de 2.º Grau) para tentativa de solução consensual do conflito.

Posteriormente, foi proposta pelo MPMG a ACP em defesa do patrimônio cultural, que tramitou com n.º 5000378-02.2019.8.13.0054, pleiteando a reparação integral dos danos ocasionados ao meio ambiente cultural e turístico, que também foi solucionada no âmbito do acordo em comento.

Entre o encaminhamento dos feitos ao CEJUSC e a homologação do acordo, transcorreram dois anos e seis meses. Dada a complexidade do caso, os diversos recursos interpostos e a morosidade com que as ações tramitavam, não parecia provável que fosse ser obtida decisão definitiva de mérito das ACPs de forma efetiva e em tempo razoável.

Todavia, tal cenário mudou significativamente quando as instituições de Justiça concentraram esforços para a autocomposição, atuando de forma integrada. No âmbito do MPMG, especificamente, contribuiu para o avanço das negociações a iniciativa dos membros intervenientes no estabelecimento de diálogo e contato constante com as demais partes envolvidas, além da disponibilização de espaços físicos propícios às reuniões de trabalho na sede da instituição.

Nesse contexto, foram seis meses de negociação complexa entre o MPMG, a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), o Ministério Público Federal (MPF), o Município de Barão de Cocais e a VALE S.A., ao final da qual as instituições de Justiça celebraram com a mineradora e o município, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), acordo para a compensação e a reparação integral pela Vale S.A dos danos causados pela elevação dos níveis de emergência da barragem Sul Superior da Mina de Gongo Soco.

Diante da complexidade do caso concreto, considerando a diversidade de bens, direitos e pessoas lesadas pela ação da mineradora, durante as tratativas na busca pela resolução consensual das referidas ações, a interlocução não apenas entre as instituições de Justiça, mas também entre elas e os atingidos, foi ponto essencial para ampliar, no caso concreto, a legitimidade democrática do Ministério Público na defesa dos direitos e interesse daquela coletividade, além dos direitos difusos envolvidos, notadamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por meio do acordo construído e levado à homologação no CEJUSC de Segunda Instância em 18 de novembro de 2023, a Vale S.A. se comprometeu a executar o Plano de Reparação e Compensação Integral pelos danos socioambientais difusos e coletivos, estimado em R\$ 527.531.926,14, dividido nos seguintes eixos: Plano de Compensação e Desenvolvimento de Barão de Cocais; Programa de Transferência de Renda; Turismo e Cultura; Segurança; Fortalecimento do Serviço Público Municipal; e Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas.

Dentro do acordo construído, além das medidas de reparação e compensação, foram implementadas medidas preventivas para evitar a ocorrência de desastres futuros, como melhorias no sistema de resposta municipal em caso de enchentes ou acionamento do PAEBM.

3. ACESSO À JUSTIÇA E O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

O acesso à justiça está inserido entre os valores fundamentais da democracia e, portanto, deve ser garantido a todos. Entretanto, não pode ser compreendido apenas como direito a acesso ao Poder Judiciário. Ao contrário, com a terceira onda renovatória de acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), consagrou-se a compreensão de que o Poder Judiciário não é o único caminho para a solução dos litígios, prestigiando-se os meios alternativos de solução de conflitos, que, em diversos casos, podem oferecer soluções mais efetivas, céleres, implementáveis e justas.

Nesse sentido, o direito fundamental de acesso à justiça não se confunde com o direito ao processo judicial como fim em si mesmo; em verdade, diz respeito ao direito de acesso a todos os mecanismos que viabilizam a efetivação dos direitos postos na ordem jurídica, à luz da realidade social.

Não há como pensar no Direito, hoje, sem pensar no acesso a uma ordem jurídica adequada e justa. Direito sem efetividade não tem sentido. Da mesma forma, não há democracia sem acesso à justiça, que é o mais fundamental dos direitos, pois dele, como manifestaram Mauro Cappelletti e Bryant Garth, é que depende a viabilização dos demais direitos. Com efeito, a problemática do acesso à justiça é, atualmente, a pedra de toque de reestruturação da própria ciência do Direito.

O estudo do acesso à justiça pressupõe a compreensão dos problemas sociais. Não é mais aceitável o enfoque meramente dogmático-formalista. Cappelletti, um dos estudiosos mais autorizados a falar sobre a matéria, esclarece que o dogmatismo jurídico é uma forma degenerativa do positivismo jurídico, que conduziu a uma simplificação irrealística do próprio Direito ao seu aspecto normativo, deixando de lado outros valores não menos importantes, relacionados aos sujeitos, às instituições, aos procedimentos, aos deveres e responsabilidades das partes, dos juízes e dos próprios juristas. (Almeida, 2014, p. 76-77)

O Ministério Público tem a missão constitucional e institucional de funcionar como mecanismo estatal capaz de garantir o acesso à justiça aos cidadãos que porventura tenham seus direitos ameaçados ou lesados, considerando as desigualdades sociais, econômicas, culturais, regionais, entre outras.

Nesse contexto, a concepção de Ministério Público resolutivo surgiu para diferenciar a atuação tradicional da instituição, que se operava integralmente através da atuação do Promotor de Justiça perante o Poder Judiciário como autor de ações ou interveniente (Ministério Público demandista), em contraponto ao poder-dever de atuar independente do Poder Judiciário atribuído à instituição após o advento da Constituição Federal de 1988 e de diversas legislações infraconstitucionais que ampliaram os instrumentos de atuação extrajudicial da Instituição.

Dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart sustenta que existem dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados³¹. O Ministério Público resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. (ASSAGRA, 2014, p. 80)

Ao tratarem da possibilidade de autocomposição nos processos coletivos e da Resolução nº 179 do CNMP sobre o termo de ajustamento de conduta, Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr. (2021, p. 386) afirmam que

A Resolução supõe que a interpretação e aplicação do direito ao caso concreto exige a atividade proativa do Ministério Público, que deve buscar, sempre, a interpretação das fontes e a aplicação do Direito em consonância com o art. 926 do CPC [...]; além disso, pressupõe que, na hipótese de impossibilidade de recuperação integral *in natura* dos prejuízos causados ou de atingimento de resultado prático equivalente à tutela específica, os danos podem ser reparados por meio de medidas mitigatórias, compensatória ou indenizatórias, inclusive cumulativamente, para atender o fim da reparação integral.

A Resolução n. 118 do CNMP, que trata sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, é imperiosa ao estabelecer que o acesso à justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais.

No mesmo sentido, a Carta de Brasília dispõe que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à justiça, sendo um deles o sistema de acesso à justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais (art. 5.º, XXXV, da CR/1988), e o outro o sistema de acesso à justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas.

Assim, no contexto do neoconstitucionalismo, o Ministério Público deve ser compreendido como agente estatal capaz de garantir o acesso à justiça de forma mais ampla, não só pelo ajuizamento de ações, mas via todos os instrumentos disponibilizados para a sua atuação, inclusive no âmbito extrajudicial ou após a judicialização, como no caso concreto. Vejamos:

Dentre os fins permanentes do Estado, inclui-se o de manter a ordem e a paz social. Para tanto, o Estado regula a convivência dos indivíduos por meio do direito objetivo, que é a manifestação da sua vontade incontestável, imposta por força da soberania.

De um lado, portanto, o Estado edita o direito objetivo, como decorrência da soberania que lhe é imanente. De outro lado, entretanto, não se contenta o Estado, nem poderia fazê-lo, com a edição da norma jurídica. Sabe que é necessário assegurar a eficácia da norma no campo social. Desta forma, o Estado também fiscaliza e garante o cumprimento das leis que editou.

Embora haja incontáveis violações à lei todos os dias, em regra predomina no meio social o cumprimento espontâneo da norma jurídica: em seu dia a dia, a notável maioria das relações das pessoas dá-se com respeito aos principais direitos recíprocos. Entretanto, por força das também muito numerosas situações de violação à ordem jurídica, o Estado cuida de dispor sobre as consequências da inobservância de seu direito objetivo. Essa possibilidade traz indissociável a noção de coercibilidade. Em outras palavras, o que caracteriza a norma jurídica é a qualidade de estar seu cumprimento garantido pela força do Estado.

[...]

Pois justamente para preservar aqueles valores democráticos de que vimos falando, e ainda para assegurar um adequado equilíbrio tanto na fase pré-processual como dentro da própria relação processual, é que surge o papel do Ministério Público, instituição estatal dotada de autonomia e independência funcionais. Destinado constitucionalmente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público brasileiro tem não apenas a iniciativa de algumas ações, como também a intervenção noutras tantas delas.

Longe, porém, de um papel apenas destinado a colaborar com a prestação jurisdicional do Estado seja como órgão agente, seja como órgão interveniente, o ofício do Ministério Público desenvolve-se também na esfera extrajudicial, até mesmo numa atividade cautelar, ora com o fim de preparar a propositura das ações de sua iniciativa, ora para compor interesses inter volentes e até obviar o acesso à jurisdição.

[...]

Um dos mais expressivos canais pelos quais o Ministério Público contribui para o acesso à Justiça foi-lhe conferido pela Constituição de 1988, que lhe cometeu o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nela assegurados, podendo promover as medidas necessárias à sua garantia (MAZZILLI, 2013, p. 31-48).

Quando se trata da tutela dos interesses de pessoas atingidas por desastres ambientais – terminologia usada pelo art. 2.º, XIV, da Lei n.º 12.334/2010 –, esses instrumentos são ainda mais importantes pela complexidade da atuação ministerial, que compreende desde o simples atendimento ao público, até a realização de audiências públicas para conhecimento e verificação da existência das principais demandas coletivas e difusas, passando pela realização e participação nas diversas reuniões com outros interlocutores interessados e com a rede municipais de atendimento, além do causador do dano.

Todos esses instrumentos utilizados pelo Ministério Público precisam ser compreendidos como mecanismos que garantem o acesso à justiça de forma ampla, ou seja, “acesso a uma ordem jurídica adequada e justa” (ALMEIDA, 2014).

Nesse contexto, em que o acesso à justiça passa a ser método de pensamento com conceito ampliado, no sentido de se constituir o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todo meio legítimo de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos, amplamente considerados, tem-se que o Ministério Público, em razão da sua função constitucional (arts. 127 e 129 da CF), passa a possuir a natureza jurídica de Instituição do Acesso à Justiça, ao lado do Poder Judiciário e de outras Instituições que formam a garantia constitucional de acesso à justiça. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao inserir o Ministério Público no Título IV, Capítulo IV – “Das Funções Essenciais à Justiça”, confirma essas assertivas (ALMEIDA, 2014, p. 78).

Essa perspectiva do Ministério Público revela grande protagonismo da atuação ministerial, na medida em que caberá aos Promotores de Justiça a utilização de todos os instrumentos disponíveis para compreensão da complexidade existente na tutela das pessoas atingidas, do meio ambiente, da saúde, do patrimônio histórico-cultural a ser garantida via resolução extrajudicial, ou, não sendo possível, por intermédio da judicial.

Aliás, mesmo quando a demanda já está judicializada, é desejável que sejam voltados esforços para solução consensual do litígio, o que ocorreu no caso presente. Nesse ponto, vale lembrar que o Código de Processo Civil de 2015, em seu art. 3.º, determina expressamente que “o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e, ainda, prevê que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Como se depreende dos ensinamentos supra e em consonância com o quanto já exposto acima, a atuação resolutiva não exclui a hipótese do ajuizamento de medidas judiciais, mas amplia a perspectiva de atuação do membro do Ministério Público na esfera extrajudicial e busca difundir uma forma muito mais ampla de concepção da própria instituição, forjada a partir da Constituição Federal de 1988.

Certo, portanto, que, em litígios de grande complexidade, como o caso em análise, o Ministério Público deve assumir postura proativa e, até mesmo, criativa na tutela de direitos difusos e coletivos, com vistas à reparação integral dos danos difusos e coletivos. Não por menos, entre os valores que norteiam a atuação do Ministério Público de Minas Gerais, estão os da resolutividade, da eficiência e da inovação.

A garantia efetiva dos direitos das pessoas atingidas perpassa por todos esses desafios, seja no aspecto difuso, coletivo ou individual homogêneo, de sorte que a complexidade constatada pelo Promotor de Justiça não poderá ser enfrentada unicamente através da atuação demandista, sob pena de se multiplicarem ações civis públicas que não são resolvidas em tempo hábil para garantir a eficácia da norma protetiva no campo social.

No caso da barragem Sul Superior, da Mina de Gongo Soco, o processo de autocomposição visou à integral reparação dos danos ambientais e socioeconômicos causados pelo acionamento do nível de emergência da estrutura e consequente necessidade de evacuação, exigindo ações de recuperação, reparação e compensação financeira.

4. DESAFIOS

Para seguirmos uma linha de aprendizado permanente e de constante evolução, mister destacar os múltiplos desafios da autocomposição no caso concreto, para refletir sobre eles.

O primeiro - e talvez maior - desafio enfrentado no caso concreto foi o de encontrar espaço de consenso diante da pluralidade de interesses envolvidos e das posições dos sujeitos da negociação.

Os danos socioambientais ocasionados pela emergência da Barragem Sul Superior e suas consequências incluem lesões a bens naturais e culturais de titularidade difusa, a bens de ordem material e imaterial pertencentes às comunidades diretamente atingidas, e a diminuição da qualidade de vida e valores de segurança e tranquilidade – em diferentes níveis – das comunidades diretamente atingidas (ZAS), dos ribeirinhos (ZSS) e de toda a cidade, além de prejuízos econômicos diversos.

Trata-se, segundo a doutrina de Edilson Vitorelli, de um litígio coletivo irradiado, ou seja, de alta complexidade e conflituosidade:

Nos litígios irradiados, tanto a conflituosidade, quanto a complexidade, são elevadas. Será difícil antever os contornos mais adequados para a tutela do direito material, uma vez que a realidade é alterada de diversas maneiras. O litígio é policêntrico e suas características se alteram com o passar do tempo e com o próprio desenvolvimento do processo¹. As características não uniformes da lesão implicam elevadas dificuldades para apreender o modo como a sua reparação pode ser realizada. Além disso, o fato das pessoas serem afetadas com gravidade, de modos diferentes e sem vínculo de solidariedade entre si enseja elevado potencial de desacordo entre elas, quanto a condução e ao resultado desejável do processo.

[...]

Se os diversos subgrupos são impactados de modos e intensidades distintas, o desafio é hierarquizar essas situações, para definir aquelas que devem merecer mais ou menos atenção no processo. Em um cenário de elevada complexidade, em que, dificilmente o ordenamento jurídico será capaz de dar uma resposta adequada a todos os aspectos do litígio, é importante evitar que elementos periféricos sejam priorizados sobre outros, mais importantes.

Nesse contexto, os integrantes da sociedade não titularizam o direito coletivo em idêntica medida, mas em proporção à gravidade da lesão que experimentam. Gráficamente, a lesão é como uma pedra atirada em um lago, causando ondas de intensidade decrescente, que se irradiam a partir de um centro. Quanto mais afetado alguém é por aquela violação, mais próximo está desse ponto central e, por essa razão, integra, com maior intensidade, a sociedade elástica das pessoas atingidas pelo prejuízo, titulares do direito violado. (VITORELLI, 2022, p. 97-98)

Outro ponto importante a ser considerado é que, no caso, os interesses das partes envolvidas diretamente na negociação eram divergentes em certa medida, até mesmo no bloco denominado ‘Poder Público’, considerando que participaram das tratativas o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública do Estado de Minas e o Município de Barão de Cocais.

No Ministério Público do Estado de Minas Gerais, houve o envolvimento e a participação dos Promotores e Procuradores de Justiça Naturais, da Coordenadoria Regional da Bacia do Rio Doce, da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde da Macrorregião Sanitária Centro (CRDS-Centro), da Coordenadoria Estadual de Patrimônio Histórico-Cultural e da Procuradoria-Geral de Justiça Institucional.

Outro ponto de atenção relevante é que, em se tratando de caso complexo envolvendo atividade minerária, houve a necessidade de obtenção, compreensão e aplicação de uma variedade de informações técnicas e jurídicas, ao mesmo tempo em que há, por parte da instituição, limitação legal na contratação de pessoas/ serviços para a detalhada análise técnica dessas informações.

Esse desafio não é enfrentado pelo setor privado, que tem alto poder econômico, sem limitação de contratação de técnicos e advogados não só para a análise, mas também para a produção de material. Na área pública, diante da abrangência de atribuições, é difícil/inviável a designação de órgãos de execução para atuação com exclusividade em casos complexos, mesmo que por tempo determinado.

Por fim, há o desafio de garantir nas tratativas a participação direta de representantes legítimos das comunidades atingidas.

Como se sabe, a participação popular é valor caro a toda a nossa ordem democrática. No caso da tutela de direitos coletivos, a interlocução com a sociedade é muito importante para aferição da real dimensão das lesões aos diversos direitos tutelados pelo Ministério Público (meio ambiente, saúde, cultura, habitação, dignidade da pessoa humana, defesa dos animais, etc.), bem como para verificação dos anseios reparatórios dos grupos envolvidos – informações que, além de serem subsídios para a instrução dos respectivos procedimentos e processos, permitem uma atuação mais qualificada do Parquet à luz da realidade social.

No caso em apreço, além da dificuldade já apontada com relação à pluralidade de titulares dos direitos lesados e a existência de subgrupos, outro ponto que tornou a busca pelo diálogo mais desafiadora foi a necessidade de conciliá-la com o caráter sigiloso de algumas informações. Isso porque a Lei 13.140/2015 estabelece que a mediação será orientada pelo princípio da confidencialidade, entre outros, o que impossibilita a participação direta dos atingidos na mesa de negociações e a apresentação a eles, sem intermediação, das cláusulas produzidas e em negociação.

5. APRENDIZADO

A solução encontrada no caso concreto foi customizada, como deve ser, já que cada desastre é único e provoca uma série de efeitos sistêmicos, não lineares. Ademais, os desastres necessitam de atuação compartilhada de Instituições competentes, e, como ensina Délton Winter de Carvalho, a delimitação de competências é relevante, mas não deve engessar os processos de tomada de decisão.

As informações e demandas são interdisciplinares e, por tal motivo, o Ministério Público se encontra como o agente de estado legitimado para atuar em todas as áreas de direitos difusos e coletivos, no âmbito judicial ou extrajudicial.

Foi necessário, num primeiro momento, identificar as partes e os respectivos interesses. Não somente as partes que compuseram a mesa de negociação propriamente dita, mas, também, todos os interessados envolvidos - sejam atingidos (pessoas físicas e jurídicas), organizações ambientais e sociais, *stakeholders* - para que pudessem contribuir de forma sistematizada para o avanço das negociações.

A partir disso, passou-se a estabelecer uma comunicação e cooperação entre todas essas partes interessadas, para a compreensão das necessidades e perspectivas de cada grupo, para a construção de confiança entre os envolvidos, e para a busca de soluções mutuamente aceitáveis, de forma transparente.

Experimentamos, na prática, a importância de uma cultura forte e avançada de resolutividade na Instituição, que deu espaço e incentivo aos membros para buscar ativamente a autocomposição no caso. Destacado, do mesmo modo, o papel dos Centro de Apoio Operacionais, que, contando com equipe própria e atuando ao lado dos Promotores e Procuradores Naturais, viabilizaram a coleta de subsídios técnicos e a produção de material qualificado.

Foi imprescindível a articulação realizada pela Procuradoria-Geral de Justiça Institucional com o intuito de estabelecimento de uma coordenação interna e, também, interinstitucional. Essa articulação teve como função determinante a assunção de uma posição de protagonista e articulador no estabelecimento das premissas do possível acordo, da organização do fluxo dos trabalhos, da indicação de prioridades e limites das negociações, além do estabelecimento de valores.

Por meio da Plataforma Semente, foi selecionado um projeto junto ao Terceiro Setor, nos termos do art. 39, §2º, IV, do Ato CGMP nº 2, de 17 de abril 2023, para escuta qualificada dos atingidos pelo acionamento do Plano de Ação de Emergência da Barragem Sul Superior, que integra a Mina Gongo Soco, executado nos meses de julho a setembro de 2023, com a finalidade de subsidiar as tratativas ocorridas no âmbito do MPMG.

O projeto foi executado em três vertentes, quais sejam, i) pesquisa de danos, pendências negociais e demandas por reparação integral; ii) relacionamento e comunicação com os atingidos; acompanhamento e iii) participação de atividades referentes ao acordo.

Na primeira vertente, foram realizadas 55 entrevistas individuais semiestruturadas no espaço de convivência da própria comunidade ou nas residências das pessoas atingidas; (seguidas de sete entrevistas após a emissão do relatório Técnico Preliminar que foi disponibilizado para as Instituições de Justiça); entrevistas aos advogados representantes dos atingidos e integrantes das associações de maior representatividade local, e do Poder Público Municipal; escutas coletivas por meio de grupos focais com a finalidade de dialogar, identificar danos coletivos, esclarecer sobre o processo de negociação; análise de documentos (62 atas de reuniões e Relatório Técnico anteriormente produzido).

No que se refere ao relacionamento e comunicação com os atingidos, foram realizadas reuniões com as lideranças comunitárias (formais e informais), para compreensão inclusive dos danos individuais; reuniões públicas com os atingidos, para fazer a interlocução acerca do que estava sendo debatido na mesa de negociações e as devolutivas das IJs; construção do FAQ - Perguntas Frequentes com a finalidade de disponibilizar informação em linguagem simples, clara e acessível.

Com relação ao acompanhamento e participação de atividades referentes ao acordo, a entidade escolhida acompanhou reunião presencial entre instituições de Justiça, Município de Barão de Cocais e atingidos; acompanhamento das lideranças comunitários, da Defesa Civil Municipal e representantes da empresa à barragem Sul Superior, na Mina Gongo Soco; acompanhamento da reunião entre os atingidos e a Comissão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; acompanhamento da audiência pública realizada pela Defesa Civil municipal com relação ao acesso à Vila Gongo; e, por fim, a reunião com as instituições de Justiça para apresentação dos dados coletados em campo para subsidiar o acordo.

Ao final, foi apresentado o relatório técnico final, denominado “Pesquisa com Atingidos pela Barragem Sul Superior”, com os resultados acerca das perdas da residência, do trabalho e renda, do lazer, do vínculo com os animais, do modo de vida, bem como da identificação dos danos moral, social, cultural, além dos impactos gerados nos serviços públicos como um todo, em especial, na saúde, na educação, no transporte e, por fim, o aumento dos custos das despesas corriqueiras, com acréscimo de despesas com honorários advocatícios.

Foi uma maneira criativa de possibilitar a construção coletiva, mesmo sem a participação direta das pessoas atingidas na mesa de negociações, mas sendo possível a indicação de inputs e prioridades elencadas pela própria comunidade a fim de que o acordo possuísse legitimidade social. Dessa forma, foi possível estabelecer uma comunicação efetiva e transparente com a população atingida acerca dos debates estabelecidos na mesa de negociações.

6. CONCLUSÕES

Em que pese a atuação do Ministério Público na tutela dos interesses do meio ambiente não ser novidade na prática cotidiana das Promotorias de Justiça, seja nos órgãos de execução, seja nas coordenadorias de Bacia, surpreende o inegável o crescimento vertiginoso de demandas nessa área de atuação ministerial. Acompanha o crescimento das demandas o de sua complexidade, exigindo correspondente aplicação para garantia da tutela dos interesses sociais.

Para além da obrigatoriedade legal, é importante observar que a forma de atuação dos grandes empreendimentos, bem como as espécies de danos e impactos ocasionados, mudaram de sobremaneira a forma de impacto gerado no cotidiano e modo de vida das comunidades no século XXI. Em se tratando de impactos gerados pela mineração, mais ainda, em razão dos dois rompimentos que assolaram o nosso Estado.

Assim, em matéria socioambiental, além de buscar a salvaguarda de direitos fundamentais, cabe ao Promotor de Justiça atuar com vistas a garantir o pleno acesso das pessoas atingidas à políticas públicas diferenciadas, não apenas quanto à garantia do mínimo existencial, mas também quanto às políticas de saúde física e mental, educação, cultura, esporte, lazer, profissionalização, trabalho, habitação e transporte, em razão das alterações dos modos de vida e cotidiano trazidos pelos impactos e danos gerados pelos grandes empreendimentos.

A presente reflexão pretende, a partir da análise do caso concreto, discutir o papel do Promotor de Justiça como agente protagonista e indutor do fortalecimento junto às redes de proteção e de interlocução através dos mecanismos autocompositivos e das práticas restaurativas para lidar com novos conflitos ambientais, de forma a garantir às pessoas atingidas o acesso à justiça através da atuação resolutiva do Ministério Público e a concretude dos direitos fundamentais expostos no texto constitucional.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação Social. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, n. 53, 2014, p 65-115. Disponível em <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-53/artigo-das-pags-65-115>. Acesso em 11 de julho de 2024.

BADINI, Luciano. O Ministério Público e a resolução consensual de conflitos. In Revista do Ministério Público de Minas Gerais - Edição Autocomposição, 2018, p. 60-68. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/data/files/D8/73/45/9C/E744A7109CEB34A7760849A8/autocomp-mpmg-web.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 11 de julho de 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Mineração. Resolução AMN n.º 95, de 7 de fevereiro de 2022. Brasília: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/legislacao/resolucao-no-95-2022.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP n.º 118, de 26 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução CNMP n.º 179, de 1.º de dezembro de 2014. Brasília: 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília: 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015. Acesso em 11 de julho de 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Délton Winter de. Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos desastres. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2013.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Curso de direito processual civil - v. 4: processo coletivo. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. In: A marcha do processo. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2000.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e democracia: teoria e prática. São Paulo: Editora de direito, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 27. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10. ed.

ROSENVALD, Nelson. Dano Moral Coletivo. São Paulo: Foco, 2018.

VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 77, jul./set. 2020, p. 93-118. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em 11 de julho de 2024.

REIS, Ludimila Costa. A construção de consenso em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas. Belo Horizonte: 2018. Disponível em https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B5C-N2T/1/tese_ludmila_costa_reis.pdf. Acesso em 11 de julho de 2024.