

ÁREA III: DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL COLETIVO

**TÍTULO: FORTALECIMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS *UT UNIVERSI* COMO ESTRATÉGIA DE REPARAÇÃO EM DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS: UM MODELO A SER ADOTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

**AUTOR:** Leonardo Castro Maia - Procurador de Justiça

**SÍNTESE DOGMÁTICA**

O fortalecimento dos serviços públicos de fruição coletiva (*ut universi*) – notadamente os de saúde, saneamento básico, segurança pública, mobilidade, educação e proteção do meio ambiente – constitui estratégia juridicamente adequada, socialmente eficaz e institucionalmente recomendável para a reparação de danos coletivos em desastres socioambientais de grande intensidade, quando há coletividade indeterminável de pessoas atingidas. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve adotar, em suas negociações, acordos, termos de compromisso e ações civis públicas vinculadas a desastres, o princípio do fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz central de reparação dos danos coletivos, difusos e de titularidade indeterminável, devendo tal princípio orientar a interpretação, a integração e o preenchimento de lacunas nos instrumentos de reparação celebrados pelo MPMG.

**FUNDAMENTAÇÃO**

**1. Introdução**

Os desastres socioambientais de grande intensidade – como os rompimentos das barragens de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) – produzem danos de natureza e extensão absolutamente inestimáveis, comprometendo interesses públicos, privados, difusos, coletivos e individuais. Nesse cenário, apresenta-se um desafio de ordem jurídica e prática que desafia os instrumentos tradicionais de reparação civil: como reparar os danos causados a uma coletividade de pessoas indetermináveis, cujo número sequer pode ser precisado?

A experiência construída pelo MPMG no Acordo Judicial de Brumadinho, celebrado em 4 de fevereiro de 2021 e homologado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sinaliza uma resposta: o fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* e o investimento em infraestrutura como um modelo de reparação coletiva capaz de produzir um legado compensatório duradouro à sociedade difusamente considerada.

Este trabalho propõe que tal modelo seja erigido a princípio de atuação do Ministério Público, aplicável a todos os desastres socioambientais em que haja coletividade indeterminável de atingidos.

**2. A Insuficiência dos Instrumentos Tradicionais de Reparação Diante de Coletividades Indetermináveis**

A responsabilidade civil conta, em regra, com a identificação dos sujeitos lesados e a mensuração dos danos sofridos, considerando os mais intuitivos e atemporais princípios de Direito, a exemplo das ideias de viver honestamente (*honeste vivere*), não lesar outrem (*alterum non laedere*) e dar a cada um o que lhe é devido (*suum cuique tribuere*). Nos desastres de grande intensidade, contudo, essa equação não se resolve facilmente: os impactos atingem número indeterminável de pessoas – consumidores de água, usuários de serviços de saúde, populações ribeirinhas, comunidades rurais, pescadores, agricultores – cujos danos individuais se entrelaçam inextricavelmente com os danos coletivos e difusos.

Nesse contexto, a opção por indenizações individuais para toda a coletividade – além de frequentemente inviável – corre o risco de diluir os recursos da reparação, impedindo a associação entre os valores pagos e a ideia de compensação pelo desastre. A experiência do desastre de Mariana demonstrou os percalços de uma estrutura-meio excessivamente burocrática, como a Fundação Renova, que gerou controvérsias e insatisfações entre atingidos, órgãos públicos e as próprias empresas responsáveis.

Diante disso, a doutrina do direito coletivo aponta para a necessidade de mecanismos que atendam à "conflituosidade irradiada" dos grandes desastres (Vitorelli, 2016), permitindo contemplar o maior número possível de pessoas e combinar mecanismos de controle e acompanhamento eficazes.

**3. Os Serviços Públicos *Ut Universi* como Instrumento de Reparação de Danos Coletivos**

Os serviços públicos *ut universi* – aqueles prestados à coletividade em geral, de forma indivisível, sem usuário determinado, como o serviço de abastecimento de água, a saúde pública, a segurança, a educação e a proteção ambiental – têm por finalidade precípua a satisfação das necessidades essenciais e secundárias da coletividade (Meirelles, 2016; Carvalho Filho, 2017). Por sua natureza, são fruídos por toda a sociedade, independentemente da identificação de seus usuários individuais, o que os torna instrumentos naturalmente aptos a reparar danos sofridos por coletividades indetermináveis.

A noção de qualidade de vida é intimamente relacionada à ideia de satisfação das necessidades das pessoas e à implementação de políticas públicas (Feu, 2005). Os desastres de grande intensidade comprometem diretamente

essa qualidade de vida, sobrecarregando as estruturas dos serviços públicos e deteriorando as condições de vida das populações atingidas. Fortalecê-los representa, portanto, uma resposta direta e proporcional à natureza do dano sofrido pela coletividade.

Do ponto de vista constitucional, o próprio texto da Constituição Federal reconhece a essencialidade dos serviços de relevância pública, ao confiar ao Ministério Público a atribuição de "*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*" (art. 129, II, da CF). Essa previsão projeta sobre o MPMG não apenas a tutela reativa desses serviços, mas também uma tutela ativa e propositiva, notadamente em contextos de desastre.

#### **4. O Precedente do Acordo de Brumadinho e a Consolidação do Modelo**

O Acordo de Brumadinho consolidou o fortalecimento dos serviços públicos como um modelo de reparação coletiva de precedente histórico no Direito brasileiro. Além de um robusto programa de transferência de renda – com R\$ 4,4 bilhões distribuídos diretamente às pessoas atingidas (Anexo I.2 do Acordo) –, o instrumento estabeleceu o fortalecimento dos serviços públicos como princípio de interpretação e integração de todo o acordado, além de destinar recursos específicos para sua implementação:

- **Anexo IV** – Fortalecimento dos serviços públicos: R\$ 3.650.000.000,00 (três bilhões e seiscentos e cinquenta milhões de reais);
- **Anexo III** – Programa de Mobilidade: R\$ 4.950.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos e cinquenta milhões de reais);
- **Anexo II.3** – Segurança Hídrica: R\$ 2.050.000.000,00 (dois bilhões e cinquenta milhões de reais), destinados a intervenções para garantir o abastecimento da RMBH.

O fortalecimento dos serviços públicos como princípio interpretativo do acordo revelou-se fundamental também para a superação de dificuldades surgidas no cumprimento das obrigações, permitindo a conversão de obrigações de fazer em obrigações de pagar, sempre orientadas pelo objetivo de fortalecer os serviços à coletividade.

A distribuição de recursos para os 853 municípios mineiros – com aplicação nas categorias de mobilidade e fortalecimento dos serviços públicos (Anexo V da Lei Estadual nº 23.830/2021) – demonstrou a viabilidade da descentralização dos recursos de reparação, com controle pelo Tribunal de Contas e pelo MPMG, sem diluição do nexo entre os recursos e a compensação pelo desastre.

#### **5. Pressupostos Jurídicos e Convergência com o Ordenamento**

O modelo proposto encontra ampla convergência com o ordenamento jurídico vigente:

**a) Direito Constitucional:** O art. 225 da CF assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Os serviços públicos *ut universi* são instrumentos de concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF – saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento – que são diretamente afetados pelos desastres socioambientais.

**b) Responsabilidade Civil Ambiental:** A responsabilidade objetiva por dano ambiental (art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981) e o princípio da reparação integral autorizam que a reparação dos danos difusos se dê por mecanismos que beneficiem a coletividade como um todo, não necessariamente mediante indenização individual de cada atingido.

**c) Ação Civil Pública:** A Lei nº 7.347/1985 prevê expressamente a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor difuso ou coletivo, podendo a condenação ser revertida ao Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (art. 13) ou assumir a forma de obrigações de fazer e não fazer, sendo este o espírito que orienta o fortalecimento dos serviços públicos como modalidade de reparação.

**d) Política Nacional de Saneamento Básico:** Os princípios da universalização do acesso, segurança, qualidade, regularidade e continuidade dos serviços (art. 2º da Lei nº 11.445/2007) foram diretamente afetados pelos desastres de Brumadinho e Mariana, justificando o investimento em infraestrutura hídrica e de saneamento como medida de reparação.

**e) Política Nacional de Proteção e Defesa Civil:** A PNPDEC (Lei nº 12.608/2012) estabelece como objetivos a redução de riscos de desastres e a incorporação da redução de vulnerabilidades nas políticas públicas (art. 8º), convergindo com a lógica do fortalecimento dos serviços como mecanismo de reparação e, simultaneamente, de prevenção de novos desastres.

**f) Política Nacional de Recursos Hídricos:** A Lei nº 9.433/1997 tem como objetivos a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos e a garantia da disponibilidade de água às presentes e futuras gerações (art. 2º), objetivos convergentes com as ações de segurança hídrica previstas no Acordo de Brumadinho.

#### **6. O Papel Institucional do MPMG e a Criação do NUCARD**

O MPMG criou, por meio da Resolução PGJ nº 6/2025, o Núcleo de Acompanhamento de Reparções por Desastres (NUCARD), com atribuição específica de acompanhar os processos de reparação decorrentes dos desastres de Mariana e Brumadinho. A criação do NUCARD expressa a maturidade institucional do MPMG no trato das questões de reparação de desastres e projeta a necessidade de uma política institucional clara para orientar a atuação do Órgão em futuras negociações e litígios decorrentes de desastres socioambientais.

A sistematização do modelo de fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz institucional do MPMG – a ser aplicada em negociações, acordos e ações judiciais – é o passo necessário para consolidar a experiência de Brumadinho como precedente replicável, dotando a Instituição de um referencial técnico-jurídico coerente para os desafios que inevitavelmente surgirão com os crescentes riscos de desastres associados às mudanças climáticas e à atividade industrial.

## CONCLUSÃO

Com fundamento nos argumentos expostos, propõe-se a aprovação da seguinte conclusão:

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve sempre considerar a adoção, em suas negociações, acordos, termos de compromisso e ações civis públicas vinculadas a desastres socioambientais de grande intensidade, do princípio do fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz central de reparação dos danos coletivos, difusos e de titularidade indeterminável, devendo tal princípio:

**I** – orientar a proposição, a interpretação, a integração e o preenchimento de lacunas nos instrumentos de reparação celebrados pelo MPMG;

**II** – fundamentar a exigência, pelo MPMG, de que os acordos e instrumentos de reparação de desastres destinem recursos de reparação coletiva ao fortalecimento de infraestrutura e serviços públicos nas comunidades e regiões atingidas, de modo a beneficiar a coletividade indeterminável de pessoas afetadas e produzir um legado compensatório duradouro;

**III** – nortear a conversão de obrigações de reparação cujo cumprimento direto se mostre inviável, preferencialmente em obrigações (de fazer ou de pagar) destinadas ao fortalecimento de serviços públicos *ut universi*, a exemplo os serviços de saúde, saneamento básico, segurança, mobilidade, educação e proteção ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

- CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Grupo Gen - Atlas, 2017.
- CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.
- FEU, R. A noção de qualidade de vida: uma revisão. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América, Universidade de São Paulo*. Acesso, v. 6, n. 01, 2005.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- SOARES JÚNIOR, J.; MAIA, L. C.; PINTO, C. E. F. Acordo de Brumadinho: infraestrutura e fortalecimento do serviço público como estratégias de reparação em desastres de grande intensidade. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas – Aspectos Doutrinários*. Brasília: CNMP, 2023. p. 539-549.
- VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 6º, 129, II, 225.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Art. 14, §1º.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Ação Civil Pública). Art. 3º, 11 e 13.
- BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos). Art. 2º.
- BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Política Nacional de Saneamento Básico). Art. 2º.
- BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil). Art. 8º.
- MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 23.751, de 17 de dezembro de 2020. Art. 17.
- MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 23.830, de 28 de julho de 2021. Anexo V.
- MINAS GERAIS. Resolução PGJ nº 6, de 7 de fevereiro de 2025 (Cria o NUCARD).
- TJMG. Acordo Judicial de Reparação dos Danos Socioambientais e Socioeconômicos do Desastre de Brumadinho. Processo SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000. Celebrado em 4 de fevereiro de 2021.
- UNDRR. *Disaster*. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>. Acesso em: 25 set. 2022.