

# artigos acadêmicos

## DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO FISCALIZATÓRIA: ACIDENTALIDADE PROVOCADA PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE BRUMADINHO<sup>2</sup>

### *OF THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR FISCALATORY OMISSION: ACCIDENTALITY CAUSED BY THE BREAKAGE OF BRUMADINHO BARRAGE*

Renata Martins de Souza<sup>3</sup>  
Edimur Ferreira de Faria<sup>4</sup>

#### RESUMO

O presente artigo resulta de pesquisa que teve por objetivo investigar a possibilidade de responsabilização civil do Estado no caso do rompimento das barragens de rejeitos 1, 4 e 4A da Mineradora Vale S.A., na Mina do Feijão, no Município de Brumadinho/MG. O método utilizado foi o descritivo e exploratório. A hipótese proposta foi a de que a União e o Estado de Minas Gerais são, em tese, civilmente responsáveis solidariamente pelos danos causados, mas, que no caso em tela, a responsabilidade civil de ambos é subsidiária, considerando que a Vale reconheceu ser ela responsável pelos danos decorrentes do rompimento de suas barragens. A metodologia consistiu em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e a legislação pertinente. Após identificadas as causas, consequências e apontadas as falhas do responsável primário pela tragédia, examinou-se a teoria da responsabilidade civil do Estado, por danos extracontratuais, visando demonstrar que assim como a empresa mineradora exploradora de barragens, os entes federativos podem ser corresponsáveis pela ocorrência dos danos e pela reparação pecuniária às respectivas vítimas, se foram negligentes ao licenciar e fiscalizar a construção e operação das barragens. A conclusão é que a hipótese se confirmou.

**PALAVRAS-CHAVE:** rompimento de barragem de mineração; tragédia humana, ambiental e socioeconômica; responsabilidade do Estado por omissão.

#### ABSTRACT

The present article results from a research that had the objective of investigating the possibility of State civil responsibility in the case of the rupture of the tailings

<sup>2</sup> Artigo originalmente publicado na A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 19, n. 78.

<sup>3</sup> Doutoranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil), Professora da Graduação em Direito da Rede Doctum, Defensora Pública do Estado de Minas Gerais. Mestre em Teoria do Direito. E-mail: renata.souza@defensoria.mg.def.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-4639>

<sup>4</sup> Professor da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito (mestrado e doutorado) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil), ex-Diretor da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas, ex-Diretor da Escola de Contas e Capacitação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ex-Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo, Doutor e Mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: edimurfaria@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6494-628X>

dams 1, 4 and 4A of Mineradora Vale S.A., in the Mine of Feijão, in the Municipality of Brumadinho/MG. The descriptive and exploratory method was used. The hypothesis proposed was that the Union and the State of Minas Gerais are, in theory, civilly liable jointly and severally for the damages caused, but, in the present case, their civil liability is subsidiary, considering that Vale acknowledged that it was responsible for the damages resulting from the rupture of its dams. The methodology consisted of bibliographical research, case law and relevant legislation. After identifying the causes, consequences and pointing out the failures of the primary responsible for the tragedy, the State's liability theory was examined for non-contractual damages, aiming to demonstrate that, like the mining company that exploits dams, federal entities can be co-responsible for damage and compensation for the respective victims, if they were negligent in licensing and supervising the construction and operation of the dams. The conclusion is that the hypothesis was confirmed.

**KEYWORDS:** mining dam rupture; human, environmental and socioeconomic tragedy; State liability for omission.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo investigar a possibilidade de responsabilização civil do Estado e sua aplicabilidade no caso do rompimento das barragens 1, 4 e 4A de rejeitos de minérios, da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., sucedido em 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho/MG, na Região Metropolitana de Belo Horizonte. O desastre aconteceu três anos depois da tragédia em Mariana, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, no Município de Mariana/MG, Região Central do Estado de Minas Gerais, que causou a morte de 19 pessoas, desalojamentos de tantas outras, além de diversos outros impactos ambientais, sociais e econômicos às regiões ao longo do Rio Doce. O rompimento da barragem em Brumadinho, tido como a maior tragédia humana do País, deixou 235 pessoas mortas e 35 desaparecidas, centenas de desabrigadas, além de imensuráveis danos ambientais e socioeconômicos.

Em ambas as tragédias são apontadas falhas na fiscalização adequada das barragens por parte do Estado de Minas Gerais e de órgãos federais, havendo, inclusive, denúncia de que a Vale obteve licença em dezembro de 2018 para fazer explosões e usar equipamento pesado no complexo onde ocorreu a tragédia de Brumadinho.

Dada a relevância do tema, a presente pesquisa se propõe a estudar o regime da responsabilidade civil do Estado em desastres humanos, sociais e ambientais, como o de Brumadinho.

O problema proposto consiste na seguinte indagação: a despeito da responsabilidade da empresa Vale, envolvida diretamente pela atividade minerária, que deu causa ao acidente, a União e o Estado de Minas Gerais também são civilmente responsáveis por conduta omissiva no licenciamento de operação e na fiscalização da atividade da mineradora, principalmente no que tange às barragens?

A hipótese formalizada é a de que a União e o Estado de Minas Gerais são, em tese, civilmente responsáveis solidariamente pelos danos causados, mas que no caso em tela, a responsabilidade civil de ambos é subsidiária, considerando que a Vale reconheceu ser ela responsável pelos danos decorrentes do rompimento das barragens 1, 4 e 4A da Mina Córrego do Feijão.

O presente artigo emprega o método de pesquisa essencialmente bibliográfico, descritivo e exploratório, baseada na análise da doutrina administrativa, artigos publicados em jornais e revistas especializadas e jurisprudências que versam o tema ora proposto, e tem como referencial teórico autores como Matheus Carvalho<sup>5</sup>, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, Edimur Ferreira de Faria<sup>7</sup>, José dos Santos Carvalho Filho<sup>8</sup>, entre outros.

## **2. DAS CONSEQUÊNCIAS (DANOS) DOS ROMPIMENTOS DAS BARRAGENS EM BRUMADINHO E DA RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA POR PARTE DA VALE, EMPRESA MINERADORA**

O rompimento das barragens de rejeitos 1, 4 e 4A da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG) espalhou aproximadamente 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos por mais de 300 km por toda a região, incluindo, no mínimo 305 km do leito do Rio Paraopeba.

Segundo dados coletados 100 dias após o desastre, já haviam sido contabilizadas 235 pessoas mortas e 35 desaparecidas na lama de rejeitos espalhada na natureza em decorrência do rompimento da barragem<sup>9</sup>.

A barragem de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, explorada pela Mineradora Vale S.A., que se rompeu em Brumadinho, usava o método de alteamento a montante, o mesmo usado na barragem da Samarco, que se rompeu em Mariana, em 2015. Nesse sistema, sempre que os rejeitos atingem a capacidade máxima da barragem, a mesma passa por procedimento de elevação de seu nível por meio de degraus a montante.

### **2.1. DAS CAUSAS DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO E DA INCONTESTÁVEL RESPONSABILIDADE POR PARTE DA EMPRESA MINERADORA**

De acordo com o subsecretário de Regularização Ambiental, da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, Hidelbrando Neto, a principal causa que motivou o rompimento da barragem 1 da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A., no Município de Brumadinho, teria sido o fenômeno chamado liquefação,

5 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

7 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

9 BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna\\_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml)>. Acesso em: 06 maio 2019.

fato mais comum em barragens alteadas pelo método a montante, pelo fato de os alteamentos serem feitos em cima do rejeito drenado<sup>10</sup>.

O sistema de barragem a montante custa aproximadamente a metade do custo de outras espécies de barragens, mas apresenta maior risco de segurança, porque suas paredes são construídas sobre uma base de resíduos, em vez de em material externo ou em terra firme<sup>11</sup>. Uma alternativa é o método a jusante, em que as paredes são construídas em terra firme, além de outras tecnologias, como a disposição do rejeito de maneira seca, em cavas ou em pilhas.

Diante de tal constatação e da tragédia ocorrida em Brumadinho, um mês após o rompimento da barragem 1 da Mina Córrego do Feijão, o Governador de Minas Gerais, Romeu Zema, sancionou a Lei n. 23.291<sup>12</sup>, de 25 de fevereiro de 2019, resultante do Projeto de Lei n. 3.676/16 (mais conhecido como “Mar de Lama Nunca Mais”), que institui política estadual de segurança de barragens e estabelece regras mais rígidas para a atividade de mineração no estado<sup>13</sup>. A lei ainda terá que ser regulamentada pelo Governador do Estado, e complementarmente, por meio de resolução da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Entre as normas constantes da novel lei está a que proíbe a construção de barragens pelo chamado método a montante, bem como a determinação de que nas barragens que já utilizam tal método o empreendedor terá de descaracterizar (esvaziar) a estrutura, no caso das inativas; e promover, em até três anos, a migração para tecnologia alternativa.

A Lei em foco estabelece que as decisões estaduais devem levar em conta a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei Federal n. 12.334<sup>14</sup>, de 20 de setembro de 2010), bem como outras leis federais e estaduais, optando sempre pela prevalência da norma mais protetiva ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas pelos empreendimentos. O texto deixa claro que o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens em Minas Gerais competem aos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema).

A Lei estadual veda também a emissão simultânea de distintas licenças para diferentes fases do licenciamento ambiental. Ou seja, os empreendimentos terão que cumprir etapa por etapa do processo de liberação das Licenças Prévia, de Instalação e de

10 REUTERS. Tudo indica que barragem se rompeu por liquefação, diz autoridade de MG. **Revista Exame**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

11 ODILLA, Fernanda. Brumadinho: quais são os tipos de barragem e porque a Vale construiu a menos segura na mina Córrego do Feijão? **Jornal BBC News**, Brasil, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47048439>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

12 MINAS GERAIS. Lei n. 23.291 de 25 de fevereiro de 2019. Institui a política estadual de segurança de barragens. Governo do Estado de Minas Gerais. Diário Oficial, 27 fev. 2019. Minas Gerais - Diário do Executivo, 26 fev. 2019, p. 1, Col. 1. Disponível em: <[jornal.iof.mg.gov.br/xmliui/handle/123456789/214804](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmliui/handle/123456789/214804)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

13 RODRIGUES, Alex. Sancionada lei que torna regras para barragens mais rígidas em MG. **Agência Brasil**, Geral, 25 fev. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/sancionada-lei-que-torna-regras-para-barragens-mais-rigiditas-em-mg>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

14 BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Operação. Entre as exigências para a concessão de cada licença estão a apresentação de proposta de caução ambiental, com garantias de recuperação socioambiental em casos de acidente, e de planos de segurança e laudo de revisão do projeto.

A Agência Nacional de Mineração (ANM) editou a Portaria n. 70.389, de 17 de maio de 2017, com a seguinte ementa:

Cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, o Sistema Integrado de Gestão em Segurança de Barragens de Mineração e estabelece a periodicidade de execução ou atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções de Segurança Regular e Especial, da Revisão Periódica de Segurança de Barragem e do Plano de Ação de Emergência para Barragens de Mineração [...].

Entre as medidas previstas na Portaria, a ANM determinou às entidades que utilizam barragens no exercício de suas atividades a desativarem e descaracterizar as barragens a montante, até 15 de agosto de 2021. Segundo a Agência, há 84 barragens desse tipo em funcionamento no País. Dessas, 43 são classificadas como de “alto dano potencial”, cujo risco de rompimento ameaça vidas e prejuízos econômicos e ambientais<sup>15</sup>.

Com cerca de 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, a estrutura que atendia a Mina Córrego do Feijão, que se rompeu, liberou uma avalanche de lama que engoliu a área administrativa da companhia e o respectivo refeitório, na hora do almoço, com centenas de empregados da empresa. A lama atingiu, ainda, comunidades, pousada, matas, córregos e o Rio Paraopeba, extensão de 305 km, de Brumadinho até a Barragem Hidrelétrica, denominada Retiro de Baixo, no Município de Pompéu.

Falta de fiscalização e problemas no licenciamento ambiental são os dois principais aspectos citados por especialistas como potencializadores de risco para o rompimento das barragens da Vale, em Brumadinho. Ressalte-se que apesar da fiscalização da atividade de mineração e a avaliação para garantir a segurança, serem de responsabilidade da Agência Nacional de Mineração, sucessora do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o número de técnicos da Agência, capacitados para fazer as inspeções em todo o País, é insuficiente. Por isso, parte da atividade de inspeção e fiscalização é terceirizada às mineradoras, que contratam empresa para inspecionar e elaborar os respectivos laudos. Com essa política de transferência da reponsabilidade fiscalizatória, a ANM se sujeita a inspeções encomendadas e remuneradas pelas próprias mineradoras<sup>16</sup>. Essa situação pode resultar em facilidade para a ocorrência de irregularidades, por incapacidade das empresas contratadas ou por condutas corruptas de seus técnicos, com a conivência de mineradoras.

15 ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta da ANM proíbe uso de barragens de mineração a montante no Brasil. **Época Negócios**, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/proposta-da-anm-proibe-uso-de-barragens-de-mineracao-montante-no-brasil.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

16 BBC. Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto a fraudes e corrupção, diz TCU. **Ambientebrasil**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2019/02/15/150456-fiscalizacao-de-barragens-orgao-federal-de-controle-e-o-2o-mais-exposto-a-fraudes-e-corrupcao-diz-tcu.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

Logo após o desastre, o então presidente da Vale, Fábio Schvarts, declarou<sup>17</sup> que uma auditoria certificou a segurança da represa, em 10 de janeiro de 2019 e que uma empresa alemã, a TÜV SÜD, teria garantido sua estabilidade em setembro de 2018.

Com efeito, pouco mais de um mês antes da tragédia provocada pelo rompimento das barragens em questão, a Vale obteve autorização do governo de Minas Gerais para a execução de um projeto de expansão das minas do Córrego do Feijão, onde ocorreu o desastre, e de Jangada. Todas fazem parte do Complexo Paraopeba. No entanto as obras previstas, contrariavam algumas recomendações de segurança constantes do Relatório da consultora Tüv Süd, segundo engenheiros ouvidos pelo site de Notícias G1<sup>18</sup>. Elaborado em julho de 2018, a pedido da Vale, o laudo da companhia alemã atestou a estabilidade da estrutura, mas detectou problemas no sistema de drenagem e fez ressalvas, entre as quais, a de que a estabilidade do alteamento estava no limite de segurança conforme as normas brasileiras. O estudo recomendou à mineradora ações que aumentassem a segurança e evitassem a liquefação, fenômeno verificado quando um material rígido passa a se comportar como fluido, uma das possíveis causas do rompimento das barragens em Brumadinho.

Em virtude disso, desde já, diversos erros de gestão por parte da mineradora Vale já podem ser apontados. Segundo dados coletados pela BBC News<sup>19</sup>, a Vale previu a inundação de áreas próximas à barragem caso houvesse rompimento e mesmo assim desprezou o risco. Com efeito, as próprias instalações administrativas da Vale e o refeitório dos funcionários ficavam a jusante da barragem, logo abaixo dela, exatamente no caminho da lama em caso de rompimento. A distância era de apenas 1,6 km. Em virtude disso, a lama pegou centenas de pessoas de surpresa, na hora do almoço. Quem sobreviveu teve poucos minutos para escapar. Além da proximidade do Centro Administrativo e do refeitório, que ficavam a jusante da barragem, a pousada Nova Estância e o povoado de Vila Feterco, que abriga casas e sítios, ficavam a cerca de 2 km da barragem. Importante salientar, ainda, que apesar de terem sido instaladas sirenes nas comunidades próximas à barragem, elas não foram acionadas, segundo relato dos sobreviventes.

Além do mau funcionamento das sirenes, os moradores não foram orientados sobre rotas de evacuação em caso de desastre. A ausência de plano de contingência e evacuação ficou constatada, mesmo havendo Portaria do então Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) estabelecendo que cabe à empresa que administra as minas alertar e garantir rotas de evacuação para a população na região a jusante das barragens, pelo fato de não haver tempo para intervenção das autoridades.

17 APF. Barragem que rompeu em Brumadinho tinha sido inspecionada recentemente. **Isto É**, Tecnologia & Meio Ambiente, 23 jan. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/barragem-que-rompeu-em-brumadinho-tinha-sido-inspecionada-recentemente/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

18 REUTERS. Vale pediu autorização para obras que colocavam barragem em risco; governo de MG aprovou. **Exame**, Brasil, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

19 PASSARINHO, Nathalia. Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana. **BBC News**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47077083>>. Acesso em: 28 março 2019.



Outro aspecto digno de nota, além da falha no plano de ação emergencial, consiste na deficiente fiscalização da segurança de barragem por parte da empresa mineradora. Apesar da contratação de fiscais para tal fim, há suspeita de que tenha havido irregularidades nos documentos e procedimentos que atestaram a segurança das barragens da Minas do Feijão. Segundo noticiado pelo jornal Estado de Minas<sup>20</sup>, a Polícia Federal trabalha com a hipótese de falsificação do laudo expedido pela consultoria Tüv Süd, que atestou a segurança da barragem que se rompeu. No mesmo âmbito, as investigações apontam que a Vale, mesmo sabendo que a represa não apresentava segurança, apresentou o laudo às autoridades. Cumpre esclarecer, inclusive, que em virtude disso, a Justiça chegou a atender a pedido do Ministério Público, determinando a prisão de engenheiros da empresa contratada pela Vale, além de funcionários da própria mineradora.

Diante da referida situação, não restam dúvidas de que deve ser atribuída à empresa Vale a responsabilidade primária sobre as consequências do rompimento da barragem em Brumadinho.

## 2.2. DAS CONSEQUÊNCIAS (DANOS) DO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS

No que se refere às consequências do rompimento das barragens, cumpre registrar que até o momento já restou constatada uma desastrosa série de danos, que compreende, dentre outros: a morte de centenas de pessoas, dentre trabalhadores da Vale e moradores da comunidade afetada; no desalojamento de populações, bem como em evidente destruição e danos irreparáveis ao meio ambiente; além dos danos socioeconômicos e morais à toda região atingida direta ou indiretamente pelos rejeitos.

Com relação aos impactos ao meio ambiente, segundo dados publicados pelo jornal Estado de Minas, em fevereiro de 2019<sup>21</sup>, a lama que afetou animais, inclusive bovinos e equinos e casas na Cidade de Brumadinho, demarcou e devastou aproximadamente 125 hectares de florestas, segundo levantamento do Corpo de Bombeiros local. A lama que atingiu a cidade está em constante avanço por meio dos rios, afetando, mesmo que indiretamente, a vida de outros povoados que dependem da vida aquática para sobreviver. Como é o caso do rio Paraopeba, um dos afluentes do rio São Francisco e que alimenta a aldeia indígena Naô Xohã, formada por 27 famílias que têm a pesca como principal fonte de sobrevivência e alimentação. Os índios que vivem à margem do rio dependiam dos peixes que antes existiam no Rio Paraopeba e que agora estão mortos. Expressivo volume de lama atingiu a vegetação remanescente da Mata Atlântica, considerado um dos biomas de maior biodiversidade. A água antes consumida por animais diretamente no rio, se tornou

20 RONAN, Gabriel. PF vai dividir em duas partes inquérito sobre o rompimento da barragem de Brumadinho. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna\\_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml)>. Acesso em: 2 abr. 2019.

21 GALHARDO, Thamiris. Brumadinho: entenda os danos ambientais causados pela tragédia. **Pensamento Verde**, Meio Ambiente, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/brumadinho-entenda-os-danos-ambientais-causados-pela-tragedia/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

imprópria para consumo e reduziu a disposição de oxigênio na água, o que afetou em cheio plantas e animais aquáticos. Além disso, o solo afetado, em princípio, terá suas características alteradas, porque a lama, depois de seca, formará uma camada dura semelhante a cimento aplicado, que neutralizará a fertilidade da terra.

Além de tudo isso, a cidade de Brumadinho, que possui população aproximada de 42 mil habitantes, também teme por seu futuro econômico, de acordo com reportagem do jornal *El País*<sup>22</sup>, dada a constatação de que, atualmente, 60% da arrecadação do Município vem da mineração, que também é responsável por elevada parte da economia local. Após o rompimento da Mina Córrego do Feijão, a mineradora Vale teve suas atividades suspensas e algumas mineradoras da região também. Só a Vale, que gera cerca de 2.000 empregos entre funcionários e terceirizados, gera mais da metade da arrecadação que vem da sua atividade no Município, segundo a Prefeitura. De pequenos a grandes comerciantes, todos dependem do dinheiro que a mineradora faz circular na cidade.

Resta, pois, demonstrada a enorme gama de danos ocasionados pelo rompimento das barragens da mina em estudo.

Diante disso, desde o rompimento da barragem, diversas medidas extrajudiciais e judiciais são adotadas por autoridades federais e estaduais, visando a reparação dos prejuízos.

O Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, além de outros órgãos públicos, postulam indenizações justas para os atingidos pelo evento danoso, conforme revelado por reportagem do jornal *Estado de Minas*<sup>23</sup>. Desde a tragédia, a Vale se comprometeu a fazer doação emergencial de 100 mil reais, de imediato, a cada família das vítimas fatais da tragédia. Além disso, durante um ano, a Vale vai pagar auxílio emergencial para todos os moradores de Brumadinho. O valor será de um salário mínimo por adulto, meio salário por adolescente e um quarto do salário mínimo por criança. Além dos moradores de Brumadinho, os pagamentos emergenciais se estendem também aos moradores em uma faixa de terreno compreendendo um quilômetro de largura iniciando-se na margem do leito do Rio Paraopeba e avançando no território marginal em toda a extensão do manancial entre o ponto em que o curso d'água recebeu os rejeitos até a Usina Hidrelétrica de Retiro Baixo, no Município de Pompéu. A concessão do pagamento considerado emergencial ocorre em virtude de a tragédia ter afetado a economia de Brumadinho como um todo (conforme visto linhas atrás) e dificultado principalmente a locomoção entre comunidades. A Vale, em princípio, entende que o valor pago emergencialmente seja deduzido do valor da indenização, que ao final, seja estabelecido. As autoridades, porém, defendem que os pagamentos de emergência referidos acima, não sejam computados como antecipação de parte das futuras indenizações individuais. A

22 MENDONÇA, Heloísa. Em luto, Brumadinho também teme por seu futuro econômico. *El País*, Brasil, Desastre de Brumadinho, 2 fev. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753\\_076295.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753_076295.html)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

23 RONAN, Gabriel. Vale começa a pagar indenizações pela tragédia com barragem em Brumadinho. *Estado de Minas*, Gerais, Belo Horizonte, 16 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna\\_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.



prevalecer o impasse, o Judiciário deve ser acionado para dirimir o conflito, se outro método de solução de conflito não for viabilizado. A intenção é que a reparação final ocorra levando em consideração a situação de cada um de forma individual.

### 3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O rompimento das barragens da mina Córrego do Feijão, da gigante da mineração Vale S.A., está entre os piores desastres humanos no Planeta, noticia o jornal Estado de Minas<sup>24</sup>. Com efeito, a catástrofe da Vale coloca Brumadinho no mapa mundial, localidade na qual aconteceu um dos mais graves desastres da mineração em todos os tempos.

Nada obstante a incontestável responsabilidade que deve ser atribuída à empresa mineradora, a agentes seus, empresa de consultoria e respectivos consultores, não se pode ignorar a necessidade de aferir eventual responsabilidade civil da União e do Estado de Minas Gerais também, tendo-se em vista a suposta omissão de órgãos encarregados, institucionalmente, das funções de conceder, licenciar e fiscalizar a extração de minério e operação das respectivas barragens de rejeitos, levando-se em consideração o impacto ambiental.

Como é sabido, a responsabilidade civil do Estado consiste no dever a ele atribuído de recompor os danos que causa a terceiros em razão da atividade que realiza. No entanto, dúvidas e debates ainda persistem no tocante à responsabilidade estatal em relação às hipóteses de omissão, conforme será visto adiante.

#### 3.1. EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Esclarece Carvalho<sup>25</sup> que “é pacífico, no ordenamento jurídico brasileiro e na doutrina comparada e jurisprudência, a responsabilização do ente público pelos danos que seus agentes causam a particulares, nessa qualidade”.

Elucida Faria<sup>26</sup> que “a reponsabilidade civil do estado passou por processo mutativo na medida da evolução da sociedade e do Estado”. Assim, ao longo da história, é possível verificar o desenvolvimento que se constrói a partir da ideia de irresponsabilidade do Estado (modelo adotado pelas primeiras Constituições brasileiras), passando pelo acolhimento, por empréstimo, de teorias privatistas (baseadas no Código Civil e tendo a culpa do agente público como fundamento), até chegar ao modelo atual, momento em que se reconhece que o dever do Estado de indenizar deixou de basear-se em atuação culposa do agente público para se embasar na ideia de risco administrativo assumido pelo Estado ao exercer suas diversas atividades administrativas.

A regra adotada por muito tempo foi a da Irresponsabilidade do Estado e tinha como fundamento a soberania estatal e a infalibilidade do soberano. Com efeito, afirma

24 AYER, Flávia. Tragédia de Brumadinho está entre os piores desastres humanos do planeta. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 fev. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna\\_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

25 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.. p. 339.

26 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 569.

Carvalho Filho<sup>27</sup>, que “na metade do século XIX, a ideia que prevaleceu no mundo ocidental era de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes”.

Os alicerces da responsabilidade civil do Estado são lançados ao final do século XIX, oportunidade em que, segundo Faria<sup>28</sup> a irresponsabilidade estatal fora substituída pela responsabilização em situações específicas, ou seja, no caso de atuação culposa do agente. A teoria Civilista da Culpa equiparava, assim, o Estado ao particular, obrigando-o a indenizar somente pelos danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses em que a obrigação existe para os indivíduos. Dessa forma, segundo sustenta Carvalho Filho<sup>29</sup> o Estado não poderia ser responsabilizado pelos atos de império (os que decorriam do poder soberano do Estado e eram regidos pelas normas de Direito Público) e sim apenas pelos atos que decorressem do exercício de atos de gestão.

Diante de tal cenário, o lesado não precisava identificar o agente estatal causador do dano, cabendo apenas comprovar o mau funcionamento do serviço público.

Em razão das dificuldades apresentadas pela adoção da teoria civilista de responsabilidade estatal, evolui-se para a adoção da Teoria Objetiva, elidindo o elemento subjetivo. No Estado contemporâneo, como decorrência do reconhecimento do poder dos Estados, os quais teriam de arcar com o risco natural decorrentes de suas numerosas atividades, surge a Teoria do Risco Administrativo, ainda fundamentada na responsabilidade objetiva. No cenário nacional, desde a Constituição Federal de 1946 adota-se a responsabilidade civil objetiva do Estado, na modalidade “teoria do risco administrativo, prevalecendo o entendimento de que a atuação do Estado envolve risco de dano, que lhe é inerente.

Com efeito, o art. 37, § 6º, da Constituição da República<sup>30</sup> de 1988 (CR/88), dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o agente causador do dano nos casos em que tenha agido com dolo ou culpa.

Assim, a responsabilidade civil do Estado configura-se quando constatada a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade entre conduta e o dano, tornando-se prescindível a demonstração de culpa.

Importante, porém, é fazer a ressalva de que embora a Constituição vigente<sup>31</sup> adote a teoria da responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público, fundada, principalmente, na teoria do risco administrativo, tal não implica

27 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 554.

28 FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 57.

29 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 555.

30 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

31 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

dizer, conforme adverte Meirelles<sup>32</sup> que a indenização sempre será devida, pois não se adotou no Direito brasileiro a teoria do risco integral, ressalvadas raríssimas exceções.

Em virtude, porém, de o disposto no art. 37, § 6º, da CR/88<sup>33</sup> não fazer menção expressa à responsabilidade estatal por omissão, tal como se dá na hipótese de suposta ausência/falha na fiscalização adequada das barragens de Brumadinho, há considerável divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria, conforme será visto a seguir.

### 3.2. RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO POR CONDUTAS OMISSIVAS

Segundo Carvalho<sup>34</sup> a responsabilidade extracontratual do Estado decorre de ação ou omissão, comportamento material ou jurídico, imputados aos agentes públicos, no exercício de suas funções, que implicam “obrigação de o poder público recompor prejuízos causados a particulares, em dinheiro”.

Conforme afirmado acima, no Brasil, em virtude da adoção da teoria do risco administrativo, é atribuído o dever de responsabilizar ao Estado ou aqueles investidos indiretamente da prestação de serviços públicos (empresas delegatárias de prestação de serviço público) pelos danos que causarem a outrem, que decorram da prestação de serviços. Assim, a responsabilidade civil do Estado por danos extracontratuais é objetiva, como regra, sendo certo que os elementos subjetivos (dolo ou culpa) somente serão aferidos para verificar eventual direito de regresso.

Entretanto, no tocante ao tema da responsabilidade civil do Estado decorrente de omissão da Administração Pública há controversa. Com efeito, a doutrina e a jurisprudência majoritária entendem que nos casos de danos causados em virtude de conduta omissiva do agente público, a entidade pública responde com fundamento na culpa civilista e não objetivamente, por entenderem que a teoria da responsabilidade objetiva se aplica apenas nos casos de ato comissivo. A conduta omissiva, justificam, não configura ato. Portanto, não se enquadra na regra constitucional.

A título exemplificativo, traz-se à colação posições de integrantes das duas correntes. Da primeira corrente: entre outros, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>35</sup>, Diógenes Gasparini<sup>36</sup>, Matheus Carvalho<sup>37</sup>, Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>38</sup>, Lúcia Valle Figueiredo<sup>39</sup> e Marçal Justen Filho<sup>40</sup>. Com efeito, Carvalho<sup>41</sup> sustenta que “o Estado

32 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 654.

33 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

34 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 341.

35 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

36 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

37 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

38 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

39 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

40 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

41 CARVALHO, Matheus. 2018. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018. p. 349.

não pode ser um garantidor universal, não podendo ser responsável por todas as faltas ocorridas em seu território”.

Para Di Pietro<sup>42</sup> a omissão do Estado há de ser ilícita, para ser capaz de gerar sua responsabilização. Seguindo a mesma trilha, Mello<sup>43</sup> afirma que:

Caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.<sup>44</sup>

Assim, seguindo tal raciocínio, se o Estado não deu causa ao resultado, ou seja, se não há como estabelecer um nexos causal entre a omissão estatal e o prejuízo, não se lhe pode imputar a responsabilidade pelo dano.

No mesmo sentido, apontando a necessidade de se verificar a culpa do ente estatal, Figueiredo<sup>45</sup> também destaca que “não há como se verificar a adequabilidade da imputação ao Estado na hipótese de omissão, a não ser pela teoria subjetiva. Não há como provar a omissão do Estado sem antes provar que houve *faute du servisse*”.

A responsabilidade subjetiva em casos de omissão é também defendida por Gasparini<sup>46</sup>, o qual argumenta que o Estado indeniza apenas se tiver se omitido em comportamentos impostos por leis; quando há, assim, o dever legal de agir e se omite.

Adepto da mesma corrente, Justen Filho<sup>47</sup> sustenta que as hipóteses de dano derivado da omissão são as seguintes: aquelas em que uma norma prevê o dever de atuação e a omissão corresponde à uma infração de tal dever jurídico (considerado ilícito próprio) e aqueles em que a norma prescreve certo resultado danoso, o qual vem a se consumir em virtude da ausência da adoção das cautelas necessárias a tanto (tido como ilícito omissivo impróprio), ou seja, neste último caso, torna-se imperioso demonstrar que o atendimento ao dever de diligência teria conduzido ao impedimento da adoção das condutas aptas a gerar o dano. Nesse sentido, o julgado abaixo, proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. CULPA OU NEGLIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PROVAS. REEXAME. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL

42 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 654.

43 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

44 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 1031.

45 FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 260.

46 GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 990.

47 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1339.

IMPROVIDO. I. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 535 do CPC, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que o voto condutor do acórdão recorrido apreciou fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida. II. **A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que “a responsabilidade civil do estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, o dano e o nexa causal entre ambos”** (STJ, AgRg no AREsp 501.507/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/06/2014). Em igual sentido: STJ, REsp 1.230.155/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2013. III. Tendo o Tribunal de origem concluído que, no caso, “analisando os documentos trazidos nos autos, estes não demonstram qualquer culpa ou negligência por parte da UFRGS, muito pelo contrário, pois existem várias licenças médicas para tratamento de saúde e procedimento de readaptação deferidos à servidora”, entender de forma contrária demandaria o reexame do conteúdo fático-probatório dos autos, o que é vedado, em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ. IV. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1345620/RS, SEGUNDA TURMA, Relator(a) Ministro(a): ASSUSETE MAGALHÃES, Julgado em 24/11/2015, Publicado no DJe em 02/12/2015).

A segunda corrente, ainda minoritária, por sua vez, defendida por Hely Lopes Meirelles<sup>48</sup>, Yussef Said Cahali<sup>49</sup>, Gustavo Tepedino<sup>50</sup> e José dos Santos Carvalho Filho<sup>51</sup>, sustenta que a responsabilidade do Estado pela omissão é sempre objetiva, compartilhando a opinião de que o ordenamento jurídico brasileiro, ao atribuir responsabilidade objetiva ao Estado, não teria feito distinção entre condutas omissivas e comissivas.

Nesse sentido, Tepedino<sup>52</sup> argumenta que a teoria objetiva deve ser adotada, considerando que “não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte – *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*”

Seguindo a mesma trilha, Carvalho Filho<sup>53</sup> defende ser objetiva a responsabilidade do Estado nas condutas omissivas (dedicando tratamento unitário para as ações e as omissões), e o faz nos moldes do § 6º, art. 37, da CR/88<sup>54</sup>, partindo-se da ideia de que o dispositivo mencionado não faz distinção entre condutas ativas e omissivas. Consequentemente, aduz que ao intérprete e ao aplicador do direito não cabe fazer distinções ou acréscimos que não estejam inseridos na lei, concluindo que a perquirição da culpa só é exigível nas ações de regresso do Estado contra o agente causador do dano.

48 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

49 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

50 TEPEDINO, Gustavo. **A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal**. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

51 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

52 TEPEDINO, Gustavo. **A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal**. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 91.

53 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 571.

54 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Assim, com fundamento na teoria do risco administrativo, deve-se apenas perquirir a relação de causalidade entre o ato omissivo do agente e o dano sofrido por terceiro para comprovar a responsabilidade estatal, sendo esses elementos suficientes para responsabilizar o Estado pelo dano sofrido.

Carvalho Filho<sup>55</sup> ainda menciona que, em razão de o elemento marcante da responsabilidade extracontratual do Estado ser a responsabilidade objetiva, não se lhe afigura correto afirmar-se que nas condutas omissivas incidiria a responsabilidade subjetiva. Argumenta, assim, que “quando se diz que nas omissões o Estado responde somente por culpa, não se está dizendo que incide a responsabilidade subjetiva, mas apenas que se trata de responsabilidade comum, ou seja, aquela fundada na culpa, não se admitindo então a responsabilidade sem culpa”.

Da mesma forma, sustenta Meirelles<sup>56</sup> que o exame do § 6º, art. 37, da CR/88 revela que o constituinte estabeleceu para todas as entidades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar a vítima pelo o dano causado a terceiros, por seus servidores, independentemente da prova de culpa no cometimento da lesão, firmando, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados, mesmo nos casos de omissão.

Observe-se a seguinte decisão do STF, que reconheceu a responsabilidade civil objetiva do Estado, em decorrência de omissão:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento de ensino. Ingresso de aluno portando arma branca. Agressão. Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexa causal entre o dano e a omissão do Poder Público.** 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido”. (STF - ARE: 697326 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 05/03/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013).

Embora a jurisprudência majoritária adote a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado em caso de omissão, parece que a melhor orientação é a sustentada pela segunda corrente, visto que, conforme alerta o Ministro Luiz Fux no julgamento

55 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 572.

56 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 653.



do RE 841526/RS, “não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde o texto constitucional não o fez” (STF. Plenário. RE 841526/RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30 de março de 2016 (repercussão geral). Logo, se o art. 37, § 6º, da CR/88<sup>57</sup>, estabelece que o Estado responderá objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros, basta que o nexo de causalidade se forme para que a responsabilidade surja, não exigindo a norma constitucional em questão, que a conduta estatal seja comissiva ou omissiva.

Visto isso, torna-se relevante o estudo, ainda que de forma sucinta, sobre a responsabilidade do Estado pela tragédia ocorrida em Brumadinho.

#### **4. RESPONSABILIDADE DOS ENTES PÚBLICOS PELOS DANOS CAUSADOS EM VIRTUDE DO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS DE REJEITOS DA VALE, EM BRUMADINHO/MG**

A extração mineral é um dos fortes alicerces da economia no Estado de Minas Gerais. Apesar disso, o rompimento das barragens em Cataguases, no dia 29 de março de 2003, em Miraf, no dia 12 de janeiro de 2007, em Mariana, no dia 5 de novembro de 2015, e em Brumadinho, no dia 25 de fevereiro de 2019, revela que a ganância das mineradoras por dinheiro a qualquer custo, sem medir as consequências, e a negligência do setor público e privado implicaram inaceitáveis destruições ambiental e humana com perdas de vidas, de saúde (física e mental) e de patrimônio. O rompimento das duas primeiras barragens, na ordem citada, não provocou morte de pessoas. Entretanto, o mesmo não se pode falar em relação às duas últimas, a tragédia de Mariana provocou a morte de 19 pessoas e a de Brumadinho, conforme dados da Defesa Civil do dia 03 de maio, publicados pelo jornal Estado de Minas<sup>58</sup>, resultou, até então, em 235 mortes, sendo que 35 pessoas ainda estão desaparecidas.

O Poder Público vem delegando, cada vez mais, a terceiros e aos empreendedores a responsabilidade sobre a boa qualidade das obras e a manutenção das mesmas, principalmente o controle das barragens de rejeitos. Essa delegação, ainda que seja juridicamente correta, não exime a União e os Estados, no presente caso, o Estado de Minas Gerais, do dever de fiscalizar, no exercício do poder de polícia.

Dessa forma, além da responsabilidade ambiental, criminal, civil e trabalhista da empresa Vale, pelo evento danoso ocorrido em Brumadinho, também se questiona acerca da responsabilidade civil e ambiental dos entes estatais, posto que embora o dano tenha sido causado diretamente pela Vale, empresa privada e pelas mineradoras nos casos citados, as mesmas ao se tornarem concessionárias para pesquisar e extrair minério, receberam por meio do mesmo ato jurídico a chancela do Estado para funcionar e exercer atividade de alto nível de periculosidade.

57 BRASIL. **Presidência da República Casa Civil**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

58 BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna\\_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-35.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-35.shtml)>. Acesso em: 06 maio 2019.

O direito ao meio ambiente saudável é assegurado na CR/88<sup>59</sup>, a qual também atribui ao Poder Público juntamente com a coletividade o dever de protegê-lo, por tratar-se de bem de uso comum do povo.

Segundo Sarlet<sup>60</sup>, a defesa do meio ambiente pode ser enquadrada no rol dos direitos de terceira dimensão, também denominados de direitos da fraternidade ou de solidariedade, os quais trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos, sendo caracterizados como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de proteção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais, tendo em vista que “as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra” (art. 176, da CR/88<sup>61</sup>). A CR/88<sup>62</sup> ainda determina a responsabilidade dos governos em fiscalizar a atividade mineraria (art. 23, inciso XI). Com efeito, o texto constitucional atribuiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para agir e exercer poder de polícia atinente à proteção ao meio ambiente e aos elementos que o integram; acrescentando a norma constitucional, que lei complementar fixará as normas para cooperação entre estes da Federação. Ainda, considerando que a referida lei complementar não foi editada até a presente data (08/05/2019), a doutrina tende a defender a tese de que a competência para o licenciamento decorre da preponderância dos interesses (ambientais) envolvidos.

Seguindo essa trilha, a legislação atinente prescreve a necessidade imprescindível de licença ambiental pelos órgãos ou entidades públicas para o exercício de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. De fato, a Lei n. 6.938<sup>63</sup>, de 31 de julho de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, listou, entre os instrumentos disponíveis para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras.

A referida licença é um dos instrumentos mais eficazes na defesa dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico; cabendo à Agência Nacional de Mineração autorizar e fiscalizar a exploração mineral, conforme será visto adiante. Deve, porém, o minerador realizar Estudo de Impacto Ambiental e elaborar planos emergenciais.

59 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

60 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 48.

61 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

62 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

63 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

Além disso, a Política Nacional de Meio Ambiente, prevista na CR/88<sup>64</sup>, art. 225, e regulamentada pela Lei n. 6.938<sup>65</sup>, de 31 de julho de 1981, também adotou a teoria da responsabilidade objetiva nos casos de danos ambientais (art. 14, § 1º). Importante, ainda, mencionar que a CR/88<sup>66</sup> não distingue dano comum do dano ambiental. Dessa forma, em caso de danos ambientais, cabe a invocação do art. 37, § 6º, da CR/88<sup>67</sup>.

Importante, também, é alertar para o fato de que, no que toca aos danos ambientais, sustenta a doutrina que a responsabilidade, além de objetiva, é integral e solidária, chegando Ferraz<sup>68</sup> a afirmar que a mesma ainda deve ser fundada na teoria do risco integral, mesmo nos casos de omissão concorrente para o dano. O autor acrescenta:

Não se pode pensar em outra malha senão a malha realmente apertada que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido a omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade<sup>69</sup>.

No tocante à solidariedade nos prejuízos, alerta Baracho Júnior<sup>70</sup>, que o dever de reparação deve ser imputado à todas as pessoas que possam ser identificadas, pouco importando se tiveram participação maior ou menor que outras na concretização do dano. Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Recurso Especial n. 37.354/93-SP, no qual proferiu decisão unânime, expressando o entendimento de que a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é solidária, alcançando os responsáveis diretos e indiretos pelo dano, ou ambos.

Com efeito, a responsabilidade por dano ambiental passa a ter dimensão de extrema relevância nos cenários social, econômico, político e jurídico por denotar, também, questão de sobrevivência humana.

A doutrina majoritária reconhece que a responsabilidade administrativa ambiental é objetiva, em razão do interesse público de preservação do meio ambiente e da necessidade de rápida reparação do dano, sendo tal responsabilidade calcada no risco integral, bem como no caráter solidário<sup>71</sup>.

64 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

65 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

66 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

67 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

68 FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997, p. 320 (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

69 FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997, p. 320 (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

70 BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

71 BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 321.

No que toca especificamente às barragens, há o marco regulatório da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) – Lei n. 12.334<sup>72</sup>, de 20 de setembro de 2010, que indica quais os instrumentos e os critérios para a classificação das barragens, que são categorizados por risco, por dano potencial associado e pelo seu volume, tendo por base as normas gerais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (art. 6º). A PNSB, órgão federal de controle, ainda estabelece que o empreendedor é o responsável legal pela segurança de barragens. Diante disso, torna-se desde já, possível sustentar que a responsabilidade da mineradora Vale pelo desastre ocorrido em Brumadinho/MG é inquestionável e encontra-se justificada na legislação em vigor no País.

Por outro lado, no que toca aos órgãos públicos, a mesma Lei também estabelece que a fiscalização da segurança das barragens compete aos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), criado pela Lei n. 6.938<sup>73</sup>, de 31 de julho de 1981, integrado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O mesmo diploma legal ainda dispõe sobre a distribuição da fiscalização de segurança entre diversos órgãos, considerando a entidade que outorgou, concedeu ou autorizou, ou expediu a licença ambiental.

Assim, no tocante às barragens de rejeitos, a competência para fiscalizar a segurança é do órgão integrante do SISNAMA, compartilhada entre o Instituto Nacional do Meio Ambiente (IBAMA), o órgão ambiental estadual e até então ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (Autarquia Federal que era vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME)), extinto e substituído pela Agência Nacional de Mineração (ANM), criada pela Lei n. 13.575<sup>74</sup>, de 26 de dezembro de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória n. 791/2017. A ANM é uma autarquia federal, vinculada ao MME, responsável pela gestão da atividade de mineração e dos recursos minerais brasileiros, exceto hidrocarbonetos e substâncias nucleares. Atuam também, subsidiariamente, a Agência Nacional de Águas (ANA), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Comitê de Bacia Hidrográfica. Em Minas Gerais, a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) é a entidade estadual responsável pelo licenciamento ambiental das barragens de rejeito das mineradoras que atuam nos territórios do Estado de Minas Gerais. Além dos órgãos e entidades citados, o IBAMA, a Agência Nacional de Mineração e a FEAM são diretamente responsáveis pelo licenciamento e fiscalização das atividades das mineradoras que tenham impacto

72 BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

73 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)> (apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 320).

74 BRASIL. Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n. 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União**, 27 dez. 2017, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

na área ambiental. Tais órgãos/entidades, portanto, têm prerrogativa para expedir licenças ambientais e também para a gestão das emergências ambientais.

Em relação à barragem 1 da Mina Feijão, que se rompeu em Brumadinho, a mesma, segundo matéria do jornal O Globo<sup>75</sup>, apresentava baixo risco de acidentes e alto potencial de danos, segundo o cadastro nacional de barragens elaborado pela ANA, com informações repassadas pela ANM e divulgado em novembro do ano de 2018, com dados referentes a 2017; o documento não incluiu a barragem da Vale em Brumadinho que se rompeu entre as 45 que possuíam notificação de risco no Brasil. Com efeito, o documento da ANA não apontava perigo de acidente para a barragem. Apesar disso, em documento entregue à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro de 2018, a Vale reconhece como um dos riscos de suas atividades a ocorrência de acidentes fatais com barragens. O trecho faz parte dos fatores de risco citados pela mineradora em seu Formulário de Referência de 2018<sup>76</sup>.

Ademais, registre-se, que segundo dados coletados pelo jornal Estado de Minas<sup>77</sup>, da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, a mineradora Vale S.A. não teve nenhum de seus projetos de licenciamento ambiental recusados pelos órgãos competentes do Estado de Minas Gerais. Levantamento realizado pelo mencionado órgão de imprensa mostra que, no período, foram 33 processos da mineradora aprovados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), 13 arquivados – todos a pedido da própria Vale –, e nenhum barrado por questões técnicas ou falta de documentos. Nesse mesmo período, 88 projetos de licenciamentos apresentados por outras empresas do setor (de pequeno e médio porte) foram rejeitados pela SEMAD.

As licenças para operação na Mina Córrego do Feijão foram autorizadas pela SEMAD em 2011, portanto não entram na lista dos processos aprovados nos últimos três anos. Em agosto de 2015, a mineradora formalizou um pedido para ampliar as atividades na região das minas da Jangada e do Córrego do Feijão, processo que foi finalizado em dezembro do ano de 2018, com autorização do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), órgão ligado à SEMAD.

Diante desse contexto, é possível apontar que o rompimento das barragens em Brumadinho e os imensuráveis inúmeros danos causados eram previsíveis, sendo não só a Vale responsável, mas também as entidades e órgãos públicos federais e estaduais de Minas Gerais responsáveis pela licença e fiscalização que, no caso em exame, não adotaram, até prova em contrário, as medidas e providências necessárias para evitar o desastre. Porém, ressalte-se que o dever de licenciar e fiscalizar dos órgãos/entes

75 SACONI, João Paulo; VENTURA, Manoel. Barragem de Brumadinho tinha baixo risco de acidente, mas alto potencial de danos. **O Globo**, Brasil, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/barragem-de-brumadinho-tinha-baixo-risco-de-acidente-mas-alto-potencial-de-danos-23401587>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

76 EM DOCUMENTO para a CVM, Vale já citava risco de morte em acidentes com barragens. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 12 fev. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna\\_gerais.1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna_gerais.1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

77 PARANAIBA, Guilherme. Da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, Vale obteve todas as licenças pedidas em MG. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/25/interna\\_gerais.1040803/numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho-sobe-para-214.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/25/interna_gerais.1040803/numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho-sobe-para-214.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

públicos, não configura hipótese de responsabilidade civil direta da União e do Estado de Minas pelo desastre, devendo ser imputada aos mesmos a responsabilidade meramente subsidiária na eventual hipótese de a empresa mineradora não dispor de recursos financeiros e patrimoniais suficientes para, de forma exclusiva, suportar os ônus da integral reparação dos danos causados, considerando, principalmente, o fato de que a Vale S.A. reconheceu a sua culpa e vem formalizando acordos com a Defensoria Pública Estadual, com os Ministérios Públicos Federal e Estadual, que têm por objeto a indenização pelos danos causados às pessoas, aos animais, aos cursos d'água, principalmente, o Rio Paraopeba e ao meio ambiente.

## 5. CONCLUSÃO

O rompimento das barragens de rejeitos da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho (MG), da empresa Vale S.A., está entre os piores desastres da mineração em todos os tempos. O desastre provocou a morte de centenas de pessoas. Segundo levantamento da Defesa Civil, atualizado em 4 de maio, 235 corpos de pessoas já foram encontrados e 35 ainda estão desaparecidas. Elevado número de famílias ficou desabrigado, além de diversos danos (irreversíveis) ambientais e socioeconômicos.

A pesquisa revelou falhas graves atribuídas à empresa mineradora Vale S.A. e aos órgãos/entidades do Estado de Minas Gerais e da União, responsáveis pelos procedimentos de licenciamento e de fiscalização da barragem. Com efeito, os agentes, funcionários da União e do Estado de Minas Gerais, que exercem as funções de licenciar a atividade mineraria e de monitorar as atividades da Vale e de monitorar as respectivas barragens de rejeitos, falharam na identificação e previsão da possibilidade de ocorrência de rompimento das barragens em exame, quando tinham o dever de agir para impedir ou tentar amenizar as ocorrências do dano iminente. Assim, a omissão configura infração.

Diante disso, torna-se imperioso reconhecer que a mineradora Vale, embora causadora direta do dano, não é a única que deve ser responsabilizada pelo desastre ambiental, devendo também ser avaliada a responsabilidade por omissão dos agentes públicos na hipótese sob análise.

Entre as falhas dos agentes públicos arrolam-se: autorização para construir barragens de rejeitos de alteamento a montante; não impedir a construção de refeitório, escritório e construções residenciais (comunidades habitacionais) a jusante em relação às barragens; ausência de fiscalização permanente e eficiente do comportamento das barragens ativas e inativas.

A responsabilidade civil extracontratual do Estado, nos casos de danos ambientais, encontra-se pautada na responsabilidade objetiva e na teoria do risco, conforme regra expressa na Lei n. 6.938<sup>78</sup>, de 31 de julho de 1981, art. 14, § 1º.

78 BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.



No caso sob análise, restou, de fato, identificada omissão voluntária ou por negligência da União e do Estado de Minas Gerais, fato que contribuiu para o acontecimento do evento, rompimento das barragens de rejeitos objeto deste estudo. Os entes da Federação, sabidamente, têm o dever constitucional de zelar pela proteção dos direitos fundamentais, inclusive o meio ambiente ecologicamente equilibrado garantidos pela CR/88<sup>79</sup>. A União e o Estado de Minas Gerais inobservaram comando do texto constitucional e de leis infraconstitucionais no que tange ao desastre de Brumadinho. Por isso, deve-se reconhecer o dever de ambos de indenizar, ainda que subsidiariamente, pelos danos causados às pessoas, aos animais, aos fazendeiros, cujas propriedades às margens do Rio Paraopeba foram atingidas em decorrência da tragédia, na proporção das suas contribuições para os danos causados, visto que tinham o dever de adotar as providências necessárias para evitar a consumação dos danos ocorridos. A responsabilidade civil dos mesmos é, em tese solidária, porém, no presente caso, deve ser subsidiária, dada a constatação de que a principal causadora do dano é de fato a empresa exploradora da mina, qual seja, Vale S.A., que reconheceu a sua culpa em acordos firmados com a Defensoria Pública Estadual, os Ministérios Públicos Federal e Estadual, nos quais, vem assumindo o dever de indenizar por todos os danos causados pelos rejeitos liberados pelas barragens que se romperam na Mina do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, em Minas Gerais.

## REFERÊNCIAS

APF. Barragem que rompeu em Brumadinho tinha sido inspecionada recentemente. Isto É, **Tecnologia & Meio Ambiente**, 23 jan. 2019. Disponível em: <<https://istoe.com.br/barragem-que-rompeu-em-brumadinho-tinha-sido-inspecionada-recentemente/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

AYER, Flávia. Tragédia de Brumadinho está entre os piores desastres humanos do planeta. **Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 25 fev. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna\\_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/25/interna_gerais.1033409/tragedia-de-brumadinho-esta-entre-os-piores-desastres-humanos-do-plane.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BBC. Fiscalização de barragens: órgão federal de controle é o 2º mais exposto a fraudes e corrupção, diz TCU. **Ambientebrasil**, 15 fev. 2019. Disponível em: <<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2019/02/15/150456-fiscalizacao-de-barragens-orgao-federal-de-controle-e-o-2o-mais-exposto-a-fraudes-e-corrupcao-diz-tcu.html>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.334 de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4. da Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial da União**, 21 set. 2010, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis n. 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei

79 BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019..

n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). **Diário Oficial da União**, 27 dez. 2017, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de julho de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. **Diário Oficial**, 02 set. 1981, p. 16509. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 191-A, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRUMADINHO: 100 dias após rompimento, bombeiros continuam buscas por 35 vítimas. **Estado de Minas**, Geral, Belo Horizonte, 04 maio 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna\\_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/05/04/interna_nacional,1051161/brumadinho-100-dias-apos-rompimento-bombeiros-continuam-buscas-por-3.shtml)>. Acesso em: 06 maio 2019.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: RT, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

EM DOCUMENTO para a CVM, Vale já citava risco de morte em acidentes com barragens. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 12 fev. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna\\_gerais,1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/02/12/interna_gerais,1030030/em-documento-para-a-cvm-vale-ja-citava-risco-de-morte-em-acidentes-co.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ESTADÃO CONTEÚDO. Proposta da ANM proíbe uso de barragens de mineração a montante no Brasil. *Época Negócios*, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/proposta-da-anm-proibe-uso-de-barragens-de-mineracao-montante-no-brasil.html>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de direito administrativo positivo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FERRAZ, Sérgio. Responsabilidade civil por dano ecológico. **Revista de Direito Público**, n. 49-50, v. 10, 1997.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

GALHARDO, Thamiris. Brumadinho: entenda os danos ambientais causados pela tragédia. **Pensamento Verde**, Meio Ambiente, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/brumadinho-entenda-os-danos-ambientais-causados-pela-tragedia/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDONÇA, Heloísa. Em luto, Brumadinho também teme por seu futuro econômico. **El País**, Brasil, Desastre de Brumadinho, 2 fev. 2019. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753\\_076295.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/01/politica/1549043753_076295.html)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 23.291 de 25 de fevereiro de 2019. Institui a política estadual de segurança de barragens. Governo do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial**, 27 fev. 2019. **Minas Gerais - Diário do Executivo**, 26 fev. 2019, p. 1, Col. 1. Disponível em: <[jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/214804](http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/214804)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

ODILLA, Fernanda. Brumadinho: quais são os tipos de barragem e porque a Vale construiu a menos segura na mina Córrego do Feijão? **BBC News**, Brasil, 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47048439>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PARANAIBA, Guilherme. Da tragédia de Mariana até a de Brumadinho, Vale obteve todas as licenças pedidas em MG. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 25 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.em.com.br/app/>>

[noticia/gerais/2019/03/25/interna\\_gerais.1040803/numero-de-mortos-identificados-em-brumadinho-sobe-para-214.shtml](#)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

PASSARINHO, Nathalia. Tragédia em Brumadinho: As 5 lições ignoradas após tragédia de Mariana. **BBC News**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47077083>>. Acesso em: 28 março 2019.

REUTERS. Tudo indica que barragem se rompeu por liquefação, diz autoridade de MG. **Exame**, Brasil, 1 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

REUTERS. Vale pediu autorização para obras que colocavam barragem em risco; governo de MG aprovou. **Exame**, Brasil, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/tudo-indica-que-barragem-se-rompeu-por-liquefacao-diz-autoridade-de-mg/>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RODRIGUES, Alex. Sancionada lei que torna regras para barragens mais rígidas em MG. **Agência Brasil**, Geral, 25 fev. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/sancionada-lei-que-torna-regras-para-barragens-mais-rigidias-em-mg>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

RONAN, Gabriel. PF vai dividir em duas partes inquérito sobre o rompimento da barragem de Brumadinho. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 20 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna\\_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/20/interna_gerais.1039646/pf-vai-dividir-em-duas-partes-inquerito-sobre-o-rompimento-da-barragem.shtml)>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RONAN, Gabriel. Vale começa a pagar indenizações pela tragédia com barragem em Brumadinho. **Estado de Minas**, Gerais, Belo Horizonte, 16 mar. 2019. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna\\_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/16/interna_gerais.1038549/vale-comeca-a-pagar-indenizacoes-pela-tragedia-em-brumadinho.shtml)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SACONI, João Paulo; VENTURA, Manoel. Barragem de Brumadinho tinha baixo risco de acidente, mas alto potencial de danos. **O Globo**, Brasil, 25 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/barragem-de-brumadinho-tinha-baixo-risco-de-acidente-mas-alto-potencial-de-danos-23401587>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

TEPEDINO, Gustavo. A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal. In: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.