

**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACVEST
CURSO DE DIREITO
THIELY MENDES DOS SANTOS**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO
ROMPIMENTO DA BARRAGEM DA VALE - MINA CÓRREGO DO
FEIJÃO, EM BRUMADINHO-MG**

**LAGES
2019**

THIELY MENDES DOS SANTOS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO
ROMPIMENTO DA BARRAGEM DA VALE - MINA CÓRREGO DO
FEIJÃO, EM BRUMADINHO-MG**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST como parte dos requisitos para Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Msc. Caroline Ribeiro Bianchini.

LAGES

2019

THIELY MENDES DOS SANTOS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO
ROMPIMENTO DA BARRAGEM DA VALE - MINA CÓRREGO DO
FEIJÃO, EM BRUMADINHO-MG**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST como parte dos requisitos para Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Msc. Caroline Ribeiro Bianchini.

Lages, ____/____/2019. Nota _____

Coordenadora do Curso de Direito Prof^ª. Msc. Caroline Ribeiro Bianchini

**LAGES
2019**

Agradecimentos

Gratidão a Deus pela força e sabedoria que me conduziram até aqui.

A minha Mãe, pelos ensinamentos e valores transmitidos; por ser meu combustível, meu porto seguro e minha certeza; por todo apoio durante estes cinco anos; por acreditar em mim e não medir esforços para a realização deste sonho. Te Amo.

Ao meu irmão, Tiago, pela ajuda e conselhos, além de inúmeras vezes dizer que sou o “orgulho da família”. Saiba, somos.

A minha orientadora, Caroline Ribeiro Bianchini, pela confiança e ensinamentos. Obrigada.

A todos os professores da instituição, pelo apoio e conhecimento compartilhado, vocês foram essenciais na minha jornada.

Pelo auxílio na elaboração da pesquisa, Gilson Silva, Dr. Guilherme Roedel e Dr. Francisco Generoso.

Aos meus amigos, em especial, àqueles distantes, que mesmo com a barreira física, sempre estiveram presentes em todos os momentos. Obrigada pela compreensão da minha ausência e pelas palavras de motivação.

A minha dupla da faculdade, Bruno Ribeiro, pela amizade sólida e pelos momentos divertidos compartilhados.

A todos, muito obrigada!

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

- Charles Chaplin

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DA VALE - MINA CÓRREGO DO FEIJÃO, EM BRUMADINHO-MG

RESUMO

Thiely Mendes dos Santos¹

Caroline Ribeiro Bianchini²

A pesquisa aborda o tema a Responsabilidade Civil do Estado frente ao rompimento da Barragem I, na Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG. Trata-se de relacionar a responsabilidade civil do Estado na seara ambiental, diante do rompimento da barragem em Brumadinho, três anos após o rompimento da barragem do Fundão, em Mariana. A análise permeia na teoria do risco integral aplicada ao caso, bem como, na impossibilidade da aplicação de excludentes dos pressupostos da responsabilidade: conduta, nexo causal e dano. Ainda, a fim de melhor compreender a responsabilidade da tragédia em Brumadinho, tornou-se pertinente o estudo das legislações ambientais infraconstitucionais, bem como, de leis que preveem a obrigatoriedade de fiscalização das barragens de mineração no Brasil. Por fim, apresentará o posicionamento dos tribunais brasileiros em situações de omissões ou ineficiência das fiscalizações pelo ente público. O trabalho foi realizado a partir de métodos dedutivos, uma densa pesquisa doutrinária, jurisprudencial, documental e por fontes midiáticas, de forma descritiva.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil. Estado. Dano Ambiental. Fiscalização. Barragem de Minério. Município de Brumadinho-MG.

¹Acadêmica do Curso de Direito, 10ª Fase, da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso, do Centro Universitário UNIFACVEST;

²Profª Mestra em Direito do curso de graduação em Direito, do Centro Universitário UNIFACVEST.

THE CIVIL RESPONSABILITY OF THE STATE IN FRONT OF THE DAM DISRUPTION AT VALE – MINE STREAM OF BEAN, IN BRUMADINHO-MG

ABSTRACT

Thiely Mendes dos Santos¹

Caroline Ribeiro Bianchini²

The search approach the theme Civil Responsibility of the State in front of the dam disruption I, at Mine Stream of Bean, in Brumadinho – MG. It is about relating the civil responsibility of state in the ambiental seara, in front of the tam disruption in Brumadinho, three years after the dam disruption of Fundão, in Mariana. The analysis goes by at the theory of integral damage aplicated in this case, as well like, in the impossibility to the application of excluders in the assumptions of the responsibility. Still, in objective to understand better the responsibility of the tragedy a condute in Brumadinho, causal nexo and damage, has become pertinente the study of the ambiental legislations infraconstitucionals, as well like, the lawyers if predict at the mandatory fiscalization at the mining dams in Brazil. Ultimaetely, will be presente the colocation of the brazilian júri in situations by omissions or ineficiencie into the fiscalizations for this public. The work was realized from the deductive methods, in a dense doctrine research, jurisprudencial, documental and by midiatics sources, in descriptive form.

Key-words: Civil Responsibility. State. Ambiental Broke. Fiscalization. Mining Dam. City of Brumadinho-MG.

¹ Student from Lan in the tenth semester – UNIFACVEST;

² Maester Professor in Law from Law school at – UNIFACVEST.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL	11
2.1 Direito Romano.....	12
2.2 Direito Francês.....	13
2.3 Direito Português	14
2.4 Direito Brasileiro	15
3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	18
3.1 Evolução da Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Jurídico Brasileiro	18
3.2 Pressupostos da Responsabilidade Civil	19
3.2.1 Conduta.....	19
3.2.2 Dano	21
3.2.3 Nexo de Causalidade	21
3.3 Excludentes da Responsabilidade Civil	22
3.3.1 Culpa exclusiva da vítima.....	22
3.3.2 Fato exclusivo de terceiro	22
3.3.3 Caso fortuito	23
3.3.4 Força maior	23
3.4 Teorias da Responsabilidade Objetiva do Estado.....	25
3.4.1 Teoria do Risco Administrativo	25
3.4.2 Teoria do Risco Integral	26
3.4.3 Teoria do Risco Criado.....	27
4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEARA DO DIREITO AMBIENTAL.....	29
4.1 A legislação Ambiental Brasileira e a Teoria Objetiva de Responsabilização.....	29
4.2 Princípios Norteadores do Direito Ambiental e o Rompimento da Barragem da Vale/S.A	31
4.3 A Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e os Danos Ambientais decorrentes da Tragédia	34

4.4 Aporte das Jurisprudências Brasileiras	36
5. CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS.....	42

1. INTRODUÇÃO

A presente monografia apresenta como objetivo institucional cumprir requisito para a conclusão do curso de Direito do Centro Universitário Unifacvest.

A pesquisa abordará o instituto da Responsabilidade Civil, suas teorias e aplicabilidade no ramo do Direito Ambiental. O objetivo restringe-se na análise da Responsabilidade Civil do Estado no rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da mineradora Vale S/A, em Brumadinho, Minas Gerais.

O rompimento ocorreu no dia 25 de janeiro de 2019 e conforme relatório da Comissão Parlamentar de inquérito do Senado, a barragem principal da mina Córrego do Feijão, da Vale, liberou 11,7 milhões de toneladas de rejeito de minério de ferro. A lama atingiu prédios administrativos da mineradora, casas e propriedades rurais, bem como, o rio Paraopeba, localizado a nove quilômetros da barragem.

Em decorrência do desastre, 270 pessoas morreram, sendo 257 corpos localizados e, até o presente momento, 13 pessoas desaparecidas ou sem identificação. Considerado o maior desastre com rompimento de barragem de minério do mundo, em termos de tragédia humana.

Não obstante o desastre de Mariana, três anos após, a tragédia se repete em Brumadinho, o estado de Minas Gerais novamente encheu-se de lama, destruindo famílias, animais, rios, acarretando danos irreparáveis ao meio ambiente. Não se ouvida que o rompimento está diretamente vinculado à ausência de fiscalização estatal. O Brasil já estava em alerta, e mesmo assim, a tragédia anterior não foi suficiente para evitar 270 mortes e, mais uma vez, danos ambientais extremos.

Diante disso, surgiram indagações com intuito de apontar o responsável pela tragédia, quais sejam: Quem deve responder pelos danos causados? Qual é o papel do Estado frente à sociedade e ao extremo impacto ambiental?

Trata-se de verificar a responsabilidade civil do Estado no acidente de Brumadinho. Apresenta como objetivos gerais: analisar a evolução da responsabilidade civil, identificar os pressupostos da responsabilidade civil do Estado e suas teorias, bem como, objetivos específicos: analisar a responsabilidade do Estado frente o desastre ambiental de Brumadinho e a teoria aplicável ao caso.

Assim, a fim de responder a problemática da pesquisa, fez-se necessário a elaboração do presente trabalho em três capítulos, dos quais o primeiro refere-se ao conceito e evolução histórica da responsabilidade civil, abordando o Direito Romano, Francês, Português e Brasileiro.

O segundo capítulo, por sua vez, trata-se do estudo da responsabilidade civil do Estado em uma análise geral dos pressupostos, excludentes e teorias previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, o terceiro capítulo concerne à responsabilidade civil do Estado e suas peculiaridades na seara do direito ambiental, especialmente, acerca dos danos ambientais no caso da Vale, em Brumadinho. No mais, o capítulo também apresenta as peculiaridades das legislações ambientais brasileiras, a teoria da responsabilidade civil objetiva, a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), além do aporte de jurisprudências brasileiras sobre o dever do Estado perante o meio ambiente.

O trabalho foi realizado a partir de métodos dedutivos, uma densa pesquisa doutrinária, jurisprudencial, documental e por fontes midiáticas, de forma descritiva.

2. CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL

De início, sobreleva registrar a origem do termo responsabilidade, seu surgimento e as várias definições existentes a fim de apresentar a sua evolução conforme o período histórico e o direito existente.

Segundo Gonçalves (2012, p. 21) “*A palavra responsabilidade tem sua origem na raiz latina spondeo, pela qual se vinculava o devedor, solenemente, nos contratos verbais do direito romano*”.

Verifica-se que a origem da palavra responsabilidade está vinculada ao Direito romano no que se refere à vinculação do devedor através de contratos verbais.

Desde os primórdios da humanidade, quando o ser humano passou a regulamentar suas relações com seus semelhantes, o termo responsabilidade começou a ganhar destaque nas sociedades primitivas. Isso porque, com a necessidade de regulamentar essas relações, tornou-se imprescindível a análise da responsabilidade do causador das eventuais lesões.

Nesse sentido, defende Tartuce (2018, p. 46) a definição de responsabilidade apresentada por Álvaro Villaça Azevedo, para quem essa está presente quando “[...] *o devedor deixa de cumprir um preceito estabelecido num contrato, ou deixa de observar o sistema normativo, que regulamenta a vida. A responsabilidade civil nada mais é do que o dever de indenizar o dano*”.

Logo, o dever de indenizar surge a partir do não cumprimento de uma obrigação pré-existente em um contrato ou da não observância de normas que regulamentam as relações humanas. Assim, o responsável torna-se obrigado a reparar o dano sofrido pela outra parte da relação contratual. Destarte, Gonçalves (2012, p. 21) entende que:

Pode-se afirmar, portanto, responsabilidade exprime ideia de restauração de equilíbrio, de contraprestação, de reparação de dano. Sendo múltiplas as atividades humanas, inúmeras são também as espécies de responsabilidade, que abrangem todos os ramos do direito e extravasam os limites da vida jurídica, para se ligar a todos os domínios da vida social.

Por conseguinte, nota-se que apesar das várias definições do termo responsabilidade, todas se direcionam para afirmar que o agente, em suas interações na sociedade, ao alcançar direito de terceiro, ou ferir valores básicos da coletividade, deve arcar com as consequências de tais atos.

2.1 Direito Romano

Desde a antiguidade, o tema da responsabilidade civil ganhou enfoque social nas relações humanas. O contexto histórico da época foi marcado pelo surgimento da “Vingança Privada”, tendo em vista a utilização da violência como meio de solucionar o dano provocado pelas obrigações existentes, sem considerar, contudo, o fator culpa. Nesse sentido, apresenta Gonçalves (2012, p. 25):

[...] O dano provocava a reação imediata, instintiva e brutal do ofendido. Não havia regras nem limitações. Não imperava, ainda, o direito. Dominava, então, a vingança privada, “forma primitiva, selvagem talvez, mas humana, da reação espontânea e natural contra o mal sofrido; solução comum a todos os povos nas suas origens, para a reparação do mal pelo mal.

Denota-se, pois, a ausência de um Estado organizado já que o domínio da jurisdição estava adstrito aos particulares, fazendo com que estes executassem a justiça com as próprias mãos. Conforme assevera, ainda, Figueiredo (2016, p. 286):

O corpo humano poderia ser utilizado como mecanismo reparador, falando-se em uma responsabilidade civil pessoal. Nem de longe se imaginaria os valores como o da dignidade da pessoa humana. O ser humano poderia ser vendido, escravizado ou morto para o pagamento das dívidas.

Assim, essa época ficou conhecida como *período de Talião*, segundo Tartuce (2018, p. 18) “*A Lei de Talião – expressa na máxima ‘olho por olho, dente por dente’ – foi repetida pelo Código de Hammurabi, na Mesopotâmia antiga, no início do segundo milênio antes de Cristo, havendo a perpetuação da ideia de vingança privada*”.

Tem-se, portanto, a aplicação de uma pena ao delinquente igual ao dano que este ocasionou ao lesado, através do exercício da autotutela.

Segundo Diniz (2011, p. 27) “[...] *para coibir abusos, o poder público intervinha apenas para declarar quando e como a vítima poderia ter o direito de retaliação, produzindo na pessoa do lesante dano idêntico ao que experimentou*”.

Posteriormente, com a existência de uma soberania estatal, o legislador veda à vítima fazer justiça pelas próprias mãos e evolui, dessa forma, o conceito supracitado de Vingança privada, adquirindo um viés social, dando início ao período regido pela Lei das XII Tábuas.

O Estado assumiu assim, ele só, a função de punir. Quando a ação repressiva passou para o Estado, surgiu a ação de indenização. A responsabilidade civil tomou lugar ao lado da responsabilidade penal. (GONÇALVES, 2012, p. 26).

Observa-se que é possível verificar que nesse período a composição econômica passa a ser obrigatória, e, ao demais disso, tarifada. O estado inicia a intervenção nas relações privadas, com a estipulação de valores aos danos causados por terceiros e impondo ao lesado a obrigação de aceitar o pagamento dos danos.

Ainda, após esse contexto da tarifação indenizatória, surge a Lei Aquilia, supostamente no século III a.c, que esboçava um princípio de generalização com relação à reparação civil do dano, regulando o *damnum injuria datum* que definia o elemento caracterizador da culpa. (GONÇALVES, 2011, p.26). A respeito, leciona também Diniz (2011, p. 27):

A Lex Aquilia de damno veio a cristalizar a ideia de reparação pecuniária do dano, impondo que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da res, esboçando-se a noção de culpa como fundamento da responsabilidade, de tal sorte que o agente se isentaria de qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa.

Dessa feita, a partir da referida lei, passou à análise do elemento culpa nas relações obrigacionais, pois diante da ocorrência do dano juntamente com a culpa do agente, nasceria para este a obrigação de repará-lo, mediante indenização pecuniária.

2.2 Direito Francês

O direito francês, após a viabilização dos fundamentos da Revolução Francesa (1789) e a evolução de pensamentos, codificou-se, em 1804, o Código de Napoleão. Nesse sentido, cumpre destacar os ensinamentos de Tartuce (2018, p. 21):

Passando-se para a modernidade, a culpa foi elemento estruturante de muitas codificações que surgiram à época. Dentre todas destaca-se a codificação francesa de 1804, o Código de Napoleão, norma que respaldou muitas outras como marco teórico fundamental. O art. 1.382 do Code é claro ao exigir a culpa como elemento da responsabilidade civil, enunciando que todo ato de homem que cause dano a terceiro obriga o responsável que agiu com culpa a repará-lo.

Nota-se, que o Código de Napoleão adotou a responsabilidade civil apoiada na culpa, assim como defendia a Lei Aquilia. Ademais, o referido código foi considerado como marco teórico fundamental, pois suas disposições influenciaram diversos ordenamentos jurídicos.

No mesmo vértice, Lima (1973, p. 219) leciona que “[...] o princípio fundamental da responsabilidade pessoal extracontratual ou aquiliana consubstanciado no art. 1.382 do Código Civil francês é a culpa do agente causador do dano lesando o direito de terceiro”.

Ainda, além da defesa da existência da culpa efetiva, o estatuto previu a responsabilidade contratual, bem como, trouxe a separação da responsabilidade civil e penal, consoante elucida Gonçalves (2012, p. 27):

[...] Aos poucos, foram sendo estabelecidos certos princípios, que exerceram sensível influência nos outros povos: direito à reparação sempre que houvesse culpa, ainda que leve, separando-se a responsabilidade civil (perante a vítima) da responsabilidade penal (perante o Estado)); a existência da culpa contratual (a das pessoas que descumprem as obrigações) e que não se liga nem a crime nem a delito, mas se origina da negligência ou imprudência.

Advém que, posteriormente, iniciou a discussão acerca da possibilidade de responsabilizar o causador do dano, independentemente da presença do elemento subjetivo, trazendo à tona a chamada responsabilidade civil objetiva.

A responsabilidade objetiva, pautada na teoria do risco, previa que a obrigação de indenizar os danos existia sem que houvesse a presença de culpa do agente.

Segundo Diniz (2011, p 28) “[...] a responsabilidade civil também evoluiu [...] baseando-se o dever de reparação não só na culpa, hipótese em que será subjetiva, como também no risco, caso em que passará a ser objetiva, ampliando-se a indenização de danos sem existência de culpa”.

Todavia, apesar do surgimento da teoria do risco, que consagrou a responsabilidade objetiva, esta não extinguiu a teoria da culpa, uma vez que aquela veio tão somente para somar a esta, ambas coexistiam.

Diante disso, é possível afirmar o quão importante foi a legislação francesa para a evolução da responsabilidade civil no mundo, esta que influenciou diversas legislações e possibilitou a expansão de uma nova teoria a ser desenvolvida, qual seja, a teoria do risco exposta brevemente acima.

2.3 Direito Português

No Direito Português, apesar de poucas informações registradas acerca do surgimento da responsabilidade civil, é possível verificar a evolução do direito porquanto passou a ser considerada a distinção da responsabilização civil e criminal que no direito primitivo misturavam-se. Consoante preceitua Gonçalves (2012, p. 27):

Pouca notícia se tem do primitivo direito português. A mais antiga responsabiliza a invasão dos visigodos pela primitiva legislação soberana de Portugal, com acentuado cunho germânico, temperado pela influência do cristianismo. Nessa época, não se fazia diferença entre responsabilidade civil e responsabilidade criminal. [...] Após a invasão árabe, a reparação pecuniária passou a ser aplicada paralelamente às penas corporais. As Ordenações do Reino, que vigoraram no Brasil colonial, confundiam reparação, pena e multa. Pontes de Miranda menciona alvará de 1668, relativo a caso particular, que admitia o princípio da solidariedade nos moldes do direito romano.

Destarte, verifica-se que os portugueses passaram a aplicar, após a invasão árabe, de forma simultânea a reparação pecuniária e as penas corporais. No mais, como característica marcante do Reino no Brasil colonial, não existia distinção entre reparação, pena e multa.

Na sequência, o moderno e atual Código Civil de Portugal, de 1966, preceitua em seu artigo 483:

Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indenizar o lesado pelos danos resultantes da violação. Só existe obrigação de indenizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei.

Portanto, pode se afirmar que o Direito Português prevê a aplicação ao agente tanto da responsabilidade por dolo ou culpa, quanto da responsabilidade, nos casos previstos na legislação, independentemente da existência de culpa.

2.4 Direito Brasileiro

No Brasil, o Código Criminal de 1830, baseado na Constituição Imperial, previa que a reparação natural fosse condicionada à condenação criminal. Adiante, com a evolução de pensamentos, restou-se consubstanciado a separação da jurisdição civil e criminal, como também, o surgimento de novas teorias no plano interno.

O Código Civil de 1916, o qual teve muitas características do direito francês, adotou a teoria da responsabilidade subjetiva, enfatizando a necessidade da comprovação da culpa ou dolo do agente.

Conforme o artigo 159 do referido diploma: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”*.

Desta feita, seja qual for o dano causado por uma conduta culposa, nasceria para o causador o dever de indenizar. Acerca do tema, esclarece Gonçalves (2012, p. 09):

Em nosso país a responsabilidade civil passou por vários estágios de desenvolvimento, especialmente pela modificação da legislação existente. A título de exemplo, o Código Criminal de 1830, que se fundava na justiça e equidade, previa a reparação natural ou a indenização ao ofendido, quando fosse viável.

Assim, com a necessidade de se adequar ao progresso com a evolução da industrialização, passou a análise da teoria do risco. Isso porque, essa teoria englobaria várias situações de proteção às vítimas que expostas a uma situação de risco, nasceria ao agente o dever de reparar os danos, independente de culpa.

Nessa linha, pontua Gonçalves (2012, p. 28):

Na teoria do risco se subsume a ideia do exercício de atividade perigosa como fundamento da responsabilidade civil. O exercício de atividade que possa oferecer algum perigo representa um risco, que o agente assume, de ser obrigado a ressarcir os danos que venham resultar a terceiros dessa atividade.

Assim, denota-se que toda e qualquer atividade perigosa exercida que acarretasse danos a terceiros, nasceriam para estes o direito à indenização, tampouco importando se o agente teve culpa ou não para a ocorrência do evento danoso. Ainda, afirma Stoco (2007, p. 113):

[...] se em outros sistemas é possível discutir se a culpa integra o conceito de ato ilícito, em nosso ordenamento não, posto que a lei não permite dúvida a esse respeito, [...] Mas a dinâmica dos fatos e a evolução do direito obrigou a que outras teorias fossem desenvolvidas, de sorte que nem sempre a culpa é o ponto fulcral da responsabilidade, que poderá nascer sob outro fundamento, como a responsabilidade sem culpa, por força da teoria do risco ou da inexigência legal da ilicitude.

O Código Civil de 2002 manteve a responsabilidade civil subjetiva, consoante previsão em seu artigo 186: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”*.

Verifica-se a imprescindibilidade da presença da culpa no ato ilícito, seja por ação ou omissão, negligência ou imprudência.

Outrossim, além da presença da responsabilidade objetiva nos dispositivos e legislações esparsas, o artigo 927, §único dispõe: *“Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”*

Nessa moldura, o ordenamento jurídico previu também a teoria do risco, consubstanciando a responsabilidade objetiva quando as atividades oferecerem risco aos direitos de terceiros, ressaltando, assim, ser irrelevante a presença ou não da culpa.

Cumprido pontuar, ademais, o marco legal da responsabilidade civil no Ramo do Direito Ambiental, que ganhou destaque em 1970 e positivou a aplicação da responsabilidade objetiva a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981). Destaca-se o artigo 14, § 1º:

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

Há de se constatar, ainda, que a Constituição Federal de 1988 a fim de reforçar a necessidade da preservação ambiental, consagrou em seu artigo 225 a proteção do meio ambiente. Ressalta Tartuce (2018, p. 24):

[...] antes mesmo da Constituição Federal de 1988 reforçar a preocupação com os problemas ambientais, consagrando a proteção do meio ambiente em seu art. 225 como uma questão de direitos intergeracionais ou transgeracionais. A preocupação com o meio ambiente tornou-se marcante nos últimos anos, diante de uma série de problemas que vêm atingindo a nossa casa maior – o Planeta Terra –, sobretudo em decorrência do aquecimento global.

Em suma, o dispositivo supracitado, apesar de posterior à edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, recepcionou-a e frisou a imposição da responsabilidade do poder público e da coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O presente capítulo abordará a evolução da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico pátrio, bem como, seus aspectos: pressupostos, excludentes e teorias.

3.1 Evolução da Responsabilidade Civil do Estado no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Nos primórdios, subsistia o princípio da irresponsabilidade absoluta do Estado, ‘The King can do no wrong’ (o rei não erra nunca), o que rechaçava qualquer imputação ao órgão público. Todavia, com a disseminação e a relevância da responsabilidade, o Estado passou a ser responsabilizado por atos de seus representantes. Nesse sentido, Gonçalves ressalta (2012, p. 131):

Em sua evolução, podemos observar que, nos primórdios, subsistia o princípio da irresponsabilidade absoluta do Estado (The King can do no wrong). Após passar por vários estágios, atingiu o da responsabilidade objetiva, consignada no texto constitucional em vigor, que independe da noção de culpa.

A responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro, após vários estágios, consagrou a teoria objetiva da responsabilização, cujo dever pela reparação dos danos causados a outrem, surge independente de culpa, sendo necessária apenas a presença dos requisitos de sua configuração.

O Código Civil de 1916, artigo 15, previa:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Nota-se, pois, que a legislação civil de 1916, condicionava a responsabilidade do estado à prova de que os seus representantes houvessem procedido de modo contrário ao direito, sendo aplicada, portanto, a teoria subjetiva.

A constituição de 1946, em seu artigo 194, marcou o início da aplicação da teoria objetiva de responsabilização:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo

único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

De modo semelhante, a carta magna de 1988 dispõe, em seu artigo 37, § 6º: "*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 nos casos de dolo ou culpa*".

Em virtude do dispositivo supracitado, o ordenamento jurídico atual seguiu a previsão da constituição de 1946 e consagrou a teoria objetiva para fins de responsabilizar o ente público pelos seus atos. Destaca Tartuce (2018, p. 643):

[..] nota-se que o art. 37, § 6.º, da Constituição em vigor foi na mesma esteira, consagrando a teoria do risco administrativo, segundo a qual haverá dever de indenizar o dano em virtude do ato lesivo e injusto causado ao cidadão pelo Poder Público. Para tanto, não se deve cogitar a culpa lato sensu da administração ou dos seus agentes ou prepostos.

Nesse sentido, o Código Civil de 2002, em consonância com a Constituição Federal, reafirma a teoria objetiva, ao prescrever que "*as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo*".

Assim, o Estado deve ser responsabilizado, independente de culpa, por condutas de seus agentes que, no exercício da função pública, causem danos a terceiros. Ademais, frisa-se que embora a responsabilidade do Estado seja objetiva, a responsabilização do agente, perante o Estado, é subjetiva, sendo necessária a comprovação do dolo ou culpa.

3.2 Pressupostos da Responsabilidade Civil

Para a configuração da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e prestadoras de serviços públicos, faz-se necessário que existam três elementos, quais sejam: conduta (comissiva ou omissiva), dano e nexos de causalidade.

3.2.1 Conduta

A conduta, seja positiva (comissiva) ou negativa (omissiva), advém de um comportamento humano, no caso em análise, do agente público que, nesta qualidade, ocasione dano à terceiro. É o que dispõe Diniz (2005, p. 43).

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiros, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.

Portanto, a conduta que gera o dever de indenizar refere-se ao comportamento humano, seja comissivo ou omissivo. No mais, é importante ressaltar que quando se trata da responsabilidade civil estatal, não há contrato previamente com o terceiro prejudicado, haja vista tratar-se de responsabilidade extracontratual.

Ainda, Carvalho (2016, p. 27) constata: “[...] o entendimento majoritário da doutrina é que a conduta que enseja a responsabilidade objetiva do ente público é a conduta comissiva”.

Desse modo, o direito de responsabilização, independente de culpa, surge somente com a prática de uma conduta comissiva pelo agente público, ou seja, o agente precisa agir, e dessa ação positiva gerar um dano à terceiro. Colhe-se dos ensinamentos de Diniz (2011, p. 56):

A ação, fato gerador da responsabilidade, poderá ser ilícita ou lícita. A responsabilidade decorrente de ato ilícito baseia-se na ideia de culpa, e a responsabilidade sem culpa funda-se no risco, que se vem impondo na atualidade, principalmente ante a insuficiência da culpa para solucionar todos os danos. O comportamento do agente poderá ser uma comissão ou uma omissão. A comissão vem a ser a prática de um ato que não se deveria efetivar, e a omissão, a não observância de um dever de agir ou da prática de certo ato que deveria realizar-se.

No tocante à conduta omissiva, nos casos em que o agente público deixa de agir, em situações que teria o dever de atuar, aplica-se, em regra, a teoria da responsabilidade subjetiva, na qual o elemento subjetivo está condicionado ao dever de indenizar. A fim de melhor compreender as condutas omissivas, Gonçalves pontua (2012, p. 141):

A omissão “configura a culpa ‘in omittendo’ e a culpa ‘in vigilando’”. São casos de ‘inércia’, casos de ‘não atos’. Se cruza os braços ou se não vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por ‘inércia’ ou ‘incúria’ do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o ‘bonus pater familiae’, nem como o ‘bonus administrator’. Foi negligente, às vezes imprudente e até imperito. Negligente, se a solércia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu as possibilidades da concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia de inação, física ou mental.

Por conseguinte, nos casos em que o agente, possuindo o dever de agir, não agiu, configura-se uma omissão culposa, já que a inércia do agente adveio de uma negligência, imprudência ou imperícia.

3.2.2 Dano

O dano, por sua vez, trata-se do segundo pressuposto da responsabilidade civil, o qual é imprescindível para que se reconheça o dever de indenizar. Carvalho salienta (2016, p. 327): *“Os danos que geram responsabilidade do estado são os danos jurídicos, ou seja, o dano a um bem tutelado pelo direito, ainda que exclusivamente moral”*.

Dessa forma, para configurar o dever do Estado de indenizar um terceiro, torna-se necessário que haja um prejuízo, e esse prejuízo esteja diretamente relacionado ao bem jurídico tutelado pelo direito, seja patrimonial, seja moral. De modo igual, Tartuce defende (2018, p. 655):

[...] o Estado somente terá o dever de indenizar se estiverem presentes danos no caso concreto, sejam eles materiais ou imateriais, o que inclui os danos morais e estéticos que atingem determinado particular. [...] Em suma, como palavras derradeiras, para que exista o dever de indenizar estatal, deve haver um dano-resultado, um prejuízo que atinge um interesse legítimo do cidadão, caso dos seus direitos da personalidade.

Assim, não basta o prejuízo econômico, deve haver uma lesão a um interesse legítimo do cidadão.

3.2.3 Nexo de Causalidade

O terceiro elemento, o nexo de causalidade, estabelece uma relação dos dois primeiros, conduta e dano, isso porque é necessário que a conduta do agente seja a causa do dano ocasionado ao terceiro para configurar o dever indenizatório estatal. Nesse sentido, aduz Diniz (2011, p. 127):

O vínculo entre o prejuízo e a ação designa-se “nexo causal”, de modo que o fato lesivo deverá ser oriundo da ação, diretamente ou como sua consequência previsível. Tal nexos representa, portanto, uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu, de tal sorte que esta é considerada como sua causa. Todavia, não será necessário que o dano resulte apenas imediatamente do fato que o produziu. Bastará que se verifique que o dano não ocorreria se o fato não tivesse acontecido. Este poderá não ser a causa imediata, mas, se for condição para a produção do dano, o agente responderá pela consequência.

Destarte, trata-se de uma relação de causa e feito, a qual é pressuposto para caracterizar a responsabilização.

3.3 Excludentes da Responsabilidade Civil

A doutrina tradicionalmente aponta quatro hipóteses de interrupção do nexo de causalidade: culpa exclusiva da vítima, fato exclusivo de terceiro, caso fortuito e força maior. Como consequência, tem-se a exclusão da responsabilidade do Estado.

De início, é importante registrar que as quatro hipóteses supracitadas tratam-se de exemplos, pois são admitidas outras excludentes capazes de afastar um dos pressupostos da responsabilidade civil tratados no item anterior.

3.3.1 Culpa exclusiva da Vítima

A culpa exclusiva da vítima ocorre nos casos em que esta deu causa ao evento danoso, rechaçando, assim, a responsabilidade estatal. No entanto, frisa-se que é dever do Estado provar a culpa exclusiva da vítima, pois se trata de responsabilidade presumida. A respeito, pertinente a lição de Gonçalves (2012, p. 151):

[...] pode ser atenuada a responsabilidade do Estado, provada a culpa parcial e concorrente da vítima, bem como pode até ser excluída, provada a sua culpa exclusiva. [...] A Administração Pública isenta-se totalmente da obrigação de indenizar quando se desincumbe satisfatoriamente do ônus, que lhe pertence, de demonstrar que o fato decorreu de culpa exclusiva do ofendido.

Portanto, verifica-se que o Estado pode ter sua responsabilidade afastada porquanto comprovado que somente o ofendido foi o responsável pelo dano sofrido e, além disso, nos casos em que este concorra com aquele, é possível atenuar a responsabilidade.

3.3.2 Fato exclusivo de terceiro

A segunda causa excludente do nexo de causalidade é o fato exclusivo de terceiro, configurada nos casos em que o causador do evento danoso não foi o agente, tampouco o lesado, mas um terceiro que não tem qualquer relação com nenhum dos dois. Nesse sentido, Gonçalves também pontua (2012, p. 435):

Quando, no entanto, o ato de terceiro é a causa exclusiva do prejuízo, desaparece a relação de causalidade entre a ação ou a omissão do agente e o dano. A exclusão da responsabilidade se dará porque o fato de terceiro se reveste de características semelhantes às do caso fortuito, sendo imprevisível e inevitável. Melhor dizendo, somente quando o fato de terceiro se revestir dessas características, e, portanto, equiparar-se ao caso fortuito ou à força maior, é que poderá ser excluída a responsabilidade do causador direto do dano.

Desse modo, destaca-se que o dano deve ser fruto, apenas, de uma conduta de um terceiro, excluída a responsabilidade do Estado que, eventualmente, seria o responsável.

Por exemplo, nos casos de assaltos em vias públicas, não seria justo responsabilizar o Estado por um fato cometido exclusivamente por terceiro. Verifica-se que será observado se houve omissão culposa do ente público, já que é dever deste assegurar a todos a segurança pública.

3.3.3 Caso fortuito

O Código Civil vigente trata-se do caso fortuito e força maior como eventos inevitáveis, não sendo possível impedi-los.

É a definição prevista no art. 393, parágrafo único, do CC/2002, in verbis: “*O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possível evitar ou impedir*”.

Nota-se, que a partir desse dispositivo, surgiram algumas definições doutrinárias do caso fortuito, prevalecendo, em sua maioria as figuras da inevitabilidade e a irresistibilidade. A título exemplificativo, Tartuce (2018, p. 249) define o caso fortuito: “[...] *evento totalmente imprevisível decorrente de ato humano ou de evento natural*”.

Assim, o caso fortuito seria algo que não seria possível prevê, portanto, inevitável (em regra), cuja causa atribui-se a um ato humano ou evento da natureza.

Frisa-se, então, que nos casos de caso fortuito que ocasionarem dano ao particular, fica totalmente afastada a responsabilidade do estado, haja vista que este não poderia agir para evitar, como é o caso de uma calamidade pública quando o evento danoso não havia ocorrido anteriormente.

3.3.4 Força maior

No tocante à força maior, também prevista na legislação civil já exposta anteriormente, ao contrário do caso fortuito, trata-se de casos previsíveis, todavia, inevitável.

Do mesmo modo, define Tartuce (2018, p. 249): *“Por seu turno, a força maior constitui um evento previsível, mas inevitável ou irresistível, resultante de uma ou outra causa”*.

Ressalta-se, por oportuno, que não há uma definição pacífica acerca dos institutos do caso fortuito e da força maior. A corroborar, Gonçalves diferencia (2012, p. 441):

O caso fortuito geralmente decorre de fato ou ato alheio à vontade das partes: greve, motim, guerra. Força maior é a derivada de acontecimentos naturais: raio, inundação, terremoto. Ambos, equiparados no dispositivo legal supratranscrito, constituem excludentes da responsabilidade porque afetam a relação de causalidade, rompendo-a, entre o ato do agente e o dano sofrido pela vítima.

Apesar das diferenças nas definições do caso fortuito e da força maior, muitas vezes estas são tratadas como sinônimas pelos tribunais brasileiros.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por exemplo, tratou-se das enchentes como causa de força maior e caso fortuito:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES - FORTES CHUVAS - ENCHENTE - ALAGAMENTO DE RESIDÊNCIAS DOS MORADORES - CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR - EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE - NEXO CAUSAL NÃO DEMONSTRADO- [...] A responsabilidade civil, consubstanciada no dever de indenizar o dano sofrido por outrem, provém do ato ilícito, caracterizando-se pela violação da ordem jurídica com ofensa ao direito alheio e lesão ao respectivo titular, conforme a regra expressa dos artigos 186 e 927 do Código Civil. A aplicação da teoria do risco administrativo não indica necessariamente que o ente público será responsável em qualquer hipótese, isto porque, embora prevaleça a doutrina objetiva, o caso fortuito ou a força maior podem afastar ou reduzir a responsabilidade do ente público. A ausência de demonstração do nexo causal e a ocorrência de força maior (fortuito externo), tendo em vista a ocorrência de fortes chuvas no período, com muitas enchentes, afasta a responsabilidade do Município. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.19.054219-1/001, Relator(a): Des.(a) Dárcio Lopardi Mendes, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/06/2019, publicação da súmula em 28/06/2019)

Evidencia-se que o rompimento do nexo de causalidade diante da ocorrência de caso fortuito e/ou força maior. Verifica-se, em decorrência disso, a exclusão da responsabilidade do Ente Federativo.

Outrossim, insta salientar que, nos casos em que o Estado poderia evitar os danos decorrentes das causas excludentes, mas não o fez, este poderá ser responsabilizado por sua omissão.

3.4 Teorias da Responsabilidade Objetiva do Estado

Dentre as classificações das teorias, se verifica a evolução destas conforme o período histórico e político que o Estado se encontrava. Neste tópico serão abordadas tão somente as teorias objetivas de responsabilização, risco administrativo, risco integral e risco criado, que são imprescindíveis para o desenvolvimento do tema.

Salienta-se, contudo, que a doutrina elenca outras teorias, uma delas já abordada de maneira superficial no item 3.1, a teoria da irresponsabilidade do Estado.

3.4.1 Teoria do Risco Administrativo

Conforme entendimento da doutrina majoritária, a responsabilidade civil do Estado prevista no texto constitucional, artigo 36, §6º, como regra geral, rege-se pela teoria do risco administrativo, a qual estabelece a responsabilidade do Estado, independente de culpa dos seus agentes. Como pondera Carvalho (2016, p. 329):

O Estado é realmente um sujeito político, jurídico e economicamente mais poderoso que o administrado, gozando de determinadas prerrogativas não estendidas aos demais sujeitos de direito. Em razão disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco maior, decorrente de suas inúmeras atividades e, ter que responder por esse risco, lhe traria uma consequência. Surgiu, assim, a Teoria do Risco administrativo. Essa teoria responsabiliza o ente público, objetivamente, pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, contudo, admite a exclusão da responsabilidade em determinadas situações em que haja a exclusão de algum dos elementos desta responsabilidade. O Brasil adota essa teoria.

Registra-se que o surgimento da teoria o risco administrativo é consequência da supremacia estatal, haja vista este gozar de prerrogativas não alcançadas pelo particular. Ademais, é possível afastar a responsabilidade, e a sua exclusão ocorre com a ausência de qualquer um dos elementos caracterizadores, seja a conduta, seja o dano ou o nexo causal. A fim de exemplificar a aplicabilidade da teoria, Tartuce menciona (2018, p. 644):

[...] um policial causa um acidente de trânsito com uma viatura, o Estado responderá pelos danos causados, independentemente de sua culpa ou do policial. Todavia, está assegurado o direito de regresso do ente estatal contra o agente, nos termos do que estatui o citado comando constitucional.

Anote-se, portanto, a responsabilidade objetiva do estado pelos atos cometidos por seus agentes, tampouco importando se houve ou não culpa deste. Além disso, embora o

Estado seja responsável, lhe é assegurado o direito de regresso contra o agente público, nos casos em que este, agir com dolo ou culpa. Ainda, Meirelles assevera:

[...] tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. [...] (2001, p.557).

Dessa forma, frisa-se a ideia da repartição do ônus financeiro da responsabilização, haja vista a relação entre a conduta responsável pelo dano ser proveniente do exercício estatal de atividades cujo proveito é de toda coletividade. Nada mais justo, assim, que os prejuízos sofridos por alguns sujeitos sejam repartidos por todos.

É de bom alvitre mencionar, no mais, que além do Estado, as concessionárias de serviços públicos estão obrigadas a indenizar os danos causados em virtude dos seus atos, e somente se desonera se provarem a ocorrência de umas das excludentes da responsabilidade.

3.4.2 Teoria do Risco Integral

A teoria do risco integral trata-se da exceção aplicada no ordenamento jurídico brasileiro, isso porque sua incidência somente se justifica diante dos interesses difusos relativos ao bem ambiental.

No mais, de encontro à teoria do risco administrativo, a teoria do risco integral não admite a exclusão da responsabilidade. Como ensina Cavalieri Filho (2014, p. 184):

Na responsabilidade fundada no risco integral, todavia, o dever de indenizar é imputado àquele que cria o risco, ainda que a atividade por ele exercida não tenha sido a causa direta e imediata do evento. Bastará que a atividade de risco tenha sido a ocasião, mera causa mediata ou indireta do evento, ainda que este tenha tido por causa direta e imediata fato irresistível ou inevitável, como a força maior e o caso fortuito.

Neste viés, nota-se que essa teoria apresenta a aplicação da responsabilidade civil objetiva de forma absoluta, bastando existir o dano para estar presente o dever de indenizar.

Na mesma linha defende Milaré (2011, p. 1256):

A adoção da teoria do risco integral, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como consequências principais para que haja o dever de indenizar: a) a prescindibilidade de investigação de culpa a irrelevância da licitude da atividade; c) a inaplicação das causas de exclusão da responsabilidade civil.

Não obstante, como já mencionado, a teoria do risco integral é defendida pelos juristas de Direito Ambiental para a responsabilização dos agentes que causam danos nessa seara. Por consequência, nesses casos, a Administração Pública é sempre responsável pelos danos sofridos pelo particular.

Ademais, é importante registrar como exemplo dessa excepcionalidade a previsão constitucional dessa teoria, nos casos decorrentes de acidentes nucleares, nos termos do artigo 21, inciso XXIII, alínea “d”, ao mencionar a prescindibilidade da culpa. Vejamos: “*Artigo 21. [...] d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa [...].*”

Apesar disso, é possível concluir que o ordenamento jurídico constitucional brasileiro adota a teoria do risco administrativo como regra geral, que justifica a responsabilização objetiva do estado, embora haja ressalvas de aplicação da teoria do risco integral.

3.4.3 Teoria do Risco Criado

Por fim, tem-se a teoria do risco criado, segundo a qual, se alguém coloca em prática o funcionamento de qualquer atividade, este será responsável pelos danos que essas atividades ocasionarem a terceiros. Define Tartuce (2018, p. 382):

[...] a teoria do risco criado, presente nos casos em que o agente cria o risco, decorrente de outra pessoa ou de uma coisa. Cite-se, com primeira ilustração, a previsão do art. 938 do Código Civil, que trata da responsabilidade do ocupante do prédio pelas coisas que dele caírem ou forem lançadas em local indevido (defenestramento).

O Código Civil vigente prevê a aplicação da teoria do risco criado através do artigo 938, o qual retrata a responsabilização do ocupante do prédio pelas coisas que dele caírem ou forem lançadas em local indevido. Perceba-se que o risco é criado pelo próprio causador do dano.

Do mesmo modo, em algumas ocasiões, o Estado cria situações de risco que geram sua responsabilização em decorrência do dano ocasionado por aquela. De acordo com Carvalho (2016, p. 332):

Por meio de um comportamento positivo o Estado assume grande risco de gerar o dano a particulares. Assim, nesses casos o Estado responde objetivamente por ele, ainda que não se demonstre conduta direta de um agente público. As situações mais corriqueiras decorrem da guarda de pessoas ou de coisas, como é o caso de detentos em presídios [...].

Portanto, é indiscutível a responsabilidade estatal quando este negligencia quanto às providências necessárias a fim de evitar um dano ao particular.

Carvalho cita o exemplo de um detento que foge e assalta, na fuga, a casa ao lado de um presídio, situação que ocasionou prejuízos para essa família. Assim, o Estado será responsável objetivamente, pois assumiu o risco ao construir o presídio na região. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal decidiu de modo igual:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LATROCÍNIO COMETIDO POR FORAGIDO. NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADO. PRECEDENTE. 1. A negligência estatal no cumprimento do dever de guarda e vigilância dos presos sob sua custódia, a inércia do Poder Público no seu dever de empreender esforços para a recaptura do foragido são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a quês e nega provimento. (RE 607771 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 20/04/2010, DJe-086 DIVULG 13-05-2010 PUBLIC 14-05-2010 EMENT VOL-02401-06 PP-01216 RT v. 99, n. 898, 2010, p. 152-154 LEXSTF v. 32, n. 377, 2010, p. 250-254)

Logo, o Estado, criador do risco, obriga-se a responsabilizar o particular prejudicado nos casos como o supracitado. Frisa-se, todavia, a necessidade de o delito ter sido cometido em curto espaço de tempo entre a fuga do agente e a consumação, haja vista que, se tal fato acontecer muito após a fuga, é inexistente o nexo causal, não sendo mais responsabilidade do Estado arcar com os prejuízos.

4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEARA DO DIREITO AMBIENTAL

Após a análise histórica e estudo dos pressupostos e teorias da Responsabilidade Civil no primeiro e segundo capítulo, respectivamente, neste último será abordado a aplicação da responsabilidade civil do Estado na seara do Direito Ambiental diante do rompimento da barragem da Vale/SA., em Brumadinho-MG. Ademais, a fim de aprofundar as considerações, o capítulo tratará também dos danos ambientais acarretados pela tragédia e da posição das jurisprudências brasileiras em casos semelhantes.

4.1 A legislação Ambiental Brasileira e a Teoria Objetiva de Responsabilização

Pois bem, a Constituição Federal de 1988 tornou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito fundamental, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, em seu artigo 225, a saber:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. [...].

No mesmo sentido, as constituições estaduais reforçam o dever estatal de defender o meio ambiente, como é o caso da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras. [...] § 4º – Quem explorar recurso ambiental fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, na forma da lei. § 5º – A conduta e a atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, a sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis.

Assim, a obrigação do Estado em defender e preservar o meio ambiente é pacífica, tanto na carta magna, quanto nas constituições estaduais, como é o caso da Constituição

Mineira. Ademais, verifica-se, ainda, que a tutela do Bem Ambiental se relaciona com a proteção das presentes e futuras gerações.

No que concerne à responsabilização, nos termos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81), o responsável pela danosidade ambiental é o poluidor, este que recebe a sua definição no artigo 3º, inciso IV, da referida lei: “*entende-se por “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.”*”

Dessa maneira, as pessoas jurídicas de direito público interno também podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente.

Cumprir pontuar, ademais, que o ente público não é responsável somente quanto poluidor, mas também quando se omite do dever de proteger o meio ambiente. Nesse sentido, leciona Milaré (2011, p. 1261):

De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário (p. ex., em razão da construção de estradas, aterros sanitários, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários, sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância das regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos, p. ex.).

Assim, deixando de cumprir com suas obrigações, seja por falta de fiscalização, seja pela inobservância das regras de processos de licenciamento, por exemplo, o Estado será responsável pelos danos acarretados em decorrência da sua omissão.

Há que se considerar, ainda, que o Estado pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. (MILARÉ, 2011, p. 1261).

Como já destacado nos capítulos anteriores, o ordenamento jurídico pátrio consagrou a teoria objetiva de responsabilização, na modalidade do risco integral quando se trata da seara do Direito Ambiental, conforme redação do artigo 14, §1º da lei da Política Nacional do Meio Ambiente, citada no capítulo 1.

Assim, o poluidor, obriga-se a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa. Nessa linha, aduz Machado (2010, p. 361):

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. [...] Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa.

Portanto, independente da gravidade da atividade exercida, caso esta ocasione dano ao meio ambiente, surge o dever legal de reparação pelo causador direto ou indireto, consoante prevê a teoria objetiva de responsabilização, na modalidade risco integral.

4.2 Princípios Norteadores do Direito Ambiental e o Rompimento da Barragem da Vale/S.A

O Direito Ambiental pauta-se em princípios essenciais para o seu desenvolvimento, entre os quais, é importante destacar os princípios da prevenção e precaução. Isso porque, ao analisar a tragédia de Brumadinho, é possível aferir a violação desses princípios, tanto por parte da empresa Vale S/A, quando por parte do Estado que possui o poder-dever de fiscalizar. A priori, convém ressaltar a definição etimológica de ambos, a qual é abordada pelo ilustre Miralé (2011, p. 1069):

Prevenção é substantivo do verbo prevenir (do latim prae = antes e venire = vir, chegar), e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é o substantivo do verbo precaver-se (do latim prae = antes e cavere = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados com o desconhecido, cautela para que uma atitude ou ação não venha a concretizar-se ou a resultar em efeitos indesejáveis.

Compreende-se, pois, que a prevenção e precaução têm como objetivo impedir danos ambientais, obstando condutas que tenham presumível potencial poluidor.

Na legislação brasileira, o princípio da prevenção encontra-se exemplificado no artigo 225, §1º, IV, da Constituição Federal, o qual dispõe: “*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*”. A prevenção aplica-se quando o perigo é certo porquanto tratar de uma atividade efetivamente perigosa.

De outro vértice, o princípio da precaução encontra-se especificado no mesmo dispositivo constitucional, artigo 225, §1º, em seu inciso V: “*controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*”.

Além disso, o referido princípio está calcado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sendo o princípio 15, descrito abaixo:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

A precaução, por sua vez, trabalha com a incerteza, com a possibilidade de certas atividades ocasionarem eventuais danos ambientais.

Dessa forma, havendo risco de prejuízos ao meio ambiente e à sociedade, devem ser adotadas todas as medidas preventivas necessárias para evitar a sua ocorrência, seja prevenindo impactos já conhecidos ou precavendo impactos desconhecidos.

A seu turno, a tragédia de Brumadinho relaciona-se com ambos os princípios, em especial, com o princípio da prevenção. Isso porque, conforme relatado no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, embora a Vale tenha repetido em vários depoimentos que todas as medidas de segurança relativas à barragem B1 da Mina Córrego do Feijão, estavam de acordo com as normas e protocolos relativos a esse tipo de barragem, as investigações mostraram as inconsistências dessas afirmações. (CPI, Brumadinho, p. 4).

Ressalta-se, no ponto, a importância da Agência Nacional de Mineração, a ANM, autarquia federal instituída pela Lei 13.575/2017, a qual possui o dever de regularizar e fiscalizar as atividades destinadas ao aproveitamento dos recursos minerais no País.

No mesmo vértice, a Lei da Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei 12.334/10) dispõe:

Art. 5º- A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama): I - à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico; II - à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica; III - à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos; IV - à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais.

Assim, o Estado e empresas possuem responsabilidades compartilhadas para a promoção de segurança nas barragens. A autoridade licenciadora, seja órgão ou entidade,

federal ou estadual, permanecerá responsável pelo licenciamento e fiscalização do empreendimento minerário como um todo.

Ocorre que, a forma que a fiscalização acontece foi reconhecida pela CPI como um método falho e ineficiente, já que o empreendedor, através de uma autodeclaração pode dificultar uma possível e tempestiva atuação da Agência Nacional de Mineração. Registrou-se:

[...] os alertas automatizados disparados pelo Sistema dependem de informações inseridas pelos próprios empreendedores, ou seja a autodeclaração das condições e ocorrências das barragens é premissa basilar no modelo de fiscalização de segurança de barragens adotado no Brasil [...] O empreendedor pode, por exemplo, omitir ou distorcer informações de grande relevância para uma possível e tempestiva atuação da Agência, tornando a atividade de fiscalização ineficiente. (CPI, 2019, p. 212-213)

No caso em análise, a CPI constatou indícios de omissões pela Vale, o que dificultou e impossibilitou a Agência atuar na mitigação dos riscos de rompimento, ou dos possíveis danos, inclusive na salvaguarda das vidas da população. Por conseguinte, o relatório constatou inúmeras deficiências da ANM, por exemplo, quadro insuficiente de funcionários, atuação insuficiente da auditoria interna e ausência de recursos financeiros.

Mas e o Estado? Por que o Estado nada fez para impedir a morte de mais de 270 pessoas? A tragédia de Mariana se repetiu em Brumadinho, e as falhas constatadas na Agência Nacional de Mineração e em outros órgãos fiscalizadores, permaneceram. O princípio da prevenção que possui como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente foi esquecido mais uma vez pelo ente público, já que fiscalizar por fiscalizar é inútil, sendo imprescindível a produção de resultados eficazes.

No âmbito estadual, o órgão ambiental responsável pelas fiscalizações é a FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente. Destaca-se:

Para realização da gestão das barragens de contenção de rejeito instaladas e em operação no Estado de Minas Gerais, a Feam dispõe do módulo “Gestão de Barragens” que compõe o Banco de Declarações Ambientais (BDA)³⁰. Neste sistema, o empreendedor deverá inserir dados de cadastro das barragens de rejeito, bem como declarar informações pertinentes às Declarações de Condição de Estabilidade (DN Copam n. 124/2008), na periodicidade definida na DN Copam n. 87/2005. Nesse contexto, a Feam recebeu, anualmente (período entre 2006 a 2018), Declarações de Condição de Estabilidade correspondentes à Barragem I, da Vale S/A. (CGE-MG, 2019, p. 30)

No caso em apreço, verifica-se que a FEAM, apesar de receber as declarações de condição de estabilidade pela empresa TÜV SÜD (contratada pela VALE para realizar serviços técnicos de análise de gestão de risco geotécnico), nada fez, já que confiava nas

informações fornecidas por esta, conforme informações relatadas no inquérito civil ajuizado pelo Ministério Público de Minas Gerais nº 0090.16.000311-8.

Verifica-se, portanto, um sistema falho de fiscalização, no qual o órgão fiscalizador estadual, o qual teria o dever de garantir a segurança e evitar acontecimentos como o de Brumadinho, entrega a responsabilidade para as empresas de mineração, e que na verdade é responsabilidade de todos.

Nesse sentido, leciona Milaré (2011, p. 1262): “[...] *afastando-se da imposição legal de agir, ou agindo deficientemente, deve o Estado responder por sua incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito, deveria sê-lo. [...]*”

Sob essa perspectiva, deixando de agir, ou agindo de forma ineficaz, deve o Estado ser responsabilizado.

Em Brumadinho, segundo informações registradas no site da própria ANM, a Barragem I, que se rompeu, sofreu fiscalização, *in loco*, pela última vez em 24/02/2016. Ainda, conforme a ANM, na época a situação da barragem era de baixo risco, o que não alterou diante das apresentações de relatórios pela empresa Vale. (ANM, 2019, p. 5).

Então, rechaça-se qualquer possibilidade de eliminar as responsabilidades da empresa Vale S/A, haja vista indícios elencados na CPI, os quais eventualmente serão apurados em ação judicial, todavia, não há como afastar também a responsabilidade do ente público por não cumprir com seu dever de impedir que danos irreparáveis como o de Brumadinho aconteça.

Portanto, incontestemente o dever estatal de responder civilmente pelos danos acarretados ao meio ambiente e à sociedade de Brumadinho- MG, diante da fiscalização falha e ineficaz na Barragem I, na Vila córrego do Feijão, tratando-se de responsabilidade solidária.

4.3 A Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985) e os Danos Ambientais decorrentes da Tragédia

A lei 7.347/1985 trata-se da Ação Civil Pública, instituto destinado a viabilizar o acesso à justiça para a tutela dos direitos difusos, entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A referida lei defende a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, *in verbis*: “Art. 1º *Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: l - ao meio-ambiente [...]*”.

Entre os legitimados para propor a Ação Civil Pública, possui posição de relevo o Ministério Público, este responsável também por atuar em prol dos interesses transindividuais. (MILARÉ, 2011, p. 1419).

O *Parquet*, portanto, pode atuar diretamente para fazer valer a responsabilidade Estatal por danos ao meio ambiente através da Ação Civil Pública.

Diante do rompimento das barragens I, IV e IV-A, da Vale, o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou a Ação Civil Pública nº 5013909-51.2019.8.13.0024 (em andamento), objetivando a responsabilização da mineradora Vale S/A em decorrência dos danos acarretados no município de Brumadinho. Isso porque, como já relatado, é indiscutível a responsabilidade da empresa.

No que concerne aos danos ambientais e sociais, estes são alarmantes e irreparáveis. O rompimento das barragens da Vale S/A, conforme relatório apresentado pela WWF-Brasil, ocasionou a perda de aproximadamente 125 hectares de florestas, o equivalente a mais de um milhão de metros quadrados, ou 125 campos de futebol. As imagens 01 e 02 demonstram as imagens do local antes e depois do rompimento.

Imagem 01 – Barragem da Vale S/A, antes do rompimento.



Fonte: G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/>>.

Imagem 02 – Barragem da Vale S/A, depois do rompimento.



Fonte: G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/>>.

A lama atingiu o Rio Paraopeba, principal rio da região, prejudicando a fauna e a flora. O relatório apresentado pela SOS Mata Atlântica constatou impactos sobre as bacias hidrográficas, como indicadores de descolamento da pluma de rejeitos em direção à região do Alto São Francisco, além do forte impacto do Rio Paraopeba.

Em que pese tamanhos danos ambientais, Brumadinho considera-se a pior em termos de tragédia humana na história do Brasil, e pode se tornar a maior do mundo, caso o número de mortos ultrapasse a tragédia da Itália, pela empresa Prealpi Mineraria, nas cidades Stava e Tesero, na qual 267 pessoas morreram. Até então, em Brumadinho, foram confirmadas a morte de 257 pessoas, sendo 13 desaparecidos.

4.4 Aporte das Jurisprudências Brasileiras

Apesar de considerada solidária a responsabilidade civil do Estado quando este se afasta da posição legal de exercer o poder-dever de fiscalizar, ou exercendo, atua de forma ineficiente, a corrente doutrinária expõe a justificativa de tribunais que defende a responsabilidade solidária, todavia, com execução subsidiária, em defesa aos cofres públicos. Nessa linha de raciocínio, leciona Miralé (2011, p. 1262):

Na prática, para não penalizar a própria sociedade, que é quem paga as contas, e que teria, em última análise, de indenizar prejuízos decorrentes do dano ambiental, convém, diante das regras da solidariedade entre os responsáveis, só acionar o Estado quando puder ser increpada a ele a causa direta ao dano [...].

Assim, a fim de evitar prejuízo ao erário, os tribunais adotaram uma postura de executar, prioritariamente, aquele que lucra diretamente com a atividade, como é o caso da mineradora Vale S/A.

É o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES. 1. A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva. Precedentes [...] 4. O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação de demolição das construções irregulares após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus, diretamente causadores dos danos, e, ainda, sem prejuízo de ação regressiva contra os agentes públicos ou particulares responsáveis. 5. Agravo interno a que se nega provimento” (STJ, Ag.

Int. no REsp 1.326.903/DF, 2.^a Turma, Rel. Min. Og Fernandes, j. 24.04.2018, DJe 30.04.2018).

Dessa forma, na decisão supracitada, apesar de reconhecida a responsabilidade solidária do Estado, o Tribunal Superior entendeu tratar-se de execução subsidiária, objetivando responsabilizar diretamente o causador do dano.

Ademais, a justificativa funda-se no paradoxo da possibilidade de condenação da própria sociedade, ora vítima da poluição, já que implicaria prejuízo aos recursos públicos. Contrariando a presente posição, Tartuce destaca (2018, p. 840):

Esse entendimento causa estranheza, pois a execução subsidiária quebra com a solidariedade consagrada para o âmbito ambiental. Ou se é devedor solidário ou subsidiário. Não se pode ser devedor solidário na atribuição da responsabilidade e subsidiário em sua execução. Com o devido respeito, a jurisprudência superior acabou por criar uma figura atípica, sem precedentes na tradição do Direito Privado, com claro intuito de, novamente, proteger o Estado.

Destarte, a ideia defendida por Tartuce refere-se à incompatibilidade da aplicação do instituto de responsabilidade solidária, mas execução subsidiária, o qual aponta a possibilidade de execução subsidiária como uma forma de defesa estatal. Todavia, é válido ressaltar que no âmbito ambiental prevalece a justificativa dos tribunais de defesa da sociedade, responsável pelas contas do Estado.

Ainda, verifica-se que a omissão estatal ou ineficiente atuação exige a responsabilização do Estado por danos ambientais, independentemente da existência de culpa ou dolo por parte do ente, porquanto se tratar da teoria objetiva da responsabilização. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal Superior de Justiça:

DANOS AMBIENTAIS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela invasão e construção, por particular, em unidade de conservação (parque estadual). A Turma entendeu haver responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente. A responsabilização decorre da omissão ilícita, a exemplo da falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano, até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso. Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou a degradação ambiental com sua ação, em detrimento do erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado – que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão – buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade. Com esses fundamentos, deu-se provimento ao recurso. Precedentes citados: AgRg no Ag 973.577-SP, DJ 19/12/2008; REsp 604.725-PR, DJ 22/8/2005; AgRg no Ag 822.764-MG, DJ

2/8/2007, e REsp 647.493-SC, DJ 22/10/2007. REsp 1.071.741-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 24/3/2009.

Frisa-se, ainda, a possibilidade do Estado, após reparação, demandar regressivamente o direito causador do dano, como maneira de evitar injusta oneração da sociedade.

Em ambos os casos, evidente, pois, a configuração da responsabilidade do ente público, haja vista a falha no exercício do seu poder de polícia, ocasionando, dessarte, danos ao meio ambiente.

No que diz respeito à mineração, há previsão constitucional impondo a responsabilidade do causador direto, no § 2.º do art. 225 da Constituição Federal: *“Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”*.

De tal sorte, ao assim dispor, o texto constitucional afirma a responsabilidade da mineradora Vale, sem, contudo, afastar a responsabilidade do Estado. Isso porque, conforme trabalhado exaustivamente, o surgimento da responsabilidade pelo ente público nasce da falta da fiscalização, ou na deficiência desta, entre outras situações dispostas nas legislações infraconstitucionais abordadas.

Expressivo exemplo disso, tratando-se de analogia contrária, é a inalterabilidade, pelo STJ, da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. EXPLORAÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS MINERAIS. EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. FALTA DE IMPUGNAÇÃO, NO RECURSO ESPECIAL, DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO COMBATIDO, SUFICIENTES PARA SUA MANUTENÇÃO. SÚMULA 283/STF. DEVER DE INDENIZAR. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. [...] IV. **Tendo o Tribunal de origem decidido, à luz da prova dos autos, que, no caso, não está configurado o dever de indenizar do Estado, tendo em vista a atuação regular do exercício do poder de polícia ambiental, ao impedir a exploração irregular de recursos minerais**, 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. V. Agravo Regimental improvido. (AgRg no AREsp 92.529/MG, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 10/02/2016).

Desse modo, verifica-se na decisão acima que o Estado exerceu o seu poder de polícia ambiental, rechaçando o seu dever de indenizar. Em sentido contrário, teria o ente público obrigação de indenizar caso não cumprisse com o seu dever, como é o caso da tragédia de Brumadinho.

Ressalta-se, a propósito, de acordo com o abordado, que a responsabilidade do Estado apontada no presente trabalho se refere às falhas das fiscalizações, já que estas existiram, mas não obstaram a tragédia.

5. CONCLUSÃO

A responsabilidade civil passou por diversas modificações até chegar ao seu estágio atual. No âmbito do direito comparado, o Direito Romano, Francês, Português e Brasileiro preveem o instituto da responsabilidade civil desde os primórdios da humanidade, cada um com suas peculiaridades e semelhanças. Frisa-se, ademais, a importância do Direito Romano e Francês, através da *Lex Aquilia* e *Código de Napolião*, que defendiam a ideia de culpa como pressuposto para a responsabilização, sendo modelo para o desenvolvimento das legislações de outras nações.

No que concerne à responsabilidade civil do Estado, também não é diferente, já que nos primórdios vigorava a teoria da irresponsabilidade estatal (*The King can do no wrong*), o que atualmente é inaplicável diante da evolução das sociedades. O ordenamento jurídico pátrio positivou a responsabilidade civil objetiva do Estado pela primeira vez em 1946, que foi confirmada nas constituições posteriores, como prevê a carta magna de 1988, em seu artigo 37, §6.

Na seara do Direito Ambiental, o ordenamento jurídico brasileiro aplica a teoria do risco integral, tratando-se de uma exceção, a qual não embarca as excludentes de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima, fato exclusivo de terceiro, caso fortuito e força maior).

Apesar de recente, o Direito Ambiental encontra-se cada vez mais em evidência, haja vista a evolução das sociedades e crescimento econômico, com isso, a necessidade de exploração dos recursos naturais. Assim, a fim de proteger o Bem Ambiental das empresas exploradoras direta e indiretamente, criaram-se princípios norteadores, como é o caso da prevenção e precaução, além de legislações infraconstitucionais essenciais.

Malgrado a tentativa de proteção ambiental, o Brasil assistiu mais uma vez a uma tragédia de danos irreparáveis, o Estado de Minas Gerais, três anos após o desastre de Mariana, vivenciou o rompimento da barragem da Vale/S.A, na mina córrego do feijão, em Brumadinho. Tal fato que comprova a ineficiência das fiscalizações das barragens de minério.

Destarte, tratando-se de dano ambiental e aplicando a teoria do risco integral, além da responsabilidade solidária, impossível defender isenção de responsabilidade do ente estatal, já que tanto a empresa Vale/S.A, quanto órgãos estaduais teriam o dever de cumprir com os preceitos ambientais, o Estado, através da FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente, no exercício de fiscalizações eficientes, o que não ocorreu. Além disso, destaca-se a ineficiência da Agência Nacional de Mineração, a qual também dispõe da atribuição de fiscalização.

A preocupação, de fato, não é prevenir tragédias, mas sim tentar salvar o que resta após a ocorrência do dano. Não há que se olvidar, dessa forma, da inaplicabilidade dos princípios ambientais da prevenção e precaução na tragédia de Brumadinho, além da comprovação de um sistema falho de fiscalização de barragens.

Exemplo disso é a lei estadual nº 23.291/2019 que trata da segurança de barragens, sancionada um mês após o rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho, na tentativa de evitar novamente o mar de lama, persiste no automonitoramento das empresas. Fortes indícios e provas coletadas na CPI do Senado concluíram pelo indiciamento de pessoas responsáveis pelo fornecimento das declarações de estabilidade da barragem I, e mesmo assim, o Estado insiste em confiar em empresas que, claramente, visam tão somente o lucro.

Por conseguinte, compreende-se que o Estado juntamente com a mineradora Vale/S.A possuem responsabilidade solidária na tragédia ocorrida no dia 25 de janeiro de 2019, em Brumadinho. De um lado um ente público com poder-dever de fiscalizar e impedir tragédias como essa, de outro uma empresa gananciosa que colocaram seus interesses à frente de centenas de vidas, em sua maioria, seus próprios colaboradores.

Ocorre que, ante a análise jurisprudencial, embora solidária a responsabilidade, os tribunais defendem a execução subsidiária em casos de omissão ou falha de fiscalização pelo Estado e justificam essa posição com a defesa dos cofres públicos e da sociedade que paga as contas, evitando, dessa forma, prejuízo ao erário. Ainda, sustentam a ideia de executar, prioritariamente, aquele que lucra diretamente com a atividade, como é o caso da mineradora Vale S/A.

Note-se, portanto, a existência da responsabilidade civil objetiva do Estado frente ao rompimento da barragem da Vale, com a aplicação da teoria do risco integral, sem embarcar qualquer causa excludente, ainda com entendimento diverso de execução pelos tribunais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Perguntas e Respostas sobre Barragens de Mineração e o caso de Brumadinho.** Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/perguntas-e-respostas-sobre-barragens-de-mineracao-e-o-caso-de-brumadinho>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Constituição dos estados unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **CPI de Brumadinho.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2246&tp=4>>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Decreto Lei 47344/66.** Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=775A0483&nid=775&tab_ela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Legislação Mineira. Constituição de 1989.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Con&num=1989&ano=1989>>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Legislação Mineira. **Lei 23291, de 25/02/2019.** Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2019&num=23291&tipo=LEI>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei de 16 de dezembro de 1830.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1326903 DF 2012/0116422-6**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574619673/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1326903-df-2012-0116422-6?ref=serp>>. Acessos em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 92.529 - MG (2011/0215667-0)**, RELATORA: MINISTRA ASSULETE MAGALHÃES. Julgado em 15 de dez. de 2015, DJe: 10/02/2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=55175740&num_registro=201102156670&data=20160210&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL Nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5)** RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN. JULGADO: 24/03/2009, Dje: 16/12/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=863210&num_registro=200801460435&data=20101216&formato=PDF>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Supremo Tribunal Federal. **AG. REG. no Recurso Extraordinário: RE-AgR 573595 RS**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2917579/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-573595-rs>>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0000.19.054219-1/001**. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=4&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=enchentes%20governador%20valadares&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

BRASIL. Leis e decretos. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 5013909-51.2019.8.13.0024**. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=A%3%A7%3%A3o+Civil+P%3%BAblica+n%C2%BA+501390951.2019.8.13.0024&oq=A%3%A7%3%A3o+Civil+P%3%BAblica+n%>>

C2%BA+501390951.2019.8.13.0024&aqs=chrome..69i57.1200j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3 ed. Salvador, BA: Juspodivm, 2016.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório de Auditoria nº 1370.1239.19**. Disponível em: <http://controladoriageral.mg.gov.br/phocadownload/roteiros_auditoria/pdf/RA_1370.1239.19_Conformidade_B1_SISEMA.pdf>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO, Luciano e Roberto Figueiredo. **Direito Civil Obrigações e Responsabilidade Civil**, 5. ed, Salvador: Jus Podivm., 2016.

G1. **Antes e depois veja imagens do rompimento de barragem da Vale em Brumadinho**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/antes-e-depois-veja-imagensdo-rompimento-de-barragem-da-vale-em-brumadinho-mg.ghtml>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

G1. **Brumadinho: Polícia Civil diz que investigações sobre desastre da Vale estão em reta final**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/10/25/brumadinho-policia-civil-diz-que-investigacoes-sobre-desastre-da-vale-estao-em-reta-final.ghtml>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

G1. **Minas Gerais. Brumadinho**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/cidade/brumadinho/>>. Acesso em 30 de agosto de 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Responsabilidade Civil**. volume 4 .7. ed. — São Paulo: Saraiva, 2012.

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE COMBATE AO CRIME ORGANIZADO – GAECO. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ação de responsabilidade de pessoa jurídica pela prática de ato contra a administração pública**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA96ABA824B016ABCBD1163377>>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

LIMA, Alvino. **A responsabilidade civil pelo fato de outrem**. Rio de Janeiro: Forense, 1973. p. 219.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 7 ed. São Paulo: RT, 2011.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil Doutrina e Jurisprudência**. 7ª ed. São Paulo – RT, 2007.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. volume único. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: método, 2018.

WERNECK, Gustavo; RIBEIRO, Luiz. **Rio São Francisco foi afetado por contaminação da barragem de Brumadinho**. Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/03/23/interna_gerais,1040345/rio-sao-francisco-foi-afetado-por-contaminacao-da-barragem-de-brumadin.shtml>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.

WWF. **Ruptura de barragem em Brumadinho causou perda de 125 hectares de florestas**. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias_meio_ambiente_e_natureza/?69522/Ruptura-de-barragem-em-Brumadinho-causou-perda-de-125-hectares-de-florestas>. Acesso em: 30 de agosto de 2019.