



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**MATEUS HENRIQUE ANDRADE DE CARVALHO**

**O CASO MARIANA-MG E A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO  
FRENTE AOS DEMAIS ENTES FEDERADOS**

**BRASÍLIA**

**2016**

**MATEUS HENRIQUE ANDRADE DE CARVALHO**

**O CASO MARIANA-MG E A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO  
FRENTE AOS DE MAIS ENTES FEDERADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília  
como requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientação: Prof. Dr. Antônio Moura Borges.

**BRASÍLIA**

**2016**



## RESUMO

Consiste este trabalho na análise, sob a ótica do Direito Constitucional e do Direito Administrativo brasileiros, dos eventos ocorridos na data de 05 de novembro de 2015 no município mineiro de Mariana, principalmente no que se refere à possibilidade de responsabilização civil dos Entes da Federação pelos danos causados por suas concessionárias no âmbito da exploração de recursos minerais. Pretende-se provar, por meio da análise de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como por meio da doutrina consolidada e do acervo de julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, o dever indenizatório da União perante o erário dos Estados Membros não somente pelos danos patrimoniais, mas também pelas frustrações orçamentárias decorrentes do descaso e da negligência na supervisão e no controle das atividades de exploração estatal do domínio econômico e dos recursos naturais.

**Palavras Chave:** Responsabilidade Civil do Estado; Direito Constitucional; Pacto Federativo; Exploração de Recursos Minerais; Concessões de Exploração; Dever de Cuidado; Reparação Entre Entes da Federação.

## **ABSTRACT**

This project consists of a thorough analysis of the events that took place in the Brazilian municipality of Mariana-MG on the date of November 05th 2015, especially under the scope of Brazilian Constitutional and Administrative Law, focusing on the liability incurred by the federal government through lack of proper supervision over its mineral extraction contracts. We intend to prove, through an in depth study of the Brazilian Constitution, as well as that of the relevant infra-constitutional legislation and case law, the Federal Government's legal obligation to compensate any damages caused by its concessionaires to the affected States.

**Keywords:** State Liability; Constitutional Law; Federative Pact; Mineral Resource Extraction; State Concessions; Damage Compensation.

## **LISTA DE SIGLAS**

<b>MG</b>	Minas Gerais
<b>S.A.</b>	Sociedade Anônima
<b>DNPM</b>	Departamento Nacional de Produção Mineral
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>PNSB</b>	Política Nacional de Segurança de Barragens

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>O CASO MARIANA .....</b>	<b>10</b>
Breve síntese dos acontecimentos .....	10
Danos causados à população .....	13
Danos causados aos Estados e Municípios .....	15
<b>CONCEITOS RELEVANTES .....</b>	<b>17</b>
A titularidade dos recursos minerais segundo a CF/88 .....	17
As concessões de exploração de recursos minerais .....	20
<b>A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO .....</b>	<b>23</b>
Considerações acerca da Responsabilidade Civil .....	23
A Responsabilidade Civil do Estado .....	29
A Responsabilidade Civil pelos atos das concessionárias .....	32
Responsabilidade Civil da União pelo Dano Ambiental .....	37
Responsabilidade Civil da União pelos danos causados aos demais Entes Federados .....	39
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos vem tomando destaque nos meios de comunicação nacionais e internacionais um grande fluxo de reportagens acerca das mais diversas formas de catástrofes naturais causadas pela ação humana. Diariamente verifica-se nos tabloides de todo o mundo a ocorrência de tragédias de dimensões inimagináveis em que figuram de forma pivotal a ganância e a ingerência dos agentes antrópicos, motivados exclusivamente por interesses individuais, sem qualquer forma de consideração pelo bem comum ou pela integridade do meio ambiente.

Mais chocantes ainda são os casos em que a ação indiscriminada dos agentes econômicos vem a por em risco a qualidade de vida, ou mesmo a própria subsistência, de grandes populações, que em nada contribuíram à tomada de decisões que deu origem a tais desastres em primeiro lugar. Muitas vezes amparadas pelo Poder Público, cujos interesses nem sempre se alinham com aqueles expressos pelas populações locais, as grandes empresas inflam suas margens de lucro, sacrificando as medidas legais e técnicas postas em exercício para assegurar a sustentabilidade e a segurança das atividades de exploração de recursos naturais.

O resultado é invariavelmente o retrocesso econômico e social daqueles que já se encontravam em condição de vulnerabilidade. Perdem-se casas, veículos, móveis e roupas. Perde-se também a esperança da efetivação dos direitos à saúde e ao livre desenvolvimento da personalidade, tão enfaticamente defendidos pela Constituição da República e pela legislação infraconstitucional.

O pior, no entanto, é o fato de que, por ausência de uma efetiva penalização dos agentes responsáveis por estes desastres, não há real desincentivo à perpetuação da prática.

É neste sentido que é possível ver surgindo no ambiente institucional e midiático brasileiro uma grande quantidade de programas destinados à identificação e à responsabilização das empresas e indivíduos envolvidos nos escândalos de cunho ambiental.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Ministério Público aponta erros de mineradora que levaram à tragédia em Mariana.** Disponível em: <<http://noticias.r7.com/minas-gerais/ministerio-publico-aponta-erros-de-mineradora-que-levaram-a-tragedia-em-mariana-12012016>> acesso em 30/05/2016

No entanto, é comum, ao se analisar tais acontecimentos, que se deixe de prestar a devida atenção à atuação dos Entes da Federação nos processos de licenciamento e de concessão na exploração dos recursos naturais.

Constitucionalmente elencadas como únicas titulares de importantes e valiosos bens naturais como as jazidas de minério, a diversidade biológica, os leitos dos rios e dos lagos, os depósitos naturais de hidrocarbonetos e outros, as pessoas jurídicas de direito público constituintes do pacto federativo são parte integral no sistema econômico moderno e globalizado. Tal centralidade também significa, para a União, os Estados e os Municípios, a responsabilidade de garantir um processo produtivo limpo, econômico e sustentável, ainda que de forma indireta, pela fiscalização das concessões de extração e de uso.

Assim sendo, não há de se questionar o dever destes entes de indenizar as populações prejudicadas pelos danos causados por suas representantes e concessionárias, na medida do prejuízo incorrido.

O que usualmente se ignora, no entanto, é que tal prejuízo nem sempre se estende somente aos indivíduos que habitam a região afetada. Dependentes da renda e das contribuições das populações locais, bem como responsáveis pela efetivação de direitos relativos à qualidade de vida, cujo custo muitas vezes já consome quase a totalidade de seus orçamentos, os Estados e Municípios muitas vezes se encontram em maus bocados frente à ação irresponsável da União e de suas concessionárias.

Não há, no entanto, na comunidade jurídica brasileira, grande discussão acerca da possibilidade de condenação de certas pessoas da federação em reparar os danos causados às demais por meio de suas atividades de intervenção no domínio econômico e natural.

É deste silêncio, perpetuado pela academia e pelos tribunais, que surge a inspiração para esta obra. É necessário que se entenda que, na experiência federativa brasileira, sem o efetivo equilíbrio econômico e político entre as entidades de Estado e governo, nunca se fará possível a realização dos objetivos de desenvolvimento e bem estar social impostos pela Constituição, muito menos poderão ser plenamente superadas as emergências e calamidades ambientais e sanitárias que cada vez mais nos vemos acostumados a presenciar.

Do ponto de vista estrutural, este projeto será desenvolvido em três momentos distintos, buscando dar destaque aos diferentes aspectos relevantes à compreensão tanto do caso concreto quanto da questão técnico-jurídica que se pretende elucidar.

Primeiramente serão abordadas as questões relativas aos desastres de Mariana-MG em si. Serão brevemente discutidas as questões técnicas que levaram à ocorrência dos acidentes, bem como, com maior profundidade, a extensão dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais incorridos contra a população local, contra o Estado de Minas Gerais e contra os municípios vizinhos.

Em seguida, terá destaque a conjuntura jurídica em que se inseriu a catástrofe. Serão apontados e elucidados conceitos jurídicos relevantes à análise do caso, principalmente no que se refere ao regime de concessão de exploração de recursos naturais e à responsabilização civil das pessoas jurídicas de direito público.

Por fim, será discutida a questão central da peça. Com o auxílio da legislação nacional vigente, bem como do acervo de julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União e de alguns casos relevantes no Direito Internacional Comparado, será analisada a possibilidade, ou não, de uma responsabilização da União (como Ente da Federação responsável pela concessão e pelo controle das operações mineradoras em solo nacional), perante os Estados e Municípios afetados, pelos danos patrimoniais e pelas frustrações orçamentárias decorrentes das atividades exercidas sob sua supervisão.

Desta forma, pretende-se elucidar satisfatoriamente o caso, apresentando uma proposta juridicamente viável para a mitigação dos danos causados injustamente ao erário dos Entes Federados, ao mesmo tempo aliviando a alarmante questão financeira que muitos destes têm enfrentado e fornecendo às populações locais meios de se reerguer da ruína causada pela exploração natural insuficientemente supervisionada.

## **1. O CASO MARIANA**

### **1.1 BREVE SÍNTESE DOS ACONTECIMENTOS**

Para que possamos analisar adequadamente as repercussões políticas, econômicas e jurídicas dos eventos ocorridos no município mineiro de Mariana na data de 05 de novembro de 2015, é interessante que se faça uma pequena recordação dos fatos, de forma a elucidar não somente a plena extensão dos danos causados, mas também entender a atuação de cada um dos agentes envolvidos e o que estes poderiam ter feito para evitar a catástrofe.

Primeiramente, é necessário apontar o local do acidente, bem como a atividade econômica exercida por lá. Trata-se da barragem de rejeitos de mineração do Fundão, localizada no distrito de Bento Rodrigues, 35 km distante do centro da cidade de Mariana-MG, construída e mantida pela “*joint venture*” Samarco Mineração S.A..

No local se realizavam atividades de contenção, armazenagem e tratamento dos rejeitos líquidos e sólidos provenientes das diversas minas exploradas pela empresa em todo o Estado de Minas Gerais. Em síntese, consistem as barragens em “uma estrutura de terra construída para armazenar resíduos de mineração, os quais são definidos como a fração estéril produzida pelo beneficiamento de minérios, em um processo mecânico e/ou químico que divide o mineral bruto em concentrado e rejeito”<sup>2</sup>.

Por volta das 16h da terça-feira, dia 05 de novembro de 2015, diz a empresa ter registrado dois pequenos tremores de terra na região da represa que, em tese, teriam causado o rompimento das estruturas da barragem<sup>3</sup>, liberando um volume estimado de 34 milhões de metros cúbicos<sup>4 5</sup> de lama de rejeito sobre o município de Mariana e seus vizinhos próximos, poluindo com metais pesados os leitos de centenas de rios e córregos locais, bem como desalojando centenas de famílias, em um evento que comoveu o Brasil por várias semanas.

Estima-se que a lama tenha percorrido cerca de 700 km entre o local da ruptura da barragem e a foz do Rio Doce, abrangendo mais de 1.400 hectares entre regiões habitadas

---

<sup>2</sup> RAFAEL, H. M. A. M. **Análise do Potencial de Liquefação de Uma Barragem de Rejeito** (Tese). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012, p.22..

<sup>3</sup> KAWAGUTI, Luis. **Um tremor de terra pode ter destruído as barragens em Mariana?**. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105\\_tremor\\_barragem\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105_tremor_barragem_lk)> acesso em 01/05/2016.

<sup>4</sup> Um metro cúbico se refere ao volume de 1.000L

<sup>5</sup> **Entenda o acidente de Mariana e suas consequências para o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/entenda-o-acidente-de-mariana-e-suas-consequencias-para-o-meio-ambiente>> acesso em 01/05/2016.

e zonas de proteção ambiental em dezenas de municípios nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.<sup>6</sup>

#### Segundo informações do Governo Federal:

Seiscentos e sessenta e três quilômetros de rios e córregos foram atingidos; 1.469 hectares de vegetação, comprometidos; 207 de 251 edificações acabaram soterradas apenas no distrito de Bento Rodrigues. Esses são apenas alguns números do impacto, ainda por ser calculado, do desastre, já considerado a maior catástrofe ambiental da história do país.

A enxurrada de rejeitos rapidamente se espalhou pela região, deixou mais de 600 famílias desabrigadas e chegou até os córregos próximos. Até o momento, foram confirmadas as mortes de 17 pessoas.

Em questão de horas, a lama chegou ao rio Doce, cuja bacia é a maior da região Sudeste do País -- a área total de 82.646 quilômetros quadrados é equivalente a duas vezes o Estado do Rio de Janeiro.

[...]

O fornecimento de água para os moradores de cidades abastecidas pelos rios da região, como Governador Valadares, em Minas Gerais, teve que ser temporariamente interrompido, sendo retomado dias depois, quando laudos de órgãos técnicos do governo descartaram a contaminação da água por materiais tóxicos.

A lama avançou pelo rio com grande velocidade, chegando ao Espírito Santo em menos de cinco dias. No dia 21, alcançou o mar em Linhares – blocos de contenção foram posicionados na foz do rio para controlar o impacto ambiental da chegada da lama ao mar.

Um laudo técnico parcial, divulgado pelo Ibama no início de dezembro, aponta para a gravidade sem precedentes do desastre. “O nível de impacto foi tão profundo e perverso, ao longo de diversos estratos ecológicos, que é impossível estimar um prazo de retorno da fauna ao local, visando o reequilíbrio das espécies na bacia”, diz o documento.

O trabalho de ajuda às vítimas começou logo após o acidente, assim como as ações emergenciais de preservação da fauna e da flora locais.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Idem

## 1.2 DANOS CAUSADOS À POPULAÇÃO

Como se pode depreender do excerto, não há qualquer dúvida acerca das dimensões catastróficas do acidente. Não somente foram ameaçadas dezenas de espécies nativas e destruídas centenas de km<sup>2</sup> de matas ciliares e de vegetação nativa, à época foi estimado, de forma conservadora que o número de pessoas diretamente atingidas pelo desastre teria chegado à casa dos 1,3 milhões.<sup>8</sup>

Na Ação Civil Pública de nº 69758-61.2015.4.01.3400, que tramita perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, os requerentes (União, Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e autarquias responsáveis pelo controle socioambiental) elencam as principais repercussões do acidente. *In verbis*:

- a) Destruição de habitat e extermínio da ictiofauna em toda a extensão dos rios Gualaxo, Carmo e Doce, perfazendo 680 km de rios;
- b) Contaminação da água dos rios atingidos com lama de rejeitos de minério;
- c) Suspensão do abastecimento público nas principais cidades banhadas pelo Rio Doce;
- d) Suspensão das captações de água para atividades econômicas, propriedades rurais e pequenas comunidades;
- e) Assoreamento do leito dos rios e dos reservatórios das barragens de geração de energia;
- f) Soterramento das lagoas e nascentes adjacentes ao leito dos rios;
- g) Destruição da vegetação ripária e aquática;
- h) Interrupção da conexão com tributários e lagoas marginais;
- i) Alteração do fluxo hídrico;
- j) Impacto sobre estuários e manguezais na foz do Rio Doce;

---

<sup>7</sup> Entenda o acidente de Mariana e suas consequências para o meio ambiente. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/entenda-o-acidente-de-mariana-e-suas-consequencias-para-o-meio-ambiente>> acesso em 01/05/2016.

<sup>8</sup> O que já se sabe sobre o impacto da lama de Mariana?, 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_dados\\_mariana\\_cc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_dados_mariana_cc)>. Acesso em: 01 Maio 2016.

- k) Destruição de áreas de reprodução de peixes;
- l) Destruição das áreas “berçários” de reposição da ictiofauna (áreas de alimentação de larvas e juvenis);
- m) Alteração e empobrecimento da cadeia trófica em toda a extensão do dano;
- n) Interrupção do fluxo gênico de espécies entre corpos d’água;
- o) Perda de espécies com especificidade de habitat (corredeiras, locas, poços, remansos, etc);
- p) Mortandade de espécimes em toda a cadeia trófica;
- q) Piora no estado de conservação de espécies já listadas como ameaçadas e ingresso de novas espécies no rol de ameaçadas;
- r) Comprometimento da estrutura e função dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados;
- s) Comprometimento do estoque pesqueiro - impacto sobre a pesca;
- t) Impacto no modo de vida e nos valores étnicos e culturais de povos indígenas e populações tradicionais;
- u) Impactos ambientais sobre sítio catalogado pela Convenção Ramsar (Parque Estadual Rio Doce).<sup>9</sup>

Explica-se que pela imensa extensão do dano, assim como pela complexidade dos ecossistemas e das estruturas socioeconômicas afetadas, fica difícil a estimativa precisa do prejuízo causado às populações e ao meio ambiente local, bem como quase impossível a previsão de um prazo adequado para a normalização dos ecossistemas.

Destaca-se que os danos causados atingem duas esferas distintas de direitos, sejam eles os direitos difusos, na forma da preservação do meio ambiente, da fauna e da flora locais, e os direitos individuais homogêneos, na forma da restrição de acesso às águas dos rios atingidos, destruição de sistemas de iluminação, transporte e saneamento público, desalojamento de populações urbanas, rurais e de povoados indígenas, impossibilidade de exercício da atividade pesqueira e agropecuária, etc.

---

<sup>9</sup> Ação Civil Pública nº 69758-61.2015.4.01.3400

Estima-se a totalidade do dano no valor de R\$ 20.204.968.949,00 (vinte bilhões, duzentos e quatro milhões, novecentos e sessenta e oito mil, novecentos e quarenta e nove reais), o que incluiria não somente os cuidados mínimos necessários com a restauração do patrimônio natural, mas também a reconstrução das edificações e o reestabelecimento de serviços públicos, bem como o fornecimento de uma ajuda de custo temporária às populações atingidas, até que possam se reestabelecer.<sup>10</sup>

### 1.3 DANOS CAUSADOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Quanto aos danos incorridos exclusivamente contra os Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, assim como a seus respectivos municípios, a estimativa se torna um tanto menos precisa. Apesar de facilmente quantificáveis os prejuízos relativos à destruição de prédios públicos e de sistemas de iluminação, saneamento, transportes e segurança pública, é consideravelmente mais difícil o reconhecimento dos danos financeiro-orçamentários relativos ao acidente.

Tais danos se expressam particularmente sob duas óticas, simultaneamente atuando em direção à dilapidação do patrimônio das unidades federativas.

Primeiramente, tem-se a despesa pública incorrida nas atividades de contenção e primeiros socorros prestados para a preservação dos direitos das populações da região. Nesta categoria podemos incluir, por exemplo, as despesas com a remoção de populações ribeirinhas ameaçadas, bem como os custos de abrigo, alimentação, medicamentos e resgate, que não necessariamente se encontram contemplados na demanda da Ação Civil Pública supramencionada.

Por outro lado, e, provavelmente, de forma muito mais relevante, figuram as frustrações orçamentárias decorrentes da diminuição da receita pública dos Entes Federados. Conceituadas como “todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas”<sup>11</sup>, as receitas públicas são os fundos com os quais os governos estaduais, municipais ou federais podem financiar a execução de suas obras ou a

---

<sup>10</sup> Ação Civil Pública nº 69758-61.2015.4.01.3400

<sup>11</sup> **Receitas Públicas: manual de procedimentos**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005 – Anual.

implementação de serviços públicos sem a necessidade de criação de novos créditos públicos.

Provindo tais verbas principalmente da arrecadação tributária, não há dúvida do prejuízo dos estados com a contração da economia. Especialistas apontam uma perda aproximada de 23 milhões de reais na agricultura<sup>12</sup>, mas, paradoxalmente, o maior desfalque vem da ausência da própria atividade mineradora.

Desde que foram suspensas as licenças de mineração da companhia, em dezembro, a região vem sofrendo fortemente com o desemprego. Leia-se o trecho da reportagem da Editora Abril:

Mariana - Demitido por uma das fornecedoras da mineradora Samarco, dias após o rompimento mortal de uma barragem de rejeitos, o mecânico de manutenção Genivaldo Nascimento, 27, ajuda a alongar uma incômoda fila de desempregados no Site Nacional de Empregos, próximo à prefeitura de Mariana (MG), epicentro do pior desastre ambiental da história do Brasil.

A cena da fila, que se repete todos os dias, mostra a aflição de um município que vê poucas alternativas imediatas para sua agonizante economia, a não ser o retorno da mineradora Samarco, um dos principais motores da cidade.

"Eu nunca fiquei desempregado na minha vida, estou desesperado, tenho dois filhos para criar, estou bravo porque estão prejudicando a Samarco", afirmou Nascimento, atribuindo o desemprego à paralisação da empresa, que precisa de autorizações estaduais e federais para reiniciar a mineração.

O sentimento do mecânico permeia grande parte da população marianense que sofre com o aumento do desemprego e com a desaceleração econômica da cidade, que **tem cerca de 90 por cento de sua arrecadação proveniente da atividade minerária.**

**Desde que as minas da Samarco foram fechadas, há quatro meses, o número de pessoas buscando emprego cresceu de 300 para 1.900, segundo a prefeitura, ainda que a Samarco esteja garantindo por ora pagamentos a grande parte dos seus cerca de 3 mil funcionários diretos em licença remunerada.**

---

<sup>12</sup> **Produtores rurais têm prejuízo de R\$ 23,2 mi após desastre em Mariana**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2016/02/produtores-rurais-tem-prejuizo-de-r-232-mi-apos-desastre-em-mariana.html>> acesso em 03/05/2016

[...]

**A partir deste mês, o município deixa de receber cerca de 5 milhões de reais mensais de arrecadação com Imposto sobre Serviços e Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cefem), devido à paralisação das operações da mineradora.**

"A questão é que a gente precisa se preocupar com o lado econômico da cidade... Um avião, quando cai, também mata pessoas e a empresa não espera para voar no outro dia", disse o prefeito, de seu escritório no centro da cidade.<sup>13</sup>

Vistos estes dados, não parece descabida a possibilidade de indenização por esta modalidade de dano até agora ignorada. Resta, portanto, analisar os motivos pelos quais a União poderia ser considerada uma corresponsável, sendo passível, juntamente à Samarco, de condenação para reparar os prejuízos causados.

## **2. CONCEITOS RELEVANTES**

### **2.1 A TITULARIDADE DOS RECURSOS MINERAIS SEGUNDO A CF/88**

Primeiramente, é interessante apontar o que prevê a Constituição Federal sobre a exploração dos recursos minerais.

Juntamente com um grande rol de prerrogativas, obrigações e responsabilidades, elenca a Carta Política, em seu artigo 20, uma pequena lista de bens que, por sua especial relevância socioeconômica, constituem propriedade exclusiva da União. Tal reserva é feita, em síntese, para que sejam assegurados ao ente maior da república os meios para exercer satisfatoriamente suas atribuições no que se refere à governança, à prestação dos serviços públicos, à regulação da economia e à segurança nacional. *In verbis*:

---

<sup>13</sup> **Com economia agonizante, Mariana quer volta de Samarco**, 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/com-economia-agonizante-mariana-quer-volta-de-samarco>> acesso em 03/05/2016 [NOSSO GRIFO]

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Ainda, por muitos dos mesmos motivos, estabelece a Lei Maior, por meio do artigo 177, certas atividades econômicas cujo exercício deverá ocorrer em regime de monopólio do ente federativo<sup>14</sup>.

Em ambos os casos, devido à impossibilidade da União de exercer de forma eficiente todas as atividades econômicas sobre as quais tem monopólio, autoriza a Carta Política a atuação de particulares sob o regime de permissão ou de concessão.

Leia-se:

Art. 176. 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.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

[...]

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...]

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

[...]

---

<sup>14</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

Por se tratarem de atividades estratégicas, no entanto, não se eximem as empresas concessionárias do controle e da prestação de contas ao governo federal, nos termos da legislação específica, a exemplo do Código de Mineração (Decreto-Lei 227/67) e da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81)

Perceba-se: Ao delegar suas prerrogativas de exercício exclusivo de certas atividades econômicas, não se afastam os entes federados da responsabilidade pela execução do serviço. Com efeito, trata-se de um mecanismo criado para que o Estado, por natureza mal equipado para o exercício de atividades alheias à Administração Pública, possa explorar os bens e recursos estratégicos, sem abrir mão do controle que lhe é imposto pela Constituição Federal.

Nas palavras do doutrinador Yussef Said Cahali: “A concessão administrativa é expressão de um poder público na consecução do interesse coletivo; com ela, a Administração provê indiretamente a gestão de determinada atividade, agindo e estimulando o desenvolvimento da atividade privada com a atribuição exclusiva aos particulares de direitos e faculdades”.<sup>15</sup>

Cuida-se, portanto, de ato jurídico bilateral, em que uma parte, o particular, se compromete ao custeio e administração da atividade econômica, garantindo para si os proventos pecuniários de seu exercício e tomando, em seu próprio nome, o risco, enquanto a outra parte, o Estado, dispõe temporariamente de seu direito de uso, sendo remunerada na forma da participação, como previsto no Art. 176, porém mantendo sua obrigação para com o interesse público, por meio da fiscalização, de acordo com o regime de contratações vigente.

## **2.2 AS CONCESSÕES DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS**

Quando falamos de legislação vigente em termos de mineração, é necessário levar em conta as dimensões do mercado da exploração mineral nas terras brasileiras. Como se sabe, nosso país conta com gigantescas porções de terra, bem como uma gama inigualável

---

<sup>15</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 119-120

de biomas, formações geológicas e ecossistemas. Não é de hoje que a extração de recursos naturais tem se provado um dos maiores atrativos de nossa nação aos olhos estrangeiros.

Das incursões conhecidas como Entradas e Bandeiras, ainda no regime colonial, às políticas de nacionalização e protecionismo dos recursos naturais, no governo Vargas. As atividades de extração, beneficiamento e comércio de minérios sempre se mostraram um dos pilares da economia brasileira, interna e externa, desde o início de nossa história.

Neste contexto, portanto, é de se esperar que haja forte interesse público no controle e na regulamentação de tais práticas, bem como que tenham ocorrido as mais diversas propostas legislativas ao longo dos séculos. É possível inferir, assim, que uma abordagem completa do assunto envolva a análise de diplomas jurídicos das mais variadas eras.

Numa tentativa de manter concisa esta pequena obra, deixaremos de lado grande parte da discussão acerca da evolução histórica da legislação minerária brasileira, optando por dar destaque somente aos diplomas realmente relevantes ao problema em mãos, qual seja, a responsabilidade da União nas concessões de exploração minerária.

Em posição central na normatização dos recursos do subsolo brasileiro encontra-se o Código de Mineração de 1967. Promulgado na forma do Decreto Lei nº 227, no auge do regime militar, o código estabelece as diretrizes básicas para os regimes de concessão, autorização, licenciamento, permissão e monopolização de jazidas em território nacional. Versa também sobre os regimes de lavra, pesquisa, garimpagem, faiscação e cata, dando substrato à criação de leis específicas para a regulamentação de cada uma das modalidades. Formaliza os procedimentos de fiscalização e prestação de contas das empresas envolvidas na extração e beneficiamento de minério e estabelece sanções e medidas destinadas à adequação das empresas aos regimes estabelecidos.

No diploma, merecem especial destaque o artigo 37, que condiciona a outorga de exploração à realização prévia de pesquisa geológica e socioeconômica, bem como o artigo 47, que estabelece as obrigações da concessionária quanto aos limites da exploração, o controle governamental a ser exercido e a proteção das fontes hídricas. No mesmo sentido, o artigo 54 do Decreto nº 62.934/68.

Relevante também a Lei nº 8.876 de 1994, que autoriza a instituição do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)<sup>16</sup> como a autarquia responsável pela elaboração de normas, concessão de licenças, regulação econômica e fiscalização da atividade mineradora em todo o território nacional.

Especificamente sobre as condições para a criação e manutenção de barragens de rejeitos, peça central do desencadeamento de eventos que levou ao desastre de 2015, temos a Lei nº 12.334 de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens.

Nos termos do próprio documento, são objetivos do plano: I - garantir a observância de padrões de segurança de barragens de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências; II - regulamentar as ações de segurança a serem adotadas nas fases de planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros de barragens em todo o território nacional; III - promover o monitoramento e o acompanhamento das ações de segurança empregadas pelos responsáveis por barragens; IV - criar condições para que se amplie o universo de controle de barragens pelo poder público, com base na fiscalização, orientação e correção das ações de segurança; V - coligir informações<sup>16</sup> que subsidiem o gerenciamento da segurança de barragens pelos governos; VI - estabelecer conformidades de natureza técnica que permitam a avaliação da adequação aos parâmetros estabelecidos pelo poder público; VII - fomentar a cultura de segurança de barragens e gestão de riscos.

Para a consecução de tais objetivos, se apoia o plano em um arcabouço principiológico diversificado, trazendo conceitos da geologia, direito, sociologia, economia e das ciências do meio ambiente. Estabelece também um regime de fiscalização dúplice, em que os atos das concessionárias são constantemente monitorados tanto pelas autoridades de mineração (DNPM) quanto pelos órgãos de fiscalização ambiental (SISNAMA).

Determina ainda que as barragens deverão contar obrigatoriamente com um plano de segurança preciso e atual, detalhando minuciosamente o envolvimento dos responsáveis pelo empreendimento, assim como especificando seus métodos de operação e instituindo planos de ação de emergência no caso de qualquer eventualidade.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Originalmente órgão hierarquicamente submetido ao Ministério de Minas e Energia

<sup>17</sup> Lei Federal 12.334/10, Art. 8º e seguintes.

Por fim, reafirma a responsabilidade do governo federal pela manutenção de um sistema destinado ao cadastro das informações de segurança e de operação de todas as barragens em território nacional, assim como a fiscalização e a exigência de cumplicidade das empresas mantenedoras com as ordenações vigentes.

No caso concreto, no entanto, não foi o que aconteceu. Diversos relatos apontam para o fato de que, por negligência tanto de seus operadores quanto das agências governamentais de fiscalização, a Barragem de Rejeitos do Fundão não contava com o cadastramento operacional nos moldes exigidos pela PNSB. Tampouco estava preparada para acionar o plano de emergência supramencionado, que poderia ter auxiliado na prevenção e na mitigação dos danos do acidente.<sup>18</sup>

Impossível ignorar o fato de que os órgãos e agências vinculados à Administração Pública Federal deixaram de cumprir seu dever constitucional de fiscalização e de garantia do bem público. Imbuídos do dever legal, na forma da Lei 12.334/10, de impor as devidas práticas de segurança e contenção de dano, deixaram de fazê-lo, tornando-se, no mínimo, coniventes com a reprovabilíssima ação perpetrada pela empresa.

Não há dúvida da necessidade de responsabilização do Estado por estes atos. Tomando a liberdade de, por um instante, buscar paralelismo no direito penal, trata-se de uma hipótese de participação por omissão, entendida pela doutrina como a facilitação de uma conduta delituosa pela falha no preenchimento do dever jurídico de agir.<sup>19</sup>

### **3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

---

<sup>18</sup> **Plano de emergência feito em 2009 a pedido da Samarco não saiu do papel.** Disponível em <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2015/11/plano-de-emergencia-feito-em-2009-pedido-da-samarco-nao-saiu-do-papel.html>> acesso em 07/05/2016.

<sup>19</sup> FIGUEIREDO COSTA, Leonardo Luiz de. **Curso básico de Direito Penal : parte geral** (2a ed.). São Paulo, BR: Editora Lumen Juris, 2009, p.116

Quando falamos de responsabilização civil pelos danos causados por uma pessoa, seja esta de Direito Público ou Direito Privado, faz-se necessária a elucidação de alguns conceitos jurídicos relevantes.

Primeiramente, é conveniente lembrar que a Responsabilidade Civil, como campo de estudo do Direito, se refere ao conjunto de institutos jurídicos, positivos e extrapositivos, destinados à proteção dos bens jurídicos individuais, coletivos e homogêneos frente à agressão dos agentes da sociedade. Trata-se de doutrina de origem romana, instituída com o objetivo de revestir as relações interpessoais de proteção estatal, substituindo, de certa forma, a insegurança material da vida civil pela segurança jurídica proveniente da força do Estado.<sup>20</sup>

De um ponto de vista mais pragmático, pode-se dizer que a Responsabilidade Civil representa “a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal”.

21

Inicialmente relegada ao segundo plano dos cursos de Direito Civil, a Responsabilidade Civil veio tomando momento principalmente na segunda metade do século XX, em razão dos grandes avanços sociais e econômicos proporcionados pelo pós-guerra. Hoje é entendida como um dos grandes campos da ciência jurídica, fazendo conexões tanto com as disciplinas tradicionais (Direito Civil e Direito Administrativo) quanto com os temas mais modernos (Direito Ambiental, Direito do Consumidor etc.).<sup>22</sup>

Sua evolução, no entanto, não se resume a mera reclassificação como área do conhecimento jurídico, tendo adquirido, ao longo dos séculos, novos recursos e especificidades condizentes com os avanços de cunho social.

Em sua concepção original (e mais básica), a Responsabilidade Civil tinha o simples intuito de apagar o prejuízo econômico causado ao indivíduo pelos atos de outrem, mantendo o *status quo* necessário ao exercício dos atos da vida civil cotidiana. Ao longo do tempo, no entanto, com a evolução das relações interpessoais, foram se percebendo

---

<sup>20</sup> JOSSERAND, Louis. **Evolução da Responsabilidade Civil**. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. LXXXVI, nº 545, abril 1944, p.548-550.

<sup>21</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2002, p.

34

<sup>22</sup> GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito Civil Brasileiro**. Volume 4. São Paulo: Saraiva, 2010.p. 21-24

diversas funções extrapatrimoniais igualmente importantes. Hoje em dia, reconhece-se que, para além da mera reparação, a responsabilidade civil desempenha outras importantes funções, como a sancionatória e a preventiva.<sup>23</sup>

Ademais, com a crescente complexidade das relações de consumo, bem como com a evolução dos modelos de Estado e de governo no século XX, tornou-se necessária a subdivisão do estudo da Responsabilidade Civil em campos mais específicos e concentrados. Surgem, portanto, matérias como a Responsabilidade Civil do Trabalho, a Responsabilidade Civil Ambiental e a Responsabilidade Civil do Estado, cada uma com doutrinas e ferramentas finamente ajustadas à consecução do interesse público nas áreas que se dispõem a tratar.

Quando falando de tais tópicos, devemos inicialmente voltar nossa atenção aos conceitos gerais da Responsabilidade Civil, para que então, compreendendo as ideias base do campo, possamos identificar pontualmente as especificidades apresentadas por cada um.

Em sua essência, a Responsabilidade Civil é constituída de três elementos intrínsecos, quais sejam, a conduta, o dano e o nexo de causalidade, sem os quais não é possível a constatação da obrigação de reparar.<sup>24</sup>

Quanto ao dano, podemos dizer que este constitui a figura central da Responsabilidade, porquanto sem sua constatação não haveria fato ou circunstância jurídica a legitimar a própria pretensão reparatória.<sup>25</sup>

Trata-se de lesão causada ao conjunto de valores juridicamente protegidos do indivíduo, podendo estes ter caráter exclusivamente patrimonial, exclusivamente moral ou misto. Nas palavras do professor Sérgio Cavalieri Filho, entende-se o dano como “a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc.”<sup>26</sup>

Quanto à conduta, esta pode ser definida como “ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de

---

<sup>23</sup> NORONHA, Fernando. **Seqüência ; Estudos Jurídicos e Políticos**. Volume 19. 37ª ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. 1998. p. 30-32

<sup>24</sup> (GONÇALVES, 2010) p. 53-54

<sup>25</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio apud BRITTO. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>26</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8. ed., rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 71

terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado”.<sup>27</sup>

Por nexos de causalidade se entende o encadeamento geral de fatos e ações que ligam a conduta do agente ao dano causado à vítima. Se, porventura, ainda que inequívoca a ilicitude dos atos praticados, não seja possível ligar a conduta ofensiva ao prejuízo causado, não haverá a possibilidade de condenação reparatória.<sup>28</sup>

Se mostra, muitas vezes, difícil a identificação precisa do nexo de causalidade porquanto possíveis as chamadas concausas, em que se podem traçar as origens do dano a mais de uma conduta, prejudicando a identificação inequívoca dos agentes responsáveis.

Para a solução de tais incidentes surgem três principais teorias jurídicas, cada uma buscando identificar se uma conduta pode, de fato, ser considerada causa de um dano, com base em critérios objetivos. Trata-se das teorias da equivalência de condições, da causalidade adequada e dos danos imediatos.

Como sugerem seus próprios nomes, na teoria da equivalência de condições, é feita uma análise abrangente dos possíveis elementos causadores do dano, podendo ser consideradas aptas à responsabilização quaisquer condutas ou circunstâncias que tenham contribuído para a consecução plena do prejuízo. Na teoria da causalidade adequada, restringem-se um pouco os critérios de imputação, sendo reputadas causas aptas somente aquelas que, em situações normais, sejam capazes de gerar os efeitos produzidos no caso concreto. Quanto à teoria dos danos diretos e imediatos, esta “nada mais é do que um amálgama das anteriores, uma espécie de meio-termo, mais razoável. Requer ela haja, entre a conduta e o dano, uma relação de causa e efeito direta e imediata. É indenizável todo dano que se filia a uma causa, desde que esta seja necessária, por não existir outra que explique o mesmo dano.”<sup>29</sup>

No ordenamento jurídico pátrio encontra-se positivada como teoria predominante esta terceira corrente. Como se lê do art. 403 do Código Civil, “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”.

---

<sup>27</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. VII, p. 43

<sup>28</sup> GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito Civil Brasileiro**. Volume 4. São Paulo: Saraiva, 2010.p. 348-353

<sup>29</sup> *Ibidem*

Capazes de afastar a constatação do nexo de causalidade vêm situações especiais conhecidas como excludentes de responsabilidade. São estas:

O caso fortuito, se referindo ao dano decorrente de um evento interno e imprevisível, gerador de resultado danoso e alheio à vontade do agente; A força maior, entendida como um evento externo e inevitável, alheio à vontade do agente, ainda que previsível; E a culpa exclusiva da vítima, ou de terceiro, em que são considerados os danos como consequência direta de atos alheios ao controle de quem se pretende responsabilizar.<sup>30</sup>

Por fim, é necessário falar da culpa e do dolo, bem como sua relação com o dever indenizatório. Via de regra, a comprovação da culpa (*stricto sensu*) ou do dolo é elemento obrigatório para a reparação do dano. No entanto, em diversas circunstâncias, mostra-se muito difícil a reunião de provas capazes de demonstrar uma eventual intenção destrutiva ou injusta negligência por parte do agente, principalmente quando se tratando de relações jurídicas assimétricas, em que uma das partes possui, em relação à outra, melhores condições técnicas, sociais ou econômicas para desempenhar os atos necessários à solução do conflito. Nestes casos são enfáticas tanto a doutrina quanto a legislação em admitir a inversão do ônus probatório, com base na teoria da aptidão para a prova.<sup>31</sup>

Ainda neste sentido, certas atividades, por terem caráter essencial à sociedade, ou por apresentarem elevadíssimo risco de execução, passam por um crivo mais rigoroso no que se refere às medidas de segurança necessárias ao seu funcionamento. Dadas as dimensões dos potenciais danos à sociedade, se entende razoável, tanto do ponto de vista preventivo quanto do ponto de vista reparatório que haja um regime de responsabilidade especial, para melhor proteger a população.

É o caso da teoria do risco, historicamente aplicada às relações entre a Administração Pública e seus administrados, e ainda hoje arguível em casos referentes às relações de trabalho, às relações de consumo, à exploração de recursos naturais, e inúmeros outros.

A Teoria do Risco vem como contraponto à teoria tradicional da culpa, justamente como forma de não deixar impunes os danos decorrentes do exercício deliberado e

---

<sup>30</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio apud BRITTO. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>31</sup> GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito Civil Brasileiro**. Volume 4. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 53-54

inconsequente das atividades de risco. Trata-se de ferramenta altamente eficaz para a proteção das vítimas, visto que dispensa a comprovação das intenções do agente como critério à propositura das demandas (constituindo a chamada responsabilidade objetiva).<sup>32</sup>

Nas palavras do professor Carlos Alberto Gonçalves:

Uma das teorias que procuram justificar a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. Para esta teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a ideia de risco, ora encarada como "risco-proveito", que se funda no princípio segundo o qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável (*ubi emolumentum, ibi onus*); ora mais genericamente como "risco criado", a que se subordina todo aquele que, sem indagação de culpa, expuser alguém a suportá-lo.<sup>33</sup>

Tal teoria conta com diversas formas e variações, das mais rígidas às mais brandas, visando se adequar às especificidades dos seus campos de aplicação. Nesta obra, no entanto, somente nos será relevante a análise da teoria do risco integral (ou absoluto) e da teoria do risco administrativo.

Quando nos referimos à teoria do risco integral, queremos nos referir ao absoluto extremo das ideias que compõem a teoria do risco. Trata-se de hipótese em que não se admite qualquer forma de exclusão ou atenuação da responsabilidade decorrente dos atos praticados pelo indivíduo. Nem mesmo o caso fortuito ou a força maior são elementos capazes de afastar o dever reparatório decorrente do dano.

Apesar de se mostrar altamente eficaz na pronta reparação dos danos, a teoria integral do risco deixa de considerar as nuances das relações entre o agente e a vítima, bem como a possibilidade da culpa exclusiva desta na perpetuação do prejuízo, de forma que não se mostra adequada à maioria dos casos comumente encontrados em nossa experiência cotidiana.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 49

Se mostra, no entanto, uma alternativa viável para atividades capazes de gerar danos irreparáveis a uma parcela considerável da população, motivo pelo qual foi adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro como forma de responsabilização nos danos de cunho ecológico e ambiental.<sup>34</sup>

Nas palavras de Nelson Nery Jr.:

A indenização é devida independentemente de culpa e, mais ainda, pela simples razão de existir a atividade da qual adveio o prejuízo: o titular da atividade assume todos os riscos dela oriundos. Dessa maneira, não se operam como causas excludentes de responsabilidade, o caso fortuito e a força maior. Ainda que a indústria tenha tomado todas as precauções para evitar acidentes danosos ao meio ambiente, se, por exemplo, explode um reator controlador de emissão de agentes químicos poluidores (caso fortuito), subsiste o dever de indenizar. Do mesmo modo, se por um fato da natureza ocorrer o derramamento de substância tóxica existente no depósito de uma indústria (força maior), pelo simples fato de existir a atividade há o dever de indenizar.<sup>35</sup>

### 3.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Passando ao tema da Responsabilidade Civil do Estado, é necessário abordarmos outra variação da teoria do risco, conhecida como teoria do risco administrativo. No entanto, para seu completo entendimento, é, também, interessante que voltemos momentaneamente nossas atenções aos desencadeamentos históricos que lhe deram origem.

Como aponta o doutrinador Yussef Cahali em sua obra “Responsabilidade Civil do Estado”<sup>36</sup>, a história da responsabilização civil dos entes públicos como fenômeno

---

<sup>34</sup> “No campo da responsabilidade civil, o diploma básico em nosso país é a “Lei de Política Nacional do Meio Ambiente” (Lei n. 6.938, de 31-8- 1981), cujas principais virtudes estão no fato de ter consagrado a responsabilidade objetiva do causador do dano e a proteção não só aos interesses individuais como também aos supraindividuais (interesses difusos, em razão de agressão ao meio ambiente em prejuízo de toda a comunidade), conferindo legitimidade ao Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.” (GONÇALVES)2010

<sup>35</sup> NERY JR, Nelson. **Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública**. São Paulo: Justitia, 1984. p.172

<sup>36</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007

doutrinário e normativo pode ser adequadamente descrita pela delimitação de três principais correntes teóricas.

Inicialmente temos um período em que não se entendia possível a responsabilização do Estado pelos danos causados por seus agentes à sociedade. Em tal período mostra-se dominante a teoria da irresponsabilidade, cujas ideias são sintetizadas pelo autor da seguinte forma:

[...] a) quando o Estado exige a obediência de seus súditos, não o faz para fins próprios, mas, justamente, para o bem dos mesmos; logo, de semelhante ato não lhe pode advir qualquer responsabilidade; b) não se justifica a ficção de que os funcionários administrativos sejam órgãos imediatos do Estado e que, em consequência, os atos destes devam ser tidos como atos do Estado; c) as relações jurídicas do mandato não podem ser aplicadas por analogia aos servidores do Estado; e) o funcionário, seja agindo fora dos limites de seus poderes, ou sem a forma legal imposta à sua ação, ou mesmo abusando dela, não obriga com seu ato o Estado, porque não o representa; f) o Estado não pode prestar contra a sua própria autoridade.<sup>37</sup>

Percebe-se tratar de teoria eminentemente estatista, extremamente preocupada em reafirmar a posição do Estado como poder absoluto, não admitindo, de maneira alguma, sua equiparação aos particulares para fins de responsabilização civil. Causado o dano por agente público, primeiramente deveriam ser discutidas eventuais violações de conduta ou abusos de autoridade, de forma que, ausentes estes, e, portanto, a responsabilidade pessoal daquele que provocou a lesão, não poderia ser a vítima indenizada. Daí vem a ideia de que “O rei não pode errar”<sup>38</sup>, presumindo que, ainda que os atos da Administração possam causar danos à população, por serem emanados da soberania estatal estes não podem ser contestados.<sup>39 40</sup>

Com a queda das monarquias absolutas e o surgimento das democracias modernas no século XIX, ficaram claras as injustiças causadas pela teoria da irresponsabilidade,

---

<sup>37</sup> (CAHALI, 2007) p. 20

<sup>38</sup> *Do inglês, The king can do no wrong*, ou do francês, *Le roi ne peut mal faire*.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 597

<sup>40</sup> Até hoje esta teoria é largamente utilizada nos países que adotam o Common Law, como é o caso dos Estados Unidos da América e do Reino Unido.

principalmente quando considerados os conceitos de justiça e de soberania popular levados a frente por movimentos como a revolução francesa.

Surgiram, portanto, um conjunto de teorias da responsabilidade, inspiradas no modelo civilista da responsabilidade civil, por meio das quais poderiam os cidadãos ser devidamente indenizados por eventuais danos causados pelos agentes públicos.

Inicialmente se distinguiam, para tal finalidade, os atos de império dos atos de gestão, sendo aqueles os atos diretamente emanados do poder e da autoridade estatal, contando com regime jurídico próprio, e não podendo ser comparados com os atos dos particulares, ainda que pra fins de responsabilização. Os atos de gestão, no entanto, não dependiam do poder coercitivo do Estado, de forma que, no que se refere à responsabilidade civil, poderiam ser comparados aos atos do cidadão comum.

Trata-se de um momento de transição, em que se buscou relativizar a ideia de irresponsabilidade estatal absoluta, trazendo à experiência jurídica um novo paradigma, que distanciava o conceito de Estado do conceito de governo, mitigando a impunidade dos atos dos agentes públicos.<sup>41</sup>

Em pouco tempo, no entanto, viu-se obsoleta tal teoria, sendo rapidamente substituída pela mais moderna e abrangente teoria da culpa civil (ou teoria da responsabilidade subjetiva). Tal teoria se mostrou vantajosa sobre a anterior por abolir os conceitos de ato de gestão e ato de império, focando tão somente na existência da conduta, do nexo de causalidade, e da culpa da administração pelos danos causados.<sup>42</sup>

Na experiência brasileira esta doutrina ficou consagrada pela redação do Código Civil de 1916, consolidando no país a ideia de responsabilidade subjetiva do Estado. No mesmo período, no entanto, já se mostravam sinais na doutrina europeia da necessidade de uma terceira, nova, corrente teórica, capaz de suprir as lacunas deixadas pela interpretação civilista, principalmente no que se refere a seus conceitos extremamente elásticos de culpa e dolo.

Começa a se falar das ideias publicistas de culpa de serviço, ou culpa administrativa. Tais ideias pretendem desvincular a responsabilidade do Estado dos atos pessoais de seus funcionários. Institui-se, em seu lugar, o conceito de “falta de serviço”,

---

<sup>41</sup> (DI PIETRO, 2007) p.597-598

<sup>42</sup> Idem

em que a responsabilização estatal somente é cabível quando constatada a causa do dano como vício na prestação do serviço público.<sup>43</sup>

Sem prejuízo de tal teoria, começam também a ser adotadas na França, em determinados casos, as já mencionadas teorias do risco, sobretudo pela ideia de que, por se tratar de serviços que atendem grande parte, ou mesmo a totalidade, da população, seus ônus também devem ser socializados.

Por muito tempo seguiu o debate acerca de forma de teoria do risco a ser adotada, inicialmente tendo grande expressão a teoria do risco integral (que não admite a arguição de excludentes de responsabilidade) e subsequentemente assentando-se a teoria do risco administrativo (que a admite). No entanto, ainda hoje, em casos específicos, não resta pacificada a doutrina mais adequada à responsabilização dos entes públicos, com muitos doutrinadores negando de pleno a existência de uma dicotomia entre as duas formas.<sup>44</sup>

### **3.2.1 A RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS ATOS DAS CONCESSIONÁRIAS.**

Quanto à responsabilização do Estado pelos danos causados por agentes públicos no exercício de suas funções, desde o abandono da teoria da irresponsabilidade, nunca houve grandes dúvidas. Apesar das constantes mudanças teóricas e jurisprudenciais, sempre se entendeu que os atos dos agentes, quando causadores de danos contra os bens jurídicos de terceiros, estenderiam à Administração Pública o dever indenizatório, ainda que mediante a comprovação de culpa ou falta de serviço.

No que se refere à atuação dos concessionários de serviços públicos ou daqueles delegados da função de explorar os recursos naturais de titularidade do Estado, no entanto, houve na literatura um debate acalorado sobre a possibilidade, ou não, de responsabilização (ainda que subsidiária) dos entes estatais.

De um lado, encontram-se aqueles que, entendendo a concessão pública como fenômeno de transferência completa dos ônus e dos benefícios relacionados à exploração

---

<sup>43</sup> (CAHALI, 2007) p. 25

<sup>44</sup> (DI PIETRO, 2007) p. 597-598

de atividade tipicamente pública, não vislumbram a possibilidade de responsabilização direta dos entes da Administração pelos danos eventualmente causados.

De outro, aqueles que, apesar de admitirem a transferência de alguns ônus e benefícios da atividade pública como elementos da concessão, não consideram plena tal transmissão, porquanto ainda presentes elementos relativos ao bem público e à ordem social, indisponíveis pelo Estado.

Consideradas as ambições deste projeto, claramente alinhado com a segunda corrente, daremos a esta especial atenção, adotando-a como argumento para a possibilidade de responsabilização direta da União frente aos demais entes federados.

Neste sentido, somos partidários da teoria do professor Yussef Said Cahali, que, considerando possível a responsabilização direta do Estado pelos atos das concessionárias, versa :

Assim, em todo procedimento relativo à concessão, de bens ou de serviço, **pode-se divisar a presença de dois atos conceitualmente distintos: aquele unilateral e autoritativo da Administração Pública, que o delibera, e outro bilateral (que participa do direito privado), e que constitui a concreta atuação do ato deliberativo [previamente mencionado];** neste segundo ato, a Administração Pública e o concessionário privado se vinculam reciprocamente, fixando os respectivos direitos e outras disposições relativas ao uso do bem comum ou aos fins do serviço, se a concessão visa tal atividade; **os dois atos, embora dotados cada qual de função autônoma, são coordenados ao desenvolvimento da função fundamental do próprio instituto na sua complexidade, de tal modo que a sorte de um liga-se à do outro, e vice versa.**<sup>45</sup>

Ainda:

---

<sup>45</sup> (CAHALI, 2007) p. 120, grifo próprio

Tratando-se de concessão serviço público, permite-se reconhecer que em função do disposto no art. 37, §6<sup>46</sup>, da atual Constituição, o Poder Público concedente responde objetivamente pelos danos causados pelas empresas concessionárias, **em razão da presumida falha da Administração na escolha da concessionária ou na fiscalização de suas atividades [...]**.<sup>47</sup>

Percebe-se dos excertos a posição do autor acerca da ideia de que, por se tratarem as concessões de serviço público de contratos administrativos destinados à consecução de atividades econômicas de elevada relevância social, não é possível o pleno abandono por parte do Estado do seu dever de fiscalização.

Tampouco é possível o abandono do dever de fiscalização quanto às concessões de exploração de bens públicos, vez que igualmente presente o interesse público em seu exercício seguro, limpo e sustentável.

No caso das atividades de exploração minerária, tal interesse se mostra exemplificado na legislação, entre outros, por meio do Art. 225 da Constituição Federal, que, versando sobre a proteção do meio ambiente, estabelece:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

IV - 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;

---

<sup>46</sup> § 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 contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

<sup>47</sup> (CAHALI, 2007) p.122, grifo próprio.

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;

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade

No caso em estudo, a ausência da devida fiscalização sobre as atividades de mineração e de contenção de rejeitos na Barragem do Fundão não trouxe prejuízo somente aos direitos individuais e individuais homogêneos das populações ribeirinhas. Consideradas as dimensões da catástrofe mostram-se evidentes os prejuízos, também, à ordem pública e ao bem estar social, bens jurídicos coletivos, cujo dever de proteção é próprio do Poder Público, sendo inadmissível a transferência plena da responsabilidade para a iniciativa privada.

Evidente, portanto, a possibilidade de responsabilização direta do ente político concedente, ou seja, a União, pela parcela dos danos resultante do descumprimento das obrigações legais estabelecidas pela Lei Federal 12.334/10 e pela Constituição Federal.

Entende-se razoável, portanto, a responsabilização solidária da União e do DNPM, bem assim de sua concessionária, Samarco S.A., pelos danos causados, a menos que, de alguma forma se provem danos específicos de autoria exclusiva de uma ou da outra.

Corroboram para tal entendimento os julgados:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. CONFIGURAÇÃO DO DANO À COLETIVIDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

**1. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua,**

**direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação. Precedentes.**

2. Existência de dano a coletividade, em razão do descumprimento da legislação local que regulamenta a ocupação dos passeios públicos.

3. Não há que se falar na existência de confusão patrimonial, nos termos estatuídos no artigo 381 do CPC, pois a condenação pecuniária possui caráter compensatório e é destinado a Fundo específico, sendo o valor aplicado na reconstrução dos bens lesados, não havendo que se falar que, no caso, a coletividade ocupa a condição de credora.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1497096/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/12/2015, DJe 18/12/2015)

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART.

267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF.

[...]

**4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.**

**5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei nº 6.938/81), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).**

**6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no**

**pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).**

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp 604.725/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2005, DJ 22/08/2005, p. 202)

### **3.2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO PELO DANO AMBIENTAL**

Devidamente estabelecida a possibilidade de responsabilização da União pelos danos causados por falha na fiscalização e no controle das atividades de suas concessionárias, resta agora investigar o regime de responsabilidade aplicável ao caso, visto tratar-se de prejuízo de caráter ambiental, especialmente protegido pela legislação brasileira, tanto em nível constitucional quanto em nível infraconstitucional.

Para tanto devemos analisar a aparente contradição entre a teoria do risco administrativo, adotada como forma de responsabilização padrão do Poder Público em suas atividades próprias, e a teoria do risco integral, adotada como forma de responsabilização aplicável pelo ordenamento jurídico brasileiro aos danos de caráter ambiental.

É indiscutível a ideia de que no Brasil, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, é aplicável em relação à Administração Pública, no que se refere aos danos causados por seus agentes e concessionários, o dispositivo do Art. 37, § 6º, que estabelece, assegurado o direito de regresso, a responsabilização dos entes federados sob o regime do risco administrativo.

Pacificado, também, o entendimento de que, dadas as redações dos artigos 225, § 3º, da Constituição e 14, §1º, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), aplica-se em território nacional, nos casos relativos aos danos individuais ou coletivos de caráter ambiental, a teoria do risco integral (ou absoluto), como forma de proteção especial do bem jurídico tutelado.

No entanto, talvez pelo próprio silêncio da doutrina e da jurisprudência nacionais quanto à possibilidade de responsabilização direta dos entes políticos pela fiscalização de

suas concessionárias, pouco se tem decidido sobre os casos em que a Administração Pública, tipicamente submetida ao regime do risco administrativo, é responsável por dano de natureza ambiental.

Ocorre que, em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal assentou ou entendimento de que a disposição do Art. 37, §6º da Constituição, apesar de constituir norma padrão para a responsabilidade civil do Estado, não representa parâmetro exaustivo das possibilidades de responsabilização do Poder Público. Explica o acórdão da ADI 4976 / DF que, em casos especiais de grave risco à população ou de relevante interesse público, nada impede a ampliação da responsabilidade estatal para além das balizas do artigo supramencionado, ainda que se fundamente tal ampliação em dispositivo de lei ordinária.

*In verbis:*

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 23, 37 A 47 E 53 DA LEI 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA). EVENTOS DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES FIFA 2013 E DA COPA DO MUNDO FIFA 2014. ASSUNÇÃO PELA UNIÃO, COM SUB-ROGAÇÃO DE DIREITOS, DOS EFEITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PERANTE A FIFA POR DANOS EM INCIDENTES OU ACIDENTES DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 37, § 6º, DA CF, PELA SUPOSTA ADOÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE PRÊMIO EM DINHEIRO E DE AUXÍLIO ESPECIAL MENSAL AOS JOGADORES CAMPEÕES DAS COPAS DO MUNDO FIFA DE 1958, 1962 E 1970. ARTS. 5º, CAPUT, 19, III, E 195, § 5º, TODOS DA CF. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL. ALEGAÇÕES REJEITADAS. ISENÇÃO CONCEDIDA À FIFA E A SEUS REPRESENTANTES DE CUSTAS E DESPESAS PROCESSUAIS DEVIDAS AOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. ART. 150, II, DA CF. AFRONTA À ISONOMIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I – **A disposição contida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração, pois, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público, pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade, por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado**

**dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade**

[...]

VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 4976, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Com tal entendimento, nada impede a aplicação, em relação à Administração Pública, do dispositivo do Art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Tampouco impede a criação de novos institutos normativos destinados à aplicação da teoria do risco integral à responsabilidade civil do Estado, ainda que por meio de lei ordinária.

Desta forma, evidentemente possível, não só a responsabilização direta da União pelos danos sofridos em Mariana-MG, mas também a aplicabilidade ao caso da teoria, muito mais restritiva, do risco integral.

Resta agora determinar o ponto chave de nossa pesquisa, a possibilidade de responsabilização da União pelos danos causados exclusivamente contra os demais entes federados.

#### **4. RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO PELOS DANOS CAUSADOS AOS DEMAIS ENTES FEDERADOS**

Como já vimos, a Responsabilidade Civil do Estado, no ordenamento jurídico brasileiro, funda-se, em regra, no dispositivo do Art. 37, §6º, da Constituição Federal de 88, que estabelece em solo nacional a aplicação da teoria do risco administrativo. De forma complementar, também vimos que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, é possível a ampliação da responsabilidade do Poder Público, em casos especiais de grave risco à população ou de elevado interesse público, por meio da aplicação de regras da legislação infraconstitucional. Neste sentido, postulamos a aplicabilidade do Art. 14, § 1º

da Lei 6.938/81, que estabelece, para os casos de dano de caráter ambiental, a utilização da teoria do risco integral, ou risco absoluto, muito mais protetiva à vítima que o mero risco administrativo. Buscamos agora provar a possibilidade de responsabilização de um dos entes políticos constituintes de nossa federação (a União) em relação aos danos causados aos demais (os estados membros).

Para que isso possa ser feito, primeiramente devemos apontar os fundamentos jurídicos que nos levam a tal entendimento.

Como apontam os artigos 1º e 3º de nossa Constituição, a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, por meio de um pacto federativo, em busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da promoção do bem comum.

Nosso nome oficial também nos remete à ideia de federação, como uma união de Estados autônomos, submetidos a uma soberania central, para fins de cooperação mútua. Tal ideário tem suas origens na Convenção da Filadélfia, de 1787, em que as 13 ex-colônias britânicas na América abandonaram parte de sua soberania individual, tornando-se um só Estado. Desde então, dezenas de países ao redor do mundo adotaram o modelo, adequando-o, cada um, às suas especificidades.

É interessante na figura das federações a ideia de que, apesar de não possuírem soberania própria, não podendo relacionar-se individualmente com nações estrangeiras ou estabelecer normas conflitantes com aquelas da união, os estados membros são dotados de autonomia política e administrativa, podendo organizar seus próprios governos, legislar sobre o interesse das populações locais e mesmo redigir sua própria constituição, em busca do atendimento dos interesses de seus representados.

Neste sentido, não é estranha a possibilidade de conflito de interesses entre os entes da federação, vistas as especificidades da população de cada estado e a homogeneidade característica dos atos da União.

Talvez por tal motivo tenha sido atribuída a cada uma das unidades federativas personalidade distinta das outras, e, por sua vez, também distinta da União, como versa o artigo 41 do Código Civil. *In verbis*:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Por se tratar de pessoas jurídicas distintas, também é possível que sejam judicializadas suas disputas, cabendo a uma Corte Suprema a jurisdição acerca das lides em que figurem como partes os entes federados.

Resume muito bem o assunto o professor Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>48</sup>:

À vista dessas características essenciais do Estado Federal é possível estabelecer um conceito amplo desse ente.

É correto afirmar que o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se devisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. No Estado Federal, de regra, há uma Suprema Corte com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório de unidade física e identidade jurídica da Federação.

[...]

Uma vez que não há direito de secessão na fórmula federativa, os conflitos que venham a existir entre os Estados-membros ou entre qualquer deles com a União necessitam ser resolvidos pela manutenção da paz e da integridade do Estado como um todo. Assumindo feição jurídica, o conflito será levado ao deslinde [perante a Suprema Corte], prevista na Constituição, com competência para isso.

---

<sup>48</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 851-852.

Não há qualquer questionamento acerca da possibilidade de judicialização dos conflitos entre os entes da federação ou entre estes e a União Federal. No entanto, a ausência de litígios entre os entes políticos no que se refere à reparação civil de danos pode nos fazer pensar que exista no ordenamento jurídico vigente alguma forma de vedação a este tipo específico de causa, o que não é o caso.

Nos termos do Art. 37, §6º da Constituição, “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 responsável nos casos de dolo ou culpa”. Nos termos do Art. 14, § 1º da Lei 6.938/81, “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”.

Veja-se. Ao tratar da possibilidade de responsabilização civil do Estado, a Constituição Federal delinea dois critérios subjetivos para que seja cabida a reparação monetária. Primeiramente figura o polo ativo da relação configurada pela conduta danosa. Do artigo depreende-se que, para que haja a possibilidade de reparação, os atos deverão ser praticados pelos agentes das pessoas jurídicas de direito público, ou, alternativamente, das pessoas jurídicas de direito privado que sejam suas concessionárias, ressalvado o direito de regresso. Em seguida, o dispositivo determina o polo passivo da relação. Neste ponto, é possível perceber a ausência de quaisquer restrições acerca das pessoas contra quem os danos tenham sido causados. No mesmo sentido, o dispositivo da legislação específica não faz quaisquer distinções entre as pessoas jurídicas envolvidas, bastando que o dano ecológico reste caracterizado.

Desta forma, claramente possível a responsabilização dos entes públicos pelo dano ambiental, inclusive podendo responder de forma solidária pelos danos de suas concessionárias (figuração do ente político no polo passivo da lide):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.  
DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

EDIFICAÇÃO DE CASA DE VERANEIO. AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO.

**1. A ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6.898/91), co-obrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo, por isso que a sua ausência não tem o condão de acarretar a nulidade do processo. Precedentes da Corte:REsp 604.725/PR, DJ 22.08.2005; Resp 21.376/SP, DJ 15.04.1996 e REsp 37.354/SP, DJ 18.09.1995.**

2. Recurso especial provido para determinar que o Tribunal local proceda ao exame de mérito do recurso de apelação.

(REsp 884.150/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2008, DJe 07/08/2008)

Também, possível a demanda por parte dos entes federados de reparação por danos ambientais, considerada a titularidade dos bens jurídicos afetados (figuração do ente político no polo ativo da lide):

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EDIFICAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DUNAS E VEGETAÇÃO DE RESTINGA. ACÓRDÃO REGIONAL QUE, EMBORA RECONHEÇA A IRREGULARIDADE, MANTÉM A EDIFICAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º, "F", E PARÁGRAFO ÚNICO, E 3º, "B", E § 1º, DA LEI 4.771/1965. CONFIGURADA. DEMOLIÇÃO DA CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA. NECESSIDADE.

**1. Na origem, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina propôs ação civil pública contra os antigos e o atual proprietário de imóvel, pois teriam edificado em área de preservação permanente de dunas e de vegetação de restinga fixadora das dunas ("Praia do Santinho - Bairro do Ingleses"), pleiteando a demolição da edificação, sem prejuízo da recuperação ambiental e da indenização por danos morais coletivos.**

[...]

**3. Todavia, estando a construção edificada em área prevista como de preservação permanente, limitação administrativa que, só excepcionalmente, pode ser afastada (numerus clausus), cabível sua demolição com a recuperação da área degradada, haja vista contrariedade direta aos arts. 2º, "f", parágrafo único, e 3º, "b", § 1º, da Lei 4.771/1965, interpretados restritivamente.**

**4. Ademais, as "restingas" são ecossistemas associados ao bioma "Mata Atlântica", encontrando proteção também no art. 2º da Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica).**

**Agravo regimental provido para, em realinhamento do meu entendimento, conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial.**

(AgRg no AREsp 571.389/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 18/12/2015)

Não se encontra em toda a legislação brasileira, nem mesmo na construção jurisprudencial, qualquer teoria que vede a demanda de reparação civil entre entes federados, figurando um como parte demandante e outro como parte demandada. Em verdade, é silente de pleno a jurisprudência nacional acerca do assunto.

Após extensa pesquisa jurisprudencial somente foi encontrado nos tribunais superiores um único caso em que se cogitou tal hipótese. Trata-se de ação cautelar destinada à prevenção de eventuais danos ao patrimônio e ao meio-ambiente do Estado de Roraima pela implantação, por parte da União, de uma reserva extrativista em terras públicas de sua propriedade.<sup>49</sup>

Apesar de não terem sido concretizados os danos às terras roraimenses, admitiu o relator, ministro Celso de Mello, a inviolabilidade do patrimônio estadual pela União, somente sendo possível a instalação da reserva nas terras do Estado mediante o instituto da primazia desapropriatória. Nos termos do voto<sup>50</sup>:

As áreas públicas pertencentes aos Estados-membros (como sucede na espécie) e aos Municípios, de um lado, e as áreas sob domínio privado, de outro, quando

---

<sup>49</sup> (AC 1255 MC-Agr/RR, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, PLENÁRIO, julgado em 27/06/2007, DJe 30/10/2014)

<sup>50</sup> Idem

incluídas nos limites da reserva extrativista criada por ato federal, deverão ser objeto de regular processo expropriatório por parte da União Federal, considerada a garantia a todos assegurada pela Constituição da República (CF, art. 5º, incisos XXII e XXIV), notadamente aquela consistente na obrigação estatal de efetivar a justa indenização, ainda que o expropriado – atingido, em seu patrimônio, por ato da própria União Federal – seja uma entidade integrante da Federação (RTJ 50/686 – RTJ 62/465 – RTJ 93/788, v.g.).

Tratando-se de áreas públicas pertencentes aos Estados-membros, e devendo elas ser incluídas nos limites da reserva extrativista projetada pela União Federal, a esta impor-se-á, para efeito de formalização da declaração expropriatória, a prévia obtenção de autorização legislativa a ser concedida pelo Congresso Nacional, em face do que dispõe a Lei Geral das Desapropriações (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 2º, § 2º).

Não obstante a União Federal detenha primazia expropriatória sobre os bens dos Estados-membros (CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 745, item n. 19, 15ª ed., 2003, Malheiros), torna-se essencial – considerada a necessidade de preservação da harmonia nas relações institucionais entre as pessoas políticas integrantes da Federação – que a desapropriação, presente tal contexto, seja precedida de autorização legislativa, o que permitirá ao Congresso Nacional (notadamente ao Senado Federal, que é o garante do equilíbrio da organização federativa) o exercício do controle político sobre ato que se reveste de tão grave repercussão no plano do domínio patrimonial dos entes que compõem o Estado Federal brasileiro.

Ainda que não constitua exemplo perfeito da forma de responsabilização que defendemos nesta obra, o julgado em epígrafe demonstra adequadamente a possibilidade do estabelecimento de litígio entre entes federados por motivo de dano, ou risco de dano, patrimonial. Neste sentido também são relevantes os julgados do Tribunal de Contas da União, que, apesar de pertencerem ao domínio administrativo, mostram cada vez mais a influência do instituto da Responsabilidade Civil nas relações entre a União e os Estados.

Por exemplo:

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FAT. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO ENTE FEDERATIVO. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA

RECOLHIMENTO DO DÉBITO DO ACÓRDÃO 1.537/2011. INFORMAÇÃO SOBRE CUMPRIMENTO DA DECISÃO. SOLICITAÇÃO PARA RESARCIMENTO IN NATURA. RECEBIMENTO COMO NOVOS ELEMENTOS. INDEFERIMENTO. INFORMAÇÃO AO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA DO DEFERIMENTO DO PEDIDO CONDICIONADA À ANUÊNCIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. CIÊNCIA.

Como visto nos autos, o Secretário de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária - SETS, Exmo. Sr. Luiz Cláudio Romanelli, encaminhou a este Tribunal solicitação no sentido de que os débitos apontados no âmbito dos Acórdãos 1.537/2011-2ª Câmara e 1.297/2011-Plenário, prolatados nos autos dos TC 006.151/2008-8 e TC 006.240/2008-0, respectivamente, possam ser ressarcidos in natura pelo Estado.

[...]

3. As avenças, financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, tinham como objeto a prestação de serviços pelo Estado, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, nas ações de intermediação de mão de obra, seguro-desemprego, pesquisa de emprego e desemprego, bem como qualificação social e profissional.

**4. Em função de comprovado desvio de finalidade na aplicação de recursos federais nos exercícios de 2003, 2004, 2005 e 2006, o Estado do Paraná foi condenado a restituir ao Tesouro Nacional os valores apurados, no total original de R\$ 2.506.612,44, pelo Acórdão 1.537/2011-2ª Câmara, no âmbito do TC 006.151/2008-8, e no de R\$ 4.963.36399, pelo Acórdão 1.297/2011-Plenário, no âmbito do TC 006.240/2008-0.**

[...]

10. Eis que, segundo a unidade instrutiva, naquela oportunidade, a proposta de ressarcimento in natura teria envolvido a conclusão de uma obra rodoviária, anteriormente paralisada em virtude do desvio de finalidade na aplicação dos recursos pertinentes cometido pelo Estado de Rondônia, de modo que, no referido caso, a aplicação dos recursos ocorreria exatamente no mesmo objeto conveniado, mantido intacto o interesse da autarquia concedente dos recursos, no caso, o Dnit [sic].<sup>51</sup>

Adicionalmente, é possível a constatação da aplicabilidade da teoria pelo aproveitamento de certas ideias do direito comparado. Um dos casos relevantes, apesar de tratar da via reversa (a União demandando compensação de um dos estados) é *West Virginia v. United States*<sup>52</sup>, onde um estado americano, responsável pela contenção dos danos causados por uma onda de enchentes na década de 1970, deixa de prestar os devidos

<sup>51</sup> TC 006.151/2008-8, julgado em 24/06/2015, ata 24/2015

<sup>52</sup> *West Virginia v. United States* 479 U.S. 305 (1987)

cuidados à população atingida, sendo substituído em tal função, de forma consentida, pelo governo federal americano, por meio das forças armadas. Uma década depois, quando cobrado pelos custos dos serviços pela autoridade central, recorre à justiça sob o pretexto de “sovereign immunity” (doutrina do common law remanescente da teoria da irresponsabilidade do Estado). Na justiça federal confirmou-se a obrigação de ressarcimento, na modalidade da responsabilidade contratual. Provocada a Suprema Corte, decidiu-se possível a responsabilização civil entre entes federados, mesmo sob a teoria da irresponsabilidade, porquanto presente a soberania estatal em ambos os entes envolvidos.

In the aftermath of both disasters, the State found itself unable to prepare sites for the mobile homes. It asked the Army Corps of Engineers to do so, and the Corps agreed. In late 1972 and early 1973, the Corps billed the State for its site preparation services. The State acknowledged the bills, but, despite several requests, failed to make any payment. After delaying at the State's request, the United States brought suit against West Virginia in 1978, seeking to recover \$4.2 million in site preparation costs, plus prejudgment interest. West Virginia denied liability for the debt, claiming that the state official who had entered into the agreement had acted without authority. The District Court rejected this claim, and found that the State was contractually obligated to the Corps for site preparation services. Civ.Action No. 78-2049 (SD W.Va. Sept. 27, 1982). The United States then moved for an order of prejudgment interest on the outstanding debt

Disso se denota que, apesar de ainda não predominantes na doutrina brasileira, os casos de representação judicial entre entes federados com vistas à reparação de danos são certamente possíveis, e definitivamente presentes na cultura jurídica internacional.

Entende-se plenamente aplicável, portanto, o instituto ao caso em estudo, consideradas as particularidades descritas ao longo desta pequena obra.

Espera-se que, com o aprimoramento das teorias do Estado Federado, da responsabilidade civil e da legislação ambiental, possamos cada vez mais presenciar este tipo de demanda na jurisprudência brasileira.

## **5. CONCLUSÃO**

É evidente que ainda temos muito a evoluir no contexto da responsabilidade civil do Estado, bem como no que se refere aos institutos jurídicos e políticos da experiência federativa. No entanto, é possível perceber os constantes avanços feitos em nossa jurisprudência para a construção de um Estado mais justo e economicamente equilibrado, principalmente com o surgimento de novas doutrinas e jurisprudências voltadas ao estabelecimento de uma real cooperação entre a União e os demais entes federados.

Percebe-se do estudo que, apesar da inexistência de vedação às demandas de reparação federal dos prejuízos dos Estados-Membros, tal instituto não se encontra devidamente representado na jurisprudência nacional. Apesar disso, mostra-se relevante o estudo deste tipo de demanda, porquanto solução justa e viável para muitas das dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos entes públicos em consequência de danos aos quais não deram causa.

É relevante esclarecer que, apesar de presentes no ordenamento jurídico nacional os elementos necessários para a responsabilização dos entes federados, a utilização de tal recurso depende das peculiaridades dos casos concretos, sendo necessária uma análise não somente dos entes envolvidos, mas do tipo de dano causado, dos deveres de cuidado relacionados ao dano, da legislação aplicável ao caso e do regime de responsabilização mais adequada.

Como já demonstrado no corpo da peça, somos partidários, para o caso específico do desastre de Mariana, da responsabilização direta e concorrente da União e do DNPM, notadamente diante da falta de fiscalização, e da Samarco S.A., em face da falha na segurança da barragem, pelos danos causados não somente à população e ao meio ambiente, mas também aos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como a seus municípios.

Sobre o dever de cuidado violado, entendemos terem sido descumpridas tanto as estipulações constitucionais e infraconstitucionais de proteção do meio ambiente quanto o dever de fiscalização e controle inerente às concessões estatais.

Quanto à modalidade de risco aplicável, acreditamos que por se tratar de dano de natureza eminentemente ambiental, não há outra alternativa que não a teoria do risco integral.

Esperamos que com esta “nova” via de reparação, possam os erários dos Estados e dos Municípios estabilizar-se após a tragédia, quando devidamente compensados.

Em consonância com os preceitos que informam a responsabilidade civil, também esperamos que tal responsabilização venha a desincentivar futuras ofensas por parte da Administração dos entes federados.

Acima de tudo esperamos que o surgimento de novas formas de composição entre as variadas esferas de governo possa trazer ao povo brasileiro uma maior conscientização, não somente acerca das estruturas administrativas de nosso país, mas também sobre as consequências e as implicações dos atos daqueles por quem são representados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, P. G. G. Organização do Estado. In: MENDES, G. F.; COELHO, I. M.;

BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 4<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 851-852.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05/10/1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 01 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. 12<sup>a</sup> Vara da Justiça Federal **AÇÃO Civil Pública nº 69758-61.2015.4.01.3400**.

Disponível em: <[http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/confira-documentos-sobre-o-desastre-do-rio-doce/acao\\_inicial\\_agu\\_es\\_mg\\_samarco.pdf](http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/confira-documentos-sobre-o-desastre-do-rio-doce/acao_inicial_agu_es_mg_samarco.pdf)>. Acesso em: 03 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Código de Mineração**. DECRETO-LEI Nº 227, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0227.htm)>.

Acesso em: 03 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 03 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 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 nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. 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: 15 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 8.876, DE 2 DE MAIO DE 1994.** Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 15 Maio 2016.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2005, DJ 22/08/2005, p. 202)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (ADI 4976, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. (REsp 884.150/MT, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/06/2008, DJe 07/08/2008)

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. (AgRg no AREsp 571.389/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 18/12/2015)

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (AC 1255 MC-AgR /RR , Rel. Ministro CELSO DE MELLO, PLENÁRIO, julgado em 27/06/2007, DJe 30/10/2014)

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. TC 006.151/2008-8, julgado em 24/06/2015, ata 24/2015

CAHALI, Y. S. **Responsabilidade Civil do Estado.** 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio apud BRITTO. **Programa de responsabilidade civil.** 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8. ed., rev., aum. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 71

**COM economia agonizante, Mariana quer volta de Samarco**, 2016. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/com-economia-agonizante-mariana-quer-volta-de-samarco>>. Acesso em: 03 Maio 2016.

COSTA, L. L. D. F. **Curso básico de Direito Penal: parte geral**. 2ª. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

**ENTENDA o acidente de Mariana e suas consequências para o meio ambiente**, 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/entenda-o-acidente-de-mariana-e-suas-consequencias-para-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 01 Maio 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court of the United States. West Virginia v. United States 479 U.S. 305 (1987)

GONÇALVES, C. A. **Direito Civil Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2010.

JOSSERAND, L. Evolução da Responsabilidade Civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. LXXXVI, n. 454, p. 548-550, Abril 1941.

KAWAGUTI, L. **Um tremor de terra pode ter destruído as barragens em Mariana?**, 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105\\_tremor\\_barragem\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105_tremor_barragem_lk)>. Acesso em: 01 Maio 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo, Malheiros, 2001.

**Ministério Público aponta erros de mineradora que levaram à tragédia em Mariana**. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/minas-gerais/ministerio-publico-aponta-erros-de-mineradora-que-levaram-a-tragedia-em-mariana-12012016>>. Acesso em: 30 Abril 2016.

NERY JR, N. **Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública**. São Paulo: Justitia, 1984.

NORONHA, F. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. In: \_\_\_\_\_ **Seqüência ; Estudos Jurídicos e Políticos**. 37. ed. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 19, 1998. p. 30-32.

**O que já se sabe sobre o impacto da lama de Mariana?**, 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201\\_dados\\_mariana\\_cc](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_dados_mariana_cc)>. Acesso em: 01 Maio 2016.

**PLANO de emergência feito em 2009 a pedido da Samarco não saiu do papel**, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2015/11/plano-de-emergencia-feito-em-2009-pedido-da-samarco-nao-saiu-do-papel.html>>. Acesso em: 07 Maio 2016.

**PRODUTORES rurais têm prejuízo de R\$ 23,2 mi após desastre em Mariana**, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2016/02/produtores-rurais-tem-prejuizo-de-r-232-mi-apos-desastre-em-mariana.html>>. Acesso em: 03 Maio 2016.

RAFAEL, H. M. A. M. **ANÁLISE DO POTENCIAL DE LIQUEFAÇÃO DE UMA BARRAGEM DE REJEITO**. PUC-Rio, 2012. Disponível em:

<[http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=20720@1](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=20720@1)>. Acesso em: 01 Maio 2016.

**RECEITAS Públicas: manual de Procedimentos.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005 - Anual.