



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedimento: PA/Nº 015/1984/095/2013

Samarco Mineração S. A

PARECER

1. Introdução

Trata-se de processo administrativo de licenciamento ambiental para cancelamento da revalidação da licença de Operação (RevLO nº 168/2013) da barragem de contenção de rejeitos, chamada de Barragem de Fundão, em que figura como empreendedor Samarco Mineração S. A.

Esclarece-se que os autos acima discriminados aportaram nas dependências da Coordenadoria Regional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios das Velhas e Paraopeba em decorrência de pedido de vista formulado durante a 95ª Reunião Ordinária da Unidade Regional Colegiada Rio das Velhas do COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais).

2. Da revogação da licença por perda do objeto como ato administrativo vinculado

O presente procedimento foi pautado para que a Unidade Regional Colegiada deliberasse sobre o “cancelamento” da RevLO nº 168/2013 em razão do rompimento da Barragem de Fundão, com fundamento na superveniência de graves riscos ambientais e de saúde, nos termos do art. 19, III, da Resolução CONAMA 237/97.

Contudo, o mesmo parecer destaca que:

Outrossim, considerando que não subsistem os elementos fáticos e jurídicos que davam suporte à licença de operação do empreendimento, tendo em vista que o rompimento da barragem causou danos a estrutura da mesma, impossibilitando sua operação nos termos da licença, o que consequentemente levou à perda do objeto da licença... (fls. 6 do PU)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, mais do que a motivação do art. 19, III da Resolução CONAMA 237/97, o presente procedimento versa sobre a perda do objeto da licença diante do colapso e destruição da Barragem de Fundão. Assim, trata-se de caso de **extinção objetiva do ato administrativo por perda do objeto**. A diferença é que, neste caso, não há margem para discricionariedade. Ou seja, a extinção é decorrência lógica da perda do objeto, não cabendo ao administrador deliberar por seu cancelamento ou não.

A respeito do tema, reproduzimos a doutrina do ilustre José dos Santos Carvalho Filho em seu Manual de Direito Administrativo (13ª Ed, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 120/121):

“O objeto dos atos é um dos seus elementos essenciais. Desse modo, se depois de praticado o ato desaparece seu objeto, ocorre a extinção objetiva. Ex: a interdição de estabelecimento; se o estabelecimento vem a desaparecer ou ser definitivamente desativado, o objeto do ato se extingue e, com ele, o próprio ato.

(...) As formas anteriores de extinção dos atos administrativos ocorrem independentemente da manifestação de vontade.”

Consta destacar que a extinção desta RevLo deve estender-se também a todas as licenças de estruturas acessórias à barragem de Fundão. Afinal, seguindo o princípio geral do direito de que “o acessório segue o principal”, não há fundamento jurídico para a manutenção das licenças acessórias como as licenças para alteamentos, ampliações, esteiras transportadoras, rejeitodutos, etc.

A respeito do tema, trazemos os ensinamentos da professora Maria Helena Diniz: em sua obra "Código Civil Anotado" (15ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, p.138):

*" (...) Importância da distinção entre bem principal e acessório. Importantíssima é a distinção entre a coisa principal e acessória, pois: a) **a coisa acessória segue lógica e obviamente a principal (RT, 177:151)**; apesar de inexistir disposição expressa em lei a respeito, esse princípio infere-se da análise do ordenamento jurídico. Logo, a natureza do acessório será a mesma do principal; se este for bem móvel aquele também o será. **Se a obrigação principal for nula, nula será a cláusula penal, que é acessória**; b) a coisa acessória pertence ao titular da principal, salvo exceção legal ou convencional. Obviamente, a lei ou a convenção prévia poderá reger o gozo e exercício de direitos, modificando-os ou alterando-os. Prevalecerá a regra 'o acessório segue o principal' ante o princípio da gravitação jurídica. No silêncio das partes ou da lei, a natureza principal predominará sobre a do acessório (CC, arts. 94, 233, 287, 364, 1.209 e 1.255)".*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tratando de condicionantes, os laudos e as consequências do Rompimento da Barragem de Fundão, tragicamente, demonstraram que as obrigações 08, 09 e 10 não foram cumpridas a contento. O gerenciamento geotécnico e estrutural continha grosseiras omissões (inclusive sobre a mudança estrutural que foi o fator primordial para o rompimento da barragem), o plano de contingência em caso de riscos ou acidentes, especialmente em relação à comunidade de Bento Rodrigues era vago e ineficiente (tendo sido um dos fatores para o pânico e as mortes causadas) e a análise de Dam-Break juntada aos autos foi subdimensionada, não contemplando extensas áreas que efetivamente foram atingidas e deveriam ter sido previstas. Assim, manifesta-se pela lavratura de auto de infração pelo descumprimento das aludidas condicionantes.

Por fim, cumpre destacar que as obrigações destacadas no anexo I referem-se a medidas reparatórias e compensatórias condicionadas no licenciamento ambiental do empreendimento e que não foram efetivamente cumpridas. A extinção da licença não implica em sua exclusão posto que a imposição das obrigações já havia se aperfeiçoado e que os fatos geradores das condicionantes (impactos ambientais decorrentes da instalação/operação da barragem) já foram consumados. Portanto, tais obrigações tornaram-se aptas a dar nascimento aos seus efeitos e não foram devidamente cumpridas (compensação/reparação dos impactos causados). O estabelecimento dessas obrigações é Ato Jurídico Perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil) e imune ao posterior cancelamento, revogação ou extinção da licença. Dessa forma, deve ser instaurado procedimento administrativo próprio para sua cobrança e eventual execução em caso de descumprimento.

É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2016.

MAURO DA FONSECA ELLOVITCH
Promotor de Justiça
Coordenador Regional das Promotorias de Defesa do Meio Ambiente
das Bacias dos Rios das Velhas e Paraopeba