



**Procedência:** Advocacia Geral da União

**Interessados:** Estado de Minas Gerais e outros

**Parecer nº :** 15.613

**Data :** 02 de março de 2016

**Ementa :**

**ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, PERTENCENTE AO COMPLEXO MINERÁRIO DE GERMANO, EM MARIANA/MG. DANOS AMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS. NECESSIDADE DE REPARAÇÃO. AJUIZAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 006758-61.2015.4.01.3400. PROPOSTA DE TRANSAÇÃO E AJUSTAMENTO DE CONDUCTA. POSSIBILIDADE. VANTAGENS DA SOLUÇÃO NEGOCIADA SOBRE A PROFUSÃO DE AÇÕES JUDICIAIS. SOLUÇÃO GLOBAL/HOLÍSTICA, SEM PREJUÍZO DA POSSIBILIDADE DE ACORDOS OU AÇÕES PELOS IMPACTADOS. PREVISÃO DE PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS. CONSTITUIÇÃO DE FUNDAÇÃO PRIVADA, SOB A SUPERVISÃO DE COMITÊ INTERFEDERATIVO E SOB A FISCALIZAÇÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS. APORTES EM FAVOR DA FUNDAÇÃO PARA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS. RESSARCIMENTO DOS GASTOS EXTRAORDINÁRIOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS EM DECORRÊNCIA DO DESASTRE.**

## RELATÓRIO

Trata-se do **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**, elaborado pela Advocacia Geral da União no NUP 00405.022832/2015-19, acerca de proposta de transação e de ajustamento de conduta, a ser assinada e



submetida à homologação judicial no âmbito da Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada contra as empresas SAMARCO MINERAÇÃO S.A., VALE S.A. e BHP BILLITON BRASIL LTDA., em virtude do rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana/MG, do qual decorreu a necessidade de reparação dos danos socioeconômicos e ambientais causados; da **Nota Técnica nº 001/2016** – sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta relativo ao rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG – **componente: programas socioambientais**; e da **Nota Técnica Conjunta, de 01 de março de 2016**.

O **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU** foi elaborado a partir de minuta encaminhada pelo Procurador-Geral Federal em 28.02.2016, cuja redação sofreu alterações posteriores, em virtude das tratativas levadas a efeito até a presente data. Da leitura do documento, é possível extrair, em suma: **a)** as vantagens da solução negociada, que, *“por ser global/holística, considera todas as comunidades, todos os Municípios, dá tratamento privilegiado à população afetada e em especial àquelas comunidades onde houve perdas humanas e materiais, e se volta à restauração da Bacia do Rio Doce como um todo, em benefício das presentes e futuras gerações”*; **b)** que, nas considerações iniciais da minuta do acordo, foram colhidos os compromissos ambientais e socioeconômicos das empresas compromissárias; **c)** as razões de opção pela constituição de uma fundação privada (*“por ser a melhor solução operacional”* e *“por garantir a necessária fiscalização pela sociedade e pelo Ministério Público”*); **d)** que a minuta do acordo prevê a forma de aporte das contribuições pelas empresas compromissárias à Fundação, bem como os eixos temáticos e respectivos programas socioeconômicos e ambientais a serem elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação, além de cláusulas gerais aplicáveis a ambos; **e)** a necessidade de alteração da redação da Cláusula 143, para possibilitar o ressarcimento de todos os gastos suportados pelos entes públicos, especialmente a União e os Estados, com as medidas emergenciais já adotadas e que venham a ser realizadas; **f)** as vantagens da assinatura do acordo para a União.

A **Nota Técnica** – sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta relativo ao rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG – **componente: programas socioambientais** foi elaborada, conjuntamente, pelas seguintes autoridades: Presidente do IBAMA, Diretor de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas do IBAMA, Secretária de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do MMA, Secretária de Biodiversidade e Florestas do MMA, pelo Presidente do ICMBio (substituto), Diretora de Criação e Manejo das



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

Unidades de Conservação, Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas, pelo Diretor da Área de Hidrologia da ANA, Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo, Diretor-Presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo, Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada da SEMAD/MG, Presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce e Secretário Adjunto do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. O documento contém manifestação técnica acerca do termo de transação e de ajustamento de conduta, relativo ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, no que diz respeito ao processo de definição dos programas socioambientais. Para tanto, cuidou de apresentar os danos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem e correlacioná-los tecnicamente aos programas socioambientais reparatórios e compensatórios estabelecidos na minuta do acordo. De sua leitura, verifica-se: **a)** que o objetivo das discussões do Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério do Meio Ambiente (GT MMA) foi estabelecer um plano de ações que, no longo prazo, promovam a melhoria da qualidade da água de forma que os rios atingidos atendam aos padrões de qualidade da água para Classe 2; **b)** que, para atingir esse objetivo geral, e considerando os impactos já identificados, o GT MMA considerou que o Plano de Recuperação Ambiental deve atender aos seguintes objetivos específicos: b.1) gestão dos rejeitos, recuperação e melhoria da qualidade da água, b.2) restauração florestal e produção de água, b.3) conservação da biodiversidade, b.4) segurança hídrica e qualidade da água, b.5) educação, comunicação e informação, b.6) preservação e segurança ambiental, b.7) gestão e uso sustentável terra; **c)** que ações que propiciem o alcance dos objetivos elencados foram consideradas, pelo GT MMA, imprescindíveis para reparar os danos ambientais causados e possibilitar a aceleração da recuperação ambiental das áreas atingidas pelo desastre, tornando toda a bacia hidrográfica capaz de restaurar seus recursos bióticos e abióticos de maneira sustentável e permanente; **d)** que, a partir de proposta preliminar do Plano de Recuperação Ambiental proposto pelo MMA e órgãos vinculados, o GT MMA definiu 18 (dezoito) programas de ação relacionados aos objetivos elencados, classificando as ações como reparatórias ou compensatórias; **e)** que essa divisão foi embasada na premissa de que a responsabilidade civil, em matéria ambiental, implica a reparação do dano para restabelecimento da situação anterior, ou seja, impõe verdadeira obrigação de fazer, consistente na recuperação do meio ambiente degradado, mas, para aqueles danos que não podem ser reparados, foram estabelecidas medidas compensatórias com o intuito de mitigá-los; **f)** a justificativa técnica, bem como os resultados esperados, de cada programa socioambiental; **g)** que o conjunto de



programas socioambientais – que compõem a minuta do acordo e conformam um Plano de Recuperação Ambiental do Rio Doce e áreas estuarinas, costeiras e marinhas atingidas – foi fruto de uma intensa discussão no âmbito do GT MMA, no qual ocorreram debates com especialistas, e está embasado em laudos técnicos sobre o desastre, produzidos pelas instituições ambientais, e em estudos disponíveis sobre a Bacia do Rio Doce; **h)** que, a partir dessas discussões, foi possível estipular, na minuta do acordo, um conjunto de ações reparatórias e compensatórias capazes de reduzir substancialmente os danos observados e proporcionar melhorias ambientais na escala da Bacia do Rio Doce; **i)** que, por reconhecer que os danos são dinâmicos e permanecem em expansão, estabeleceram-se estudos para conferir maior segurança à qualificação e à quantificação dos danos, que serão elaborados conforme os parâmetros técnicos e precisarão da análise/aprovação dos órgãos ambientais e de gestão de recursos hídricos; **j)** que foram previstos, ainda, programas de monitoramento e de gerenciamento que permitem acompanhar a evolução dos principais parâmetros ambientais e avaliar a efetividade das ações implantadas, as quais deverão ser corrigidas, caso se revelem insuficientes ou equivocadas.

A **Nota Técnica Conjunta, de 01 de março de 2016**, foi elaborada pelo Secretário-Executivo Adjunto e pelo Assessor Especial da Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; pelo Secretário de Estado Adjunto e pelo Superintendente de Planejamento e Apoio ao Desenvolvimento Regional da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de Minas Gerais; e pelo Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Espírito Santo. O documento contém manifestação técnica acerca da proposta de transação e de ajustamento de conduta, relativa à recuperação dos impactos ambientais e socioeconômicos do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, no que diz respeito ao processo de definição dos programas socioeconômicos e ao ressarcimento das despesas extraordinárias decorrentes do evento. De sua leitura, é possível observar, em resumo: **a)** o objetivo da proposta de transação, que não é a arrecadação de valores, mas, sim, a integral recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região; **b)** as vantagens da autocomposição, forma mais célere e potencialmente efetiva para a resolução da controvérsia, e do modelo de governança proposto, que propicia a melhor forma de combinar celeridade na execução e garantia do cumprimento das responsabilidades da empresa (por meio da Fundação, de direito privado, instrumento para elaboração, execução e monitoramento das ações de recuperação e compensação), com preservação do interesse público (o Poder Público, por meio do Comitê Interfederativo, valida os atos da Fundação, sem prejuízo das competências dos órgãos competentes) e transparência e



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

participação social (conforme previsão em inúmeros dispositivos da minuta do acordo, tais como, por exemplo, Conselho Consultivo, que conta com a participação dos atingidos etc.); **c)** que a proposta elenca programas socioeconômicos, que serão, posteriormente, detalhados, a partir de estudos técnicos e cadastro da população atingida e dos danos sofridos; **d)** que o processo de definição e detalhamento desse conjunto de programas envolveu diversos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta do Governo Federal, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, bem como representantes dos Governos do Estado de Minas Gerais (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana) e do Espírito Santo (Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano); **e)** que o delineamento dos programas socioeconômicos partiu de proposta inicial elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEDRU/MG, que estava em etapa avançada de conclusão de relatório sobre os efeitos e desdobramentos do rompimento da barragem de Fundão, cujos resultados foram publicados na internet, estando disponíveis para consulta<sup>1</sup>; **f)** que, das discussões governamentais, resultou o texto inicial apresentado às empresas, seguindo-se processo de negociação e validação da proposta; **g)** os elementos organizadores da proposta; **h)** os 22 (vinte e dois) programas socioeconômicos previstos na minuta de acordo e o respetivo objeto; **i)** que, não obstante, ao longo do processo de negociação com as empresas, tenham sido necessárias adaptações com relação à proposta inicial dos Governos, os princípios e as diretrizes iniciais mantiveram-se preservados, e que os termos em pactuação foram reencaminhados aos órgãos e entidades para validação; **j)** a consolidação dos gastos extraordinários do Governo Federal em decorrência do evento (R\$ 8.318.056,74), bem como do Estado de Minas Gerais (R\$ 12.691.378,79)<sup>2</sup> e do Estado do Espírito Santo (R\$ 6.462.496,41).

É o relatório, no que interessa.

## PARECER

De início, cumpre registrar que, logo após rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana/MG, ocorrido em 05.11.2015, inúmeras medidas, judiciais e extrajudiciais, foram

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio\\_final.pdf](http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio_final.pdf). Acesso em 01.03.2016.

<sup>2</sup> Elaborada pela SEDRU/MG (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de Minas Gerais).



## ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado  
Consultoria Jurídica

tomadas contra as empresas responsáveis, incluindo termos de compromisso preliminares, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas.

O último passo foi dado pelos representantes da União, do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo, ao lado de entidades federais e estaduais, que ajuizaram a Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400.

Da leitura da petição inicial da referida Ação Civil Pública, redistribuída para 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, observa-se que os Autores pleitearam, em apertada síntese: a condenação das Rés a apresentarem um plano global de recuperação socioambiental da Bacia do Rio Doce e de toda a área degradada e um plano global de recuperação socioeconômica para atendimento das populações atingidas pelo desastre, a serem executados às suas expensas; e a constituição de provisão de um capital para a integral reparação dos danos socioambientais e socioeconômicos causados, sendo os valores, inicialmente estimados em R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), destinados uma fundação de direito privado, a ser criada e mantida pelas Rés.

As Rés foram citadas e intimadas para cumprimento da medida liminar deferida.

Consoante narrado no **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**, foram iniciadas tratativas entre os entes públicos e as empresas, com vistas a obtenção de um acordo, de execução de longo prazo, capaz de pôr fim à lide e, ao mesmo tempo de produzir soluções socioeconômicas e ambientais à população e ao meio ambiente atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão, que redundaram em uma série de minutas, debatidas entre as partes e outros interessados.

Alinhavada estratégia conjunta de atuação entre a União, o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo e as entidades federais e estaduais, entendeu-se ser necessário encontrar uma solução global/holística, com o fim de garantir a integral recuperação, mitigação, remediação, reparação, inclusive indenização, dos danos sofridos nos âmbitos socioambiental e socioeconômico, decorrentes do desastre, e, nos casos em que não houver possibilidade reparação, a sua compensação.

Nesse sentido, Onofre Alves Batista Júnior e Tarcísio Diniz Magalhães afirmam<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> JÚNIOR, Onofre Alves Batista. MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. *Pulverização de ações contra a Samarco requer reunião em juízo único*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-08/pulverizacao-aco-es-samarco-requer-reuniao-juizo-unico>. Acesso em: 02.03.2016.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

Como se pode perceber, há hoje em curso uma multiplicidade de ações tratando do mesmo tema, cada uma ao seu modo, mas todas buscando o ressarcimento dos prejuízos causados à coletividade. **Ninguém há de duvidar que a existência de tantas ações judiciais, muitas com pedidos liminares, pode colocar em xeque a satisfação de todos os pedidos formulados contra os mesmos réus, em prejuízo da proteção dos bens jurídicos em questão.** É, ademais, completamente desarrazoado supor que todos os magistrados acionados poderão chegar, de forma harmoniosa, às mesmas conclusões, o que, no final das contas, significa dizer que há claro risco de sentenças conflitantes.

Tal cenário de tumulto processual é característico de desastres ambientais desse jaez, pois uma infinidade de agentes acaba sendo atingida, com repercussões diretas em várias esferas de interesse, que transcendem os prejuízos imediatamente apuráveis. Situação muito semelhante se deu em 20 de abril de 2010, com a explosão, no Golfo do México, da plataforma Deepwater Horizon, pertencente à Transocean e operada pela British Petroleum (BP). O incidente foi um dos piores já experimentados pelos Estados Unidos.

[...]

Tal qual se sucedeu no caso do Golfo do México, **as causas envolvendo a Samarco e suas controladoras, tendo em vista a defesa de interesses coletivos, também demandam uma análise holística, de modo a permitir um melhor aproveitamento dos do rito processual e esgotamento dos meios de prova, evitando-se, dessa maneira, a fragmentação da solução final, que poderia ser pulverizada pela prolatação de decisões dissonantes.** Prestigiando os princípios da efetividade, economicidade, uniformização e fim útil do processo na tutela coletiva, à luz do imperativo da segurança jurídica e da igualdade de tratamento, é natural que a reunião de todas as ações coletivas em um único juízo — seja por reconhecimento de litispendência, conexão ou continência — se apresente como a solução mais adequada à otimização dos atos processuais, e com melhores efeitos práticos, na busca pela verdade real. A excepcionalidade do caso exige do poder judiciário uma atuação dinâmica e eficaz.

O raciocínio jurídico deve se inspirar (por analogia) naquele que



## ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado  
Consultoria Jurídica

fundamenta a universalidade, indivisibilidade e unidade do juiz falimentar (artigo 3º combinado com artigo 76, caput, Lei 11.101/05), cuja justificativa está na necessidade de uma melhor condução processual de algo tão complexo como é a falência de uma empresa, por envolver uma infinidade de pessoas, bens e direitos.

Aliás, é também seguindo essa mesma linha que o Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/15) estabeleceu mecanismos inovadores no trato da litigiosidade repetitiva e de massa. Já no § 3º de seu artigo 55, dispôs que “serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.” Tal dispositivo se funda no princípio da igualdade, adotando de forma expressa a chamada teoria materialista da conexão, com o nítido propósito de impedir a configuração de situações contraditórias e a atribuição de tratamento anti-isonômico em relação a julgados que dizem respeito à mesma temática. E para aprimorar ainda mais a resolução de problemas análogos, criou o chamado “incidente de resolução de demandas repetitivas” (IRDR), com previsão no Capítulo VIII do Título I do Livro III (artigos 976 e seguintes), por meio do qual poderá ser definido um “padrão-decisório” ou “decisão-modelo”, quanto à matéria de direito, a ser aplicado a casos idênticos.

**A questão que se coloca, por derradeiro, é que, como a última ação intentada tem escopo mais amplo, abarcando vários entes da federação, em especial a União Federal, é de se concluir que os juízes estaduais que vieram a receber ações coletivas versando sobre o rompimento das barragens deverão declinar de suas competências, em favor da Justiça Federal. Caberá, então, ao juiz federal ao qual foi distribuída a ação civil pública manejada pelos governos federal e estaduais promover a agregação dos feitos e adotar as medidas necessárias para o processamento e julgamento conjunto de todas essas demandas.**

**Ora, não é possível a reparação integral dos vários danos causados sem um plano global coerente, amplo e responsável, tampouco sem uma linha única de ação ajustada com todos os responsáveis. Termos de ajustamento de conduta isolados e ações retalhadas lançadas pelos diversos legitimados só podem dar ensejo a uma “colcha de retalhos”, incapaz de abrigar sequer os pés dos que tanto necessitam de amparo**



**neste momento.** (grifo nosso)

Nesse cenário, chegou-se à conclusão pela vantajosidade de uma solução negociada, que fosse global, para buscar a integral recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região, considerando os interesses de todos os atingidos, todas as comunidades e todos Municípios, e, ao mesmo tempo, célere, já que não se pode deixar o meio ambiente e a própria população impactada à espera de uma definição quanto à completa extensão dos danos, sobretudo em razão do seu aspecto dinâmico – o que justifica, inclusive, o grau de abstração não só dos pedidos formulados na ação judicial, mas também das obrigações estipuladas na minuta do acordo.

Nos termos do **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**, a solução negociada, por agregar voluntariedade à conduta das empresas envolvidas (Samarco, Vale e BHP), facilita os objetivos buscados na Ação Civil Pública, por eliminar a necessidade de constantes pedidos judiciais e de realização de perícias (o que demandaria enorme gasto de tempo e de dinheiro), colocando fim à fase de conhecimento da Ação Civil Pública.

Explica-se. Não obstante a evolução do direito ambiental, especialmente no que se refere à consolidação da teoria da responsabilidade civil objetiva, a fase probatória da ACP seria extremamente complexa e controvertida, fazendo com que o processo se arrastasse durante anos, sem um julgamento definitivo. Isso sem falar que a solução negociada tem a grande vantagem de reduzir consideravelmente a necessidade de perícias, que teriam de ser realizadas, obrigando os entes públicos a arcar com os respectivos custos quando fossem sucumbentes. Por outro lado, o comprometimento tanto da Samarco, quando da Vale e da BHP, quanto ao cumprimento do acordo a ser celebrado, elide, desde já, discussões que poderiam se estender aos tribunais superiores, acerca da aplicação ao caso da teoria do risco integral e da solidariedade quanto aos poluidores diretos e indiretos.

A minuta do acordo prevê eixos temáticos e respectivos programas socioeconômicos e socioambientais, inclusive de natureza compensatória, estabelecendo diretrizes e normas para a elaboração desses programas, a serem desenvolvidos e executados pela Fundação, o que, provavelmente, será levado a efeito bem mais rápido do que se se esperasse a prolação de uma sentença na ACP, após longa instrução probatória. Mormente porque a minuta impõe prazos para constituição da Fundação e início de seu funcionamento, bem como para elaboração e início da execução dos programas, sob pena da aplicação de multa.

Ademais, a solução global evita o risco de prolação de decisões



judiciais contraditórias, capazes dispersar os recursos das empresas Rés e incapazes de reparar holisticamente os danos sofridos, socioambientais e socioeconômicos.

De todo modo, a solução negociada não elimina a participação do Poder Judiciário, tendo em vista que os incidentes surgidos na execução do acordo que não puderem ser resolvidos pelas partes signatárias e as divergências de interpretação dele decorrentes serão submetidas à apreciação do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Diante do exposto, reitera-se, nesta oportunidade, o teor do **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**, especialmente o seu relatório e os seguintes itens: tratativas com as empresas envolvidas; solução negociada: vantagens; e vantajosidade para a União, cuja fundamentação também se aplica ao Estado de Minas Gerais.

De igual forma, esta Advocacia Geral do Estado está de acordo com as ponderações feitas no **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU** em relação a outros itens (objetivos e cláusulas gerais, razões de opção de constituição da Fundação; outras cláusulas; comitê interfederativo; imprescindibilidade das licenças ambientais e não afastamento das competências administrativas e fiscalizatórias).

Com efeito, a constituição de fundação privada para elaborar, desenvolver e executar os programas socioeconômicos e socioambientais previstos na minuta do acordo, além de garantir a fiscalização pelos Ministérios Públicos do Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, revelou-se como a melhor solução operacional, pelos motivos expendidos no aludido Parecer, valendo frisar que: não há envolvimento de dinheiro público; por ser a Fundação administrada por um Conselho de Curadores, composto majoritariamente por membros indicados pelas empresas, existirá o interesse na aplicação dos recursos da forma mais eficiente possível; o objetivo primordial é recuperar integralmente o meio ambiente e as condições socioeconômicas anteriores ao desastre, independentemente dos valores inicialmente previstos na minuta do acordo; a execução das atividades ficará a cargo de uma Diretoria Executiva, composta por membros com notória experiência profissional no mercado; a Fundação será fiscalizada internamente por um Conselho Fiscal, composto por membros indicados pelas empresas e pelos entes públicos; será composta, ainda, por um Conselho Consultivo, ao qual cabe ouvir das comunidades atingidas; etc.

Além disso, consoante bem lembrado na **Nota Técnica Conjunta, de 01 de março de 2016**, o modelo de governança propicia a melhor forma de combinar celeridade na execução e garantia do cumprimento das



responsabilidades da empresa com preservação do interesse público (o Poder Público, por meio do Comitê Interfederativo, valida os atos da Fundação) e transparência/participação social (conforme previsão em inúmeros dispositivos da minuta do acordo).

A minuta do acordo determina a constituição de um Comitê Interfederativo, como instância externa e independente da Fundação, formado, exclusivamente, por representantes do Poder Público, que funcionará como última instância de interlocução permanente da Fundação, acompanhando, monitorando e fiscalizando os seus resultados, sem prejuízo das atribuições legais dos órgãos competentes. Há, inclusive, previsão expressa no sentido de que cabe ao aludido Comitê validar os planos, programas e projetos apresentados pela Fundação, além de indicar a necessidade de correção das ações desempenhadas no âmbito de execução dos programas socioambientais e socioeconômicos, sendo que, surgindo divergência entre o Comitê e a Fundação, as partes podem buscar a solução por meio de consulta ao Painel Consultivo de Especialistas, que dará sua opinião técnica, e, persistindo a divergência, esta poderá ser submetida ao Poder Judiciário.

Acrescente-se, ainda, que existem cláusulas que estabelecem a formação do patrimônio da Fundação, por meio de aportes anuais a serem realizados pela empresa Samarco (ou, subsidiariamente, pela Vale e pela BHP, na proporção de 50% por cada uma), cujos valores já foram previamente determinados para os exercícios de 2016, 2017 e 2018; para os exercícios de 2019, 2020 e 2021, foram fixados um valor mínimo e um valor máximo, entre os quais podem variar os aportes anuais, em função da necessidade decorrente dos projetos a serem executados; e, a partir de então, o valor dos aportes anuais será definido em valor suficiente e compatível com a execução dos projetos previstos para o exercício.

Ainda sobre o “*funding*”, há disposição expressa de destinação de R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) por ano, durante um período de 15 (quinze) anos, dentro dos respectivos orçamentos anuais, para a execução de projetos e medidas de natureza compensatória no âmbito dos programas, e da disponibilização da quantia de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) para o programa de coleta e tratamento de esgoto e destinação de resíduos sólidos.

Ou seja, verifica-se que a minuta do acordo define limites para o fluxo de caixa e para as medidas compensatórias, o que não exclui a necessidade de integral reparação dos danos causados pelo desastre, para a qual não há imposição de limites. O montante a ser gasto pela Fundação com os programas reparatórios dependerá da exigência dos projetos e medidas a serem executados.



Nesse sentido, dispõe o § 2º da Cláusula 203 da minuta do acordo: *“a revisão das medidas reparatorias não se submete a qualquer teto, as quais deverão ser estabelecidas no montante necessário à plena reparação dos impactos socioambientais e socioeconômicos descritos, conforme os PRINCÍPIOS e demais cláusulas deste Acordo”* (grifo nosso).

Importante, ainda, sublinhar que as despesas finalísticas da Fundação foram segregadas das despesas administrativas, para as quais a Samarco terá de efetuar aportes separados (vide Cláusulas 238 a 240).

Consoante bem pontuado no **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**: o grau de satisfatoriedade dos valores estipulados não é suscetível de análise jurídica, de forma que não se pode aquilatar a correção/suficiência ou não das quantias constantes na proposta de acordo; trata-se de decisão governamental, que foi tomada em conjunto pelos Governos Federal e Estaduais, sendo subsidiada por elementos técnicos fornecidos por órgãos e entidades envolvidos; de qualquer forma, até o presente momento, nenhuma outra instituição apresentou estimativa de valores capaz de infirmar o levantamento feito, ao longo das tratativas, que levou em consideração também a viabilidade financeira à luz do fluxo de caixa das próprias empresas instituidoras da fundação. Mesmo porque não se poderia, de maneira alguma, *“aguardar certeza científica absoluta para que se iniciem as medidas socioeconômicas e ambientais de reparação e/ou compensação e indenização pelo rompimento das barragens”*.

Noutro giro, os eixos temáticos e respectivos programas socioeconômicos estão previstos na Cláusula 08, sendo individualizados a partir da Cláusula 18 até a Cláusula 144; enquanto os eixos temáticos e respectivos programas socioambientais estão listados na Cláusula 15, sendo especificados a partir da Cláusula 145 até a Cláusula 184.

Neste ponto, ressalte-se que todos os programas inseridos na minuta do acordo foram objeto de ampla discussão nas reuniões realizadas em Brasília/DF e em Belo Horizonte/MG, das quais participaram representantes do Governo Federal, do Governo do Estado de Minas Gerais, do Governo do Estado do Espírito Santo, do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e das empresas envolvidas.

Consoante bem salientado na **Nota Técnica Conjunta, de 01 de março de 2016**, o processo de definição e detalhamento do conjunto de programas socioeconômicos envolveu diversos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta do Governo Federal, sob coordenação da



Casa Civil da Presidência da República, bem como representantes dos Governos do Estado de Minas Gerais (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana) e do Espírito Santo (Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano). O delineamento dos programas socioeconômicos partiu de proposta inicial elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, por intermédio da SEDRU/MG, que estava em etapa avançada de conclusão do Relatório de Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG, cujos resultados foram publicados na internet<sup>4</sup> e tiveram o condão de orientar os debates, a definição dos programas e a própria redação de suas cláusulas. Das discussões governamentais, resultou o texto inicial apresentado às empresas, seguindo-se processo de negociação da proposta. Conquanto, ao longo do processo, tenha sido necessário fazer adaptações com relação à proposta inicial dos Governos, os princípios e as diretrizes iniciais mantiveram-se preservados, e os textos finais foram reencaminhados aos órgãos e entidades para validação.

**A Nota Técnica Componente: Programas Socioambientais** também deixou claro que, a partir de proposta preliminar do Plano de Recuperação Ambiental proposto pelo MMA e órgãos vinculados, o Grupo de Trabalho definiu 18 (dezoito) programas de ação relacionados aos objetivos elencados, classificando as ações como reparatórias ou compensatórias. O conjunto de programas socioambientais – que compõem a minuta do acordo e conformam um Plano de Recuperação Ambiental do Rio Doce e áreas estuarinas, costeiras e marinha atingidas – foi fruto de uma intensa discussão no âmbito do GT MMA, no qual ocorreram debates com especialistas, e está embasado em laudos técnicos sobre o desastre, produzidos pelas instituições ambientais, e em estudos disponíveis sobre a Bacia do Rio Doce. A partir dessas discussões, foi possível estipular, na minuta do acordo, um conjunto de ações reparatórias e compensatórias capazes de reduzir substancialmente os danos observados e proporcionar melhorias ambientais na Bacia do Rio Doce. Foram estabelecidos estudos para conferir maior segurança à qualificação e à quantificação dos danos, que serão elaborados conforme os parâmetros técnicos e precisarão da análise/aprovação dos órgãos ambientais e de gestão de recursos hídricos, bem como programas de monitoramento e de gerenciamento que permitem acompanhar a evolução dos principais parâmetros ambientais e avaliar a efetividade das ações implantadas, que deverão ser corrigidas, caso se revelem insuficientes ou equivocadas.

A minuta do acordo assegura, em todas as suas cláusulas, a

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio\\_final.pdf](http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio_final.pdf). Acesso em 01.03.2016.



## ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado  
Consultoria Jurídica

efetivação dos princípios da reparação ambiental e do poluidor-pagador, com a integral reparação do dano ambiental. Como medidas restauradoras, determina, por exemplo, o manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão; a revegetação de 2800 ha; a recuperação de 40.000 ha em APP's degradadas; e a recuperação e a conservação da fauna aquática da Bacia do Rio Doce. Prevê, também, programas de caráter compensatório: recuperação de 5.000 (cinco mil) nascentes, a serem definidas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce (CBH-Doce); construção e aparelhamento de 2 (dois) Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS); e disponibilização de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), aos municípios da ÁREA AMBIENTAL 2, para custeio da elaboração de planos básicos de saneamento básico, da elaboração de projetos de sistema de esgotamento sanitário, da implementação de obras de coleta e tratamento de esgotos, da erradicação de lixões e da implantação de aterros sanitários regionais.

Percebe-se, portanto, que a definição dos programas e a redação das cláusulas mencionadas foi subsidiada por informações técnicas prestadas pelos órgãos e entidades federais e estaduais envolvidos, entre os quais se destacam, a título exemplificativo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana de Minas Gerais (SEDRU/MG), que se fizeram presentes nas tratativas.

Frise-se, por oportuno, que os representantes do MPF e do MPES se fizeram presentes em grande parte das reuniões, acompanhando o processo das tratativas, participando das discussões e fazendo algumas sugestões, tais como a necessidade de contratação de auditoria externa independente e o estabelecimento de cláusulas com obrigações genéricas, a serem detalhadas quando da execução. Houve, ainda, reunião específica com o Promotor de Justiça da Comarca de Mariana/MG e com representantes dos atingidos, da qual resultou, a título exemplificativo, a inclusão, no Conselho Consultivo, de cinco representantes das comunidades impactadas.

Dessa forma, esta Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais se abstém de opinar sobre o mérito das cláusulas socioeconômicas e socioambientais da minuta do acordo, cabendo, tão somente, consignar que não se vislumbram ilegalidades quanto aos aludidos programas.

Observa-se, também, que a minuta de acordo permite a possibilidade de contratação, pela Fundação, de *experts* para a elaboração e a execução dos programas, cujas diretrizes já foram traçadas; prescreve normas de planejamento e fiscalização dos programas; sujeita todas as atividades



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado  
Consultoria Jurídica

desenvolvidas pela Fundação à auditoria externa independente etc.

Isso sem falar que condiciona a retomada das operações da Samarco ao cumprimento dos procedimentos legais apropriados, deixando claro que as obrigações estabelecidas por meio do acordo “*não limitam ou substituem as prerrogativas legalmente atribuídas aos órgãos e entidades do PODER PÚBLICO e aos órgãos e entidades competentes para a fiscalização, licenciamento e autorização das atividades das SAMARCO*”, bem como que a atuação do Comitê Interfederativo “*não afasta a necessidade obtenção de licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente, nem substitui a competência legalmente prevista dos órgãos licenciadores e demais órgãos públicos*”.

Por fim, destaca-se o programa de ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos Compromitentes<sup>5</sup>, previsto nas Cláusulas 141, 142 e 143 da minuta do acordo<sup>6</sup>.

É que, segundo a Cláusula 141, a Fundação deverá ressarcir os Compromitentes pelos gastos públicos extraordinários decorrentes do desastre, devidamente comprovados por meio de documentos oficiais, conforme Anexo, no valor de R\$ 27.463.793,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, setecentos e noventa e três reais), atualizado pelo IPCA, desde a data da despesa até o efetivo pagamento.

Por sua vez, o *caput* da Cláusula 143 dispõe que, mediante a realização do ressarcimento previsto na Cláusula 141, consideram-se

<sup>5</sup> São comprometentes: União, IBAMA, ICMBio, ANA, DMPM, FUNAI, Estado de Minas Gerais, IEF, IGAM, FEAM, Estado do Espírito Santo, IEMA e AGERH.

<sup>6</sup> “SUBSEÇÃO VI.7: Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos COMPROMITENTES

CLÁUSULA 141: A FUNDAÇÃO deverá ressarcir os COMPROMITENTES pelos gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO, devidamente comprovados por meio de documentos oficiais, dentre os quais notas de empenho de despesas e declaração de autoridade competente, conforme ANEXO, no valor de R\$ 27.463.793,00 (vinte e sete milhões, quatrocentos e sessenta e três mil e setecentos e noventa e três reais), devidamente atualizado pelo IPCA, desde a data da despesa até o efetivo pagamento, observada a política de *compliance* da FUNDAÇÃO.

PARÁGRAFO ÚNICO: Os demais PROGRAMAS objeto deste Acordo precedem o ressarcimento das despesas extraordinárias dos COMPROMITENTES previstas no *caput*.

CLÁUSULA 142: A FUNDAÇÃO discutirá com os Municípios impactados quanto ao ressarcimento pelos gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO.

CLÁUSULA 143: Mediante a realização do ressarcimento previsto na CLÁUSULA 141, considerar-se-ão plenamente quitados pelos COMPROMITENTES os prejuízos financeiros destes decorrentes do EVENTO.

PARÁGRAFO ÚNICO: Demais gastos públicos extraordinários decorrentes do EVENTO, de mesma natureza daqueles previstos no ANEXO referido no *caput* da CLÁUSULA 141, incorridos pelos COMPROMITENTES a partir da data deste Acordo, serão objeto de ressarcimento nos termos deste PROGRAMA”.



plenamente quitados pelos Compromitentes os prejuízos financeiros decorrentes do evento, enquanto o parágrafo único da Cláusula 143 ressalva a possibilidade de ressarcimento, nos termos do programa, dos demais gastos públicos extraordinários decorrentes do evento, de mesma natureza daqueles previstos no Anexo referido na Cláusula 141, incorridos pelos Compromitentes a partir da data do acordo.

Embora o Anexo mencionado na Cláusula 141 não tenha sido enviado, juntamente com a minuta do acordo, para análise por esta Advocacia Geral do Estado, da leitura da **Nota Técnica Conjunta, de 01 de março de 2016**, extrai-se a consolidação dos gastos extraordinários, em decorrência do evento, dos Governos Federal (R\$ 8.318.056,74), do Estado de Minas Gerais (R\$ 12.691.378,79) e do Estado do Espírito Santo (R\$ 6.462.496,41).

Assim, ao que tudo indica, os gastos extraordinários suportados por órgãos e entidades do Governo do Estado de Minas Gerais, que, segundo apuração levada a efeito pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU/MG), somariam o montante de R\$ 12.691.378,79 (doze milhões, seiscentos e noventa e um mil, trezentos e setenta e oito reais, e setenta e nove centavos)<sup>7</sup>, haveriam sido contemplados na Cláusula 141, que obriga a Fundação a ressarcir os Compromitentes pelos gastos públicos extraordinários incorridos para a execução de despesas emergenciais decorrentes do desastre.

De qualquer forma, como a Cláusula 143 dispõe que, mediante a realização dos ressarcimento previsto na Cláusula 141, consideram-se plenamente quitados os prejuízos financeiros decorrentes do evento, ressalvando a possibilidade de ressarcimento dos demais gastos públicos extraordinários, incorridos pelos Compromitentes a partir da data do acordo, cabe alertar os gestores públicos para a necessidade de verificarem se todas as despesas emergenciais surgidas até a data da assinatura do acordo foram devidamente apuradas e computadas no Anexo mencionado no *caput* da Cláusula 141.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressalve-se, na mesma linha do **Parecer nº 11/2016/HAJ-JBT/DPP/PGU/AGU**, que o presente Parecer não aprecia

<sup>7</sup> Vide fls. 46/47, 137 e 262, bem como o Anexo IV (fls. 280/283), do Relatório de Avaliação dos Efeitos e Desdobramentos do Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG, disponível em: [http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio\\_final.pdf](http://www.urbano.mg.gov.br/images/NOTICIAS/2016/relatorio_final.pdf). Acesso em: 02.03.2016.



ESTADO DE MINAS GERAIS

Advocacia Geral do Estado

Consultoria Jurídica

questões de mérito administrativo, nem a viabilidade de assinatura do termo de transação e de ajustamento de conduta do ponto de vista técnico-social, técnico-econômico e técnico-ambiental.

Anuindo ao referido Parecer, limita-se a consignar que não se vislumbram ilegalidades quanto à proposta final de transação e de ajustamento de conduta – cuja minuta foi enviada, sem os respectivos Anexos<sup>8</sup>, para análise desta Consultoria Jurídica/AGE, nesta data –, tampouco quanto à possibilidade de instituição de Fundação, de direito privado, para elaborar, desenvolver e executar os programas socioeconômicos e socioambientais previstos no acordo, com o fim de alcançar a integral recuperação, mitigação, remediação, reparação, inclusive indenização, dos danos ambientais e socioeconômicos sofridos em virtude do desastre, e, nos casos em que não houver possibilidade reparação, a sua compensação.

A minuta do acordo contempla, na sua essência, os pedidos formulados na Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada contra as empresas SAMARCO MINERAÇÃO S.A., VALE S.A. e BHP BILLITON BRASIL LTDA., que, consoante já salientado, possuem determinado grau de abstração, em virtude do caráter dinâmico do meio ambiente, o que impossibilita, delimitar, de início, a completa extensão dos danos e definir o exato alcance das medidas a serem adotadas. Em razão disso, cuidou-se, na minuta do acordo, de estabelecer os programas socioeconômicos e socioambientais, que serão elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação, traçando, desde já, os parâmetros e diretrizes gerais para tanto.

Enfatize-se, mais uma vez, que, com as tratativas levadas à efeito, buscou-se obter uma solução negociada, que fosse global/holística, capaz de assegurar a integral recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região, e que considerasse os interesses de todos os atingidos, todas as comunidades e todos Municípios, sem prejuízo: da possibilidade de acordos e ações, individuais ou coletivos, pelos impactados; da fiscalização pelos Ministérios Públicos; e da participação do Poder Judiciário, especialmente quanto aos incidentes surgidos na execução do acordo que não puderem ser resolvidos pelas partes signatárias e às divergências de interpretação dele decorrentes (que serão submetidas à apreciação do Juízo da 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais).

Por fim, repise-se que houve previsão, na minuta do acordo, de

<sup>8</sup> À exceção daquele mencionado na Cláusula 03. Com relação à possibilidade de o acordo a ser celebrado, em razão de sua magnitude, acarretar a extinção de outras ações judiciais por perda de objeto, é óbvio que a extinção dependerá de correta análise do objeto de cada ação judicial, seguida de homologação judicial pelo Juízo competente.



ESTADO DE MINAS GERAIS  
Advocacia Geral do Estado  
Consultoria Jurídica

programa específico para o ressarcimento dos gastos extraordinários dos entes públicos, incorridos com as despesas emergenciais oriundas do desastre, cabendo aos gestores públicos responsáveis, do Estado de Minas Gerais, verificar se todas as despesas surgidas até a data da assinatura do acordo foram devidamente apuradas pela SEDRU/MG e computadas no Anexo mencionado no *caput* da Cláusula 141, ao qual não tivemos acesso.

Belo Horizonte, 2 de março de 2016.

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

Advogado-Geral Adjunto

MA SP nº 598.222-8

OAB/MG nº 62.597

LYSSANDRO NORTON SIQUEIRA

Procurador-chefe da Procuradoria  
do Patrimônio Imobiliário e  
do Meio Ambiente

MA SP nº 598.207-9

OAB/MG nº 68.720

*Daniilo Antonio de Souza Castro*  
DANILO ANTONIO DE SOUZA  
CASTRO

Procurador-chefe da Consultoria  
Jurídica

MA SP nº 1.120.503-6

OAB/MG nº 98.840

*Cristina Grossi de Moraes*  
CRISTINA GROSSI DE MORAIS

Procuradora do Estado

MA SP nº 1.115.961-3

OAB/MG nº 80.891

*Alexandre Diniz Guimarães*  
ALEXANDRE DINIZ GUIMARÃES

Procurador do Estado

MA SP nº 348.643-8

OAB/MG nº 56.459

*Tatiana Mercêdo Moreira Branco*  
TATIANA MERCÊDO MOREIRA  
BRANCO

Procuradora do Estado

MA SP nº 1.327.224-0

OAB/MG nº 143.513

*Moraes*  
*07/03/16*