



Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Interessados: Ministério Público e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Vale S/A, Ministério Público Federal.

Número: 16.299

Data: 20 de janeiro de 2021.

Classificação Temática: Solução consensual de conflitos. Termo de compromisso.

Precedentes: Parecer Jurídico AGE/CJ 15.613. Parecer Normativo AGE 16.256

Ementa:

ROMPIMENTO DAS BARRAGENS B-I, B-IV e B-IVA DA MINA CÓRREGO DO FEIJÃO, DE RESPONSABILIDADE DA VALE S/A. OCORRÊNCIA DE SEVEROS DANOS AMBIENTAIS E SOCIOECONÔMICOS. AJUIZAMENTO DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS BUSCANDO A REPARAÇÃO INTEGRAL DOS DANOS. CELEBRAÇÃO DE DIVERSOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ENTRE ÓRGÃOS DE CONTROLE E A VALE S/A. VANTAGENS DA SOLUÇÃO NEGOCIADA SOBRE A MULTIPLICIDADE DE DEMANDAS JUDICIAIS PRESENTES E FUTURAS. TERMO DE COMPROMISSO PARA REPARAÇÃO DO DANO. SISTEMATIZAÇÃO DAS AÇÕES E MEDIDAS DESTINADAS À PRESERVAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE SE BUSCAR A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO. NÃO EXAURIMENTO DAS AÇÕES E MEDIDAS PELO TERMO DE COMPROMISSO. PREVISÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS DE REPARAÇÃO E COMPENSAÇÃO SOCIOAMBIENTAL E SOCIOECONÔMICA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS E DOS ATINGIDOS.

Referências normativas: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Código de Processo Civil. Leis Federais ns. 7.347, de 1985, e

Avenida Afonso Pena, nº 4000, Cruzeiro, Belo Horizonte/MG - CEP 30.130-009



13.105, de 2015; 13.140, de 2015; Lei estadual n. 23.172, de 2018, e Lei Complementar 151, de 2019.

RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise acerca da juridicidade da minuta preliminar, ainda em construção, de Termo de Compromisso a ser firmado entre o Estado de Minas Gerais, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público Federal e a Vale S/A, tendo por objeto a definição das obrigações de fazer e de pagar para a Vale S/A, visando à reparação de danos, impactos e prejuízos causados em decorrência do rompimento das barragens B-I, B-IV e B-IVA, da mina Córrego do Feijão.

2. Como é notório, em 25 de janeiro de 2019, ocorreu o rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA da mina denominada Córrego do Feijão, correspondente ao Complexo Minerário Paraopeba II, situado no município de Brumadinho e de responsabilidade da empresa Vale S/A, o que causou severos prejuízos não só a ele, mas também a, pelo menos, 22 (vinte e dois) outros municípios que compõem a denominada Bacia do Rio Paraopeba¹.

3. Desde então, foram movidas diversas ações judiciais pela Advocacia Geral do Estado, pelo Ministério Público Estadual e pela Defensoria Pública Estadual em face da Vale S/A, buscando a reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem, tanto voltada para a recuperação do eixo socioambiental quanto para a do eixo socioeconômico.

¹ Segundo se extrai da leitura das informações disponibilizadas pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – CBHSF, criado por decreto presidencial de 5 de junho de 2001 no sítio eletrônico <https://cbhsaofrancisco.org.br/comites-de-afluentes/cbh-do-rio-paraopeba-sf3-minas-gerais/>, a Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba é formada por 48 municípios, a saber: Belo Vale; Betim; Bonfim; Brumadinho; Cachoeira da Prata; Caetanópolis; Casa Grande; Congonhas; Conselheiro Lafaiete; Contagem; Cristiano Ottoni; Crucilândia; Curvelo; Desterro de Entre Rios; Entre Rios de Minas; Esmeraldas; Felixlândia; Florestal; Fortuna de Minas; Ibirité; Igarapé; Inhaúma; Itatiaiuçu; Itaúna; Itaverava; Jeceaba; Juatuba; Lagoa Dourada; Maravilhas; Mario Campos; Mateus Leme; Moeda; Ouro Branco; Ouro Preto; Papagaios; Pará de Minas; Paraopeba; Pequi; Piedade dos Gerais; Pompéu; Queluzito; Resende Costa; Rio Manso; São Brás do Suaçuí; São Joaquim de Bicas; São José da Varginha; Sarzedo; Sete Lagoas.



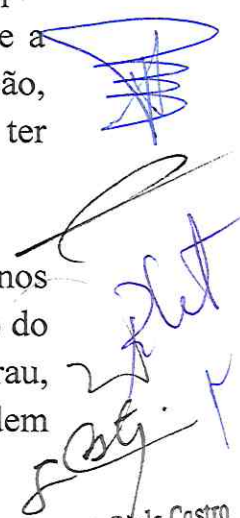
4. Para além das muitas liminares e tutelas de urgência deferidas contra a empresa, tem-se notícia de que também foram celebrados inúmeros Termos de Ajustamento de Conduta, versando sobre o rompimento e seus desdobramentos, nos quais se percebe, com enorme clareza, a complementaridade, sinergia e interseção das medidas judiciais e extrajudiciais voltadas à reparação, recuperação e compensação dos danos aqui mencionados.

5. Já decorreu mais de um ano desde que o Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual da Comarca de Belo Horizonte proferiu sentença parcial de mérito reconhecendo, no bojo das ações nº 5026408-67.2019.8.13.0024, 5044954-73.2019.8.13.0024 e 5087481.2019.8.13.0024, a responsabilidade da mineradora pela ocorrência do rompimento aqui noticiado. Ao mesmo tempo em que a decisão definiu que a responsabilidade pelo rompimento recai mesmo nas mãos da Vale S/A, ela determinou que os danos decorrentes desse fatídico evento sejam apurados no futuro, por meio de liquidação de sentença, o que ainda não foi levado a cabo.

6. Talvez por isso mesmo as instituições que integram o polo ativo das ações civis públicas e a própria Vale S/A, estimuladas e aconselhadas pelo Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte/MG e pelo CEJUSC de 2º Grau, tenham seguido em negociações paralelas até chegarem a um consenso quanto à celebração do Termo de Compromisso anexo e encerramento dos litígios existentes. E ao que inferimos, tudo isso está sendo feito com vistas a tornar mais eficiente a implantação das medidas de reparação, recuperação, mitigação, reabilitação, remediação e compensação dos danos, em benefício dos atingidos, sem ter que obrigá-los a percorrer a *via crucis* da liquidação de sentença.

7. É nesse contexto que a minuta do Termo de Compromisso anexa nos é apresentada para análise, que é empreendida previamente à celebração do documento e prolação de qualquer decisão pelo CEJUSC 2º Grau, homologatória da transação que os partícipes acima nomeados pretendem realizar.

PARECER


Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



8. De plano, cabe repisar que a análise empreendida por esta Consultoria Jurídica se restringirá aos aspectos puramente legais da minuta trazida pela Consulente. Como o art. 17, § 3º, da Resolução AGE nº 26/2017, veda que o procurador do Estado adentre em qualquer aspecto técnico, econômico ou financeiro, bem como em questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, ocupar-nos-emos apenas da adequação do Termo de Compromisso no que tange aos seus aspectos jurídicos e redacionais.

9. Até porque o expediente e as notícias veiculadas amplamente após cada uma das audiências preliminares ocorridas indica que os aspectos técnicos e operacionais do acordo em referência, os valores pretendidos, a sistemática de adimplemento e os mecanismos de aferição e fiscalização das obrigações de fazer e de pagar, entre outros, foram exaustivamente discutidos pelas áreas técnicas do Estado de Minas Gerais (reunidas no chamado Comitê Gestor Pro-Brumadinho²), do Ministério Público Estadual e Federal e da Defensoria Públicas Estadual, com oitiva dos representantes das próprias comunidades ou populações atingidas e da Vale.

10. Com efeito, vale ressaltar que muitas das discussões relativas a esses pontos e/ou aos seus reflexos foram levadas ao próprio Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública de Belo Horizonte e ao CEJUSC 2º grau, que vêm exercendo papel singular e indispensável de mediação do conflito existente, estimulando as partes, desde o início e mesmo após a prolação da sentença parcial, a obterem uma solução **consensada**.

11. Nesse particular, já é possível observar que a atuação dos partícipes do Termo de Compromisso aqui mencionado encontra **fundamento e validade** no próprio Código de Processo Civil de 2015 que, com maior

² Criado pelo Decreto com numeração especial 176, de 26 de fevereiro de 2019, o Comitê Gestor Pro Brumadinho reúne vários órgãos do governo do Estado de Minas Gerais que atuam de forma intersectorial em colaboração institucional no âmbito governamental e extragovernamental, tendo como objetivo coordenar as ações estaduais de recuperação, mitigação e compensação dos danos causados à população dos municípios atingidos pelo rompimento da Barragem I da Mina Córrego do Feijão no município de Brumadinho.



destaque aos artigos 3^{o3}, 4^{o4}, 6^{o5}, 8^{o6} e 174⁷, claramente incentiva a **solução consensual** dos conflitos, em tempo razoável, de maneira cooperativa e visando ao bem comum, **inclusive e mais especialmente no âmbito da administração pública.**

12. Nesse mesmo ano, a promulgação da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública passou a prever, de modo expresso, a possibilidade jurídica de conflitos entre particulares e a administração pública virem a ser resolvidos de forma consensual (art. 32, inciso II)⁸.

13. As alterações legislativas promovidas⁹, em 25 de abril de 2018, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942), asseguraram um importante passo para a consagração definitiva da **consensualidade** no Direito Administrativo, prevendo de modo expresso a possibilidade de celebração de termo de compromisso para eliminar incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (art. 26)¹⁰.

³ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

⁴ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁵ Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

⁶ Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

⁷ Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

⁸ Lei nº 13.140/2016. Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: (...) II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público.

⁹ Pela Lei nº 13.655/2018.

¹⁰ LINDB – Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após Avenida Afonso Pena, nº 4000, Cruzeiro, Belo Horizonte/MG - CEP 30.130-009



14. Aliás, ao examinar a juridicidade do projeto de lei que resultou na materialização das alterações acima mencionadas, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara de Deputados assim se pronunciou sobre a evolução do direito administrativo em direção a uma moderna tendência mundial de *concertação administrativa*¹¹ e atuação do Estado em rede¹²:

“No tocante aos arts. 26 e 27 do projeto, conforme consignado no Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, seu objetivo, de fato, é o reforço da prática da administração pública consensual ou dialógica, uma concepção moderna de Estado, que preza pela cultura do diálogo entre a sociedade e os órgãos e entes públicos, em contraponto à administração pública monológica, resistente a esse processo comunicacional. (...) Tais dispositivos buscam uma aproximação entre o administrador e o cidadão, permitindo que estes, por meio do diálogo e do consenso, encontrem soluções que atendam à eficiência administrativa, respeitando-se os direitos e garantias individuais”¹³.

oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no caput deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II - (VETADO); III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

¹¹ Dito de outro modo, a terminação consensual de conflitos. Ou como prefere Vital Moreira, “concertação é o esquema que consiste em as decisões serem apuradas como resultado de negociações e do consenso estabelecido entre o Estado e as forças sociais interessadas, limitando-se o Governo e a Administração a dar força oficial às conclusões alcançadas” (*In* Auto-regulação profissional e administração pública. Coimbra: Almeida, 1997. p. 57).

¹² Expressão disseminada por Castells (1999) e que se caracteriza pela integração de órgãos e entidades no desempenho de políticas públicas, o que assegura difusão do poder decisório, participação democrática e transparência.

¹³

Disponível

em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1598338&filename=Tramitacao-PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+7448/2017



15. Na esfera estadual, a Lei nº 23.172, de 20 de dezembro de 2018, fomenta a **prevenção da judicialização** de conflitos entre particulares e o Estado de Minas Gerais pela utilização de meios consensuais de sua resolução. A seu turno, a Lei Complementar Estadual nº 151, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado - AGE e dá outras providências, prevê mecanismos internos para maior eficiência e celeridade na execução de suas atividades consultivas e contenciosas, inclusive com a promoção de atos de conciliação visando à mediação de conflitos judicializados ou não, de interesse da administração pública estadual (art. 1º-A, inciso XXVIII)¹⁴.

16. Como se vê, há farta legislação reconhecendo o fenômeno da expansão do consensualismo na administração pública, o que, para a doutrina estrangeira, “**implica a substituição das relações baseadas na imposição e na autoridade por relações fundadas sobre o diálogo e na busca do consenso**”¹⁵. E nesse sentido, é preciso não perder de vista o fato de que:

“(…) a consensualidade **não** oferece riscos aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público ou da supremacia do interesse público. Ao contrário, visa concretizá-los de forma mais adequada e eficiente, em vista das novas características sociais”¹⁶.

¹⁴ Lei Complementar 151/2019. Art. 1º-A. Art. 1º-A – A AGE tem por finalidade o exercício de funções essenciais à Justiça, nos termos da Constituição da República e da Constituição do Estado, competindo-lhe privativamente: (...) XXVIII – promover, por meio de conciliação, mediação e outras técnicas de autocomposição, a solução dos conflitos, judicializados ou não, de interesse da administração pública estadual;

¹⁵ CHEVALLIER, Jacques. Synthèse. In: FORTIN, Yvonne (Dir.) La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980. Paris: L’Harmattan, 1999. p. 397-414. p. 403.

¹⁶ MEGNA, Bruno Lopes. *A Administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”*. In: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 82, p. 1-30, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/TEMP/df94c644-0220-47b2-be50-bb6722b18022.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2020. apud CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula. *Desjudicialização e atuação preventiva como pilares da Advocacia Pública: inovações, resultados e perspectivas no âmbito da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais*. Revista da AGU, 2020 – g.n.



17. Portanto, é inegável a **possibilidade jurídica** da celebração de Termo de Compromisso trazido pela Consulente que, como dito, visa justamente ao rápido e eficaz atendimento do interesse público, consistente na abreviação do fim de processos judiciais e administrativos que poderiam se alongar e impedir que a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem fosse efetuada.

18. Sendo viável a celebração desse ajuste¹⁷, deve ser reforçada a constatação de que a juridicidade da proposta em análise também reside no fato de as cláusulas e disposições deste Termo de Compromisso terem sido amplamente verificados, em seus aspectos técnico-operacionais, pelos órgãos do Poder Executivo Estadual e demais instituições jurídicas signatárias do instrumento, sendo de se destacar sobretudo as revisões e aperfeiçoamentos que teriam sido empreendidos pelas Secretarias de Estado de Saúde, de Infraestrutura e Mobilidade, de Planejamento e Gestão e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

19. Esse proceder indica o exercício efetivo da **discricionariedade administrativa** por parte de quem ostenta deter competência para a prática dos atos que culminarão na assinatura e/ou homologação de um Termo de Compromisso ou documento equivalente pelas autoridades investidas dos Poderes Judiciário e Executivo, Ministério Público e Defensoria Pública.

20. E se essa discricionariedade alcançou tanto os aspectos de ordem técnica quanto os de natureza administrativa e de governança das obrigações e compromissos previstos no aludido instrumento, nada há o que ser acrescido nesse particular. Significa dizer: cabia mesmo aos órgãos técnicos, de direção e controle social (no caso do Ministério Público) escolher, **entre as múltiplas possibilidades existentes**, quais aquelas que deveriam traduzir as obrigações previstas na minuta em análise.

21. Como esse juízo de oportunidade e conveniência está devidamente materializado nos *Considerandos* e cláusulas constantes de um Termo de Compromisso que tem, na sua construção, a própria intervenção do Poder

¹⁷ Que, inclusive, tem estrutura semelhante à de outra transação firmada pelo Estado de Minas Gerais e a União Federal com a Samarco, no contexto do incidente envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, no complexo minerário de Germano, em Mariana, visando a extinção das ações judiciais propostas à época.



Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, resta a esta Consultoria Jurídica apenas e tão somente o papel de verificar a adequação formal do texto proposto.

22. **Sob esse prisma, entendemos que as disposições se encontram redigidas de forma clara e consentânea com a estrutura do documento e os objetivos traçados pelos próprios partícipes. Firmes no princípio da consensualidade e em tudo o que dele deriva, inclusive em termos de buscar a realização mais rápida e eficiente do interesse público, não visualizamos nenhuma irregularidade na redação do Termo de Compromisso proposto.**

23. Pelo contrário. A nosso sentir, o texto apresentado observa a dicotomia entre reparação e compensação socioambiental, ressaltando o que será alcançado pela transação e o que não será, em que eixos temáticos e a qual beneficiários as medidas ali previstas deverão ser endereçadas e quem não se encontra alcançado pela transação que aqui se pretende validar.

24. Esse primeiro cuidado já denota adequado tratamento legal do Termo de Compromisso sobre o que é disponível e, portanto, passível de disposição e transação, e o que não o é.

25. **Assim, o que diz respeito a direitos indisponíveis ou particulares até pode estar mencionado no corpo da minuta, desde que devidamente excluído da esfera de abrangência do documento em questão ou tratado como mínimo de indenização (não sujeita a qualquer limite pecuniário máximo).** Por outro lado, no que tange aos direitos disponíveis, verificamos que o acordo, tal qual se encontra redigido, envolve, nesse ponto, quitação ampla dos pagamentos devidos ao erário, de sorte que os gestores precisam estar cientes de que **todos** os custos diretos e indiretos relacionados ao cumprimento dessa parte do acordo estão compreendidos no preço global que está sendo negociado pelas partes e que eventual excedente haverá de ser suportado exclusivamente pelo próprio orçamento das Pastas envolvidas em cada um dos projetos.

26. Dentro dessa lógica, todo o Termo de Compromisso está orientado pela noção de que a reparação do meio ambiente precisa atender à



diversidade dos danos decorrentes do rompimento, incluindo os danos de natureza continuada, os danos intercorrentes (que são aqueles gerados ao ecossistema desde o rompimento até a completa recuperação socioambiental), os danos ainda em estado latente, a compensação pelos danos ambientais não recuperáveis ou irreversíveis, os danos morais coletivos e os danos sociais (Cláusula 1.1).

27. Adotou-se, inclusive, a premissa de que as medidas de reparação socioambiental corresponderão à recuperação **integral** dos impactos e danos causados pelo rompimento e **não estarão sujeitas a limite pecuniário**, sendo que os valores dispendidos para a reparação socioambiental e os projetos a ela relacionados, à exceção da compensação ambiental, não serão considerados para fins de cálculo do valor total pactuado no termo (Cláusula 2.1).

28. Do mesmo modo, também foram previstas medidas de compensação socioambiental correspondentes às ações, projetos, obras, atividades e medidas executadas como forma de **compensação aos impactos e danos socioambientais que não possam ser reparados integralmente**, cujos valores a serem fixados e despendidos para sua realização contemplam apenas os danos socioambientais já conhecidos (Cláusula 4.2), e não a compensação de eventuais danos ambientais decorrentes do Rompimento, que não estejam referenciados no Anexo IX e que sejam considerados irrecuperáveis (Cláusula 4.3, alínea "d").

29. Paralelamente, também há previsão de execução de projetos socioambientais e socioeconômicos, considerados como tais o conjunto de outras medidas a cargo da Vale S/A, idealizadas e apresentadas pelo Poder Executivo de Minas Gerais, de acordo com programas tecnicamente fundamentados, e que são considerados adequados para promover a reparação integral pelos danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento (Cláusula 4.4.3 e seguintes).

30. Como se observa da leitura do Termo em questão, o valor total a ser desembolsado pela Vale S/A, conforme cronograma, para o cumprimento das medidas e ações de reparação socioeconômica e de compensação socioeconômica, por meio da execução de Programas elaborados pelo Poder



Executivo Estadual, ainda não consta da minuta, sendo objeto de discussão que, ao que tudo indica, só será finalizada por ocasião da derradeira homologação da transação, se houver. Mas como essa questão é **eminente técnica**, cabendo às áreas responsáveis aferir a suficiência dos valores acordados, a ausência da especificação de valores não obsta a análise de juridicidade requerida da Advocacia-Geral do Estado.

31. Basta aqui que anotemos que, do total a ser definido, parte será destinada aos Projetos de Demandas das Comunidades Atingidas (Cláusula 4.4.1), parte ao Programa de Transferência de Renda à População Atingida (Cláusula 4.4.2), que é solução definitiva do Pagamento Emergencial, parte aos Projetos de Segurança Hídrica (Cláusula 4.4.7), parte ao Programa de Mobilidade a ser gerido e executado diretamente pelo Poder Executivo Estadual (Cláusula 4.4.8) e parte ao Programa de Fortalecimento do Serviço Público (Cláusula 4.4.9). Todas essas transferências consubstanciam obrigação de pagar cargo da Vale S/A. E ainda haverá uma outra parte que será destinada à realização dos programas cuja forma de execução (obrigação de fazer) será definida mais adiante, no processo de detalhamento de projetos, e deverá ser levada a efeito pela própria Vale S/A, podendo, excepcionalmente, ser realizada pelo Poder Executivo de Minas Gerais ou por empresas ou instituições contratadas com a observância das previsões legais incidentes.

32. Cumpre observar que houve grande preocupação em **excluir** desse teto de gastos as despesas com: a) restauração e recuperação socioambiental integral, inclusive dos danos desconhecidos, futuros ou supervenientes; b) indenizações referentes aos direitos individuais; c) execução das obrigações previstas nos termos de compromisso e acordos judiciais referentes ao Rompimento já firmados e não novados ou extintos expressamente por este Acordo; d) compensação de eventuais danos ambientais decorrentes do Rompimento, que não estejam referenciados no Anexo IX e que sejam considerados irre recuperáveis; e) execução das demandas emergenciais, exceto do pagamento emergencial, com destaque para o abastecimento de água potável, aquisição de insumos e equipamentos para ações de monitoramento em saúde executadas pela Fundação Ezequiel Dias (FUNED) em função do rompimento, fornecimento de silagem e para as obras relacionadas às estruturas remanescentes, cujos valores não poderão ser descontados da reparação socioeconômica e socioambiental; f)



monitoramento da água subterrânea para consumo humano conforme plano de monitoramento a ser submetido pela Vale e aprovado pela SES, sem prejuízo da continuidade das ações de monitoramento e de instalação de tecnologias de tratamento de água subterrânea, que já estão em curso, até que ocorra a aprovação pela SES do referido plano de monitoramento; g) custeio das ações desenvolvidas pelo auxiliar técnico do Juízo competente, ou que sejam determinadas por este; h) referentes ao deslocamento compulsório temporário decorrente do Rompimento, de obras emergenciais ou de reparação, e consequente alocação, que deve se dar em moradia temporária adequada, qual seja, em condições similares à moradia do realocado, enquanto perdurar a causa do deslocamento. Devem ser observadas as especificidades locais e a vontade das pessoas atingidas, se serão alocadas em hotéis ou em casas disponibilizadas pela Vale, enquanto perdurar a causa do deslocamento. Os valores decorrentes destas medidas não poderão ser descontados da reparação socioeconômica e socioambiental (Cláusula 4.3).

33. De uma forma ou de outra, consta do acordo que os parâmetros utilizados para fins de verificação da quitação das obrigações de recuperação integral socioambiental serão aqueles previstos nas normas brasileiras e nos indicadores definidos no Plano de Reparação Socioambiental que vier a ser aprovado pelo SISEMA, levando-se em conta, ainda, a situação anterior ao rompimento, como não poderia deixar de ser (Cláusula 2.2).

34. Em termos de governança, o Termo de Compromisso também prevê a necessidade de estabelecimento de instrumentos específicos para alguns projetos (Cláusula 4.5) e de outro sistema de governança com modelagem própria já definida em cada um dos Anexos que compõem o acordo (Cláusulas 4.11, 7.6.1 e 11.7, entre outros).

35. Tudo isso visa a garantir que esse processo seja ao mesmo tempo **participativo e efetivo**, com previsão clara das competências de cada organismo, fluxos, prazos, marcadores e foro para definição de eventuais inflexões, contando com a participação de pessoas atingidas diretamente ou por meio das assessorias técnicas. Isso porque **o Termo de Compromisso assegura aos atingidos o direito à ampla participação no âmbito da governança do processo de reparação integral dos danos socioeconômicos decorrentes do rompimento**, o que reforça a noção de



consensualidade e de eficiência no atingimento célere do interesse público (Cláusulas 5.1 e seguintes).

36. E por fim, anotamos que o Termo de Compromisso também institui garantia financeira para os pedidos não extintos (Cláusula 8.1.1) e autoriza, desde logo, que os valores atualmente bloqueados pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte/MG, nas ações civis públicas que tiverem como causa de pedir o rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA, da Mina denominada "Córrego do Feijão", no Município de Brumadinho sirvam para custear o cumprimento das obrigações assumidas pela Vale S/A (Cláusula 8.1).

37. Esse breve resumo das principais pactuações propostas para o Termo de Compromisso indica rigor e aprimoramento técnico na sua elaboração, orientado a alcançar a máxima efetividade das ações e medidas, por meio da reparação integral dos danos provocados pelo rompimento das barragens da Mina "Córrego do Feijão", no menor lapso temporal possível.

38. Para além do resguardo jurídico dos interesses individuais, difusos e coletivos e do interesse secundário do Poder Público, o que sempre foi motivo de redobrada preocupação pelas instituições que firmarão o Termo de Compromisso com a Vale S/A, seus aspectos técnicos foram devidamente aferidos pelas áreas competentes, inclusive as Secretarias de Estado de Saúde, de Infraestrutura e Mobilidade, de Planejamento e Gestão e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

39. E como se já não bastasse esse controle prévio, também houve a estipulação de uma rígida sistemática de verificação do devido cumprimento do objeto, contando, para tanto, com o apoio de estruturas técnicas operativas e qualificadas e da atuação de órgãos externos ao Poder Executivo estadual. Nesse tocante, observa-se que foi inclusive conferida certa primazia ao Ministério Público Estadual no que respeita à aprovação dos projetos e seus detalhamentos e acompanhamento da execução de ações voltadas às reparações socioambientais (vide, exemplificativamente, o disposto nas Cláusulas 3.8, 5.1 e 6.3).

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado



40. Dentro de toda essa perspectiva, ainda que o instrumento proposto não consolide todas as medidas e ações para a reparação integral do dano, não há como negar que a solução ajustada por meio deste Termo de Compromisso **tende a ser mais vantajosa**, do ponto de vista temporal e de resolução definitiva do litígio, que a inauguração de várias frentes de atuação nas ações civis públicas em curso, por sistematizar os esforços em um grande conjunto orgânico de ações e medidas paralelas e multissetoriais.

41. Sobre esse ponto, a advertência constante do Parecer AGE nº 15.613/2016, que tratava do incidente de rompimento da barragem da Samarco S/A, em Mariana, ainda se apresenta atual e replicável para esse caso:

“Tal qual sucedeu no caso do Golfo do México, as causas envolvendo a Samarco e suas controladoras, tendo em vista a defesa dos interesses coletivos, também demandam uma análise holística, de modo a permitir um melhor aproveitamento do rito processual e esgotamento dos meios de prova, evitando-se, dessa maneira, a fragmentação da solução final, que poderá 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 (...).”

CONCLUSÃO

42. Como se verifica da narrativa acima desenvolvida, cuida a minuta em análise de tema permeado de grande tecnicidade que foi resultado da ampla participação direta das respectivas áreas finalísticas do Poder Executivo, dos



seus secretários e dirigentes e de agentes externos, como a Defensoria Pública do Estado e os Ministérios Públicos Federal e do Estado.

43. Existe uma performance proativa e cooperativa das entidades públicas envolvidas e da própria Vale S/A, para o alcance do interesse público em jogo. A atuação do Poder Judiciário no caso está indo além do papel homologatório, sendo certo que o MM. Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública de Belo Horizonte e os Desembargadores do CEJUSC de 2º Grau assumiram feição tipicamente mediadora, com intensiva estimulação das partes e ordenação das tratativas que culminaram na proposição deste Termo.

44. Sendo resultado da negociação de tantos atores, a possibilidade de descumprimento de obrigações mutuamente aceitas e acordadas acaba por ser reduzida, sendo essa outra grande virtude do consensualismo na Administração. Os interesses públicos continuam preservados e a transação **abrevia** o fim dos litígios, possibilitando que a reparação e compensação dos danos descritos naquele instrumento seja alcançada de forma mais célere, eficaz e aderente aos anseios da própria população atingida pelo desastre.

45. As disposições do Termo de Compromisso, para muito além de evidenciarem o interesse das partes que exerceram a discricionariedade técnica, administrativa e de governança afetas aos seus respectivos cargos, observam a natureza do dano ambiental e só tratam sobre aquilo que comporta transação.

46. Nesse sentido, está suficientemente claro que as obrigações contratuais ali assumidas não esgotam a responsabilidade da Vale S/A, em especial na seara socioambiental, salvaguardando-se a necessidade de reparação dos prejuízos ainda não conhecidos, latentes e futuros.

47. Os mecanismos de controle, aprovação, execução das obrigações, correção dos valores no tempo e solução de controvérsias porventura oriundas do Termo de Compromisso também estão previstos, inclusive com eleição do Foro competente a tanto. Uma vez homologado, o acordo terá os efeitos estimados na Cláusula 11.20, com aptidão, inclusive, para promover, **nos casos em que referida disposição expressamente especifica**, o



encerramento da fase de acerto (conhecimento), transformando-se em título executivo judicial para todos os fins de direito (art. 515 do CPC).

48. Ante todo o exposto, ressalvando-se que o presente parecer não aprecia questões de mérito administrativo ou aspectos técnicos, tampouco a viabilidade da sua assinatura pelos pontos de vista social, técnico, econômico e de suficiência ou adequação das medidas de caráter ambiental, **concluimos que as disposições constantes da minuta apresentada se encontram redigidas de forma clara e consentânea com a estrutura do documento e dos objetivos tracejados.**

49. Desde logo registramos que o fato de os membros desta Advocacia-Geral do Estado terem colaborado na interlocução com os demais órgãos externos e sugerido modificações na estrutura redacional ou obrigacional de uma ou mais cláusulas do Termo de Compromisso **não** altera a competência, a responsabilidade e nem a necessidade de as áreas técnicas do Poder Executivo atestarem a adequação das disposições aos objetivos por elas mesmos definidos, no exercício de uma discricionariedade que é delas e não dos procuradores de Estado.

50. Nos termos da Lei Complementar 151/2019, da própria Resolução AGE nº 26/2017 e do próprio Parecer Normativo nº 16.256, a representação judicial ou extrajudicial do Estado e o assessoramento jurídico dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual não podem ser confundidos com o exercício do juízo de conveniência e oportunidade do ato a ser defendido, o que continua sendo privativo do gestor público.

51. Firmes no princípio da consensualidade e em tudo o que dele deriva, inclusive em termos de buscar a realização mais rápida e eficiente do interesse público, entendemos que a minuta do Termo de Compromisso apresentada se reveste de juridicidade e amparo legal, traduzindo o que há de mais moderno e que já se tornou realidade no direito brasileiro, tudo isso permeado pela noção do que é possível no presente momento (e não apenas do que é ideal) e de que uma transação envolve, sempre, concessões recíprocas¹⁸.

¹⁸ Há muito, o Professor Catedrático da UFM, Dr. Paulo de Neves Carvalho, utilizava-se da expressão "Direito Administrativo vivo" para expressar a ideia de um direito que se faz aberto, consciente dos valores
Avenida Afonso Pena, nº 4000, Cruzeiro, Belo Horizonte/MG - CEP 30.130-009



52. Pelo menos do ponto de vista puramente abstrato, podemos concluir que a redação adotada no Termo de Compromisso permitirá que se imprima ao processo de reparação integral do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região atingida maior celeridade, já que a solução negociada abreviará o tempo de espera da população impactada e do meio ambiente degradado pela restauração das condições anteriores ao desastre.

53. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 20 de janeiro de 2021.

Ricardo Agra Villarim

Procurador do Estado de Minas Gerais
MASP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

Danilo Antonio de Souza Castro

Procurador do Estado de Minas Gerais
MASP 1.120.503-6 OAB/MG 98.840

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.083.139-4 OAB/MG 79.700

sociais em voga, não limitado à “letra fria da lei”. Como apontam Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Maria Isabel Araújo Rodrigues, Ana Luiza Gomes de Araujo e Evaristo Caixeta Pimenta, essa conceituação aponta para o fortalecimento da teoria do Estado em Rede, que supõe a participação ativa da sociedade por meio de instrumentos como a própria utilização de métodos e técnicas negociais no âmbito das atividades perpetradas pelos órgãos e entidades públicas (in O Estado em Rede na lógica do Direito Administrativo. Disponível em: <http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/88>). Hoje, em função até mesmo das recentes alterações legislativas promovidas e da evolução jurisprudencial, a doutrina reconhece sem dificuldade que “o ordenamento jurídico brasileiro já contempla uma obrigação administrativa de preferência pela busca de uma solução consensual de conflitos intersubjetivos de interesses que alcancem os da própria administração pública, inclusive no âmbito dessa mesma administração, notadamente por seus órgãos de advocacia pública, com base numa interpretação corretiva, tendente à máxima conservação das normas presentes nos dispositivos dos arts. 3o, § 2o, 15 e 174, II, do CPC (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, combinados com o art. 32 da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015)” (NEVES, Cleuler Barbosa das; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Dever de consensualidade na atuação administrativa. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 218, p. 63-84, abr./jun. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p63.pdf) – g.n.



ESTADO DE MINAS GERAIS
Advocacia Geral do Estado

Aprovo:
Data supra.

Ana Paula Muggler Rodarte
Advogada-Geral Adjunta do Estado de Minas Gerais
MASP 598.204-6 OAB/MG 68.212

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais
MASP 598.222-8 OAB/MG 62.597

De acordo:
Data supra.

Romeu Zema Neto
Governador do Estado de Minas Gerais