

**Excelentíssimo Senhor Ministro Relator AROLDO CEDRAZ do Egrégio
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 008.851/2023-9

Representação

JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS, Senador da República, vem, perante Vossa Excelência, em atenção à instrução juntada à peça 6, expor e requerer o quanto segue.

1. O PETICIONÁRIO apresentou Representação em face da BRASKEM S/A, ANM, MME e da CPRM, tendo em vista a insuficiência dos valores pagos nos acordos celebrados entre o MPF e a empresa BRASKEM S/A nas Ações Cíveis Públicas 0803662-52.2019.4.05.8000 e 0806577-74.2019.4.05.8000, que versam sobre os danos ambientais causados pela exploração de Sal-gema no Estado de Alagoas durante mais de 40 (quarenta) anos.

2. Ocorre que a SECEXENERGIA, ao realizar exame de mérito no presente processo, propôs a improcedência da Representação, concluindo, em síntese, que não cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) questionar a suficiência dos valores e condições dos acordos realizados, bem como não está entre as suas competências legais e técnicas a apuração de dano ambiental.

A União possui interesse na correta quantificação dos danos ambientais causados pela Braskem.

3. Conforme demonstrado na petição inicial da Representação, mesmo diante de vasta legislação apontando para a competência da União – através da ANM, MME e CPRM – para outorgar, legislar, fiscalizar e apurar danos decorrentes da atividade de mineração, os acordos foram celebrados sem intervenção desses órgãos, nem mesmo da Advocacia-Geral da União (AGU).

4. Com efeito, a celebração dos acordos firmados entre o MPF e a Braskem deveria **necessariamente** ter contado com a participação e anuência desses órgãos, de modo que suas ausências acarretaram prejuízos aos interesses da União e, conseqüentemente, ao erário público.

5. Nesse sentido, a própria Unidade Técnica reconheceu que não foram utilizados todos os instrumentos disponíveis para dimensionar o efetivo dano, ante a ausência da participação desses órgãos na celebração dos acordos.

6. Não poderia ser diferente, uma vez que a União, por meio dos seus órgãos entidades técnicas, possui *expertise*, recursos e instrumentos legais que podem contribuir para a realização de um acordo que seja vantajoso para todas as partes, principalmente para o interesse público.

7. Portanto, não se trata de “mera possibilidade” de participação dos órgãos federais na composição do acordo. Uma abordagem eficiente na condução das negociações e na definição das medidas de reparação contribui para a formalização da melhor solução do caso, garantindo-se a eficácia no ressarcimento dos danos ambientais.

8. Além disso, a ANM e a própria União foram partes nos autos das Ações Cíveis Públicas, o que induz a legitimidade e necessidade desses entes públicos para integrar as negociações relativas ao objeto das ações.

9. Nesse sentido, a Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, dispõe que a União e suas entidades são partes legítimas para propor ação civil pública, bem como realizar acordos com o agente causador do dano. *In verbis*:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

(...)

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

(...)

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

10. Convém ressaltar, no entanto, que, diferentemente do que foi alegado pela Unidade Técnica, o MPU não possui “competência” para representar a União em demandas judiciais. Essa atribuição é exclusiva da Advocacia-Geral da União, conforme preconiza o art. 131 da Constituição Federal¹.

11. O MPF, que faz parte do MPU, atua na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em âmbito federal. Entretanto, sua atribuição não inclui a representação da União em demandas judiciais. Prova disso é que a Ação Civil Pública que trata dos danos socioambientais foi promovida também em face da União. Como pode o MPU tutelar, ao mesmo tempo, direitos divergentes?

12. A representação judicial da União em processos relacionados a questões de interesses difusos e coletivos é realizada pela AGU, que é o órgão responsável pela defesa jurídica dos interesses do Estado brasileiro, incluindo a União, suas autarquias e fundações públicas.

¹ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

13. Nesse sentido, a União deveria estar devidamente representada pela AGU na composição dos acordos celebrados, notadamente para garantir que as medidas acordadas sejam adequadas, efetivas e estejam alinhadas com as políticas públicas de proteção ambiental.

14. Isso porque o dano ambiental causado, além de um dano à sociedade como um todo, é também um dano à União, tendo em vista ser a titular dos recursos minerais, conforme dispõe o inciso IX, do art. 20, da CF/88.

Possibilidade de cobrança do débito em desfavor da União. A União possui responsabilidade objetiva nos casos de danos ambientais causados pela concessionária.

15. Além disso, convém mencionar que os prejuízos causados à população em decorrência do evento em Maceió/AL poderão ser cobrados judicialmente em desfavor da própria União, uma vez que esta possui **responsabilidade objetiva** em relação aos danos ambientais.

16. Nos termos da Lei nº 6.938/1981², a responsabilidade ambiental civil é objetiva e independe da aferição de culpa. Já a Constituição Federal, em seu art. 225, preconiza que é dever do Estado defender o meio ambiente, a fim de preservá-lo para as atuais e futuras gerações.

17. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é firme no sentido de que, mesmo se tratando de concessão integral dos serviços, tal fato não é

² § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

suficiente para afastar a responsabilidade solidária do Estado para responder pelos possíveis danos causados pela concessionária.

18. Nesse sentido, o Estado se porta como uma espécie de **fiador** do contrato, não sendo possível excluir sua responsabilidade por eventuais danos.

Confira-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ARTIGOS 23, INCISO VI E 225, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO MUNICÍPIO. SOLIDARIEDADE DO PODER CONCEDENTE. DANO DECORRENTE DA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO DE CONCESSÃO FIRMADO ENTRE A RECORRENTE E A COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP (DELEGATÁRIA DO SERVIÇO MUNICIPAL). AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **DANO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO POR ATO DE CONCESSIONÁRIO DO QUAL É FIADOR DA REGULARIDADE DO SERVIÇO CONCEDIDO. OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DA BOA EXECUÇÃO DO CONTRATO PERANTE O POVO.** RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA RECONHECER A LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO.

I - O Município de Itapetininga é responsável, solidariamente, com o concessionário de serviço público municipal, com quem firmou "convênio" para realização do serviço de coleta de esgoto urbano, pela poluição causada no Ribeirão Carrito, ou Ribeirão Taboãozinho.

II - **Nas ações coletivas de proteção a direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade do poder concedente não é subsidiária, na forma da novel lei das concessões (Lei n.º 8.987 de 13.02.95), mas objetiva e, portanto, solidária com o concessionário de serviço público, contra quem possui direito de regresso, com espeque no art. 14, § 1º da Lei n.º 6.938/81.** Não se discute, portanto, a liceidade das atividades exercidas pelo concessionário, ou a legalidade do contrato administrativo que concedeu a exploração de serviço público; o que importa é a potencialidade do dano ambiental e sua pronta reparação.

(REsp n. 28.222/SP, relatora Ministra Eliana Calmon, relatora para acórdão Ministra Nancy Andrighi, Segunda Turma, julgado em 15/2/2000, DJ de 15/10/2001, p. 253.)

19. Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio da Súmula 652, cristalizou o entendimento de que o Estado, em razão do seu dever de fiscalização, também está obrigado a indenizar o dano ambiental, de forma objetiva e solidária. *In verbis*:

Súmula 652 do STJ: A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

20. Assim, em que pese a ação de indenização se voltar contra a Braskem, há risco de que esse débito seja suportado pela União, pois, como demonstrado na petição inicial da Representação, o potencial de aumento dos valores a serem pagos em razão dos danos causados tem o condão de mudar essa realidade, o que poderia levar a empresa à insolvência.

21. Inclusive, o MPF, na petição inicial da “ACP Socioambiental”, requereu a desconsideração da personalidade jurídica da Braskem, tendo em vista o montante requerido na inicial.

22. Dessa forma, resta evidente o interesse da União em se ter uma correta análise dos valores e condições transigidos nos acordos celebrados, o que se inclui no rol de competências desta E. Corte de Contas.

Da competência desta Corte de Contas para apurar danos ambientais.

23. A presente Representação tem como objetivo a apuração pelo TCU dos reais valores dos danos causados em decorrência do desastre ambiental causado pela extração de sal-gema em Maceió/AL, o que se insere nas competências constitucionais desta Corte de Contas, diferentemente do que foi sustentado na Instrução Técnica.

24. Como exposto na petição inicial, os recursos minerais, nos termos do art. 20, inciso IX, da CF/88, são bens da União, inclusive os do subsolo, sendo do concessionário apenas o produto da lavra (art. 176 da CF).

25. Nesse ponto, destaca-se que o meio ambiente integra o patrimônio público na qualidade de bem de uso comum do povo, sendo-lhe atribuído o patamar de patrimônio nacional, numa interpretação teleológica do parágrafo 4º do art. 225 da CF³, incluindo nesse dispositivo o bioma da Mata Atlântica, área afetada pelo desastre provocado pela concessionária Braskem.

26. No que se refere a esta Corte de Contas, especificamente, o art. 71, inciso IV, da Constituição, atribui a competência ao Tribunal para realizar auditorias nas unidades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e nas entidades da administração direta e indireta mantidas pelo Poder Público Federal, com enfoque, entre outros, operacional e patrimonial.

27. Assim, o meio ambiente, como patrimônio nacional, está abarcado na competência do TCU para promover e acompanhar a reparação dos danos ambientais, bem como fiscalizar a atuação dos órgãos e das entidades federais responsáveis pela regulação e pela fiscalização das atividades de mineração, por força dos arts. 70 e 71 c/c art. 20, inciso IX, da CF/88.

28. Com base na análise realizada, o TCU poderá emitir recomendações e determinações para que a concessionária adote as medidas necessárias para a reparação dos danos ambientais identificados, podendo até mesmo incluir a cobrança de ressarcimento aos cofres públicos.

29. A confirmar tal entendimento, colaciona-se a seguir **Acórdão nº 8620/2016 – TCU – 2ª Câmara**, em que foi examinada uma Representação apresentada pelo Ministério Público junto ao TCU, que tinha o objetivo de verificar se os órgãos e entidades da União competentes promoveram a adequada apuração dos danos ambientais causados ao rio Doce, em decorrência

³ Art. 225, § 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

do rompimento da barragem do Fundão em Mariana/MG, bem como avaliar se houve uma efetiva reparação desses danos e se as sanções adequadas foram aplicadas aos responsáveis pelo acidente. Confira-se:

REPRESENTAÇÃO. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES AMBIENTAIS COMPETENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA UNIÃO E PELOS ESTADOS DE MINAS GERAIS E ESPÍRITO SANTO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO PARA O ACOMPANHAMENTO DO ACORDO CELEBRADO NA ALUDIDA AÇÃO JUDICIAL. APENSAMENTO DOS AUTOS

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), nos termos do art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), com o intuito de que este Tribunal promova o acompanhamento da reparação dos *danos ambientais* decorrentes do rompimento da barragem do Fundão, no Município de Mariana/MG, em 5/11/2015, requerendo, ainda, que o TCU avalie a atuação dos órgãos e entidades federais responsáveis pela regulação e pela fiscalização das atividades da empresa Samarco Mineração S/A;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCU), para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. **determinar, com fulcro no art. 241 do RITCU, que a SecexAmbiental autue processo apartado de acompanhamento sobre a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, incluindo o deslinde da Reclamação n. 31.935 – MG, entre outras medidas inerentes ao caso, com objetivo de avaliar a eficácia dos programas e ações socioambientais na recuperação dos *danos* causados pelo rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/MG, à bacia do rio Doce e às áreas costeiras, estuarinas e marinhas atingidas;** e

9.3. apensar os presentes autos ao processo de acompanhamento autuado por força do item 9.2 deste Acórdão.

30. Dessa forma, verifica-se que cabe ao TCU analisar a regularidade das ações e políticas públicas, incluindo as relacionadas ao meio ambiente, podendo averiguar (e calcular) a ocorrência de dano ao erário da União decorrente da concessão de lavra outorgada à Braskem S/A.

O Acórdão nº 1.193/2020-TCU-Plenário não reflete o atual cenário.

31. A Unidade Técnica aduziu que, segundo o Acórdão nº 1.193/2020-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 018.919/2019-7, “*as obrigações assumidas pela Braskem estão sendo adimplidas a contento e dentro do prazo previsto*”, entendendo, portanto, serem desnecessárias as diligências propostas pelo Representante.

32. Ocorre que o referido processo se trata de Relatório de Auditoria direcionado a avaliar a gestão da Agência Nacional de Mineração (ANM) em relação ao acompanhamento e à fiscalização do processo de fechamento da mina, sendo que o Acórdão nº 1.193/2020-TCU-Plenário foi proferido **há mais de três anos** (13 de maio de 2020), não correspondendo à atual situação acordos celebrados nas ACPs 0803662-52.2019.4.05.8000 (sonar) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (socioambientais).

33. Nesse sentido, faz-se necessário a instauração de processo de Tomada de Contas Especial, para que se apure tempestiva e corretamente o valor total do dano ambiental a ser reparado pela Braskem S/A, notadamente por ter sido reconhecida a sua competência para fiscalizar o cumprimento dos compromissos assumidos pela Braskem no âmbito dos acordos celebrados.

34. Ante o exposto, reitera-se o provimento *in totum* dos pedidos suscitados na presente Representação, tendo em vista a inegável competência desta Corte de Contas para apurar os danos ambientais causados à União pela empresa Braskem S/A.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 26 de maio de 2023.

JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS
Senador da República