

Processo: 008.851/2023-9

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Mineração

Responsável(eis): Não há.

Interessado(os): Não há.

DESPACHO

Trata-se de representação formulada pelo Excelentíssimo Senhor Senador Renan Calheiros acerca da insuficiência dos valores pagos, por meio de acordos celebrados entre o Ministério Público Federal e a empresa Braskem S.A. e homologados pela Justiça Federal de Alagoas, a título de reparação de danos ambientais causados pela exploração de sal-gema no Estado de Alagoas por quarenta anos.

2. Em síntese, alega o representante (peça 1):

a) que, em março de 2019, o Serviço Geológico Brasileiro – CPRM concluiu que a extração de sal-gema pela Braskem causou o fenômeno de subsidência em área do município de Maceió;

b) que, ainda naquele ano, o Ministério Público do Estado de Alagoas – MP/AL e o Ministério Público Federal – MPF ajuizaram diversas Ações Cíveis Públicas, com o objeto de mitigar os diversos danos incorridos em função da subsidência e encerrar as atividades daquela empresa em poços ainda abertos;

c) que, pouco tempo após o ajuizamento, foram celebrados acordos judiciais nas referidas ações, já homologados pela Justiça Federal;

d) que, à exceção da ação que cuidou de indenização e retirada dos moradores da área de risco, a pressa na celebração dos acordos não favoreceu a sociedade, por dispensar avaliação sistêmica de dano de tamanha complexidade e magnitude;

e) que alguns desses acordos foram celebrados sem a participação da CPRM e da Agência Nacional de Mineração – ANM;

f) que, na ação civil pública n. 0806577-74.2019.4.05.8000, em que o MPF requereu a condenação da Braskem e outros réus ao ressarcimento de danos ambientais nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro em quantia não inferior a R\$ 20,5 bilhões, a adotarem medidas de compensação em valores não inferiores a R\$ 3,075 bilhões e a imputar-lhes danos morais coletivos em 20% do valor da condenação, celebrou-se acordo entre MPF e Braskem, sem participação da ANM, da CPRM e do Ministério de Minas e Energia – MME, no valor de R\$ 1,43 bilhão, insuficiente para reparar o dano total;

g) que, na ação civil pública n. 0803662-52.2019.4.05.8000, em que o MPF requereu à ANM, à Braskem e ao Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL a adoção de medidas para segura paralisação da exploração da Braskem nos poços de Maceió, com o

devido tamponamento, celebrou-se acordo entre Braskem, IMA/AL e MPF para extinguir apelação, sem participação da ANM, que posteriormente desistiu do recurso, a despeito das diversas determinações relacionadas à fiscalização da Braskem que a ela havia sido dirigidas por sentença, e sem participação da CPRM, apesar de suas competências legais;

h) que, considerando os potenciais valores ainda a serem pagos pela Braskem em função dos danos causados em Maceió, há ameaça à solvência daquela empresa, o que poderá causar prejuízos diretos à União em vista dos danos ambientais subvalorizados, de modo que requer a esta Corte medida cautelar com o condão de determinar o bloqueio de ativos, notadamente das ações pertencentes à Novonor, sua controladora, para impedir sua venda, ao menos enquanto durarem as incertezas que circundam o valor real do passivo ambiental.

3. Nesse contexto, o representante requereu ainda: que seja afirmada a competência desta Corte para assegurar a reparação total dos danos ambientais causados à União pela Braskem; que seja reconhecida a insuficiência dos valores e condições transigidos nas ações civis públicas; que seja reconhecida a ausência do MME, da ANM, da AGU e da CPRM na celebração dos acordos em prejuízo aos interesses da União; que seja instaurada tomada de contas especial para apurar o valor total do dano ambiental a ser reparado pela Braskem; que seja determinado que os valores a serem pagos pela empresa sejam aplicados em programas de revitalização e reurbanização do espaço devastado pela Braskem; que seja determinado à ANM que apresente procedimentos de fiscalização dos contratos de exploração de lavra celebrados com a Braskem; que seja determinado à ANM e à CPRM que apresentem as medidas tomadas em decorrência da Portaria-MME 20/2019; que seja ouvida a Petrobras, por ter sido controladora da Braskem quando da concessão da lavra.

4. A instrução da AudPetróleo (peças 6-8) propõe o conhecimento da representação, o indeferimento da cautelar pleiteada e, no mérito, o julgamento por sua improcedência.

5. Aduz a unidade técnica inexistirem os pressupostos para concessão de cautelar, sob o argumento de não haver vícios formais nos acordos encetados, tampouco elementos probatórios que demonstrassem a incompatibilidade dos valores ajustados com os danos causados. Afirma que no acordo para extinguir a ação 0806577-74.2019.4.05.8000 consta a metodologia para cálculo do quantum devido, bem como que o acordo referente à ação 0806577-74.2019.4.05.8000 dispõe sobre a possibilidade de complementação do valor devido. Destaca ainda que esse último acordo prevê o fornecimento de garantia pela Braskem, o que afastaria o risco de aquela empresa não possuir ativos suficientes para custear eventual acréscimo do valor devido. Afasta o perigo na demora por haver nos acordos cláusulas a respeito de alteração do controle acionário da Braskem.

6. No mérito, a AudPetróleo sustenta que não cabe ao TCU se imiscuir em questões relacionadas à participação ou não de determinados entes na redação dos termos dos acordos ou na legitimidade passiva de ações judiciais. Defende que não há obrigação legal de participação do MME, da ANM ou da CPRM. Afirma que o TCU não tem competência para analisar se o valor constante dos acordos homologados por decisão judicial é compatível com os danos gerados pela exploração de sal-gema. Assevera que a fixação de valor diverso, ainda que complementar, representaria interferência indevida desta Corte de Contas em uma deliberação judicial já prolatada, e que só poderia ter o mérito alterado por recurso na via judicial e não por uma instância administrativa. Aponta que a destinação dos valores fixados nos pactos é matéria definida no próprio acordo e

opina que a oitiva da Petrobras pouco acrescentaria à representação. Pontua que o acompanhamento da legalidade e eficiência dos atos a serem praticados pela ANM e pela CPRM na reparação dos danos ambientais é de competência do TCU, mas desnecessário, haja vista que esse acompanhamento já vem sendo realizado pelo MPF no âmbito dos acordos firmados. Menciona o relatório precedente ao Acórdão 1.193/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Ana Arraes), em que a unidade técnica desta Corte concluiu que a Braskem adimplia com suas atribuições na reparação dos danos em Maceió. Conclui com a assertiva de que “considerando que as medidas requeridas pelo representante se encontram contempladas nos acordos firmados entre o MPF e a Braskem e havendo relato do TCU no sentido de que as obrigações assumidas pela Braskem estão sendo adimplidas a contento e dentro do prazo previsto, entende-se que as diligências sugeridas são desnecessárias”.

7. Em petição à peça 9, o autor da representação reitera os pedidos formulados.
8. Em petição à peça 10, Braskem S.A. insurge-se contra a representação. Alega ser o TCU incompetente para rever acordo homologado pelo Poder Judiciário, por estar coberto pelos mantos da coisa julgada e do ato jurídico perfeito. Sustenta ser o TCU incompetente para instaurar tomada de contas especial, por ausência de dano ao erário, vez se cogita apenas de dano ambiental. Tece considerações sobre os acordos, com o fito de esclarecer que houve participação da União, da ANM e da CPRM e que adimple com as obrigações assumidas. Pede que seja indeferida a cautelar, por ausência dos pressupostos da espécie e por haver perigo na demora reverso, vez que o bloqueio de seus ativos gera inegável perturbação em sua atividade comercial. Pede ainda o imediato arquivamento da representação, por incompetência para processar e julgar os pedidos do representante.
9. Em petição à peça 15, o Governador do Estado de Alagoas manifesta inconformismo com o fato de aquele ente federado ter sido alijado das negociações com a Braskem, afetas à reparação pelo fenômeno ocorrido em Maceió. Assevera que o “passivo de Alagoas” está “longe de ter sua resolução positivamente encaminhada” e permanece aberto para os seguintes envolvidos: “governo do estado; ex-moradores das áreas afetadas; proprietários de imóveis do entorno do desastre; moradores dos Flexais; Prefeitura de Maceió; e mais prefeituras da Grande Maceió”. Afirma que os valores devidos por aquela empresa não foram consolidados e que a dívida com moradores da área atingida não foi completamente adimplida. Aduz que a Braskem não iniciou tratativas quanto a seus passivos com o governo de Alagoas, com os cinco municípios da Grande Maceió afetados, com 24 mil proprietários de imóveis em áreas limítrofes que foram fortemente desvalorizados e com 5 mil moradores de Flexais. Conclui que qualquer transferência acionária da Braskem a outro grupo demanda a anterior solução dos problemas apontados.
10. Em petição à peça 17, o Estado de Alagoas apresenta elementos de fato e de direito afetos a esta representação. Argumenta que a Administração Pública estadual foi uma das maiores vítimas do evento ocorrido em Maceió, vez que foram interditados prédios afetados à prestação de serviços públicos de educação, saúde e segurança pública, bem como houve perdas de patrimônio e receitas públicas em decorrência da interrupção da atividade econômica dos moradores e dos comerciantes da região e da própria Braskem.
11. Informa o ente federado que contratou estudo para examinar a dimensão dos danos causados a si e à coletividade (peça 17, p. 18-211), o qual concluiu que: as perdas de arrecadação de tributos e taxas do Estado e dos principais municípios da Região Metropolitana de Maceió, para o período de dez anos, alcançam R\$ 3.079.700.00,00; as

perdas na economia do Estado de Alagoas indicam reduções no nível de emprego da ordem de 2% no Estado e na atividade econômica da ordem de 10,59% para o Estado e de 5,56% para a Região Metropolitana de Maceió; as perdas socioeconômicas não são quantificáveis mas são passíveis de medidas compensatórias a serem acordadas entre o Estado e a Braskem, recomendando-se que sejam identificadas as vítimas e indenizados os proprietários dos imóveis efetivamente desocupados, o que deve ser acompanhado por ente do Estado a ser criado ou delegado para gerir a crise; as perdas urbanísticas não são em sua maior parte quantificáveis mas são passíveis de medidas compensatórias, recomendando-se efetuar um plano integrado urbanístico para reorganização da área metropolitana, efetuar um estudo para aproveitamento de áreas do Estado ou de imóveis disponíveis para a construção de moradias, escolas e posto de saúde, efetuar planejamento de médio e longo prazo para o restabelecimento das escolas e posto de saúde dos locais atingidos, e efetuar plano ambiental com o estudo de impactos e consequências no biodiversidade do local.

12. Pontua ainda o peticionante que se extrai das conclusões do estudo que os prejuízos sofridos por si e pela coletividade têm potencial para superar os valores acordados pelos Ministérios Públicos nas ações civis públicas. Adiciona que contratara estudo complementar referente aos impactos e danos à mobilidade de pessoas e circulação de mercadorias (peça 17, p. 212-235), o qual concluiu que as propostas apresentadas pela Braskem e aceitas pelo município de Maceió “não são suficientes para solucionar problemas de Mobilidade na cidade de Maceió, e não apontam para quaisquer ligações com contextos metropolitanos, sendo algumas inclusive desnecessárias, pois implicam em custos que não resolvem problemas”.

13. Informa que propôs ação objetivando ressarcimento dos danos que sofreu, quantificados em valor não inferior a R\$ 1.083.620.076,37, a serem apurados em perícia, e que não estão englobados nos acordos já celebrados pela Braskem, bem como que podem alcançar R\$ 3.079.700.000 se consideradas as perdas tributárias nos próximos dez anos.

14. O ente federado discorre ainda sobre a competência desta Corte para apurar os fatos narrados nesta representação. Aduz que, em não havendo integral ressarcimento dos danos pela Braskem, o ônus financeiro poderá recair sobre o erário federal, vez que a Agência Nacional de Mineração é ré na ação civil pública a respeito dos danos socioambientais, a qual tem seguimento a despeito do acordo já firmado. Cita precedente, Acórdão 8.620/2016-TCU-2ª Câmara (rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), em que esta Corte entendeu que lhe caberia avaliar a situação dos órgãos e entidades federais responsáveis pela regulação e pela fiscalização das atividades da empresa causadora do dano ambiental em Mariana/MG, bem como a própria dimensão do dano. Faz referência a danos causados à Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, empresa pública federal, a qual possui linha que restou interrompida na localidade afetada, e que não foram objeto dos acordos celebrados.

15. Em petição à peça 18, Braskem S.A. trouxe elementos adicionais. Afirma que vem atuando de maneira articulada com o Poder Público desde 2019, participando de todas as etapas e esforços para enfrentamento dos problemas decorrentes do fenômeno geológico, de modo que nunca houve desídia por parte da companhia em relação aos interesses da população alagoana ou qualquer indicativo de descumprimento das obrigações assumidas perante as autoridades públicas.

16. Alega a empresa haver equívoco tanto na inicial da representação, quanto na manifestação do ente federado, ao afirmarem que a alienação do controle acionário da

Braskem poderia resultar em problemas de solvência em relação ao passivo existente em Maceió, vez que a pessoa do sócio não se confunde com a pessoa da empresa, cujo patrimônio, deveres e direitos são independentes e em nada se confundem com o dos seus acionistas, e que a Braskem é solvente, com posição financeira sólida e alto desempenho operacional. Afiança que, decorridos cinco anos do fenômeno, diversos acordos foram celebrados, a área diretamente atingida está quase completamente desocupada e os principais agentes envolvidos já foram indenizados, sendo extemporâneas as pretensões do representante e do ente federado.

17. A Braskem assinala que o Estado de Alagoas pleiteia indenização por supostas perdas bilionárias, decorrentes de frustração de receitas tributárias, sem as demonstrar, bem como aponta fragilidades no estudo apresentado por aquele ente. Assevera haver injetado grande quantia na economia alagoana, por meio do pagamento de indenizações e compensações, o que aumentou o consumo e, conseqüentemente, a arrecadação de ICMS, além de inferir que suposta queda arrecadatória poderia ter outras causas que não o fenômeno geológico, como a pandemia de COVID-19. Detalha os principais acordos já realizados, especificamente no que tange à delimitação dos danos, proposição de ações e medidas de enfrentamento e formulação de planos de recuperação, de modo a evidenciar que nunca se negou a iniciar ou manter negociações com o Estado de Alagoas “ou quem quer que seja”. Destaca-se o seguinte trecho, de maior interesse para o deslinde desta representação:

40. No que concerne aos grandes equipamentos constantes na região, os avanços são igualmente significativos. Em relação aos equipamentos privados (escolas, hospitais, igrejas, dentre outros), cerca de 85% negociações já foram concluídas, com a indenização de seus proprietários e, em sua maioria, realocação de suas atividades. Em relação aos equipamentos públicos (escolas, unidades de saúde, prestadoras de serviços públicos, dentre outros), todos municipais já foram pagos, **há equipamentos federais e estaduais em que a Braskem celebrou – ou está em vias de celebrar - acordos indenizatórios visando à manutenção da continuidade da prestação de serviços públicos.** Destes, é possível destacar:

• **Acordos firmados com a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (“CBTU”)**, empresa pública federal que opera Veículos Leves Sobre Trilhos na região afetada, o que garantiu a manutenção da operação mesmo diante da suspensão do tráfego dentro do Mapa DCM;

• Tentativa de composição com o Estado de Alagoas, por intermédio da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas, em trâmite perante a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos, pela qual pretendem disciplinar a realocação do Hospital Escola Portugal Ramalho. (grifou-se)

18. A empresa rebate a assertiva do Estado de Alagoas de que não haveria tratativas para acordo com os moradores de Flexais, vez que provisionou recursos para indenização a esse grupo. Enfatiza, por fim, que eventual concessão de medida cautelar nestes autos poderá resultar graves prejuízos para si e para o cumprimento das obrigações já assumidas, por perturbar sua atividade empresarial.

19. Estando os autos em meu gabinete, ocorreu agravamento da situação geológica em Maceió ao longo do mês de novembro de 2023, conforme amplamente noticiado na imprensa nacional e em informativos oriundos do Governo do Estado, tratando-se, assim, de fato notório. Em 10/12/2023, houve colapso parcial da mina 18, mais especificamente sob o leito da Lagoa Mundaú¹.

¹ Vide notícia em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-12/mina-18-da-braskem-se-rompe-na-lagoa-mundau-em-maceio>, acesso em 13/12/2023.



20. Faz-se ainda mister informar que determinei o apensamento definitivo a estes autos do TC 039.695/2023-9. Cuida o referido processo de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, acerca de possíveis irregularidades cometidas por órgãos e entidades federais cujas competências, atribuições legais ou interesses estejam relacionados ao colapso das minas da empresa Braskem em Maceió.

21. Em síntese, o MPTCU naqueles autos aponta que, a despeito de o assunto afetar de forma mais evidente interesses municipais e estaduais, a competência fiscalizatória desta Corte seria atraída tanto pela participação acionária relevante da Petrobras na Braskem quanto pela titularidade dos recursos minerais, cuja lavra depende de outorga federal. Destaca a necessidade de que seja apurado se a negligência de servidores federais e de empregados da Petrobras atuou como causa do desastre ambiental em curso.

22. Requer o MPTCU: que o TCU adote medida cautelar com determinação para que os órgãos competentes da União e a Petrobras intervenham junto à Braskem para que sejam imediatamente suspensas todas as atividades de exploração mineral em Maceió, além de que sejam adotadas medidas emergenciais destinadas a impedir ou minimizar os danos ora vislumbrados.

23. Os elementos trazidos pelo MPTCU serão analisados em conjunto com os demais já colacionados a estes autos, inclusive no que se refere ao conhecimento da representação e ao pedido de medida cautelar.

24. **Passo a decidir.**

25. Inicialmente, cumpre aferir a presença dos requisitos legais e regimentais de admissibilidade para esta representação. Mostra-se evidente a legitimidade para que Senador da República represente a esta Corte, por força do art. 237, III, do Regimento Interno, bem como do MPTCU, em conformidade com o art. 84 da Lei 8.443/1992 c/c art. 237, I, do Regimento Interno.

26. Além disso, entendo que a representação trata de matéria abarcada pela jurisdição desta Corte para julgar “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”, conforme externado no art. 71, inciso II, *in fine*, da Constituição Federal. Isso porque dano de qualquer natureza a bem público da União deve ser considerado prejuízo ao erário, o que, por óbvio, inclui o dano ambiental. Sendo o bem da União, cumprirá à União buscar sua recuperação após o evento danoso, de modo que plenamente possível a responsabilização do causador do dano a ressarcir à União os valores necessários para ou já gastos com essa recuperação. Cumpre observar que a possibilidade de instauração de tomada de contas especial e posterior condenação em débito do responsável por perpetrar dano ambiental a bem da União já foi apreciada por esta Corte, quantificado no valor necessário para recuperação do prejuízo causado, como demonstrarei a seguir.

27. No Acórdão 1392/2009-TCU-Plenário (rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer), esta Corte conheceu e considerou procedente representação de unidade técnica a respeito de danos causados à Rodovia BR-101 – um bem público da União – por erosão do solo causada pela construção de condomínio às margens da rodovia. O citado *decisum* determinou ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT que adotasse medidas para recomposição ao erário dos custos consequentes, atuais e futuros da ocorrência, “tendo em vista os indícios de que a implantação do Condomínio [*omissis*] teve correlação com os processos erosivos detectados na área” (item 9.2.1 do *decisum*).

28. Ao monitorar o cumprimento da mencionada deliberação, esta Corte proferiu o Acórdão 2237/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer), em que reiterou a determinação supramencionada, a ser cumprida no prazo de trinta dias e, caso não surtisses efeito as medidas administrativas, determinou que se instaurasse tomada de contas especial. Registre-se que, no voto condutor do *decisum*, o Relator consignou a existência de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual a respeito dos danos causados pela obra. Em novo monitoramento, apreciado pelo Acórdão 3018/2011-TCU-Plenário (rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer), o Tribunal determinou ao DNIT que, em 90 dias, instaurasse e concluísse a tomada de contas especial.

29. A conseqüente tomada de contas especial foi julgada pelo Acórdão 2360/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo). O débito fora quantificado considerando os valores para recuperação do dano ambiental causado, conforme consignado no Voto condutor do aresto, *in verbis*:

O dano que se apura nestes autos decorre da constatação de prejuízos ao erário da ordem de R\$ 769.703,05, pelos serviços de recuperação de erosões ocorridas às margens do rio Pitimbu e da BR101/RN, correlacionados com a implantação do condomínio [*omissis*], em terreno dunar, às margens da rodovia e do referido rio e com irregularidades na concessão de licença ambiental para instalação do citado empreendimento, sem a exigência prévia dos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA).

30. Cumpre destacar que o referido acórdão afastou a responsabilidade dos gestores públicos arrolados como responsáveis, mas condenou em débito e multa a empresa responsável pela implantação do condomínio, independentemente da existência da já mencionada ação civil pública, por inexistir litispendência entre a ação judicial e o processo de controle externo. Recentemente, relatei recurso de reconsideração interposto pela referida empresa, ao qual se negou provimento, conforme o Acórdão 1461/2022-TCU-Plenário. Consignei, no Voto que proferi:

47. Com esses elementos, não vejo como afastar a responsabilidade da recorrente quanto aos prejuízos ao erário decorrentes de serviços de recuperação de erosões ocorridas às margens do rio Pitimbu e da BR-101/RN, em estreita correlação de causalidade com as obras de implantação do Condomínio [*omissis*] em terreno dunar às margens da rodovia.

48. A recorrente não só tinha consciência da sensibilidade ambiental da região antes de iniciar o empreendimento, conforme ela própria demonstrou com as notícias de 2004, como também tinha plena ciência do teor da Licença de Instalação que advertia expressamente quanto à sua responsabilidade em caso de erosão no local. Não bastasse isso, durante a implantação do empreendimento, foi inquirida pelo Ministério Público e pelo TCU quanto aos eventos danosos que já estavam ocorrendo enquanto instalava o empreendimento. E mesmo diante de dois autos de infração expedidos pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos/RN (peça 1, p. 190 e 192) e de Parecer Técnico 21/2009 (peça 1, p. 138/180) apontando o nexo de causalidade entre as obras e os danos que foram ocorrendo ao longo da implantação do empreendimento, ainda assim preferiu assumir o risco e prosseguir na implantação Condomínio [*omissis*], sem nem mesmo se resguardar com a obtenção de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (RIMA) .

49. Assim, na medida em que a recorrente recebe uma Licença de Instalação com expressa advertência sobre sua responsabilidade quanto a erosões na área em que irá realizar a obra, "durante a fase de implantação do empreendimento" e, mesmo assim,

decide levar a cabo a implantação do empreendimento, assumiu o risco pelos danos passíveis de ocorrer.

31. **Ocorre que parte dos danos causados pela subsidência no município de Maceió – com destaque para o rompimento da mina 18 – atingiu a Lagoa Mundaú, que é bem da União**, conforme demonstrado pelo Ministério Público Federal na petição inicial da ação civil pública n. 0803662-52.2019.4.05.8000 (peça 1, p. 46-49).

32. Por esclarecedora, transcrevo a argumentação expendida pelo MPF na citada petição inicial, ao defender a competência para julgamento da ação civil pública pela Justiça Federal por haver dano a bem da União:

III.2 – POSSÍVEIS DANOS À LAGOA MUNDAÚ (BEM DA UNIÃO) EM VIRTUDE DA ATIVIDADE DE MINERAÇÃO DA BRASKEM S/A

Não bastante o fato de os recursos minerais serem bens da União, cabe consignar, ainda, que as atividades de extração de sal-gema pela BRASKEM S/A, inclusive seus poços para exploração de água, são realizadas às margens da **Lagoa Mundaú**, que integra o **Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM), bem da União**, conforme reconhecido expressamente pela Agência Nacional de Águas, na Nota Técnica nº 167/2006/GEOUT/SOF-ANA (anexo II), segundo a qual, quanto à dominialidade da CELMM:

a. Os principais rios que formam a lagoa de Mundaú (rio Mundaú) e a lagoa Manguaba (rio Paraíba do Meio) nascem no Estado de Pernambuco e se estendem ao Estado de Alagoas, ou seja, banham mais de um Estado.

b. Dessa forma, os rios Mundaú e Paraíba do Meio são de domínio da União. Além disso, eles são os cursos d'água principais das respectivas bacias e, também, os principais formadores do CELMM”

c. Com base no item 5.5 da Resolução ANA nº 399/2004, *Os ... alagados ... são considerados parte integrante do curso d'água principal”*.

d. Dessa forma, **para efeito de classificação de dominialidade, o CELMM é parte integrante dos rios Mundaú e Paraíba do Meio e, portanto, de domínio da União.**

À luz do art. 20, inciso III, da Constituição Federal, verifica-se que são bens da União os “*lagos, rios e correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado*”.

Nessa esteira, a região compreendida e denominada Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú/Manguaba (CELMM) é considerada ÁREA FEDERAL, na medida em que este é notoriamente conhecido como um dos ecossistemas aquáticos costeiro mais importantes da região. É, portanto, formado por manguezais e estuários, os primeiros incluídos na categoria de área de preservação permanente, o que evidencia a importância da proteção desse complexo.

Outrossim, evidencia-se o interesse da União em assegurar o uso sustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis buscando proteger o referido ecossistema, consoante o disposto no art 8o da Lei nº 6.902/81, *in verbis*:

Art. 8º. O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

Com efeito, tratando-se de controvérsia envolvendo possível dano ambiental em lago interestadual, ou seja, bem de propriedade da União, atrai-se a competência da Justiça Federal para processar e julgar o feito.

Assim, em razão dos dispositivos mencionados, que tratam da mineração e de suas consequências, e da possibilidade de lesão a bem pertencente à União Federal (Lagoa Mundaú), também neste ponto infere-se cristalino o interesse da União, a reforçar a competência da Justiça Federal para processar e julgar ações que os envolva.

33. Soma-se a isso que o Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconheceu que a Lagoa Mundaú é bem da União, ao julgar a Apelação Cível n. 516322 AL, rel. Juiz Francisco Cavalcanti².

34. Portanto, considerando que a Lagoa Mundaú é bem da União, há que se reconhecer que os valores necessários para sua recuperação quanto aos danos sofridos em razão da exploração de sal-gema constituem prejuízo ao erário federal, apto a atrair a competência desta Corte de Contas Federal.

35. **Adiciona-se a esse cenário a informação trazida pela Braskem, na petição à peça 18, de que firmara acordo indenizatório com a CBTU**, do qual sequer se tinha notícia nestes autos e ainda se desconhece seus termos, o que corrobora a ocorrência de danos a bens da União e a competência desta Corte.

36. Desse modo, **conheço da representação**.

37. Cabe ainda afastar, desde já, a preliminar suscitada pela Braskem a respeito de incompetência desta Corte para desconstituir decisão judicial transitada em julgado. De fato, a desconstituição de decisão judicial não se insere na esfera de competências constitucionais do Tribunal de Contas da União. De igual forma, não pode a jurisdição afastar a competência constitucional do TCU para apurar e julgar aqueles que causam dano ao erário. Desse modo, a existência de acordo judicial a respeito de ressarcimento de dano ao erário por conduta do responsável não obsta a competência do TCU para promover sua própria quantificação e responsabilização do mesmo responsável por dano ao erário decorrente do mesmo fato, sendo certo que valores já pagos na esfera judicial poderão ser abatidos do *quantum* determinado pela Corte de Contas.

38. É precisamente nessa linha que se orienta a jurisprudência dominante do TCU:

O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir o erário. Diante da coexistência de dois títulos executivos referentes ao mesmo fato, deve-se deduzir o valor da obrigação que primeiramente foi executada quando da execução do título remanescente.

Acórdão 11531/2016-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Não configura *bis in idem* a coexistência de acórdão do TCU e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário de débitos decorrentes dos mesmos fatos, ainda que imputados a pessoas distintas. Ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente a comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

Acórdão 3051/2019-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

² Disponível em: https://cp.trf5.jus.br/data/2012/10/200980000025595_20121019_3901497.pdf.



A existência de ação civil pública em trâmite não afasta a competência constitucional do TCU quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados por órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Acórdão 3021/2009-Segunda Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

39. Portanto, **não há como opor acordo judicial contra a competência do TCU para processar e julgar tomada de contas especial decorrente dos mesmos fatos objeto do acordo**. Naturalmente não se está rescindindo qualquer decisão judicial, mas sim exercendo plenamente as funções outorgadas pela Carta de 1988 a esta Corte.

40. Veja-se ainda que esta Corte já reconheceu sua competência para acompanhar medidas para reparação de danos ambientais que envolvam a atuação de órgãos e entidades federais, ainda que firmadas em acordo homologado judicialmente. A esse respeito, transcrevo, por esclarecedor, o Voto condutor do Acórdão 8.620/2016-TCU-2ª Câmara, proferido pelo eminente Ministro-Emérito André Luís de Carvalho:

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), 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.

Preliminarmente, entendo que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, por atender aos requisitos legais e regimentais necessários.

Em especial, no que diz respeito à competência do TCU para avaliar a gestão ambiental, entendo que esta decorre diretamente da Constituição de 1988, a partir da conjunção do art. 225, caput e § 4º, com o seu art. 71, inciso IV, salientando que a avaliação da gestão ambiental por esta Corte de Contas incide não apenas em relação à aplicação dos recursos públicos federais na área ambiental, mas também em relação aos resultados da gestão do meio ambiente, como bem de uso comum do povo integrante do patrimônio público federal, de sorte que, por essa linha e a partir dos elementos fáticos apresentados na inicial, a presente representação merece ser considerada procedente pelo Tribunal.

Conforme demonstrado no Relatório precedente, os órgãos e entidades federais da área ambiental estão atuando, segundo as suas respectivas esferas de ação, para apurar os danos decorrentes do aludido acidente com o intuito de aplicar as devidas sanções aos responsáveis e de buscar a reparação e/ou compensação dos danos sofridos.

Também merece registro o fato de que a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo ajuizaram ação civil pública com vistas à reparação e à compensação dos danos ambientais decorrentes do acidente (Processo nº 0069758-61.2015.4.01.3400, em curso na 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais).

Consignou a Unidade Técnica que no âmbito da aludida ação civil pública, foi celebrado acordo que, além de medidas e ações socioeconômicas, estabelece 17 programas socioambientais destinados à reparação e à compensação dos danos socioambientais causados pelo referido sinistro.

No entanto, em 30 de junho, em decisão liminar na Reclamação n. 31.935 – MG, o Superior Tribunal de Justiça determinou a suspensão do referido acordo e consequente prosseguimento da ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, em curso na 12ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Entendo, portanto, no mérito, que a presente representação merece ser considerada procedente, para que seja constituído o processo apartado, não mais para acompanhamento do acordo celebrado, mas sim da própria 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.

41. Vislumbro, outrossim, que diversas ações de controle se farão necessárias para apurar a responsabilidade e quantificar os danos descritos na representação, inclusive por meio da execução de inúmeras inspeções e diligências, da apuração de ocorrência ou não de omissão pelos órgãos e entidades federais responsáveis pela fiscalização ambiental e de atividade minerária, da apreciação da procedência ou não desta representação e de eventual conversão destes autos em tomada de contas especial.

42. **De todo modo, causa espécie não haver qualquer menção, nos documentos colacionados aos autos, à atuação de órgãos ambientais federais, tampouco ao estabelecimento de estruturas de coordenação interfederativa para negociação e execução dos acordos, a exemplo do que ocorreria no rompimento da barragem de Mariana-MG, com o intuito de evitar o que exala desta representação: acordos que não trouxeram, para a mesma “mesa de negociação”, todos os possíveis interessados.**

43. Há que se ponderar que a longa instrução processual poderá resultar em decisão de mérito ineficaz caso não sejam adotadas, desde já, medidas assecuratórias, especialmente ao se considerar a extrema gravidade dos fatos, a plausibilidade jurídica das irregularidades descritas pelo representante, o risco de novos acordos serem firmados pela empresa responsável e o risco de restarem ausentes desses novos acordos todos os entes que tenham sido afetados pela subsidência.

44. Ainda que considere não estar devidamente afastado o risco de inadimplência da Braskem, ante a própria incerteza dos valores a serem pagos a título de indenização a todos os entes federados possivelmente afetados, em especial a União, entendo não ser o momento de adotar cautelar para indisponibilidade de bens, por demandar instrução processual com o fito de ao menos estimar o montante que possa garantir futuros pagamentos.

45. Há que se considerar, ainda, a informação de que a exploração minerária em Maceió se encontra paralisada, o que afasta a utilidade da medida cautelar pleiteada pelo MPTCU.

46. De todo modo, considerando a notícia de que a Braskem ainda negocia acordos com órgãos e entidades federais ou que contem com a anuência desses, seja judicial ou extrajudicialmente, e o risco de que esses novos acordos desconsiderem a total extensão dos danos provocados a bens da União, por serem firmados sem a participação de todos os órgãos e entidades responsáveis por aferir os danos sofridos e sem coordenação previamente definida, postergo a adoção de medidas cautelares, por ser imperiosa a oitiva prévia da Braskem e dos órgãos e entidades federais envolvidos.

47. Ante o exposto, **determino**:

47.1. com fundamento no art. 276, §2º, do Regimento Interno, a realização de **oitivas prévias** junto à Braskem, à Casa Civil da Presidência da República, na condição de órgão responsável pela coordenação e pela integração das ações governamentais, ao

Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Agência Nacional de Mineração, à Secretaria do Patrimônio da União e ao Serviço Geológico Brasileiro para que, **no prazo improrrogável de 5 dias úteis**, se pronunciem sobre a representação objeto destes autos, em especial no que concerne à atuação desses entes para a devida quantificação e reparação dos danos causados à União pela subsidência ocorrida em Maceió - AL;

47.2. informar aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal acima relacionados que a celebração ou a anuência a novos acordos com a Braskem, sem a devida quantificação dos danos causados à União pela subsidência ocorrida em Maceió – AL, poderá resultar em responsabilização por esta Corte;

47.3. o encaminhamento de cópia das representações iniciais (peça 1 destes autos e peça 1 do TC 039.695/2023-9), das instruções da unidade técnica (peça 6 destes autos e peça 7 do TC 039.695/2023-9) e deste despacho aos órgãos e autoridades a serem ouvidos.

Restituo os autos à Segecex para as providências a seu cargo, inclusive quanto à aferição da unidade técnica competente para examinar a matéria, por envolver questões eminentemente ambientais.

Brasília, 15 de dezembro de 2023

(Assinado eletronicamente)

Aroldo Cedraz
Relator