

TC 008.851/2023-9

Tipo: Representação com pedido de medida cautelar**Unidades jurisdicionadas:** Agência Nacional de Mineração (ANM), Ministério de Minas e Energia (MME) e Serviço Geológico Brasileiro (SGB)**Representante:** Renan Calheiros, Senador da República**Representados:** Braskem S/A, Agência Nacional de Mineração (ANM), Ministério de Minas e Energia (MME) e Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM)**Advogado ou Procurador:** João Marcelo de Castro Novais, OAB/DF 22.762 (peça 3)**Interessado em sustentação oral:** não há**Proposta:** indeferimento de medida cautelar e mérito.

1. Cuidam os autos de representação oferecida pelo Senador da República Renan Calheiros em desfavor dos termos constantes dos acordos celebrados entre o Ministério Público Federal (MPF) e a empresa Braskem S/A por meio das Ações Cíveis Públicas (ACPs) 0803662-52.2019.4.05.8000 e 0806577-74.2019.4.05.8000.

2. De acordo com o representante, o Ministério das Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Mineração (ANM), o Serviço Geológico do Brasil (SGB) e a Advocacia-geral da União (AGU) não teriam participado da elaboração dos termos acordados, além de os valores pactuados serem insuficientes para cobrir os danos gerados pela exploração de sal-gema pela Braskem em Alagoas durante mais de quarenta anos (peça 1, p. 1-2).

3. A representação não teria como objetivo que o TCU se sobrepusse aos acordos firmados no âmbito judicial nem que anulasse os pactos ou valores já pagos pela Braskem, mas solicitar que o TCU apurasse o real dano causado, de forma a complementar os valores já pactuados (peça 1, p. 2).

4. O representante requer que seja determinada cautelarmente o bloqueio parcial dos ativos da Braskem S/A, nos termos do art. 276 do RITCU, notadamente no que concerne às ações pertencentes à Novonor, impedindo, pelo menos até o julgamento final da representação, que haja transferência do controle acionário da Braskem S/A mediante venda de ações, ou qualquer outro expediente, sem a apuração total do *quantum* devido a título de reparação ambiental (peça 1, p. 27).

HISTÓRICO

5. Em fevereiro de 2018, após fortes chuvas em Maceió/Alagoas, constatou-se uma fissura de 283 metros em uma rua e rachaduras em diversos imóveis do Bairro Pinheiros. Em março, ocorreu um abalo sísmico de 2,4mR (escala *Richter*) nos bairros de Pinheiros, Mutange, Bebedouro e Farol. Outros eventos se sucederam (frequentes desde a instalação da Braskem, com incremento a partir de 2018), conduzindo à retirada e à realocação dos moradores. Os estudos do SGB levaram a Prefeitura de Maceió a declarar situação de emergência no Bairro Pinheiros, em dezembro de 2018, a qual foi reconhecida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR (peça 1, p. 3).

6. Os recursos minerais pertencem à União, nos termos do art. 20, inciso IX, da Constituição

Federal de 1988 (CF/1988). Com base nos arts. 70-71 da CF/1988; no art. 1º, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU); nos arts. 14, 15 e 18, da Lei 13.848/2019 (Lei das agências reguladoras), o TCU teria competência para fiscalizar operacionalmente as atividades finalísticas da ANM e do SGB. Por meio do Acórdão 2.121/2017-TCU-Plenário, a Corte de Contas teria reconhecido sua competência para fiscalizar as agências reguladoras no cumprimento de termos de ajustamento de condutas (TACs). Considerando que o dano teria decorrido da outorga de concessão de lavra à Braskem, competiria ao TCU averiguar e calcular o dano ao erário (peça 1, p. 5-8).

7. A extração de minérios gera degradação ambiental significativa (art. 2, inciso IX, Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama 1/1986), exigindo-se do empreendedor a recuperação do meio ambiente (art. 225, §2º, CF) (peça 1, p. 1-2).

8. No âmbito do processo minerário 48.425.0006.648/1965, a lavra (autorizada pelo Decreto 66.718/1970, retificado pelo Decreto 69.037/1971 e iniciada em 1976) teria causado subsidência (rebaixamento da superfície pelas alterações no suporte subterrâneo) (peça 1, p. 3-4 e 61).

9. Em 2019, o MPF teria interposto as seguintes ações civis públicas: 0803662-52.2019.4.05.8000 (Sonar, peça 1, p. 33-103), 0803836-61.2019.4.05.8000 (moradores) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (danos socioambientais, peça 1, p. 115-421). O acordo teria sido homologado por meio da ação 0812904-30.2022.4.05.8000. Todos os procedimentos teriam resultado em acordos extrajudiciais celebrados pouco tempo depois do ajuizamento das ações com homologação pela Justiça Federal de Alagoas (peça 1, p. 9-11).

10. De acordo com o representante, pela necessidade de solução ágil, a rapidez seria compreensível no caso da ACP relativa aos moradores (desocupação das áreas de risco e indenizações individuais). Considerando a magnitude e a complexidade nos casos das ACPs Sonar (garantir a segurança no encerramento das atividades da Braskem em poços ainda abertos) e danos socioambientais, a pressa teria sido prejudicial aos interesses públicos (as decisões liminares já teriam assegurado resultado útil), beneficiando apenas a Braskem (estancando o prejuízo financeiro e reputacional). Os danos ambientais não seriam aferíveis de forma imediata, sendo indispensáveis a avaliação sistêmica do dano e a marcha regular do processo para uma avaliação adequada (peça 1, p. 11-12).

11. Considerando que os danos socioambientais ainda não teriam atingido seu limite, os valores e as condições dos acordos seriam insatisfatórios. Como exemplo, cita a homologação em dezembro de 2022 do acordo entre a Braskem e a Prefeitura de Maceió para a reestruturação da região do Flexal, em razão do sumiço dos bairros adjacentes e seu consequente ilhamento (peça 1, p. 12-13).

12. Os acordos nas ACPs Sonar e socioambiental teriam sido celebrados sem a participação da ANM e da CPRM, de modo que os valores e termos não representariam o ponto ótimo da conciliação. O TCU deveria averiguar a eficiência e a operacionalidade dos entes federais nos atos que geraram danos socioambientais e a atuação a partir da ciência dos fatos, notadamente nos processos judiciais, sobretudo, pela ausência de participação nos acordos (peça 1, p. 13).

13. No dia 16/8/2019, o MPF ajuizou a ACP 0806577-74.2019.4.05.8000, em face da Braskem S. A., da Odebrecht S. A., da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), da ANM, do Instituto de Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL), da União, do Estado de Alagoas e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Requereu a condenação dos réus ao ressarcimento dos danos socioambientais nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro em Maceió/AL, em decorrência da extração de sal-gema pela Braskem S/A, em quantia não inferior a R\$ 20,5 bilhões e medidas de compensação (valores a serem definidos pericialmente, mas não inferiores a R\$ 3,075 bilhões), imputando-lhes ainda danos morais coletivos em 20% do valor da condenação. O valor total da causa seria de R\$ 28.290.000.000,00 (peça 1, p. 115-421).

14. Por não ser possível mensurar toda a extensão do dano (quantia ilíquida), o MPF entendeu

que o passivo ambiental (aproximadamente 20,5 bilhões de reais) seria, pelo menos, três vezes maior que o patrimônio líquido da Braskem; e requereu perícia técnica multi e interdisciplinar para precisar, na maior extensão possível, o que seria restaurado/recuperado e o que, em função da irreversibilidade, deveria ser indenizado (peça 1, p. 13-14).

15. O planejamento da reparação e das medidas emergenciais deveriam ser imputadas à Braskem S/A, sob a supervisão de auditoria ambiental e dos órgãos e entidades ambientais. A gestão dos planos e da execução deveriam ser submetidos ao controle do juízo, do MPF, dos órgãos e entidades estatais de fiscalização e de auditoria externa e independente. Liminarmente, com base dentre outros, no art. 4º da Lei 9.605/1998, o MPF requereu a desconsideração da personalidade jurídica da Braskem S/A para atingir as acionistas com direito a voto (Odebrecht S.A. e Petrobrás, responsáveis solidárias), para viabilizar a reparação, compensação e indenização dos danos socioambientais e suportar a execução das medidas emergenciais e outras necessárias ao resultado útil do processo e ao estancamento dos danos ambientais. Em dezembro de 2020, meses depois do ajuizamento da ACP, o MPF celebrou acordo com a Braskem S/A baseado em dois termos, um para as medidas a serem adotadas em relação aos pedidos liminares e outro para os danos ambientais (este prevendo a extinção da ACP) (peça 1, p. 14-15 e 423-455).

16. Apesar de constar no polo passivo da ACP em razão da sua competência para fiscalizar a autorização de lavra à Braskem (art. 2º, inciso XXII, da Lei 13.575/2017), a ANM não teria participado da celebração do acordo nem como interveniente. A competência da CPRM encontra-se definida no inciso V, do art. 2º, da Lei 8.970/1994, qual seja, colaborar em projetos de preservação do meio ambiente, em ação complementar à dos órgãos competentes (peça 1, p. 16).

17. Por meio da Portaria-MME 20/2019, determinou-se a atuação imediata e conjunta da ANM e da CPRM, no âmbito de suas competências e sob a coordenação da Secretaria Geológica, Mineração e Transformação Mineral (SGM), de forma a priorizar e intensificar o diagnóstico e o monitoramento da instabilidade geológica no local. O capítulo I do acordo trata das competências da ANM e da CPRM no que concerne à subsidência (peça 1, p. 15-17 e 31).

18. Outra inconsistência do acordo diria respeito ao fato de o MPF ter requerido R\$ 28.290.000.000,00; mas o acordo ter sido celebrado pelo valor de R\$ 1,430 bilhão de reais, dos quais R\$ 722.000.000,00 para intervenções sócio urbanísticas nos bairros desocupados; R\$ 360.000.000,00 para projetos de mobilidade urbana; R\$ 198.000.000,00 para projetos e ações compensatórias; e R\$ 150.000.000,00 pelo dano moral coletivo. Não teria ficado claro qual teria sido a memória de cálculo para que se chegasse a este valor nem quais parâmetros teriam sido utilizados pelo MPF. No acordo consta uma lista de análises técnicas que teriam sido contratadas pela Braskem, mas sem menção a sua validação por órgãos federais (peça 1, p. 17).

19. O questionamento quanto ao valor do acordo se refere à impossibilidade de se presumir o tamanho do dano em tão pouco tempo, mas, principalmente, pelo fato de que qualquer valor a que se tenha chegado sem a participação da ANM, do MME e da CPRM, órgãos especializados para analisar sistemicamente a questão, não poderia ser considerado idôneo e acurado, competindo ao TCU apurar o dano e o montante correto da reparação (peça 1, p. 18-19).

20. Em 8/5/2019, o SGB divulgou o Relatório Síntese dos Resultados 1, concluindo pela responsabilidade da Braskem S/A (menção à peça 1, p. 75-77). Em 9/5/2019, a empresa comunicou a paralisação de suas atividades, mas sem detalhar de que modo a suspensão se daria (sem previsão de planejamento e de medidas de segurança para que a paralisação, sem o tamponamento dos poços, não agravasse a emergência) (peça 1, p. 18-20).

21. O MPF ajuizou, em 13/5/2019, a ACP 0803662-52.2019.4.05.8000 (Sonares), em face da Braskem S/A, do IMA/AL e da ANM, requerendo liminarmente, dentre outros pedidos (peça 1, p. 33-103):

1.1 - À Agência Nacional de Mineração – ANM e ao Instituto do Meio Ambiente de Alagoas – IMA/AL a verificação *in loco* das informações apresentadas pela Braskem S/A a partir dos ofícios, datados de 23/4/2019 (anexo X) e de 6/5/2019 (anexo XIII), como pressuposto à consecução dos pedidos 1.2 e 1.4, bem como a eventual indicação de procedimentos adicionais e indispensáveis à segurança e à estabilidade dos poços.

1.2 – À Braskem S/A:

1.2.A – a apresentação, no prazo de 15 dias, dos planos de fechamento das minas (PFM) que já possuem o estudo de sonar realizado, remetendo-os imediatamente à ANM;

1.2.B – a realização de estudos de sonar, no prazo de 30 dias, para avaliação da geometria do interior das cavidades resultantes da extração de sal-gema, por meio de perfil sônico – ou por outro método tecnologicamente adequado caso não seja viável o estudo por sonar – a ser executado por terceiros às expensas da ré (Braskem S/A), nos demais 26 (vinte e seis) poços, cujos estudos ainda não foram realizados/concluídos, de forma a possibilitar a avaliação da estabilidade das paredes e teto de todas as cavernas, devendo a ANM acompanhar a realização de cada estudo, em especial para o cumprimento do pedido 1.4.B;

1.2.C – no curso do prazo anterior, logo após a finalização de cada perfil sônico – ou outro método tecnologicamente adequado, caso não seja viável o estudo por sonar –, a apresentação do plano de fechamento das minas (PFM), de forma individualizada, remetendo o PFM imediatamente à ANM;

1.2.D – a execução do plano de fechamento das minas, com o respectivo descomissionamento desses poços e demais etapas, a ser realizada por terceiros às expensas da ré (Braskem S/A), após a análise e respectiva aprovação pela ANM, nos termos em que requeridos nos itens 1.4.A e 1.4.B;

1.2.E – a paralisação imediata da obra de perfuração dos novos poços 36 e 37, bem como abstenção da adoção de qualquer providência para iniciar as perfurações do poço 38, já licenciado pelo IMA/AL (Licença de Operação nº 157/2016 - IMA/GELIC), e do poço 39;

(...)

1.4 – À Agência Nacional de Mineração - ANM:

1.4.A – o monitoramento da realização de estudos de sonar, para avaliação da geometria do interior das cavidades resultantes da extração de sal-gema, por meio de perfil sônico – ou de outro método tecnologicamente adequado caso não seja viável o estudo por sonar – nos demais 26 (vinte e seis) poços, cujos estudos ainda não foram realizados/concluídos, de forma a possibilitar a avaliação da estabilidade das paredes e teto de todas as cavernas, nos termos do pedido 1.2.B;

1.4.B - a análise dos planos de fechamento dos poços, apresentados pela Braskem, na forma do que requerido nos itens 1.2.A e 1.2.C, emitindo o respectivo parecer/relatório técnico, no prazo de 15 dias, a contar do seu recebimento;

1.4.C – com a finalização de cada perfil sônico – ou outro método tecnologicamente adequado, caso não seja viável o estudo por sonar – na linha do pedido 1.2.B, no prazo de 15 dias, a revisão do respectivo plano de fechamento das minas (PFM) anteriormente apresentado pela ré Braskem S/A;

1.4.D – o monitoramento da execução dos planos de fechamento dos poços, apresentados pela Braskem S/A, após a análise nos termos em que requerido nos itens 1.4.B e 1.4.C, emitindo o respectivo parecer/relatório técnico;

22. Em sentença proferida em 21/8/2019, o Juízo da 4ª Vara Federal da Seção Judiciária de Alagoas determinou as medidas a serem tomadas pela Braskem, pela ANM e pelo IMA/AL, para que a suspensão das atividades ocorresse de forma planejada, ordenada e com segurança (peça 1, p. 455-470). Em função das determinações diretas à ANM e da previsão de que deveria fiscalizar as determinações feitas à Braskem, as partes rés, inclusive a ANM, interpuseram recursos de apelação. Porém, antes de o processo ser julgado na 2ª instância, as partes celebraram acordo para extinguir os

recursos de apelação interpostos pelo MPF, pela Braskem e pelo IMA/AL. Na sequência, a ANM desistiu do recurso de apelação (peça 1, p. 20-22 e 468).

23. O acordo tratou dos itens 58.1, f, 58.4, a e b da sentença; e a cláusula 2 consignou que os demais pontos da sentença não seriam atingidos (peça 1, p. 104-114). As razões que motivaram a inclusão no polo passivo da demanda deveriam justificar a participação nas tratativas para celebração do acordo da ANM (art. 2º da Lei 13.575/2017 e do Decreto 9.406/2018) e do SGB (Lei 8.790/1994 e Acórdão 940/2021-TCU-Plenário) (peça 1, p. 22-25).

24. Caberia a atuação do TCU para evitar a venda dos ativos da Braskem S/A. e o risco de insolvência (impossibilidade de ressarcimento ao erário). Os valores devidos pela Braskem S/A ainda não teriam sido totalmente apurados, sendo temerária a venda de seus ativos. Apesar de a empresa ser lucrativa, os valores a serem pagos em decorrência dos danos poderiam alterar esta realidade. Como exemplo, cita decisão da Justiça de Alagoas em 20/4/2023 bloqueando 1,1 bilhão da Braskem, a pedido do governo do Estado de Alagoas, com vistas a reparar os danos (perda de receitas tributárias e imóveis pertencentes ao Governo na área de risco) (peça 1, p. 25-27).

25. Por fim, o representante requereu ao TCU o conhecimento e provimento da representação para que seja:

a) afirmada a competência constitucional da Corte de Contas para assegurar a reparação total dos danos ambientais causados à União pela Braskem S/A, em razão da exploração das jazidas de sal-gema em Alagoas por quarenta anos (art. 70 c/c os artigos 20, inciso IX, e 225 §2º CF/1988);

b) reconhecida a insuficiência dos valores e condições transigidos nos acordos celebrados nas ACPs 0803662-52.2019.4.05.8000 (sonar) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (socioambientais) relacionados aos danos ambientais decorrentes da exploração de sal-gema pela Braskem S/A;

c) reconhecido que a ausência da MME, ANM, AGU e CPRM na celebração dos acordos (até mesmo como intervenientes) foi prejudicial aos interesses da União, principalmente por terem sido celebrados com base em estudos unilaterais da Braskem S/A;

d) determinada instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar o valor total do dano ambiental a ser reparado pela Braskem S/A, descontando-se os valores já pagos, mas insuficientes;

e) determinado que os valores a serem pagos, sejam, em sua maioria, aplicados em programas de revitalização e reurbanização do espaço devastado pela Braskem S/A, criados e geridos por famílias atingidas no Estado de Alagoas pela exploração mineral da Braskem S/A;

f) determinado à ANM que apresente as fiscalizações da exploração de lavra pela Braskem S/A, de maneira que o TCU possa, dentro de sua competência, analisar a eficiência, operacionalidade e legalidade dos procedimentos;

g) determinado à ANM e à CPRM que apresentem ao TCU todas as medidas tomadas em decorrência da Portaria 20/2019 do MME; e

h) conduzida oitiva da Petrobrás S/A tendo em vista que, na época em que a concessão de lavra foi outorgada à Braskem S/A, a estatal era controladora da empresa mineradora, situação que se estendeu até o ano de 1995.

26. Requer que seja determinada medida cautelar de bloqueio parcial dos ativos da Braskem S/A, nos termos do art. 276 do RI-TCU, notadamente no que concerne às ações pertencentes à Novonor, impedindo, pelo menos até o julgamento final da representação, que haja transferência do controle acionário da Braskem S/A mediante venda de ações, ou qualquer outro expediente, sem a apuração total do *quantum* devido a título de reparação ambiental.



EXAME DE ADMISSIBILIDADE

27. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista parte da matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

28. Além disso, Senador da República possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 53, *caput*, da Lei 8.443/1992 e no inciso III, do art. 237, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

29. Ainda, conforme dispõe o art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois os fatos relatados, caso comprovados, poderiam, em tese, prejudicar o interesse público.

30. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME SUMÁRIO

31. No que tange à materialidade, a representação relata irregularidades já consumadas (danos socioambientais), mas que, de acordo com o representante, ainda seriam passíveis de adoção de providências complementares corretivas, inclusive financeiras. O acordo celebrado entre a Braskem e o MPF alcançou R\$ 1,430 bilhão de reais, evidenciando tratar-se de tema de significativa materialidade.

32. O risco advém do fato de que o valor a ser ressarcido pode, em tese, ser superior ao ativo da Braskem, conduzindo à insolvência da empresa e à impossibilidade de ressarcimento.

33. A relevância decorre do fato de as ocorrências relatadas terem afetado a população local, cabendo ao TCU, segundo o representante, a apuração do valor devido, tendo em vista a suposta insuficiência dos valores constantes dos acordos celebrados até o momento.

EXAME TÉCNICO

DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

34. O representante requer que seja determinada medida cautelar de bloqueio parcial dos ativos da Braskem S/A, nos termos do art. 276 do RI-TCU, notadamente no que concerne às ações pertencentes à Novonor, impedindo, pelo menos até o julgamento final da representação, a transferência do controle acionário da Braskem S/A mediante venda de ações, ou qualquer outro expediente, sem a apuração total do *quantum* devido a título de reparação ambiental.

35. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

36. Analisando os elementos apresentados pelo representante, verifica-se que não há, nos autos, os pressupostos acima mencionados, senão vejamos:

fumus boni iuris

37. Os acordos: foram conduzidos pelo Ministério Público Federal, no exercício de suas atribuições atinentes à defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade; firmados com a empresa responsável pelos danos ao meio ambiente (Braskem); e homologados por desembargadores federais

no pleno exercício de suas funções no âmbito do Poder Judiciário (peça 1, p. 22). O material colacionado demonstra a observância dos ritos processuais, sem caracterizar qualquer vício de forma.

38. No que concerne ao valor quantificado, o questionamento está adstrito a mera alegação sem que tenham sido colacionados elementos probatórios que demonstrassem que os valores são incompatíveis com os danos causados.

39. No que diz respeito à alegação de que não estariam claros os critérios e a metodologia utilizados pela MPF e pelo Juízo para o cálculo do *quantum* devido, consta do Acordo para extinção da ACP 0806577-74.2019.4.05.8000 o item “Valoração *prima facie* dos danos”, subdividido em: “aportes teóricos para a valoração do dano ambiental”, “metodologia a ser aplicada para a valoração do dano ambiental no caso concreto – contratação de equipe multidisciplinar e elaboração de plano de trabalho” e “critérios eleitos para servir como parâmetro para o caso concreto” (peça 1, p. 338-351).

40. Ademais, o Acordo para extinção da ACP 0806577-74.2019.4.05.8000 já abrange a possibilidade de eventual complementação do valor devido (Cláusula 52, §§3º e 4º, peça 1, p. 437):

Caso ocorra eventual revisão do mapa de linhas de Ações prioritárias – versão 4, divulgado pela Defesa Civil do município de Maceió em 11 de dezembro de 2020, com acréscimo significativo de áreas além das já previstas nos estudos próprios da Braskem (mapa indicado no anexo II) e o valor disponibilizado neste acordo, incluindo o valor de contingência disponível, não seja suficiente para adequação das medidas relacionadas às áreas desocupadas e medidas de mobilidade previstas nos subcapítulos II e III ao novo cenário, a Partes se reunirão para deliberar e negociar de boa-fé

A eventual ocorrência de eventos súbitos e graves decorrentes da não estabilização do fenômeno da subsidência relativos à extração de sal-gema e das cavidades, como a formação de *sinkhole*, ensejará a deliberação entre as Partes, com a negociação de boa-fé de eventuais medidas necessárias, razoáveis e tecnicamente recomendáveis a serem adotadas de comum acordo entre elas

41. Quanto à preocupação do representante relacionada à possibilidade de a Braskem não possuir ativos suficientes para custear eventual acréscimo do valor devido, o Acordo para extinguir a ACP 0806.577-74.2019.4.05.08000 previu o fornecimento de garantia (cláusula 84, peça 1, p. 446):

Como garantia deste acordo e do termo das liminares, a Braskem deverá apresentar garantia real sobre bem ou bens de sua propriedade no valor de R\$ 2,8 bilhões, livres e desembaraçados, em substituição à apólice de seguro garantia no valor de R\$ 1 (um) bilhão de reais apresentada nos autos da ACP

42. Para reforçar a proteção da sociedade, constam as cláusulas 85 e 86 também no Acordo para extinguir a ACP 0806.577-74.2019.4.05.08000 (peça 1, p. 446):

Na hipótese de ocorrência de situações supervenientes e excepcionais de extrema gravidade relativas ao fenômeno de subsidência decorrente da extração de sal-gema, não previstas no presente acordo e requeiram atuação emergencial, a Braskem será intimada formalmente para ofertar reforço de garantia, conforme ajuste entre as partes

Não observadas as cláusulas 84 e a cláusula 85, o Ministério Público Federal poderá adotar as medidas necessárias para a tutela dos direitos e interesses sobre os quais ora se convencionou

43. Apesar de a indisponibilidade de bens tenha sido aventada na peça inicial interposta pelo MPF na ACP 0806577-74.2019.4.05.09000 (peça 1, p. 361-375), tal medida findou não sendo contemplada no Acordo, podendo-se concluir que tanto o MPF quanto o Juízo entenderam que tal medida seria desnecessária diante das cláusulas protetivas acima mencionadas.

periculum in mora

44. Não se vislumbra necessidade de adotar providências adicionais quanto à eventual

alteração no controle acionário da Braskem, pois o MPF e o Poder Judiciário incluíram as seguintes cláusulas nos Acordos celebrados:

Cláusula 34 do Acordo para extinguir a ACP 0803662-52.2019.4.05.8000 (peça 1, p. 112)

A Braskem deverá comunicar imediatamente ao MPF a respeito de qualquer modificação relevante na situação da empresa, seja quanto à sua composição societária, seja quanto ao aumento do nível de endividamento considerando o momento da assinatura do termo de acordo para extinguir a ação civil pública socioambiental.

Parágrafo primeiro A comprovada modificação da situação financeira da Braskem que possa colocar em risco o adimplemento das obrigações assumidas neste Acordo deverá ser objeto de repactuação entre as partes.

Parágrafo segundo A eventual alteração do controle acionário da Braskem não afetará a validade do presente acordo, mantendo-se hígidas todas as obrigações ora pactuadas.

Cláusula 84, §§4º e 5º, do acordo para extinguir a ACP 0806.577-74.2019.4.05.08000 (peça 1, p. 446):

A comprovada modificação da situação financeira da Braskem que possa colocar em risco o adimplemento das obrigações assumidas neste Acordo e no termo das liminares ensejará o reforço da garantia.

O reforço referido no parágrafo quarto poderá ser de garantia real, mediante constituição de gravame, no mesmo ou em outros imóveis, livres e desembaraçados, fiança bancária ou seguro garantia, desde que em valor suficiente para cobrir as obrigações ainda não adimplidas e nos termos em que for acordado entre as Partes.

45. Neste contexto, opinamos de forma a indeferir a concessão da medida cautelar pleiteada pelo representante em virtude da ausência dos pressupostos para sua concessão (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*).

MÉRITO

46. Quanto ao mérito, entende-se que parte da demanda, embora legítima, não encontra seu foro mais adequado nesta Corte de Contas.

47. Não resta dúvida quanto à legitimidade do MPF para participar, opinar e celebrar acordos na qualidade de representante da sociedade nos casos que envolvam interesses difusos e coletivos, como é o caso das questões afetas ao meio ambiente (legitimidade ativa). A Braskem possui legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, tendo em vista que os danos causados decorreram de sua atividade de exploração de sal-gema no Estado de Alagoas por mais de quarenta anos (legitimidade passiva). Os acordos foram homologados no âmbito do Poder Judiciário pelos desembargadores competentes. Todos os trâmites formais foram fielmente observados.

48. Não caberia 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. A participação do MME, da ANM e do SGB na elaboração dos termos do acordo poderia ser útil, mas não constitui obrigação legal. Assim, o TCU não possui competência nem respaldo legal para atuar neste sentido. Caso se sintam prejudicados, competiria à União e/ou ao Estado de Alagoas pleitear tais demandas em sede recursal no âmbito judiciário.

49. No que se refere aos valores definidos nos acordos, a participação dos entes federais que detém competência para outorgar, fiscalizar e acompanhar a atividade mineral poderia contribuir para que a fixação do valor fosse o mais compatível possível com os prejuízos socioambientais gerados pela extração de sal-gema pela Braskem em Alagoas.

50. Contudo, deve-se reconhecer que há entidades privadas que possuem *expertise* semelhante, não cabendo presumir que o conhecimento necessário para tal quantificação constitua

monopólio dos entes públicos.

51. Nas demandas judiciais mais complexas e de alta materialidade, é comum a requisição de perícias técnicas (contábeis, financeiras, ambientais etc.) para auxiliar o juízo no processo de conhecimento e na quantificação dos danos. Para serem acordados junto ao MPF e homologados pela Justiça Federal de Alagoas, os cálculos dos acordos precisam ser elaborados com fundamentos técnicos e jurídicos adequados.

52. O acordo para extinção da ACP 0806.577-74.2019.4.05.8000 prevê a apresentação dos estudos ao MPF (vide, por exemplo, o §6º, cláusula 52, peça 1, p. 433), define o valor mais elevado nos casos em que haja mais de uma referência (vide, por exemplo, §1º da cláusula 63, peça 1, p. 440), e permite o acréscimo do valor atinente à reserva de contingência (§3º da cláusula 69, peça 1, p. 442).

53. Não compete ao TCU analisar se o valor constante dos acordos homologados por decisão judicial é compatível com os danos gerados pela exploração de sal-gema. A fixação de valor diverso (ainda que complementar), nos termos requeridos pelo representante, representaria interferência indevida da Corte de Contas em uma deliberação judicial já prolatada. A alteração do mérito de uma decisão judicial se faz por meio de recurso na via judicial e não por meio da atuação de uma instância administrativa. Portanto, dissentimos do entendimento de que caberia a instauração de TCE para calcular o valor do dano (ainda que de forma complementar).

54. Ademais, a utilização de perícias técnicas privadas assegura certa independência e autonomia na elaboração do laudo de avaliação do dano. Considerando-se que o MPF é autor da ação, o cálculo do valor do dano por entes federais poderia gerar questionamentos de parcialidade, ainda mais em um contexto em que tal quantificação seria elaborada por ente federal que integrou o polo passivo da demanda (ANM).

55. A destinação dos valores fixados nos pactos é matéria definida no próprio acordo, sendo oriundo de deliberação judicial ou de entendimento consensual entre as partes interessadas (peça 1, p. 437-441, 443-444, cláusulas 52; 53; 56-62; 64, §2º; 65; 70; e 73). Inclusive, consta nos acordos menção expressa a projetos de revitalização e reurbanização no Bairro Pinheiros e adjacências.

56. No que concerne à oitiva da Petrobras, entende-se que tal medida pouco acrescentaria à presente representação. De acordo com o representante, a Braskem teria sido controlada pela Petrobras até 1995. À época, vinte e oito anos atrás, não havia sido constatado qualquer problema de subsidência no Bairro Pinheiros e adjacências, objeto desta representação e dos acordos firmados pelo MPF e ora questionados. Assim, entende-se que tal medida seja desnecessária.

57. Pelo exposto, consideramos que, no mérito, a representação é improcedente quanto aos seguintes itens:

a) assegurar a competência constitucional da Corte de Contas para a reparação total dos danos ambientais causados à União pela Braskem S/A, em razão da exploração das jazidas de sal-gema em Alagoas por quarenta anos (art. 70 c/c os artigos 20, inciso IX, e 225 §2º CF/1988);

b) reconhecer a insuficiência dos valores e condições transigidos nos acordos celebrados nas ACPs 0803662-52.2019.4.05.8000 (sonar) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (socioambientais) relacionados aos danos ambientais decorrentes da exploração de sal-gema pela Braskem S/A;

c) reconhecer que a ausência da MME, ANM, AGU e CPRM na celebração dos acordos (até mesmo como intervenientes) foi prejudicial aos interesses da União, principalmente por terem sido celebrados com base em estudos unilaterais da Braskem S/A;

d) determinar instauração de Tomada de Contas Especial para apurar o valor total do dano ambiental a ser reparado pela Braskem S/A, descontando-se os valores já pagos, mas insuficientes;

e) determinar que os valores a serem pagos, sejam, em sua maioria, aplicados em programas de revitalização e reurbanização do espaço devastado pela Braskem S/A, criados e geridos por famílias atingidas no Estado de Alagoas pela exploração mineral da Braskem S/A; e

f) realizar oitiva da Petrobrás S/A tendo em vista que, na época em que a concessão de lavra foi outorgada à Braskem S/A, a estatal era controladora da empresa mineradora, situação que se estendeu até o ano de 1995.

58. Nos termos requeridos pelo ilustre representante, o acompanhamento da legalidade e eficiência dos atos a serem praticados pela ANM e pelo SGB na reparação dos danos ambientais decorrentes da exploração de sal-gema pela Braskem é de competência desta Corte de Contas no que tange à ANM (fiscalizações realizadas na exploração de lavra pela Braskem S/A, para se aferir a eficiência, operacionalidade e legalidade dos procedimentos); e à ANM e à CPRM (medidas tomadas em decorrência da Portaria 20/2019 do MME).

59. Contudo, tal acompanhamento já vem sendo realizado no âmbito dos acordos firmados, nos seguintes termos:

a) no Acordo para extinguir a ACP 0803662-52.2019.4.05.8000:

Considerando que o Termo de Acordo para extinguir a ação civil pública socioambiental (ACP 0806577-74.2019.4.05.8000) prevê, dentre outras obrigações, o compromisso de a Braskem “adotar as medidas necessárias à estabilização e ao monitoramento do fenômeno da subsidência, decorrente da extração de sal-gema, conforme exigido pela ANM (...)” (considerando 4, peça 1, p. 104)

Considerando que a Agência Nacional de Mineração - ANM, em resposta a ofício expedido pelo Ministério Público Federal, apresentou Nota técnica SEI 90/2021 – NPFAM/AL/GER-AL, no qual concordou com a medida de cimentação do poço M#36 e o tamponamento da superfície com a coluna de perfuração em seu interior, atualmente proposta, observando o licenciamento ambiental competente (considerando 5, peça 1, p. 105)

Sobrevindo modificação da recomendação técnica, esta deverá ser informada no prazo máximo de 10 (dez) dias ao MPF e aos órgãos licenciadores/reguladores, a partir do que adotará medidas necessária para obter a aprovação pertinente (Cláusula 6ª, peça 1, p. 106)

Para fins de manifestação prevista no parágrafo anterior, o MPF poderá ouvir as entidades e/ou órgãos com *expertise* no tema, para que se manifestem no prazo de até 30 (trinta) dias, bem como solicitar a dilação do prazo referido, caso se mostre necessário (Cláusula 29, §1º, peça 1, p. 111; e cláusula 95, §1º, peça 1, p. 448 do Acordo para extinção da ACP 0806.577-74.2019.4.05.8000)

b) no Capítulo I do Acordo para extinguir a ACP 0806.577-74.2019.4.05.8000 (sócio ambiental), consta menção expressa às atribuições que devem ser exercidas pela ANM e pelo SGB de forma ainda mais detalhada nas cláusulas: 3ª; 4ª; 6ª; 7ª, *caput* e §1º; 8ª (peça 1, p. 425); 9ª; 10ª; 11ª *caput* e § único; 12ª; 13ª *caput* e § único; 14ª (peça 1, p. 426); 15ª; 17ª, §único (peça 1, p. 427); 18ª, *caput* e § único; 19ª, *caput* e § único; 20ª; 21ª; 22ª (peça 1, p. 428).

60. Pesquisa no sistema de jurisprudência do TCU identificou menção expressa ao caso ora em exame. Trata-se do Acórdão 1.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, prolatado no âmbito do TC 018.919/2019-7 - Relatório de Auditoria com o objetivo de avaliar a gestão da entidade em relação ao acompanhamento e à fiscalização do processo de fechamento de mina, no âmbito da legislação minerária). Naquela oportunidade, concluiu a então Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM):

58. Em sua conclusão, o GT considera que 'após levantamento e avaliação da documentação apresentada pela empresa, acerca das ações para o Plano de Fechamento da Mina, foi observado que as mesmas foram ou estão sendo cumpridas dentro dos prazos previstos.

59. Pelo exposto, depreende-se que a ANM vem realizando, até o momento, o acompanhamento das providências adotadas pela Braskem para o fechamento da mina, assim como das medidas para desativação de cada frente de lavra a ser descomissionada pela empresa.

61. 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.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

62. No que se refere a processos conexos, pesquisa no sistema de jurisprudência do TCU identificou apenas o TC 018.919/2019-7 - Relatório de Auditoria com o objetivo de avaliar a gestão da entidade em relação ao acompanhamento e à fiscalização do processo de fechamento de mina, no âmbito da legislação minerária. O relatório que integra o Acórdão 1.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, concluiu pela adimplemento tempestivo e tecnicamente adequado das atribuições assumidas pela Braskem no âmbito dos acordos celebrados. Não se identificou contas ordinárias ou extraordinárias em andamento ou já julgadas.

CONCLUSÃO

63. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos art. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

64. No que tange ao requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

65. Os acordos firmados contemplam, dentre outros, partes com legitimidade para figurar no polos ativo e passivo da demanda, critérios e metodologia utilizados na definição do valor devido, garantia para o caso de inadimplemento das obrigações assumidas, possibilidade de incremento do valor devido e necessidade de comunicação sobre eventual alteração societária. Neste contexto, não há providências adicionais que devam ser tomadas por esta Corte de Contas.

66. Quanto aos pedidos do representante, entende-se que:

a) o Ministério Público da União possui competência para representar a União em demandas judiciais que digam respeito a questões de interesses difusos e coletivos, como é o caso das questões afetas ao meio ambiente. A eventual contestação dos termos e valores dos acordos encontra seu melhor foro no âmbito judiciário, por extrapolar as competências constitucionais do TCU;

b) não cabe ao TCU questionar, em âmbito administrativo, a suficiência dos valores e condições transgidos nos acordos judiciais celebrados nas ACPs 0803662-52.2019.4.05.8000 (ACP sonar) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP danos socioambientais) relacionados aos danos ambientais causados pela exploração das jazidas de sal-gema pela empresa Braskem S/A;

c) a ausência do MME, ANM, AGU e CPRM na celebração dos acordos (até mesmo como intervenientes) evidencia que parte dos meios disponíveis para dimensionar o dano não foi efetivamente utilizada pela União. Inobstante tal consideração, trata-se de mera possibilidade, despida de amparo legal, não competindo a esta Corte de Contas exigir tal participação;

d) não compete ao TCU discutir os valores fixados por meio de decisão judicial, nem

mesmo de forma a complementá-lo por meio de deliberação administrativa. Assim, não cabe a instauração de Tomada de Contas Especial;

e) a destinação dos valores a serem pagos encontra-se definida no âmbito dos acordos, seja por decisão judicial seja por consenso entre as partes interessadas;

f) não cabe a oitiva da Petrobrás S/A tendo em vista que, na época em que a Braskem era sua subsidiária, não havia sido constatada qualquer problema de subsidência; e

g) O TCU não tem competência legal nem técnica para apuração de dano ambiental.

67. Por outro lado, corroboramos o entendimento do representante quanto à possibilidade de atuação do TCU no que tange:

a) ao exame das fiscalizações realizadas pela ANM na exploração de lavra pela Braskem S/A, de maneira a aferir a eficiência, operacionalidade e legalidade dos procedimentos; e

b) à apresentação pela ANM e pela CPRM de todas as medidas tomadas em decorrência da Portaria 20/2019 do MME.

68. Contudo, os termos dos acordos celebrados contemplam as medidas que competem à ANM e à CPRM no que tange ao monitoramento das obrigações assumidas pela Braskem na reparação dos danos. Assim, a adoção das providências pela Braskem e o seu monitoramento pela ANM e pelo SGB estão sendo supervisionadas pelo MPF, havendo previsão expressa de que órgãos e entidades da Administração com *expertise* no tema poderão ser demandados, caso o MPF entenda necessário (Cláusula 29, §1º, peça 1, p. 111; e cláusula 95, §1º, peça 1, p. 448 do Acordo para extinção da ACP 0806.577-74.2019.4.05.8000).

69. Ademais, pesquisa no sistema de jurisprudência do TCU identificou que a Braskem vem adimplindo suas atribuições na reparação dos danos, nos termos descritos no item II.5 - O fechamento de Mina Prematuro – caso Braskem/Maceió/AL (vide itens 58 e 59 do relatório que integra o Acórdão 1.193/2020-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes).

70. Constatando-se que o monitoramento será conduzido pelo MPF, com eventual auxílio de órgãos e entidades especializados no tema e que a jurisprudência do TCU identificou que as obrigações assumidas pela Braskem estavam sendo adimplidas a contento e tempestivamente, entende-se que não há providências adicionais a serem adotadas por esta Corte de Contas no momento.

71. Ressalte-se, ainda, que; a exploração de sal-gema na área afetada encontra-se paralisada (cláusulas 3ª, 4ª, 9ª a 11ª e 13ª, do Acordo para extinguir os recursos de apelação do MPF, Braskem, e IMA/AL, peça 1, p. 106-108).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

72. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal; e no art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução-TCU 259/2014, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o requerimento de medida cautelar, *inaudita altera pars*, formulado pelo Senador da República, Renan Calheiros, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida;



c) informar do acórdão que vier a ser proferido ao representante, Senador Renan Calheiros, à Agência Nacional de Mineração (ANM), ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Serviço Geológico Brasileiro (SGB), à Braskem S/A e ao Ministério Público Federal (MPF), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

d) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal.

AudPetróleo, em 19 de maio de 2023.

(Assinado eletronicamente)

Eduardo Martins Filho

AUFC – Mat. 4.206-4