



Número: **1039887-42.2019.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **6ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 17 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA**

Última distribuição : **25/11/2019**

Valor da causa: **R\$ 2.140.000.000,00**

Processo referência: **1015425-06.2019.4.01.3400**

Assuntos: **Dano Ambiental, Antecipação de Tutela / Tutela Específica, Revogação/Concessão de Licença Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado
VALE S.A. (AGRAVANTE)		GUILHERME SILVEIRA COELHO (ADVOGADO)
SORAYA VIEIRA THRONICKE (AGRAVADO)		
CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA-CADE (AGRAVADO)		

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
35889 522	05/12/2019 12:02	Decisão	Decisão



Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. 17 - DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA

PROCESSO: 1039887-42.2019.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1015425-06.2019.4.01.3400

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: VALE S.A.

Advogado do(a) AGRAVANTE: GUILHERME SILVEIRA COELHO - DF33133-A

AGRAVADO: SORAYA VIEIRA THRONICKE, CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA-CADE

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto por VALE S/A de decisão proferida pelo Juízo Federal da 5ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Popular n. 1015425-06.2019.4.01.3400, proposta pela Senadora SORAYA VIEIRA THRONICKE, pela qual condicionou “a aprovação da compra da mineradora FERROUS [RESOURCES LIMITED] pela mineradora VALE S/A à APRESENTAÇÃO da *compliance* ambiental pela VALE S/A, que deverá ser aprovada pela UNIÃO, devendo a AGU comandar o procedimento de aprovação e que poderá, ao seu critério, contar com a colaboração e com a participação interdisciplinar de vários órgãos de atuação ou de outros entes políticos. Sendo também facultada a participação da parte autora, uma vez que com a interposição da ação popular, representa o interesse coletivo da sociedade legitimado pelo cidadão”.

Decidiu-se, também, que: a) “até a aprovação da *compliance* ambiental da VALE S/A, não será possível a mineradora efetivar nenhuma medida de aquisição da FERROUS. Se em 30 dias a VALE S/A não apresentar ao juízo documentos que demonstrem que está organizando a implantação da sua *compliance* ambiental, nos moldes internacionais, ou está contratando empresa para tal finalidade, a aquisição será de plano anulada”; b) “a mineradora VALE S/A deverá realizar tratativas diretamente com a União, através da AGU, para fins de cumprir a decisão”.

Relata a magistrada:

Ação popular volta-se contra a decisão do CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE que autorizou a aquisição da FERROUS pela VALE, ampliando a atuação desta no país, sem que fossem analisadas questões estruturais da VALE, se estaria a cumprir as suas obrigações como empresa no país. Pondera que a VALE possui ativos de minério de ferro na cidade de Brumadinho (MG) e região, após os rompimentos das barragens de Brumadinho e Mariana num espaço de um pouco mais de 03 (três) anos, com centenas de mortes, bilhões de reais em prejuízos materiais, e uma perda ambiental e social inestimável.



A autora aduz que a VALE informou ao mercado, em 06/12/2018, que adquiriu a segunda FERROUS e seus ativos em território brasileiro por cerca de US\$ 550.000.000,00 (quinhentos e cinquenta milhões de dólares, ou R\$ 2.140.000.000,00 (dois bilhões, cento e quarenta milhões de reais⁵, incluindo dívidas. Afirma que a FERROUS é uma sociedade que detém, indiretamente, certos ativos de minério de ferro localizados no Brasil, através de suas subsidiárias, cita, Mineração Jacuípe S.A, Empresa de Mineração Esperança S.A, Ferrous Resources do Brasil S.A, cujos ativos foram avaliados na aquisição em R\$ 2.140.000.000,00 (dois bilhões, cento e quarenta milhões de reais).

Entende que a VALE foi um péssimo negócio para Brumadinho. Pondera que, no ano de 2018, o Município arrecadou, a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), a quantia de R\$ 62.460.000,00 (sessenta e dois milhões, quatrocentos e sessenta mil reais). Afirma que este valor é uma fração ínfima do valor necessário para recuperar o ambiente socioeconômico de Brumadinho e região, que foi devastado pelo sinistro. Pondera que não pode o CADE aprovar um ato de concentração que permitirá à VALE expandir a sua participação no mercado local de minério de ferro, sendo que Brumadinho teve a sua economia devastada pela incúria da empresa Requerida.

Refuta o parecer do CADE nº 8/2019/CGAA3/SGA1/SG/CADE, alega que a autarquia CADE analisou o ato de concentração e entendeu que a aquisição da FERROUS pela VALE não traria qualquer ofensa à concorrência entre os mercados atingidos pelas partes (compradora, vendedora e concorrentes). Contudo, rechaça tal ilação, pois alega que o ato do CADE foi falho, uma vez que não ponderou e nem analisou o impacto ambiental com efeitos econômico-concorrenciais nefastos nas comunidades atingidas pelos sinistros causados, diante dos rompimentos das barragens de Mariana e de Brumadinho.

Aos olhos da autora, a análise técnica do impacto concorrencial e econômico realizada pelo CADE não pode ser efetuada considerando apenas as partes envolvidas no ato de concentração e os concorrentes que se manifestaram perante o CADE, mas de acordo com as particularidades especialíssimas do caso concreto, e deve ser avaliado o impacto concorrencial nas comunidades atingidas, de acordo com o cenário de terra arrasada causado pela VALE em Brumadinho e região, a mesma localidade onde se encontram as minas adquiridas da FERROUS.

Assim, entende que não pode o CADE admitir a aquisição pela VALE de ampliação de mais minas de ferro no Brasil, sem que sejam previamente garantidas salvaguardas de segurança ambiental e de recuperação da infraestrutura econômica da cidade e região de Brumadinho, sob pena de se perpetuar um descalabro que causou um imenso desequilíbrio concorrencial que atingiu todo agente econômico de Brumadinho e região que se viram, por culpa exclusiva da VALE, desprovidos da infraestrutura pública e privada existente antes do sinistro.

Quanto às alegações da autora, refuta a Autarquia Federal. O CADE relata que, de fato, não analisou as questões estruturais apontadas pela autora para o ato da aquisição da VALE pela FERROUS, entende que, por não ser da sua atribuição, não deve ponderar se as empresas que desejam expandir a sua atividade cumprem ou não a sua função social. No caso, entende que se não compete ao CADE exigir condutas da VALE afetas ao compliance ambiental, diante dos desabamentos das barreiras e as consequências nefastas advindas, não deve ponderar tais questões na sua análise antitruste, para fins de entender que a VALE pode ou não ampliar e adquirir mais empresas no mercado nacional.

Pondera o CADE que: a) a proteção do meio ambiente, a exploração dos recursos minerais ou a gestão dos recursos hídricos são matérias que não foram disciplinadas, nem mencionadas em nenhum dos 128 (cento e vinte e oito) artigos da Lei nº 12.529/2011; b) a única referência à função social da propriedade em toda a Lei Antitruste, encontra-se no art. 1º da Lei nº 12.529/2011. Contudo, assevera que o princípio da função social da



propriedade, para os fins da legislação antitruste, reforça apenas a ação limitadora que a proteção da livre concorrência exerce sobre a livre iniciativa; c) o Poder Judiciário não pode analisar as decisões administrativas que profere no seu âmbito de atividade, entende que é mérito administrativo.

Liminar parcialmente concedida pelo juízo, determinando que “Diante da relevância da casuística, independente da COMPLIANCE a ser apresentado pela VALE, intime-se a Agência Nacional de Mineração, para comparecimento em audiência do especialista na análise de estruturação e solidez de barreiras mineradoras no país, a fim de relatar como estão as demais barreiras de domínio da VALE no Brasil, e se a VALE está a cumprir as obrigações impositivas, porventura, determinadas pela ANM”.

Realizada audiência de instrução e conciliação a VALE informou que estava a realizar vários acordos judiciais, mas informou que não possuía uma estrutura de compliance ambiental no âmbito da sua organização no Brasil. A VALE não acatou a proposta do juízo para que fosse apresentada a sua compliance ambiental, nos moldes internacionais.

Após, intimados pelo juízo o Advogado Geral da União e o Controlador Geral da CGU para se manifestarem sobre a questão afeta à compliance da VALE, a CGU se esquivou da atribuição. A AGU, de forma muito genérica, informou que se a VALE realizasse a compliance ou contratasse empresa para organizá-la, poderia cooperar para a análise da conformidade.

A mineradora VALE acosta documentos relacionados a alguns acordos judiciais que vem realizando.

E assim fundamenta a decisão agravada: a) “o objeto desta lide proposta em ação popular consiste no pedido mediato para que a VALE apenas adquira a FERROUS caso demonstre que está a cumprir a sua função social, diante dos desastres de Brumadinho”; b) “em que pese alguns pedidos exemplificativos imediatos já estarem sendo alvo de ações judiciais, o escopo do objeto da lide é o pedido mediato: para que a VALE não se expanda no país, adquirindo no caso a FERROUS, sem que observe a sua função social”; c) “a Vale não possui uma estrutura preventiva global, apenas, a partir dos 02 desastres ambientais consecutivos, passou a adotar alguns procedimentos mais estruturantes. Contudo, a política de governança e de *compliance* ainda não está implantada no âmbito de atuação da VALE no Brasil, embora passe impressão distinta à opinião pública em propaganda noticiada”; d) “na contestação apresentada pelo CADE, resta evidente que a autarquia antitruste relegou a segundo plano o princípio da função social da propriedade”; e) “no PARECER Nº 8/2019/CGAA3/SGA1/SG/CADE a autarquia aprovou a aquisição da FERROUS pela VALE sem restrições, mesmo sem tomar conhecimento de se a VALE apresentou qualquer plano de *compliance* às autoridades que atuam monitorando e regulamentando a atividade empresária da VALE. O CADE firmou premissa, ao ver deste juízo, equivocada, pois proferiu análise aquém da que o caso exigiria, haja vista que a técnica antitruste não é vetorial isolada, deve interagir com os demais atores do sistema que regulamentam a atividade empresária”; f) “diante da questão estrutural de duas barragens rompidas no Brasil da empresa VALE, em pouquíssimo tempo, é defeso o CADE nada ponderar quanto a tais questões, na sua análise de aprovação da aquisição e ampliação da VALE. Permitir a expansão da empresa VALE no país, após tais desastres, com inúmeros óbitos, sem ao menos obter e ponderar informações das instituições de administração de polícia e regulamentar, para fins de constatar se VALE está a cumprir a sua função social, em vista a todos os fatos evidentes, é um ilícito reprovável”; g) “é evidente que não é da atribuição do CADE definir tais políticas de *compliance* ambiental e reparadora. Por outro lado, a interdisciplinariedade do Direito não pode ser desprezada, em casos com desse jaez. Careceu o ato do CADE tal interação. O CADE deveria ter diligenciado, inicialmente, a obtenção de informações junto às correlatas instituições públicas, a fim de que elas atestassem se a VALE está a cumprir o seu dever de empresa que respeita função social, dentro do ambiente de mineração do Brasil. Em especial, como a VALE está a agir frente às suas demais mineradoras, para que tais fatos jurígenos ocorridos em Mariana e em Brumadinho não venham a se repetir”; h) “o CADE deu ao texto de lei frio ênfase maior do que



as normas jurídicas Constitucionais do Direito Econômico, que dão primazia ao princípio da função social da propriedade, bem como salvaguarda o meio ambiente, para fins de exploração econômica equilibrada”; i) “a VALE atua EXPLORANDO BEM PÚBLICO, através de outorga da concessão de lavras, Lei 6567/79. Nesta qualidade, como concessionária de uso de bem público na atividade de mineração do país, é agente público em sentido amplo, *longa manus* do Estado, e por esta qualidade, deve se adequar mais do que qualquer outra empresa às boas práticas de governança”; j) “a *compliance* ambiental guarda estreita correlação com o ‘princípio ambiental da prevenção’, art. 225 da Constituição Federal”.

É o relatório. Decido.

O Ministério Público Federal, em primeiro grau de jurisdição, opinou (ID 78434614):

a) pela revogação da liminar em razão do reconhecimento da judicialização prévia do Compliance da Vale pelo Ministério Público de Minas Gerais e diante das iniciativas de diversos órgãos públicos que compreendem as esferas ambiental, indenizatória e reparadora, não só quanto à barragem de Brumadinho, mas todas da região coincidente com as minas adquiridas da Ferrous. Ainda, pelo reconhecimento da regular aprovação do ato de concentração no Processo nº 08700.007101/2018-63 e incompetência do CADE para analisar aspectos estranhos à concorrência, como, in casu, as medidas sociais e ambientais mencionadas na ação popular;

b) subsidiariamente, caso seja dado prosseguimento na análise do Compliance da Vale, que o instrumento aprovado não passe a integrar a decisão de aprovação do Ato de Concentração do CADE, tendo em vista a impertinência da fiscalização pelo CADE para consecução do adimplemento das obrigações indenizatórias e reparadoras pela Vale, adotando-se meios de execução coordenada com os juízos estaduais dos artigos 68, 69, inciso IV e § 2º, inciso VII do CPC.

O *parquet* considera que: a) “a decisão da 5ª Vara Federal de Brasília implica [...] judicialização do gerenciamento de riscos da atividade empresária da mineradora Vale ao determinar a realização de audiência para aprovação de *Compliance* ambiental, indenizatória e reparadora, nas diversas esferas públicas relacionadas ao objeto da lide, bem como em relação a todas as barragens de propriedade da Vale na região das minas adquiridas da Ferrous”; b) “as medidas de responsabilização e reparadoras cível e ambiental já estão tratadas judicialmente em demandas do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG em prol dos mesmos beneficiários que seriam afetados pelo *Compliance* sugerido por esse juízo”; c) “o *parquet* estadual vem requerendo a adoção pela Vale de medidas para garantia das barragens, bem como o acatamento de valores em dinheiro para diversas medidas emergenciais para cessação e reparação de danos. A atuação, em relação ao desastre, foi estruturada em defesa das vítimas, do meio ambiente, da fauna, do patrimônio cultural, dos recursos hídricos e das comunidades atingidas pelo desastre”; d) “foi criada uma força-tarefa no âmbito do MPMG com atuação judicial e extrajudicial em vários municípios do Estado de Minas Gerais onde existam riscos ocasionados pela atividade de mineração da Vale para acompanhar a situação de cerca de 25 minas, com mais de 100 estruturas”; e) “no tocante ao desastre de Brumadinho, a Justiça Estadual de Minas Gerais já bloqueou em torno de R\$ 16 bilhões da mineradora para reparação de danos ao meio ambiente e às comunidades atingidas”; f) “após pedido cautelar do MPMG, a justiça determinou o bloqueio de R\$ 5 bilhões da Vale para garantir a adoção de medidas emergenciais e a reparação de danos ambientais”; g) “em março, foi ajuizada a ação principal socioambiental que requer a garantia mínima de R\$ 50 bilhões para reparação ambiental. Dentre outros pedidos, exigiu que a mineradora apresente a condição de estabilidade das estruturas e revise os fatores de segurança das barragens. Ainda é pedido que a Vale seja condenada a prevenir novos danos ambientais e a reparar integralmente os danos socioambientais provocados”; h) “na sequência, foi proposta a ACP principal para reparação integral dos danos socioeconômicos causados pela tragédia. A causa de pedir, conforme descrito na inicial, é composta não só pelos fatos do desastre mas por



todas as consequências humanas, ambientais, sociais, econômicas, individuais e coletivas. Nessa ação é requerido o valor mínimo de R\$ 50 bilhões, antecipação de indenização de R\$ 30 mil aos atingidos e fornecimento de água e recursos para garantir a subsistência digna”; i) “após o rompimento da Barragem de Brumadinho, comprovada a ineficiência das medidas de gestão de riscos adotadas pela Vale, o MPMG requisitou informações detalhadas quanto as estruturas da Zona de Atenção – ALARP ZONE, ou seja, aquelas com alto risco de rompimento”; j) “a Vale indicou dentre as 57 barragens de sua responsabilidade na região, que 12 estavam no conceito de ALARP ZONE (incluindo as 2 de Brumadinho que romperam). Diante dessa informação, foi proposta uma ampla Ação Civil Pública para adoção pela Vale de todas as providências necessárias para garantir a estabilidade das barragens sob sua responsabilidade, além de garantir a vida e segurança das pessoas e de animais que possam ser atingidos em caso de rompimento de alguma de suas estruturas. Além disso, requereu o fornecimento ao Poder Público de informações atualizadas e confiáveis sobre a situação das estruturas sob sua responsabilidade”; k) “nessa ACP relacionada as barragens em ALARP ZONE foi indeferido o bloqueio de R\$ 120 milhões (R\$ 10 milhões para cada estrutura minerária) para custear contratação de auditoria externa, no entanto o juiz consignou a possibilidade do bloqueio caso as auditorias não sejam efetuadas”; l) “além dessas medidas judiciais no âmbito da força tarefa e outras relacionadas às barragens classificadas como na zona de atenção, o MPMG ajuizou outras Ações Cíveis Públicas, com trâmite nas Comarcas de Ouro Preto, Itabira, Santa Bárbara, Barão de Cocais, Nova Lima, Sabará e Itabirito, objetivando especificamente para a adoção de providências de cunho concreto, relativas ao risco iminente do rompimento das estruturas minerárias, como fixação de medidas de alerta e rotas de fuga, planos de preservação e salvamento de animais e bens de patrimônio histórico e cultural”; m) “para evitar decisões conflitantes ou contraditórias, à luz do que dispõe o art. 21, da Lei 7.347/85, c/c art. 93, inciso II, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), e art. 55, §3º, do CPC, foi considerada prevento o juízo da 6ª Vara da Fazenda da Comarca de Belo Horizonte para análise das ações ajuizadas para buscar reparação de danos ambientais e socioeconômicos”; n) “para evitar entendimentos divergentes e o risco de execução dúplice, deve ser reconhecida a existência a semelhança entre as ações do MPMG e a presente ação popular, principalmente no tocante ao pretendido *Compliance*”; o) “o objeto das 3 principais ações do MPMG somado aos das outras ações específicas em relação a cada barragem da Vale extrapolam as pretensões descritas para a análise do *Compliance* da Vale”; p) “o encaminhamento de solução via aprovação de instrumento composto de novas obrigações à VALE diferente das impostas em decisões judiciais nas Comarcas do Estado de Minas Gerais traria o risco de uma futura execução descoordenada e dúplice em face da empresa ré”; q) “uma nova decisão a respeito de questões já judicializadas com base em proposta de *Compliance* a ser apresentada pela Vale dificulta a cognição e gerenciamento de riscos das atividades minerárias da empresa, com a conseqüente protelação do desfecho das ações judiciais que já tratam do assunto”; r) “essa provável divergência de entendimentos judiciais só poderia interessar à Vale como estratégia processual para postergar os custos de uma solução efetiva”; s) “do ponto de vista financeiro, revela-se desproporcional a imputação à Vale do ônus de arcar com todas as obrigações financeiras do *Compliance* para só então ponderar se a empresa pode avançar com suas escolhas de mercado, mesmo que essas não comprometam o provisionamento para liquidação dos valores devidos na prevenção e reparação de danos em decorrência das atividades da mineradora”; t) “a esse respeito, a Vale informou ao mercado que adquiriu a Ferrous e seus ativos no território brasileiro por cerca R\$ 2 bilhões, em contrapartida o valor estimado necessário para o cumprimento das obrigações semelhantes ao do *Compliance* é de no mínimo R\$ 100 bilhões, considerando somente os pedidos das 2 principais ações descritas do MPMG, para reparação de danos ambientais e socioeconômicos”; u) “a aprovação do *Compliance* e a delegação da fiscalização ao CADE só contribui para um cenário de postergação e insegurança jurídica”.

Na dicção do parecer do Ministério Público Federal, em primeiro grau, o objeto das ações em curso na Justiça do Estado de Minas Gerais é mais amplo e inclui as providências determinadas da decisão agravada. Na compreensão do *parquet* federal, a decisão agravada pode acarretar tumulto e atraso no cumprimento das decisões proferidas na Justiça Estadual.



Além disso, não há risco de irreversibilidade na hipótese de deferimento do pedido efeito suspensivo. A anulação do ato do CADE tem (terá) efeitos retroativos. Não se vislumbra qualquer risco à eficácia da sentença que, eventualmente, houver-se pela procedência do pedido.

Diante disso, defiro o pedido de efeito suspensivo.

Comunique-se.

Proceda-se na forma do art. 1.019, III, do Código de Processo Civil.

Oferecida resposta ou decorrido o prazo, vista ao MPF (PRR – 1ª Região).

Brasília, data da assinatura eletrônica.

Juiz Federal **CÉSAR JATAHY FONSECA**

Relator Convocado

