

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.105  
ALAGOAS**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**INTDO.(A/S)** : **BRASKEM S/A**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ ALBERTO BETTIOL E OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **MUNICÍPIO DE MACEIÓ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**  
**INTDO.(A/S)** : **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS**

**DECISÃO**

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CLAÚSULAS DE ACORDOS EXTRAJUDICIAIS FIRMADOS ENTRE A BRASKEM S/A E O PODER PÚBLICO, HOMOLOGADOS NA TERCEIRA VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE ALAGOAS, NOS PROCESSOS NS. 0803836-61.2019.4.05.8000, 0806577-74.2019.4.05.8000 E 0812904-30.2022.4.05.8000. ALEGADAS CLAÚSULAS QUE CONFERIRIAM QUITAÇÃO AO POLUIDOR PELOS DANOS CAUSADOS PELA ATIVIDADE DE MINERAÇÃO E AUTORIZARIAM A AQUISIÇÃO DE*

PROPRIEDADE E A EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DA ÁREA AFETADA PELO POLUIDOR. INADEQUAÇÃO DA ARGUIÇÃO PARA IMPUGNAR DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. DESATENDIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Relatório

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem requerimento de medida cautelar, ajuizada em 14.12.2023 pelo Governador de Alagoas, contra os *“acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos dos processos n. 0803836-61.2019.4.05.8000 (‘ACP dos Moradores’), 0806577-74.2019.4.05.8000 (‘ACP Sociambiental’) e 0812904-30.2022.4.05.8000 (‘Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal’), especificamente contra: a) as cláusulas que conferem ampla, geral e irrestrita quitação ao poluidor pelos danos causados pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL; b) as cláusulas que autorizam a aquisição da propriedade e a exploração econômica da área afetada pelo poluidor”*.

Alega-se ofensa ao *“pacto federativo, a boa-fé objetiva, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o pluralismo político, a participação democrática, o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, a isonomia, o devido processo legal substantivo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de reparação dos danos causados pela mineração”* (fl. 2, e-doc. 1).

2. Questionam-se na presente arguição:

*“a) Cláusulas ns. 14, 17, 35 e 41 do ‘Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco’ firmado na ação civil*

*pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000 ('ACP dos Moradores');*

*b) Cláusula n. 54, caput e § 2º da cláusula n. 58, caput e §§ 1º a 6º da cláusula n. 69, caput e § 1º da cláusula n. 81, e caput e §§1º a 4º da cláusula n. 95 do 'Termo de Acordo para Extinção da ação civil pública socioambiental' e decisão homologatória no processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000;*

*c) Cláusulas ns. 1.1 e 7.1 do 'Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais)' e decisão homologatória no processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000;*

*d) Cláusulas ns. 8ª e 9ª do 'Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais)' e decisão homologatória no processo n. 0812904-30.2022.4.05.8000;*

*e) Outras cláusulas que disponham sobre quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo;*

*f) Outras cláusulas que disponham sobre autorização de transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;*

*g) Cláusulas de acordos celebrados visando a indenização de vítimas nos quais se permitem a transferência da propriedade de imóveis, públicos ou particulares, à BRASKEM, como medida compensatória de eventual indenização paga às vítimas".*

**3.** Nas cláusulas ns. 14, 17, 35 e 41 do "Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco" firmado nos autos da Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000 ("ACP dos Moradores"), impugnadas nesta arguição, se estabelecem:

*"CLÁUSULA 14ª Os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à BRASKEM, quando transferível.*

*CLAUSULA 17ª. Se os moradores, o proprietário ou o titular dos direitos de domínio sobre o imóvel optarem pelo recebimento do*

*Valor Único, esse montante será considerado o pagamento integral por todos os prejuízos sofridos por esses proprietários e moradores, inclusive danos morais e materiais, e não haverá o pagamento de qualquer outro valor, seja a que título for.*

*CLÁUSULA 35ª. Na hipótese de restar demonstrada a responsabilidade da BRASKEM pelos prejuízos decorrentes dos impactos BPM, os pagamentos feitos aos moradores e demais pessoas com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos materiais e morais sofridos por esses proprietários e moradores, que não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ACP nº 0803836-61.2019.4.05.8000.*

*CLÁUSULA 41ª. Sob pena de recebimento em duplicidade, os proprietários e moradores indenizados em decorrência e na forma prevista neste TERMO não serão alcançados por eventual e futura sentença de procedência dos pedidos indenizatórios formulados na ação civil pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000, considerando-se os valores recebidos com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos como quitação integral por todos os prejuízos sofridos por esses moradores”.*

**4.** Consta na cláusula 54, *caput* e § 2º da cláusula 58, *caput* e §§ 1º, 2º, 5º e 6º da cláusula 69, *caput* e § 1º da cláusula 81, e *caput* e §§ 1º a 4º da cláusula 95 do “*Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental*” referente à decisão homologatória proferida na Ação Civil Pública n. 0806577-74.2019.4.05.8000:

*“CLÁUSULA 54. A BRASKEM e o Município de Maceió tratarão sobre os termos da adesão ao presente Acordo, inclusive sobre a quitação em relação aos danos materiais e extra patrimoniais decorrentes e/ou relacionados ao fenômeno de subsidência ocorrido na área identificada no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020.*

*CLÁUSULA 58. A execução das intervenções sócio urbanísticas nas áreas desocupadas conforme diretrizes acima serão realizadas pela BRASKEM. (...)*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. A BRASKEM compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió - AL.*

*CLAUSULA 69. A BRASKEM indenizará os danos sociais e danos morais coletivos relativos ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes no montante de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais).*

*PARÁGRAFO PRIMEIRO. O desembolso do valor referido no caput será feito mediante depósito em conta judicial específica vinculada aos autos da ACP, nos termos do art. 5º da Resolução nº 179, de 2017, do CNMP, em 5 parcelas anuais, a serem pagas em 30 de janeiro de cada ano, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) cada uma.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. O MPF e o MPE, a partir do depósito integral do montante referido no caput, conferem ampla, geral e irrestrita quitação em relação aos danos pleiteados na ACP e quaisquer outros danos sociais e danos morais coletivos relacionados ao objeto deste Acordo.*

*PARÁGRAFO QUINTO. Entende-se por danos sociais associados aos danos ambientais relacionados ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes a privação da coletividade de usufruir economicamente o bem ambiental afetado até que este seja reposto à situação de equilíbrio anterior (lucro cessante ambiental).*

*PARÁGRAFO SEXTO. Entende-se por dano moral coletivo o sofrimento da coletividade diante do fenômeno de subsidência em curso e deles decorrentes, além da perda imposta em razão de ofensa aos seguintes direitos transindividuais: a) Direito à integridade*

*psíquica; b) Direito à dignidade humana (autonomia); c) Direito à moradia e ao sossego; d) Direito à propriedade; e) Direito à liberdade de locomoção (ir e vir); f) Direito à saúde pessoal. g) Direito à saúde pública; h) Direito à contemplação do meio ambiente natural; i) Direito à tranquilidade, à paz e ao bem-estar; j) Direito à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial); l) Direito às infraestruturas públicas; m) Direito ao meio ambiente saudável; n) Direito à felicidade; o) Direito à segurança, p) Direito ao lazer; q) Direitos da personalidade, r) Direito à identidade cultural (modos de fazer e viver), s) Direito à educação, t) Direito a livre iniciativa e ao emprego; u) Direito a informação e aos valores históricos.*

*CLÁUSULA 81. Por força das composições celebradas e a fim de evitar decisões conflitantes, as Partes obrigam-se a peticionar, Isolada ou conjuntamente, e requerer a extinção da ACP, recursos, incidentes processuais e inquéritos civis relacionados ao objeto do presente Acordo e no que atinentes às Partes subscritoras do Acordo. Referidas petições serão protocoladas após a homologação judicial deste Acordo.*

*PARÁGRAFO PRIMEIRO. O MPF e o MPE deverão, nos autos das demais ações que envolvam direitos difusos e, constatado que o objeto está contido neste Acordo e no Termo das Liminares, peticionar para fazer prevalecer as Cláusulas e obrigações ora pactuadas.*

*CLÁUSULA 95. Para fins de quitação das obrigações pactuadas neste Acordo, caberá à BRASKEM informar ao MPF a respeito do cumprimento das obrigações, com as respectivas evidências, incluindo relatório circunstanciado, para manifestação em até 120 (cento e vinte) dias. Em casos em que a própria obrigação consistir em apresentação de estudos, dispensa-se a apresentação do relatório circunstanciado de atividades.*

*PARÁGRAFO PRIMEIRO. Para fins da manifestação prevista no caput, o MPF poderá ouvir as entidades e/ou órgãos públicos com expertise no tema, bem como solicitar a dilação do prazo referido, caso se mostre necessário.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Findos estes prazos sem manifestação do MPF, se terá por cumprida a obrigação.*

*PARÁGRAFO TERCEIRO. Observado o que disciplinado nos parágrafos acima, o MPF outorgará quitação por obrigação cumprida.*

*PARÁGRAFO QUARTO. Cumpridas todas as obrigações, nos termos que disciplinado acima, o MPF outorgará a quitação ampla e irrestrita em relação ao objeto deste Acordo”.*

5. Nas cláusulas ns. 1.1 e 7.1 do “*Termo de Adesão Parcial*” do Município de Maceió/AL ao “*Acordo Socioambiental*”, constante na decisão homologatória no processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000, se dispõem:

*“OBJETO 1.1. O presente Termo de Adesão Parcial tem por objeto: a adesão do Município aos termos do Acordo Socioambiental, considerando a construção de consenso entre as Partes acerca, exclusivamente, dos seguintes pontos:*

*(i) do universo de projetos adequados e suficientes para mitigar os impactos da desocupação da área afetada, decorrente de determinação das autoridades públicas competentes, sobre a mobilidade urbana; e*

*(ii) da quitação de todo e qualquer dano relacionado à mobilidade urbana conforme disposto na Cláusula 7,1 do presente instrumento e observado o disposto nas Cláusulas 3.1.1 e 3.1.2. 7.*

#### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

*7.1. Observadas as condições previstas nos itens (i) e (ii) abaixo, o Município, neste ato, confere plena, rasa, geral, irrevogável e irretratável quitação à BRASKEM com relação a todo e qualquer dano em mobilidade urbana eventualmente suportado, direta ou indiretamente, pelo Município, em todo o seu território, relacionados ao fenômeno da subsidência e conseqüente desocupação ocorrida na área identificada no Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4, divulgado pela Defesa Civil do Município de Maceió em 11 de dezembro de 2020, para nada mais reclamar ou cobrar a qualquer título, em juízo ou fora dele: (i) desembolso pela BRASKEM do valor previsto na Cláusula 3.6 (mobilidade urbana); e (ii) conclusão dos Projetos de Mobilidade Urbana que vierem a ser definidas como de responsabilidade da BRASKEM, nos termos da Cláusula 3.4”.*

6. Tem-se nas cláusulas ns. 8 e 9 do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal, referente à decisão homologatória proferida no processo n. 0812904-30.2022.4.05.8000:

*“CLÁUSULA OITAVA. Como compensação por todo e qualquer dano eventualmente experimentado em razão do ilhamento, a BRASKEM realizará o pagamento, em favor do Município, do valor fixo e irrevogável de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões de reais), mediante depósito em conta judicial do procedimento de homologação do presente TERMO. CLÁUSULA NONA. Os pagamentos feitos aos ATINGIDOS e ao Município com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos patrimoniais e extra patrimoniais decorrentes ou originados direta e/ou indiretamente do ILHAMENTO da ÁREA DO FLEXAL”.*

7. O arguente afirma que os acordos celebrados, impugnados nesta arguição, contrariam *“o pacto federativo, a boa-fé objetiva, a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o pluralismo político, a participação democrática, o objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, a isonomia, o devido processo legal substantivo, o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de reparação dos danos causados pela mineração. Tais lesões decorrem da celebração de acordos que transigem sobre direitos coletivos afetados por dano ambiental de dimensão intermunicipal, inegável complexidade e conflituosidade, dando quitação ao responsável pela degradação sem a devida participação de todos os Entes Federativos diretamente afetados. Fazendo, assim, com que parcela substancial da coletividade alagoana impossibilitada de obter a devida tutela jurisdicional coletiva”.*

*Alega que as “cláusulas negociadas autorizam que mineradora causadora de grave dano ambiental se torne proprietária de parcela substancial da capital alagoana, e autorizada, inclusive, a explorar economicamente a região por ela devastada, beneficiando-se assim da própria torpeza”.*

## ADPF 1105 / AL

*Anota “não pretende(r) a invalidação de todos os termos dos acordos questionados, mas apenas o reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM, bem como das cláusulas que autorizam a mineradora a se tornar proprietária e explorar economicamente a região por ela devastada” (fl. 2, e-doc. 1).*

*Busca, nesta arguição, sejam firmadas as seguintes teses jurídicas: “é inconstitucional quitação dada em acordo coletivo de dimensão intermunicipal sem a observância da cooperação federativa e a ampla participação dos representantes adequados dos grupos afetados em juízo” e “é inconstitucional cláusula de acordo que permita ao poluidor se tornar proprietário e explorar economicamente a área degradada” (fl. 3, e-doc. 1).*

*Assinala que “as teses a serem fixadas guardam contornos bastante específicos: a) referem-se a transações envolvendo direitos de natureza coletiva – difusos, coletivos stricto sensu e individuais homogêneos; b) afetam não a validade de todo o acordo coletivo, mas apenas das cláusulas que tratam sobre a quitação irrestrita às obrigações decorrentes de danos socioambientais, bem como sobre a possibilidade de apropriação e exploração econômica de bens devastados pelo poluidor; c) somente é aplicável diante de lesões envolvendo litígios coletivos de dimensão transmunicipal e com alta conflituosidade – ‘litígios de difusão irradiada’; d) decorre da insuficiência representativa da coletividade no estabelecimento das cláusulas referentes à reparação dos danos causados; e) além da natureza irradiada do conflito, é restrita a desastres socioambientais excepcionais e de grandes proporções que exigem atuação coordenada de agentes privados e públicos dos três níveis federativos, diante da complexidade e interseccionalidade dos interesses coletivos lato sensu envolvidos” (fl. 3, e-doc. 1).*

*Narra que “a maior tragédia socioambiental em área urbana do Brasil está ocorrendo neste momento, em Maceió, capital alagoana. Trata-se do afundamento*

## **ADPF 1105 / AL**

*do solo nos Bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto e Farol, causado pela irresponsável extração de salgema pela BRASKEM. (...) A partir de março de 2018, o afundamento do solo nos bairros da capital alagoana foi identificado em razão de um tremor sentido pela população, após fortes chuvas. Surgiram diversas rachaduras e buracos nas edificações e vias públicas da região, o que demandou a realização de estudos para que fosse identificada a origem do abalo sísmico de magnitude 2,4mR. O início desse fenômeno resultou num cenário de crise humanitária. Uma região antes vibrante, fortemente irrigada pela cultura e história alagoana, foi transformada numa cidade fantasma, em que milhares de residências, estabelecimentos comerciais e equipamentos públicos foram abandonados e condenados à demolição. Não apenas Maceió, mas toda Alagoas foi dilacerada. As maiores vítimas desta tragédia, contudo, foram os habitantes do Estado de Alagoas, que se viram direta ou indiretamente impactados pela predatória atividade desenvolvida pela BRASKEM” (fl. 4, e-doc. 1).*

*Afirma que “a Ação Civil Pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (‘ACP dos Moradores’) foi proposta rápida e diligentemente pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas (DPE/AL) e pelo Ministério Público do Estado de Alagoas (MPE/AL), objetivando o ressarcimento dos danos sofridos por todos os moradores dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro afetados pelo fenômeno. Foi nessa demanda coletiva, que depois passou a tramitar na Justiça Federal e contou com a participação do Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU), que foi celebrado o acordo que determinou a desocupação das áreas de risco e a criação de um Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população afetada pelo fenômeno. (...) na Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (‘ACP Socioambiental’), o Ministério Público Federal objetivava o ressarcimento dos danos ambientais causados pela BRASKEM, estimados então em mais de vinte bilhões de reais, com a imputação de responsabilidade a diversas empresas e órgãos públicos, dentre eles o Estado de Alagoas e o IMA/AL. (...) Foi na esteira desta Ação Civil Pública que foi celebrado, em 30/12/2020, um novo acordo entre MPF e*

## ADPF 1105 / AL

*BRASKEM, no qual a mineradora assumiu obrigações objetivando estabilizar e monitorar o fenômeno da subsidência, realizar o diagnóstico ambiental para mitigar ou compensar impactos e danos ambientais decorrentes da extração de sal-gema, bem como promover a reparação e compensação sociourbanística, através do pagamento de indenizações fixadas em 1,5 bilhões de reais” (fl. 11, e-doc. 1).*

*Ressalta que “o Estado de Alagoas não foi parte de nenhum dos acordos, de modo que se referem exclusivamente às relações jurídicas entre a BRASKEM e substitutos processuais que assinaram o acordo. Não há nenhuma cláusula que vincule o Estado e as entidades da Administração Pública Estadual, ou que os tenha como intervenientes. (...) Com a exclusão do Ente Público do polo passivo daquela ação, em decisão confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região no Agravo de Instrumento nº 0802524-57.2020.4.05.0000, transitada em julgado em 14/11/2022, finalmente se criou um cenário jurídico em que foi reestabelecida a prerrogativa para que o Estado de Alagoas, enquanto legitimado extraordinário, busque a tutela jurisdicional coletiva mais importante da sua história” (fl. 11, e-doc. 1).*

*Realça que, no acordo homologado na Ação Civil Pública n. 0803836-61.2019.4.05.8000 (“ACP dos Moradores”), “a compensação financeira nele prevista pressupunha a transferência da propriedade ou domínio útil do imóvel à BRASKEM, revelando que não se tratava de indenização, mas verdadeira aquisição de imóveis por meio de compra e venda. Imóveis estes que se encontravam desvalorizados, como decorrência da subsidência do solo causado pela própria BRASKEM. Ademais, a não concordância com os termos do PCF exigia que os moradores recorressem ao Judiciário para a tutela do seu direito à justa indenização” (fl. 14, e-doc. 1).*

*Argumenta a inconstitucionalidade das cláusulas ns. 95, 69, 81 e 54 do “Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental” proferida no processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000 por “excluir não apenas o Estado de Alagoas, mas também os demais Municípios integrantes da Região*

## **ADPF 1105 / AL**

*Metropolitana de Maceió, bem como as Defensorias Públicas do Estado e da União, da possibilidade de participar da solução do problema, definindo de que modo as obrigações da BRASKEM devem ser adimplidas e quais os valores necessários para tal fim. É necessário que se rechace a pretensão de que o Ministério Público figure como porta-voz exclusivo de direitos transindividuais, notadamente diante da complexidade e litigiosidade da situação causada pela BRASKEM na capital alagoana – litígio coletivo de difusão irradiada, com inegável dimensão extramunicipal. Não se trata de negar ao Ministério Público a possibilidade de celebrar acordos em processos coletivos. Os acordos que celebraram tiveram seus méritos. Contudo, a Ordem Constitucional, em especial o Princípio Federativo e o devido processo legal substancial, exigem que eventual quitação relativa a direitos transindividuais conte com a participação dos demais Entes Federativos, bem como outros legitimados coletivos com pertinência temática/representatividade adequada” (fl. 23, e-doc. 1).*

*Ressalta que “as cláusulas 1.1 e 7.1 do ‘Termo de Adesão Parcial’ de Maceió, bem como a decisão que o homologou no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000, são inconstitucionais, mais uma vez por violar o Pacto Federativo e o Devido Processo Legal Substancial”, pois “a Municipalidade não poderia dar quitação a tais obrigações, uma vez a mobilidade urbana não tem uma dimensão estritamente Municipal, Trata-se de conclusão que decorre do disposto no artigo 17 da Lei 12.587/2012 (Estatuto da MetrÓpole), que atribui aos Estados funções no âmbito da mobilidade urbana. (...) o referido Termo de Adesão Parcial do Município de Maceió foi homologado por decisão proferida no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000, de id. 4058000.10775947, contra a qual o Estado de Alagoas, enquanto participante do Sistema Gestor Metropolitano, interpôs o agravo de instrumento nº 0807480-48.2022.4.05.0000, ainda pendente de julgamento” (fl. 26, e-doc. 1).*

*Sustenta “a inconstitucionalidade das cláusulas oitava e nova do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à*

## ADPF 1105 / AL

*Requalificação da Área do Flexal, bem como da decisão homologatória de id. 4058000.11652671, proferida no Processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000”, defendendo que, “da leitura deste Termo de Acordo, verifica-se que versou tanto sobre direitos individuais homogêneos – dos moradores afetados pela situação causada pela BRASKEM –, como também sobre direitos transindividuais, consistentes no atendimento de demandas relacionadas à requalificação socio urbanística da área, conforme previsão das cláusulas segunda e terceira, tendo em vista a dificuldade de acesso de serviços públicos essenciais, o esvaziamento de comércios e o rompimento da dinâmica de vida e das relações socioeconômicas. Nesta avença, e mais uma vez sem que todos os anseios dos subgrupos afetados pela BRASKEM tivessem oportunidade de se manifestar, ou os demais Entes Federativos pudessem participar da solução do problema, os Entes Públicos signatários do acordo deram não apenas ampla quitação quanto às lesões coletivas causadas pela mineradora, como também previram um mecanismo de compensação financeira dos moradores ainda mais cruel do que o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação – PCF, previsto pelo ‘Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco’, homologado na ‘ACP dos Moradores’” (fl. 27, e-doc. 1).*

Afirma a inconstitucionalidade das cláusulas impugnadas que *“autorizam a causadora do dano a explorar economicamente as áreas por ela devastada”* (fl. 30, e-doc. 1).

### 8. No mérito, pede:

- “1. O conhecimento da presente ADPF em sua totalidade;*
- 2. A intimação das autoridades que ensejaram os atos impugnados;*
- 3. A fixação de data para declarações das vítimas da BRASKEM em audiência pública;*
- 4. A abertura de prazo para participação de amici curiae;*
- 5. Após o prazo para informações, seja concedida vista ao Procurador-Geral da República;*
- 6. Que a ADPF seja julgada procedente in totum, de maneira a:*

*a. Declarar que os atos impugnados lesionam os preceitos fundamentais da boa-fé objetiva (e da vedação de se valer da própria torpeza), do pacto federativo, da dignidade da pessoa humana, da cidadania, do pluralismo político, da participação democrática, do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, da isonomia, do devido processo legal substantivo, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do dever de reparação dos danos causados pela mineração.*

*b. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que deram quitação irrestrita à BRASKEM, quais sejam:*

*i. As cláusulas 35, 41 e 17 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000;*

*ii. As cláusulas 54, 69, caput, §§ 1º a 6º, 81, caput e parágrafo primeiro, e 95, caput e §§1º a 4º, Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;*

*iii. As cláusulas 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000;*

*iv. As cláusulas oitava e nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000;*

*v. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como espécie de quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo.*

*c. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiram a transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada:*

*i. A cláusula 14 do Termo de Acordo para Apoio na*

*Desocupação das Áreas de Risco, homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores); e*

*ii. A cláusula 58, caput e parágrafo segundo, do 'Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental', homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 ('ACP Socioambiental');*

*iii. quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como autorizativas da transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada;*

*d. Declaração, por arrastamento, da inconstitucionalidade de cláusulas de quaisquer acordos celebrados visando a indenização de vítimas que preveja a transferência da propriedade de imóveis, públicos ou particulares, à BRASKEM, como medida compensatória de eventual indenização paga às vítimas;*

*e. Fixar interpretação conforme a Constituição de todos os acordos firmados no âmbito do caso BRASKEM, de forma a evitar qualquer interpretação que permita a quitação total da BRASKEM em relação às lesões causadas aos direitos coletivos, a transferência de propriedade e a exploração econômica da área devastada;" (fls. 83-84, e-doc. 1).*

**9.** Adotei o rito do art. 6º da Lei n. 9.868/99 (e-doc. 26).

**10.** O Defensor-Público-Geral Federal, nas informações prestadas, manifestou pela improcedência da ação com os seguintes argumentos: *"a quitação não é ampla, geral e irrestrita, de forma a abranger todo e qualquer dano causado pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL. Na verdade, a cláusula é bastante clara ao ressaltar que a quitação se refere aos pagamentos realizados pela Braskem em favor de moradores e demais pessoas com 'FUNDAMENTO NESTE TERMO' ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos. (...) O acordo contém 55 cláusulas, mas o Estado de Alagoas controverte especificamente sobre as cláusulas que dizem respeito ao*

## ADPF 1105 / AL

*pagamento de indenizações. (...) Em 02 de janeiro de 2020, as instituições públicas (DPU, DPE, MPF e MPE) firmaram termo de acordo parcial com a Braskem, garantindo, assim, o direito à justa indenização e realocação com dignidade em favor de 17.000 (dezessete mil) pessoas, cujos imóveis, seja para moradia ou comercial, figuravam na área de risco com linha prioritária de realocação (criticidade 00), ou seja, encerrando o litígio para 50% da área de risco. (...) Em 14 de janeiro de 2020, foi realizada audiência pública no Ginásio da Escola Moreira e Silva, para explicação aos atingidos sobre o termo de acordo firmado entre as instituições (DPU, DPE, MPF e MPE) e Braskem. Ao longo do ano de 2020, as instituições signatárias realizaram diversas reuniões técnicas de acompanhamento e fiscalização da execução do termo de acordo, que, na DPU, é realizado no PAJ nº 2020/036-00418. Foram firmadas 28 (vinte e oito) resoluções entre as partes com o intuito de disciplinar e aperfeiçoar as regras relacionadas à execução do acordo, especialmente: a) para definição de cronograma de ingresso do imóvel nas etapas de selagem, desocupação e compensação; b) incorporação de novas áreas no mapa de risco; c) prazos de reanálise e devolutiva aos assistidos do PCF que solicitem reavaliação da proposta de compensação apresentada pela Braskem; d) mecanismo do parecer técnico independente, dentre outros. Em 30 de dezembro de 2020, com a divulgação da 4ª versão do Mapa de Ações Prioritárias, foi firmado o 2º aditivo do termo de acordo, garantindo o direito à indenização e os benefícios temporários da realocação para todos os imóveis da área de risco, seja de regiões de linha prioritária de realocação e também da área de monitoramento, alcançando, assim, mais de 60.000 (sessenta mil) pessoas, conforme se depreende do processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000. (...) ressalta-se que, em nenhuma das hipóteses levantadas pelo Estado de Alagoas, a quitação é ampla, geral e irrestrita. Certamente, o que se discute, a partir do termo de acordo firmado na 'ACP dos moradores', são os danos relacionados ao valor do imóvel interditado (dano material), danos morais (tendo como fato gerador a perda da propriedade e a desocupação forçada), danos econômicos dos comerciantes (danos emergentes e lucros cessantes em razão da interrupção da atividade econômica). Com efeito, evidentemente que, se houver convergência entre as partes, é natural que seja estabelecida quitação no âmbito do acordo em relação aos danos deliberados, a fim*

## ADPF 1105 / AL

*de garantir segurança jurídica ao acordo individual. Por outro lado, a quitação não pode ser motivo para travar qualquer espécie de negociação superveniente interpartes no que concerne a objeto não pactuado anteriormente. Aprofundando o objeto, a experiência prática da atuação da DPU no caso Braskem revela que a alegação do Estado é totalmente infundada. Destaca-se também que, em 24 de novembro de 2023, diante da comunicação pela Defesa Civil Municipal e Nacional sobre a ampliação da área de risco (Mapa Versão 5), a DPU, MPF, e MPE/AL ajuizaram nova ação civil pública em face da Braskem e do Município de Maceió, tendo como objetivo obter provimento jurisdicional para determinar aos Réus: (...). A tutela de evidência foi deferida pelo Juízo Federal de primeiro grau em 30 de novembro de 2023, mas a Braskem conseguiu obter efeito suspensivo perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região. A questão está na iminência de ser decidida pelo TRF5, em sede de agravo de instrumento. Frise-se que, nessa nova ação, não há controvérsia sobre direito de quitação diante da superveniência do mapa versão 5. Além disso, ressalta-se que a atuação da DPU não se restringiu à defesa de direitos e interesses de pessoas cujos imóveis se encontravam dentro do mapa de risco. Com base em critérios técnicos e científicos, foi estabelecido o limite de abrangência geográfica da subsidência no mapa de risco da defesa civil. (...) Também não merece respaldo jurídico o pleito da parte autora quanto ao 'reconhecimento da inconstitucionalidade das cláusulas que impedem a integral reparação dos direitos transindividuais e individuais homogêneos afetados pelos ilícitos praticados pela BRASKEM'. Frise-se que, a partir do acordo firmado na 'ACP dos moradores', restou-se garantido o direito à desocupação com dignidade e discussão sobre o pagamento de indenizações justas aos atingidos. Embora as instituições públicas tenham atuado prioritariamente para garantir a dignidade de moradores e comerciantes da regido, é certo que na área de risco também há imóveis e equipamentos de natureza pública e social, que também foram beneficiados pelos efeitos jurídicos produzidos pelo referido acordo. (...) constata-se que a cláusula de quitação não impede ao Estado de Alagoas de obter a reparação integral sobre os respectivos danos. Do ponto de vista jurídico, importante garantir a segurança jurídica do acordo indenizatório, por conta da incidência da coisa julgada material. Destaca-*

## ADPF 1105 / AL

*se que, ao firmar o referido acordo, as instituições públicas instituíram com a Braskem uma espécie de norma jurídica genérica, de ordem coletiva, garantindo o direito à compensação justa aos atingidos e os meios de efetivação. Ocorre que, cada atingido interessado em se submeter à via do acordo, precisa detalhar sua situação jurídica individualizada perante a Braskem, obrigatoriamente através de assistência jurídica a ser prestada por defensor público ou advogados, para obter a respectiva indenização. Nesse processo dialético de liquidação individual extrajudicial, em caso de divergência sobre as propostas apresentadas pela Braskem, seja por suposta insuficiência do dano material e moral, o atingido pode, além de pleitear revisão administrativa, com apresentação de laudos particulares, submeter o caso ao Poder Judiciário tão somente para que este diga qual o real valor devido à família ou ao empreendedor. (...) ainda que haja divergência em relação à solução encontrada pelas instituições públicas (DPU, MPF e MPE) para o caso Flexal, é certo que os moradores insatisfeitos não são obrigados a aceitar o referido acordo, pois a lógica do microsistema de tutela coletiva resguarda esse direito e, ainda em reforço, a Cláusula Décima Sexta do referido acordo. Demais disso, a Clausula Vigésima Segunda dispõe que 'em caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a regido do Flexal, uma vez observado o rito previsto no TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS AREAS DE RISCO e caso seja estabelecida a realocação como medida necessária, as medidas de REQUALIFICAÇÃO estabelecidas no presente instrumento e detalhadas no Anexo 2 serão interrompidas, ocorrendo a rescisão parcial do presente instrumento, especificamente quanto às medidas de REQUALIFICACJO, por perda de objeto, permanecendo válidas e vigentes todas as demais cláusulas não relacionadas e este tema'. (...) embora tenha a titularidade dos imóveis após conclusão do PCF, a regra é que a BRASKEM não terá disponibilidade para usufruir, com fins privados e econômicos. Hoje, a Braskem não poderá dispor da área por conta da permanente instabilidade do solo na regido. Caso o solo se estabilize, a Braskem ainda assim não poderá usufruir dos imóveis, pois não ocorrera nenhuma permissão através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió/AL, que deve ser deliberado no âmbito da Câmara Municipal de Maceió. Na visão da DPU, a Câmara Municipal*

## **ADPF 1105 / AL**

*de Maceió, na hipótese de deliberação do Plano Diretor do Município, após audiência pública e oitiva da sociedade civil, deverá garantir que a área de risco seja destinada para fins coletivos de interesse público. Por fim, ainda há de se destacar que essa área é verdadeiro passivo da Braskem, uma vez que a ela cabe realizar e custear todas as intervenções necessárias para estabilização das cavidades e segurança da região. Ante o exposto, o acordo indenizatório merece ser valorizado por ter evitado a maior tragédia ambiental em curso no Brasil, garantindo a realocação célere com dignidade e o respectivo pagamento de justa indenização para mais de 60 mil atingidos que viviam na área de risco, em cerca de 02 (dois) anos. As instituições reforçam seu compromisso de atuação conjunta e firme em defesa da sociedade, na mesma linha que tem garantido a construção de inúmeras soluções ao longo desses últimos 5 anos. Por outro lado, é certo que nenhum dos acordos celebrados por estas instituições e que são questionados neste momento impede que o Estado de Alagoas e/ou outros entes públicos demonstrem os danos sofridos e busquem a reparação adequada. Ao revés, a pretensão de desconstituição de tais instrumentos inovam no cenário jurídico e podem trazer prejuízos às reparações em curso” (e-doc. 45).*

**11.** A Empresa Braskem S/A manifestou, preliminarmente, no sentido de que *“o autor da ação invade esfera de competência do Município de Maceió, pois compete ao Poder Executivo local e ao seu Poder Legislativo a disciplina do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió – AL, quanto ao zoneamento da permissão ou não de atividades econômicas. (...) Neste cenário, inexistente legitimação ativa do Governo do Estado de Alagoas para a rediscussão da esfera de interesses de terceiros. (...) as menções da inicial da ADPF a preceitos constitucionais diversos (pacto federativo, boa-fé objetiva, dignidade da pessoa humana, cidadania, pluralismo político, participação democrática, objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, isonomia, devido processo legal substantivo e meio ambiente ecologicamente equilibrado) lançadas sem a correspondente fundamentação a eles vinculada, denotariam, quanto muito, mera ofensa reflexa ou indireta ao texto constitucional, descumprindo-se a determinação de ‘prova da violação do preceito*

## **ADPF 1105 / AL**

*fundamental' como exige o art. 3º, III, da Lei nº 9.882/99. (...) Em cada um dos acordos impugnados nesta ADPF, constou expressa manifestação da Justiça Federal de primeiro grau a respeito de seu teor, com subsequente homologação, regularmente transitada em julgado. Ocorre que não se presta a ADPF para a pretensão de anulação de cláusulas de acordos ou de decisões judiciais que os homologaram, pois o ordenamento jurídico dispõe de mecanismo apropriados para a veiculação de pretensão desconstitutiva de negócios jurídicos ou de decisões judiciais”.*

*No mérito, a empresa defendeu que “em todos os acordos, em ambiente de ampla publicidade, inclusive pela mídia, atuaram entes com indiscutível legitimidade, sendo seus maiores expoentes o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Alagoas. (...) Além disso, nas transações houve a participação da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado de Alagoas (...). Não bastasse a atuação dessas entidades legitimadas, os acordos em referência foram acompanhados também pelo Observatório Nacional de Causas de Grande Repercussão, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com reconhecimento público da excelência dos trabalhos. (...) A pretensão de anulação de cláusulas de acordos veiculada na ADPF, portanto, vai na contramão dos interesses da população e dos interesses coletivos e difusos envolvidos. Por todo o exposto, sem prejuízo de ulterior manifestação nestes autos, requer-se a V. Exa. seja negado seguimento à ADPF, visto que manifestamente inadmissível ou, sucessivamente, seja reconhecida sua improcedência, prestigiando-se a Constituição Federal, a lei e a jurisprudência desse Pretório Excelso” (e-doc. 46).*

**12.** *O Município de Maceió/AL asseverou “não assist(ir) razão ao demandante em sua irresignação. Isso porque, resta translúcido que a referida quitação, ao contrário do que tenta convencer a exordial, deu-se, EXCLUSIVAMENTE, em relação aos danos de mobilidade suportados por Maceió, LIMITADO ao seu território e relacionados com o Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4, que cuida de área específica, sendo toda ela contida*

## ADPF 1105 / AL

*dentro dos limites territoriais de Maceió. Em outras palavras, as cláusulas em questão (1.1 e 7.1), ao disporem sobre os limites da Adesão Parcial e a extensão da quitação dada pelo Município, deixa claro: Primeiro: referida quitação trata, exclusivamente, dos danos de mobilidade suportados pelo Município de Maceió, sem qualquer menção ou avanços sob a esfera jurídica de qualquer outro Ente Federativo; Segundo: os danos apurados estão relacionados ao Mapa de Linhas e Ações Prioritárias - Versão 4 (que delimita a área afetada no momento da pactuação). Ou seja, havendo ampliação do mapa que comprove novos danos estes, por óbvio, não estarão acobertados pela quitação em tela. Percebe-se, portanto, que não houve, ilimitada e -- muito menos -- para danos futuros. Na verdade, repita-se, o que se deu no questionado Termos de Adesão Parcial, por óbvio, foi uma quitação específica, atrelada ao objeto do acordo (danos de mobilidade) e limitada no tempo e ao território de Maceió (Mapa 4). mais. O Município de Maceió, ao firmar a citada Adesão, o fez dentro de sua competência e autonomia, visando minimizar parte dos danos sofridos pelo próprio Município, sem qualquer interferência em eventuais direitos de terceiros. E nem poderia ser diferente, pelo simples fato de que, a toda evidência, não teria o município de Maceió como dispor em acordo sobre perdas sofridas pelos moradores, por outros entes municipais e pelo Estado de Alagoas. Cada um, dentro da sua esfera própria de atuação, deverá buscar pelos meios pertinentes as compensações que entendam devidas. Isso foi exatamente o que concluiu o Juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas ao homologar o Termo de Adesão em debate, nos autos da ACP nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (cópia anexa), após o Estado de Alagoas e o Município de Pilar/AL impugnarem, na origem, o pedido de homologação, arguindo as mesmas teses aqui defendidas. (...) É tão evidente que não existiu quitação ilimitada, possível de prejudicar terceiros, que diversos Municípios alagoanos ingressaram com ações judiciais buscando recuperações de supostas perdas de ICMS decorrentes do afundamento dos bairros. Na mesma linha, o Estado de Alagoas, contradizendo a tese ora defendida, ajuizou uma ação específica de indenização, tombada na Justiça Estadual de Alagoas sob o nº 0708080-72.2023.8.02.0001, visando justamente a obter indenização por si próprio, estimada em 1 (um) bilhão de reais em face da Braskem, por alegada perda patrimonial e tributária*

## ADPF 1105 / AL

*decorrente do mesmo fato (afundamento dos bairros em Maceió). (...) O 'Acordo dos Flexais' decorreu de tese de ilhamento social construída pela Defesa Civil do Município de Maceió, a qual permitiu que a comunidade ali residente - que não sofre risco de subsidência, já que inexistem minas próximas aos flexais -, fosse indenizada e a área integralmente requalificada, com inúmeras intervenções urbanísticas, às expensas da Braskem. A quitação constante da cláusula nona do Termo de Acordo para Implantação de Medidas socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal não é excludente, na medida em que está limitada aos danos ocorridos na comunidade dos Flexais, decorrentes do ilhamento social. Inclusive, nesse ponto, a cláusula primeira do 'Acordo dos Flexais' é de clareza meridiana ao delimitar as áreas de abrangências da compensação, a voluntariedade da adesão, bem assim a possibilidade de ampliação das compensações caso se modifiquem as circunstâncias fáticas nos flexais: (...). Em resumo, o certo é que a atuação do Município de Maceió, como não poderia ser diferente, deu-se de forma complementar a atuação da Força Tarefa (MPF/MPE/DPU), sem excluir nenhum Ente Federativo e sem transcender as suas competências constitucionais e legais. A verdade, por tudo que foi exposto, é que a presente ação constitucional beira a litigância de má-fé, especialmente ao mover a máquina do Judiciário, no caso a Suprema Corte Federal, para buscar narrativa eleitoral e atingir adversários políticos. (...) A conduta ilícita da Braskem fez perecer o direito de propriedade, acarretando, por consequência, a necessária indenização a todos os moradores e proprietários atingidos. Contudo, não se pode, daí, concluir que houve compra e venda típica ou que as áreas são de propriedade disponível da Braskem. A realidade cartorária não se sobrepõe aos fatos da vida concreta e natureza sui generis do caso. O domínio da área por parte da Braskem S/A, cabe destacar, justifica-se na medida em que a esta compete, por força de acordos homologados na Justiça Federal, dar segurança, demolir e manter a área estável e conservada. Sem a posse, o cumprimento de tais obrigações restaria impossível. No mais, em petição apresentada nestes autos, a Defensoria Pública da União afirmou que consta da cláusula 58 do acordo socioambiental firmado pela Força Tarefa com a Braskem, que a referida empresa NÃO poderá utilizar economicamente a área e que o seu uso será disciplinado pelo Plano*

## ADPF 1105 / AL

*Diretor do município de Maceió. (...) Noutro prisma, para além da proibição constante no termo do acordo supra referido, o Município de Maceió, desde início de 2019 não permite mais qualquer construção ou exploração econômica na área afetada, por força do Decreto nº 8.709/2019. Por fim, vale pontuar que a preocupação específica do autor com eventual exploração imobiliária da área por parte da Braskem, na hipótese de sua futura e distante estabilização, não se sustenta, pela simples razão de que tanto o Município, como o Estado ou mesmo a União Federal podem, dentro de suas esferas de competência, estabelecer limitações edilícias e ou ambientais. Tanto assim o é que, atualmente, já tramitam na Câmara de Vereadores local e na Assembleia Legislativa o Estado, projeto de leis nesse sentido. (...) i) Todos os acordos questionados nesta ADPF foram celebrados em sede de Ações Civis Públicas protocoladas pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Ministério Público do Estado de Alagoas, homologados por decisões transitadas em julgado da 3ª Vara da Justiça Federal de Alagoas. ii) Os referidos acordos foram legitimados pela atuação fiscalizatória do Observatório Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)” (e-doc. 53).*

**13.** O Advogado-Geral da União manifestou-se nos seguintes termos:

*“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Cláusulas constantes de acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos de três processos que tramitaram no âmbito da 3ª Vara da Justiça Federal em Alagoas, relacionados aos danos causados pela atividade de mineração da empresa Braskem S/A no Município de Maceió. Alegada violação ao pacto federativo, à boa-fé objetiva, à dignidade da pessoa humana, à cidadania, ao pluralismo político, à participação democrática, ao objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, à isonomia, ao devido processo legal substantivo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever de reparação dos danos causados pela mineração. Preliminar. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Mérito. Cláusulas que conferem ampla quitação à Braskem S/A. A*

*quitação dada nos acordos não tem o alcance receado pelo arguente, nem impede a atuação de entes que não participaram das composições no sentido de promover a defesa de bens que integrem a sua esfera jurídica, mediante mecanismos judiciais pertinentes. Cláusulas que transferem direito sobre bens à Braskem S/A. Dever de observância à função socioambiental da propriedade. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência parcial do pedido para afastar interpretações de que houvera concessão ampla, geral e irrestrita de quitação à Braskem e de que a empresa estaria autorizada a explorar economicamente os bens cujos direitos lhe foram transferidos" (e-doc. 60 - grifos nossos).*

14. O Procurador-Geral da República emitiu parecer pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, a sua improcedência:

*"Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Acordos extrajudiciais celebrados entre a Braskem S/A e o poder público, homologados na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas nos processos n. 0803836-61.2019.4.05.8000, n. 0806577-74.2019.4.05.8000 e n. 0812904-30.2022.4.05.8000. Insurgência contra cláusulas que supostamente concederiam à empresa poluidora quitação irrestrita das obrigações decorrentes de lesões a direitos coletivos e que lhe permitiriam a exploração econômica dos bens degradados. Preliminar. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Mérito. Não ocorrência de quitação ampla, geral e irrestrita em favor da empresa causadora do dano. Quitação que se restringe aos termos do acordo. Ausência de cláusula assecuratória da exploração econômica dos bens afetados. Parecer pela improcedência do pedido" (e-doc. 63).*

Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

15. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida por não preencher os pressupostos processuais válidos para o regular seguimento desta classe processual.

## ADPF 1105 / AL

Nem o objeto exposto na peça inicial – homologação de acordo judicial em processo específico – poderia ser questionado em arguição de descumprimento de preceito fundamental, instrumento de controle abstrato, nem é a arguição de descumprimento de preceito fundamental sucedâneo recursal, como se revela ser a pretensão exposta, em caso submetido à jurisdição. nem se tem atendido, na espécie, o princípio da subsidiariedade.

Tem-se no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999:

*“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.*

*§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.*

Estabeleceu-se, assim, ser a arguição de descumprimento de preceito fundamental instrumento constitucional para o controle abstrato de constitucionalidade (§ 1º do art. 102 da Constituição da República) não podendo ser adotado em casos nos quais não se cumpram as exigências legais de sua admissibilidade.

Na espécie, há situação específica, com interesses subjetivos em questão posta a exame e decisão judicial em instância competente que não este Supremo Tribunal, submetida e conduzida para um acordo, cujas cláusulas foram consideradas válidas pelo órgão judicial processante.

O que se busca, na presente arguição, é a revisão judicial daquela decisão homologatória judicial sem observância das normas processuais específicas.

Nesse sentido se dispõe no art. 1º da Lei n. 9882/1999 ser objeto da

## ADPF 1105 / AL

arguição de descumprimento de preceito fundamental “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

16. No caso agora apreciado, o arguente põe como objeto de seu questionamento cláusulas de *“acordos celebrados extrajudicialmente e homologados nos autos dos processos n. 0803836-61.2019.4.05.8000 (‘ACP dos Moradores’), 0806577-74.2019.4.05.8000 (‘ACP Socioambiental’) e 0812904-30.2022.4.05.8000 (‘Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal’)”*.

17. O processo n. 0803836-61.2019.4.05.8000, nomeado pelo arguente como “ACP dos Moradores”, é ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública de Alagoas contra a Braskem S/A, na qual se postulou a decretação da indisponibilidade dos ativos financeiros e de bens da ré no valor inicial de seis bilhões, setecentos e nove milhões, quatrocentos e quarenta mil reais e a abertura de conta judicial, especificamente para promover custos com aluguel social, reparações indenizatórias, reparações ambientais, obras de estabilização das áreas afetadas, perícias, inspeções prediais, danos morais coletivos e outros.

Sobre essa ação civil pública o Advogado-Geral da União informou que:

*“No bojo da Tutela Cautelar Antecedente, ainda aforada na Justiça Estadual, houve apresentação Parecer do MPF indicando interesse da União na lide e requerendo a remessa dos autos à Justiça Federal para apreciação. Intimada a se manifestar, a União anotou a inexistência de interesse de integrar a demanda, resguardando-se a intervir futuramente caso entendesse conveniente. Inobstante houve remessa à Justiça Federal ante imputações estabelecidas pelo MPF em relação à ANM e o feito se convolou Ação Civil Pública conjunta do MPF, Ministério Público Estadual (MP/AL) e Defensorias Públicas da União (DPU) e do Estado de Alagoas (DPE/AL) objetivando a condenação da Braskem S/A a reparação dos moradores das áreas*

*afetadas pelo fenômeno geológico, buscando sinteticamente reparação material pela perda da moradia e dano moral a cada um dos núcleos familiares, bem com desocupação das áreas de risco como garantia de incolumidade dos atingidos. A União manteve-se fora da lide.*

*No transcurso da ação as partes firmaram acordo estabelecendo a desocupação imediata determinada pelas Defesas Cíveis (Nacional e Municipal) das áreas, com os custos de realocação dos moradores e as respectivas compensações/indenizações a serem pagos pela Braskem.*

*Após, em termo aditivo do mesmo acordo, incluiu-se a totalidade dos imóveis inseridos no Mapa de Risco da Defesa Civil, independentemente do nível de criticidade, no chamado Programa de Realocação e Compensação Financeira, acarretando a extinção da ACP.*

*Não obstante a extinção do feito, a pactuação é objeto de constante tratativas entre as partes e alvo de revisitação periódica, ante a necessidade de acompanhamento técnico das áreas adjacentes do mapa de risco, razão pela qual foi instituído Comitê de Acompanhamento Técnico (CAT) composto por técnicos da Braskem e das Defesas Cíveis Municipal, Estadual e Nacional” (fl. 21, e-doc. 60).*

**18.** O processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000, nomeado pelo arguente como “*ACP Socioambiental*”, é ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em litisconsórcio ativo com o Ministério Público de Alagoas, a Defensoria Pública da União e a Defensoria Pública de Alagoas, contra a Braskem S/A, a Odebrecht S/A, a Petrobrás, a Agência Nacional de Mineração - ANM, o Instituto de Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL, o Estado de Alagoas, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e a União. O objeto desta ação cível refere-se à responsabilização ambiental, à recuperação da área degradada, à adoção de medidas emergenciais e à condenação por danos morais coletivos. Novamente, o Advogado-Geral da União sobre essa ação civil pública informou que:

*“(...) o Juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas entendeu pela ilegitimidade passiva da União e do Estado de Alagoas, posição*

*chancelada pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região.*

*Acerca do feito, também registrou-se o seguinte: Após a exclusão da União da lide não houve maiores desdobramentos em face do ente público federal, havendo mero acompanhamento do feito, sem participação efetiva. Registre-se que houve celebração de acordo entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual e a Braskem para encerramento do feito (acordo socioambiental e urbanístico), prevendo medidas de monitoramento, diagnóstico ambiental, recuperação e preservação das áreas afetadas, inclusive prevendo obrigações específicas para estabilização do solo e segurança da região. Houve ainda previsão de reparação e compensação sócio urbanísticas imputadas à empresa, bem como estipulação de dano moral coletivo, conforme melhor detalhado linhas a frente” (fl. 21, e-doc. 60).*

**19.** O processo n. 0812904-30.2022.4.05.8000, no qual firmado o “Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal” entre o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público de Alagoas e a Braskem S/A tem por objeto a situação de ilhamento socioeconômico que atingiu a região do Flexal, no bairro de Bebedouro, no Município de Maceió/AL.

Como anotado pelo Advogado-Geral da União, “*embora a área não apresente subsidência do solo decorrente do fenômeno geológico em curso, enfrenta, em contrapartida, a questão do ilhamento socioeconômico de seus moradores, de modo que foi homologado acordo para a implementação de medidas capazes de promover o acesso a serviços públicos, fomentar a dinâmica social e a economia da região, bem como proporcionar indenizações à população afetada*” (fl. 22, e-doc. 60).

No ponto, é de se anotar a pendência da ação civil pública n. 0801886-75.2023.4.05.8000, proposta pela Defensoria Pública de Alagoas

## ADPF 1105 / AL

contra a Braskem S/A, o Município de Maceió, o Estado de Alagoas e a União. Nela se impugna o *“Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal”*, questionado nos autos, em trâmite na Terceira Vara da Justiça Federal de Alagoas.

**20.** Os acordos mencionados foram firmados pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Alagoas, Defensoria Pública do Estado de Alagoas, Defensoria Pública da União e Município de Maceió, em conjunto com a Braskem S/A, no curso de ações civis públicas tramitadas na Terceira Vara da Justiça Federal de Alagoas, referindo-se a evento geológico de afundamento do solo ocorrido na capital alagoana, desde 2018, em locais nos quais eram realizadas operações de extração de sal-gema pela empresa Braskem S/A.

As cláusulas questionadas nesta arguição referem-se: *a)* à alegada concessão de quitação integral à Braskem pela reparação aos danos causados (cláusulas 17, 35 e 41 do *“Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”*, 54, 69, 81 e 95 do *“Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental”*, 1.1 e 7.1 do *“Termo de Adesão Parcial de Maceió”* e 8ª e 9ª do *“Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal”*); e *b)* às cláusulas que possibilitariam que a empresa Braskem S/A explorasse economicamente a área desocupada (cláusulas 14 do *“Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco”* e 58, parágrafo segundo, do *“Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental”*).

**21.** A análise da peça inicial evidencia a inadequação processual da via eleita pelo autor. O ato questionado compõe processo judicial com decisão transitada em julgado.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 555, o Ministro Celso de Mello assentou que *“um*

## ADPF 1105 / AL

*pronunciamento judicial pode qualificar-se como res habilis, vale dizer, como objeto idôneo suscetível de impugnação em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que referida manifestação decisória ainda não tenha transitado em julgado, em face do que prescreve o art. 5º, § 3º, in fine, da Lei n. 9.882/99. Esse entendimento não só tem o apoio do magistério doutrinário (a que precedentemente aludi nesta decisão), mas encontra suporte na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Não constitui demasia relembrar que a existência de coisa julgada atua como pressuposto negativo de admissibilidade do ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tornando-a incognoscível, em consequência, se e quando promovida contra decisões revestidas da autoridade da coisa julgada” (decisão monocrática, DJ 5.5.2020 - grifos nossos).*

No sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não tem como função desconstituir a coisa julgada, confirmam-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – (...) – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTES – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ‘RES JUDICATA’ – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA – INTERPRETAÇÕES FUNDADAS, NO CASO, EM DECISÕES JUDICIAIS QUE JÁ TRANSITARAM EM JULGADO – INADMISSIBILIDADE, EM TAL SITUAÇÃO, DA ADPF – A AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL

COMO OBSTÁCULO INSUPERÁVEL AO AJUIZAMENTO DA ADPF – DOCTRINA – PRECEDENTES – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO CONTRA ESSA DECISÃO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (ADPF n. 549-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 24.9.2020 - grifos nossos).

*“Processo constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Descabimento da ação para desconstituir decisão judicial transitada em julgado. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF contra: (i) acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário, que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 11.062/2011, do Município de Porto Alegre/RS, que autorizara a criação do Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família – IMESF; e (ii) atos administrativos do referido Município tendentes a extinguir, na prática, o IMESF. 2. Não obstante seja legítima a preocupação do requerente com o serviço de saúde do Município de Porto Alegre e com os empregados da fundação em extinção, a arguição não pode ser conhecida. Os atos administrativos tendentes a extinguir a entidade em questão nada mais são do que medidas concretas tomadas pela Prefeitura de Porto Alegre para cumprir decisão judicial transitada em julgado. Não há que se falar em violação a preceitos fundamentais quando o Poder Público concretiza sua obrigação constitucional de cumprir decisões judiciais protegidas pelo manto da coisa julgada material. 3. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio processual apto a desconstituir decisões judiciais transitadas em julgado. ADPF não é sucedâneo de ação rescisória e nem serve ao propósito de contornar os efeitos preclusivos da coisa julgada. Precedentes. 4. O que se pretende, por meio desta ação, é afastar o acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 898.455 e, conseqüentemente, invalidar os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade julgada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, ressuscitando,*

*por via transversa, o Instituto municipal. 5. Ação não conhecida” (ADPF n. 693, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 18.3.2022 - grifos nossos).*

*“Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pretensão de se alterar a modulação dos efeitos da decisão proferida na ADI nº 4.171/DF. Não observância do princípio da subsidiariedade. Decisão transitada em julgado. 1. Pretende-se, por meio da presente arguição, modificar acórdão transitado em julgado no qual o Tribunal Pleno modulou os efeitos da decisão proferida na ADI nº 4.717/DF. 2. A subsidiariedade constitui pressuposto geral de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano. Na espécie, a arguente poderia ter deduzido na citada ação direta ‘ mas não o fez ‘ a defesa dos preceitos fundamentais que, agora, aponta violados. Outrossim, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não tem como função desconstituir a coisa julgada. Precedentes. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ADPF n. 649-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 21.3.2022 - grifos nossos).*

22. Ademais, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada se o interessado demonstrar não haver outros meios processuais para o questionamento devido ou ter havido o prévio exaurimento de outros instrumentos processuais, previstos no ordenamento positivo, aptos a fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos questionados.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de vedar-se o uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental como substitutivo de recurso próprio no processo subjetivo ou espécie de ação rescisória ou anulatória, à luz do princípio da subsidiariedade. Confirmam-se, por exemplo:

*“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE*

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido” (ADPF n. 283-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.8.2019).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO ELEITORAL. DECISÕES JUDICIAIS. COLIGAÇÕES. AUTONOMIA E CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INAFSTABILIDADE JURISDIONAL. LEI 9.504/1997. LEI 9.096/1995. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A

CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua modalidade incidental, possui seu interesse processual correlato às ações eleitorais ajuizadas. 2. Tendo em vista os objetos serem pronunciamentos judiciais submetidos regularmente ao sistema recursal eleitoral, constata-se que esta ADPF foi funcionalizada pela parte Agravante como verdadeiro sucedâneo recursal. Precedentes. 3. O requisito da subsidiariedade coloca-se como óbice ao processamento da ADPF, pois é possível a utilização de ADI ou ADC como veículo processual com aptidão para conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei 9.096/95. Precedentes. 4. Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento” (ADPF n. 266-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 23.5.2017).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. UTILIZAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA MUNICIPAL. COBRANÇA MENSAL DE VALOR PELO USO. LEI N. 3.242/2002 E DECRETO N. 2.342/2002 DO MUNICÍPIO DE IGREJINHA/RS. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. INTERESSE SINGULAR DE EMPRESA ASSOCIADA À ARGUENTE. INEXISTÊNCIA DE DANO DE DIFÍCIL REPARAÇÃO À ORDEM JURÍDICA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A improcedência de ação judicial, pela qual empresa concessionária busca impedir a cobrança pelo uso de área municipal na prestação do serviço de distribuição de energia elétrica, não autoriza a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Impossibilidade de utilização dessa ação como espécie de ação rescisória preventiva ou de recurso inominado com efeito suspensivo, alheio à relação processual originária. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (ADPF n. 76-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 1º.12.2014).

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE INOBSERVÂNCIA INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL DOUTRINA PRECEDENTES POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF precedente o significado político-jurídico da res judicata relações entre a coisa julgada material e a constituição respeito pela autoridade da coisa julgada material, mesmo quando a decisão tenha sido proferida em confronto com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF DOUTRINA RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO” (ADPF n. 249-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 1º.9.2014).*

No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 249, Relator o Ministro Celso de Mello, asseverou-se que *“a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de*

## ADPF 1105 / AL

*lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados. Como precedentemente enfatizado, o princípio da subsidiariedade que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade afirmada pelo arguente” (DJe 1º.9.2014).*

**23.** No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 141, este Supremo Tribunal concluiu deverem se considerar também os instrumentos processuais de índole subjetiva para a análise da existência de outros meios processuais capazes de fazer cessar a lesividade dos atos impugnados:

*“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados. II - A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada. III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido” (ADPF n. 141-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 18.6.2010).*

O Ministro Roberto Barroso anotou sobre o princípio da subsidiariedade a ser observado em arguição de descumprimento de

## ADPF 1105 / AL

preceito fundamental:

*“O descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente. Além da presença dos demais requisitos referidos acima, é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios justificando uma intervenção concentrada por parte do STF. Se tais mecanismos forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF. O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva. Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de APDF sempre que não coubesse ADIn e ADC” (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 289).*

A arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em sucedâneo recursal e em mecanismo de ofensa às regras de distribuição de competências estabelecidas constitucionalmente.

## ADPF 1105 / AL

24. É conhecida a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal na qual assentada a possibilidade de aproveitamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental contra interpretações judiciais que possam causar lesão a preceito fundamental, como por exemplo: ADPF n. 779, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 6.10.2023; ADPF n. 101, de minha relatoria, Plenário, DJe 4.6.2012; ADPF n. 144, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 26.2.2010; e ADPF n. 495-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 18.5.2023.

Entretanto, essa compreensão de cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra interpretações judiciais deve ser combinada com os demais requisitos formais da arguição de descumprimento de preceito fundamental, dos quais se ressalta a subsidiariedade como condição preliminar do interesse processual, que, na espécie, foi desatendida.

25. No caso em exame, pretende o arguente a desconstituição de cláusulas constantes de termos de acordos homologados em juízo e transitados em julgado. O controle judicial requerido pode ser exercido por outros meios processuais previstos no ordenamento jurídico capazes de fazer cessar a alegada situação de lesividade apontada nos autos.

Nesse sentido, o Advogado-Geral da União defendeu o não conhecimento da presente arguição *“na medida em que o âmbito cognitivo da ADPF é polivalente, é necessário evitar que o seu emprego seja explorado de forma artificiosa, de modo a servir como atalho para supressão de instâncias. No particular, tem-se um claro exemplo de uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental de modo não subsidiário. Como visto, o arguente pretende, por meio da presente causa, a desconstituição de cláusulas constantes de termos de acordos homologados em juízo e transitados em julgado. Ocorre que o controle judicial requerido pode e deve ser adequadamente exercido através da via difusa, através de ações anulatórias, ajuizadas perante o juízo que proferiu as decisões*

## ADPF 1105 / AL

*homologatórias, ou de ações rescisórias*” (fl. 11, e-doc. 60).

Também o Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da arguição:

*“O art. 4º, § 1º,1 da Lei n. 9.882/1999, exige, para o conhecimento da ADPF, a falta de outro meio eficaz para neutralizar a apontada situação de lesividade ao preceito fundamental. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não se destina a desempenhar o papel de sucedâneo recursal nem de instrumento processual ordinário, tampouco para desconstituir a coisa julgada. Isso o que o Supremo Tribunal tem ensinado amudadamente (ADPF n. 427 AgR-segundo, rel. o Ministro André Mendonça, DJe 22.11.2022; ADPF n. 951 AgR, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 6.2.2024; ADPF n. 533 AgR-ED, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 2.12.2022; ADPF n. 544-AgR, rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 7.3.2022).*

*O requerente busca invalidar cláusulas de acordos extrajudiciais homologados por decisões judiciais já transitadas em julgado, sem que tenha havido o esgotamento dos meios processuais disponíveis no ordenamento jurídico, por exemplo, a ação anulatória ou a ação rescisória, tornando-se inviável o conhecimento da demanda” (e-doc. 63).*

**26.** É de se ressaltar que, nos processos em que ocorreram a homologação dos acordos impugnados, o Estado de Alagoas não foi parte nem formulou requerimento de ingresso como litisconsorte, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985<sup>1</sup>.

No ponto, o Advogado-Geral da União anotou que, *“ao não exercer a faculdade de aderir ao polo ativo da lide, atuando como litisconsorte do autor, o Estado de Alagoas também se afastou da possibilidade de integrar as discussões*

---

<sup>1</sup> “Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.”

## ADPF 1105 / AL

*realizadas nos autos”, entretanto “a circunstância ora exposta não mitiga a prerrogativa do Estado de Alagoas, ou de quaisquer outros entes, não tendo participado da composição, de promover a defesa de bens que integram a sua esfera jurídica, através dos mecanismos judiciais pertinentes, inclusive por força do disposto no art. 844 do Código Civil” (e-doc. 60).*

Na mesma linha, a Defensoria Pública da União consignou que *“as instituições reforçam seu compromisso de atuação conjunta e firme em defesa da sociedade, na mesma linha que tem garantido a construção de inúmeras soluções ao longo desses últimos 5 anos. Por outro lado, é certo que nenhum dos acordos celebrados por estas instituições e que são questionados neste momento impede que o Estado de Alagoas e/ou outros entes públicos demonstrem os danos sofridos e busquem a reparação adequada. Ao revés, a pretensão de desconstituição de tais instrumentos inovam no cenário jurídico e podem trazer prejuízos às reparações em curso” (e-doc. 45).*

A ausência de participação do Estado de Alagoas nos acordos homologados extrajudicialmente não afasta, por óbvio, a sua legitimidade para impugná-los no que entender contrário ao direito. Entretanto, o questionamento de validade constitucional de cláusulas em acordos firmados entre empresa privada e diversos órgãos do poder público, homologadas por decisões judiciais transitadas em julgado, sem que tenha havido o esgotamento dos meios processuais disponíveis no ordenamento jurídico, inviabiliza o conhecimento da presente arguição.

**27.** Anote-se que os acordos impugnados nesta arguição foram firmados pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Alagoas, sendo que no acordo relativo à área do Flexal e no acordo para desocupação das áreas de risco também houve a participação da Defensoria Pública da União e, neste último, participou a Defensoria Pública de Alagoas. A homologação dos acordos foi acompanhada, ainda, pelo Observatório Nacional de Causas de Grande Repercussão, instituído

pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

28. Pela relevância do tema que abrange esta arguição, cumpre ressaltar que a superveniência de situações fáticas não contempladas nos acordos, autoriza a reabertura de discussões e novos pedidos de reparação de danos, conforme se preveem em cláusulas dos acordos firmados que contemplam a realização de diagnóstico ambiental periódico destinado a atualizar os danos causados e apontar novas medidas a serem adotadas:

“Processo n. 0812904-30.2022.4.05.8000 - ‘Acordo para implementação de medidas socioeconômicas destinadas à requalificação da área do Flexal’

CLÁUSULA NONA (...)

*Parágrafo único. A quitação prevista no caput não alcança eventual indenização devida em caso de futura ampliação do Mapa de Linhas Prioritárias alcançar a região do Flexal, nos moldes previstos na Cláusula Quarta, parágrafo quinto do TERMO PARA APOIO NA DESOCUPAÇÃO DAS AREAS DE RISCO” (grifos nossos).*

“Processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000 - ‘ACP Socioambiental’

CLÁUSULA 81 (...)

*PARÁGRAFO SEGUNDO. As partes reconhecem expressamente que o Acordo não produzirá efeitos nas demais ações propostas ou que venham a ser propostas pelo MPF ou pelas instituições que porventura venham a ser signatárias, não prejudicando seu desenvolvimento nem interferindo em medidas judiciais deferidas em outros autos que tenham objetos distintos daqueles tratados neste Acordo. (...)*

*CLÁUSULA 23. A Braskem compromete-se a reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos ambientais decorrentes da extração do sal-gema no Município de Maceió.*

*CLÁUSULA 24. Para fins de viabilizar a obrigação assumida na*

CLÁUSULA 23, a Braskem contratou a Tetra Tech Engenharia e Consultoria Ltda ('Tetra Tech'), CNPJ n. 56.088.990/0001-16, para realização do diagnóstico ambiental, que deverá buscar a identificação, a avaliação dos potenciais impactos e danos ambientais, assim como apontar programas e ações a serem desenvolvidos com o objetivo de se obter reparação, a mitigação e/ou a compensação ambientais ('Diagnóstico Ambiental'), consolidando-se no plano ambiental ('Plano Ambiental').

CLÁUSULA 25. As ações e as medidas pertinentes ao Diagnóstico Ambiental, assim como as relacionadas à elaboração e execução do Plano Ambiental, devem considerar, no mínimo, os seguintes parâmetros e princípios norteadores: I - princípio da reparação integral; II - princípio da solidariedade; III - princípio da função social da propriedade; IV - princípios da prevenção e precaução; V - princípio do poluidor pagador; VI - conservação do equilíbrio ecológico; VII - prioridade da capacidade de autorregulação e autorregeneração do meio ambiente; VIII - participação popular; IX - indisponibilidade do interesse público; X - sadia qualidade de vida.

CLÁUSULA 26. As ações e medidas pertinentes ao Diagnóstico Ambiental, assim como as decorrentes da elaboração e execução do Plano Ambiental, devem considerar, de forma exemplificativa, quando aplicáveis, os impactos e danos ambientais decorrentes da extração de sal-gema no Município de Maceió e sofridos pelo(a): (...).

PARÁGRAFO ÚNICO. Eventuais aspectos não contemplados no presente Acordo e no Termo de Referência do Anexo I poderá ser objeto de deliberação entre as Partes, caso se mostrem perceptíveis e significativos ao longo da execução do presente Acordo. (...)

CLÁUSULA 40. Considerando a dinamicidade do fenômeno de subsidência em curso e do tempo estimado para execução das ações voltadas à sua estabilização, conforme regulado no Capítulo próprio, as Partes concordam que o Diagnóstico Ambiental será atualizado preferencialmente pela Tetra Tech ou, eventualmente, por outra empresa especializada, após 5 (cinco) anos da celebração do presente Acordo. (...)

CLÁUSULA 41. A eventual ocorrência de eventos súbitos e

graves decorrentes da não estabilização do fenômeno da subsistência relativo à extração de salgema e das cavidades, como a formação de sinkhole, ensejará, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contratação de empresa especializada para a realização de Diagnóstico Ambiental e elaboração de Plano Ambiental próprios voltados a identificar os danos causados e a apontar medidas e ações aptas a repará-los, mitigá-los ou compensá-los, após entendimento entre as Partes” (grifos nossos).

29. Sobre as alegadas cláusulas que confeririam quitação ampla e irrestrita à Braskem S/A, a Defensoria Pública da União, nas informações prestadas nestes autos, asseverou que:

“Numa perspectiva literal, percebe-se que a quitação não é ampla, geral e irrestrita, de forma a abranger todo e qualquer dano causado pela atividade de mineração da empresa BRASKEM no Município de Maceió/AL. Na verdade, a cláusula é bastante clara ao ressaltar que a quitação se refere aos pagamentos realizados pela Braskem em favor de moradores e demais pessoas com ‘FUNDAMENTO NESTE TERMO’ ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos. (...)

*Feita essa digressão, ressalta-se que, em nenhuma das hipóteses levantadas pelo Estado de Alagoas, a quitação é ampla, geral e irrestrita.*

*Certamente, o que se discute, a partir do termo de acordo firmado na ‘ACP dos moradores’, são os danos relacionados ao valor do imóvel interditado (dano material), danos morais (tendo como fato gerador a perda da propriedade e a desocupação forçada), danos econômicos dos comerciantes (danos emergentes e lucros cessantes em razão da interrupção da atividade econômica).*

*Com efeito, evidentemente que, se houver convergência entre as partes, é natural que seja estabelecida quitação no âmbito do acordo em relação aos danos deliberados, a fim de garantir segurança jurídica ao acordo individual. Por outro lado, a quitação não pode ser motivo para travar qualquer espécie de negociação superveniente interpartes no*

*que concerne a objeto não pactuado anteriormente.*

*Aprofundando o objeto, a experiência prática da atuação da DPU no caso Braskem revela que a alegação do Estado é totalmente infundada. Para tanto, destaca-se os seguintes casos concretos, senão vejamos. A partir dos elementos probatórios colhidos sobre os impactos decorrentes da mineração em face do processo educacional de crianças e adolescentes de 05 (cinco) escolas municipais afetadas (Escola Municipal Radialista Edécio Lopes, Escola Municipal Padre Brandão Lima, Centro Municipal de Educação Infantil Luiz Calheiros Junior, Escola Municipal Major Bonifácio, Centro Municipal de Educação Infantil Vereador Braga Neto), foi instaurado o PAJ n° 2021/036-00571 para aprofundar o diagnóstico sobre efeitos negativos causados pela realocação escolar compulsória, especialmente por contido déficit de aprendizagem, questão do transporte e evasão escolar e possível trabalho infantil. Importante frisar que, após requisição da DPU, o Município de Maceió produziu o 'Estudo Socioeconômico e Educacional das Escolas Municipais Situadas na Área de Risco', que vem subsidiando a atuação da Defensoria no escopo de garantir justa compensação aos alunos. Esse procedimento está em fase avançada de diálogo entre DPU, MPF, MPE, Braskem e Secretaria de Educação do Município, para fins de avaliar os impactos da desocupação forçada sobre a aprendizagem e em face do desenvolvimento socioemocional dos alunos das escolas municipais, e, posteriormente, construir soluções para recompor as perdas educacionais e sociais do público-alvo, mediante propostas de compensação.*

*Menciona-se que o público-alvo dessa negociação extrajudicial é essencialmente alunos que residiam em imóveis que figuravam dentro da área de risco e eram próximos às escolas interditadas. Ou seja, são alunos que, em conjunto com seu núcleo familiar, passaram pelo Programa de Compensação Financeira e, provavelmente, os representantes legais firmaram acordo com a Braskem, recebendo indenização pelos respectivos danos materiais e morais. Excelência, se houvesse quitação geral, ampla e irrestrita, as instituições públicas não estariam em mesa de negociação extrajudicial com a empresa.*

*Evidente que a quitação da 'ACP dos moradores' não abrange*

*essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos. O que se discute nessa negociação superveniente é o dano ao projeto de vida dos estudantes e como a empresa deve compensá-lo.*

*Por outro lado, recentemente, diante do cenário de colapso da mina 18, a Capitania dos Portos em Alagoas interditou a navegabilidade em parte da Lagoa Mundaú, o que vem comprometendo a garantia da subsistência de pescadores e marisqueiras da região. A DPU, em conjunto com a Federação dos Pescadores de Alagoas e a Confederação Nacional, está em tratativa com a Braskem para concessão de auxílio financeiro aos atingidos.*

*Neste caso, mais uma vez, vislumbra-se que a quitação da 'ACP dos moradores' não abrange essa negociação, pois os fatos geradores dos danos são distintos. (...)*

*Sobre o Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal - processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000, não há o que se falar em quitação ampla, geral e irrestrita. A quitação só alcança o fundamento do acordo. Ou seja, em relação aos danos individuais, a quitação só abrange o dano moral (rebaixamento da qualidade de vida) e dano material (lucros cessantes). No que diz respeito às medidas de requalificação ambiental, a quitação só alcança o objeto delimitado (requalificação). No que concerne ao recebimento de valores pelo município (64 milhões), essa verba deve ser utilizada para estabilização da encosta do Flexal, conforme consta na Cláusula oitava, de forma que eventual quitação só produz efeitos em face deste fundamento" (e-doc. 45 - grifos nossos).*

**30.** Também deve ser anotado, quanto ao questionamento sobre as cláusulas que possibilitariam que a empresa Braskem S/A explorasse economicamente a área desocupada, o Advogado-Geral da União anotou que "o escopo da transferência de domínio dos imóveis alcançados pelos danos se justifica unicamente pela otimização da gestão da recuperação ambiental pela empresa. Uma vez recomposta integralmente a área de acordo com o interesse público, deve ser restituída pela Braskem à sociedade maceioense, por meio da

## ADPF 1105 / AL

*edificação, por exemplo, de parques, equipamentos públicos de uso comum do povo, ou mesmo ao poder público para a elaboração de programas sociais de assentamento urbano. É nesse contexto que deve ser compreendido o parágrafo segundo da cláusula 58 do Termo de Acordo para Extinção da Ação Civil Pública Socioambiental e demais cláusulas que transmitem propriedade à Braskem” (fl. 41, e-doc. 60).*

Ainda, no mesmo sentido, a Defensoria Pública da União enfatizou, em suas informações, que *“desde o início da composição, as instituições signatárias deixaram claro à Braskem que não seria tolerável que, no futuro, a empresa pudesse utilizar as áreas de risco para fins econômicos próprios, sob pena de enriquecimento ilícito e retrocesso ambiental. Incide ao caso o brocardo jurídico: ‘ninguém pode se beneficiar da própria torpeza’” (fl. 19, e-doc. 45).*

**31.** Não se demonstra, assim, constitucionalmente adequada e eficaz buscar-se por essa via a pretensão deduzida que deveria ser obtida, com adequação, efetividade e proveito, pelas vias processuais adequadas e legítimas, o que patenteia o descabimento da presente arguição.

**32.** Pelo exposto, **evidenciado o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ela nego seguimento** (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 24 de junho de 2024.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora