

Nota Técnica Conjunta CAO-PP/CAO-DH nº 04/2019

PAAF nº 0024.19.002131-1

Requerente: Procurador-Geral de Justiça
Adjunto Institucional

Ementa: **Tragédia Socioambiental. Brumadinho. Rompimento da Barragem I da Mina do Córrego do Feijão. Das doações à Administração Pública: o Poder Público como donatário e as formalidades legais. Decreto Estadual nº. 47.611, de 23 de janeiro de 2019. Formalidades. Interpretação à luz do Princípio da Razoabilidade**

Conforme esclarecido pelo Sr. Superintendente do IML, em decorrência do sinistro em questão foram apresentadas listas de recursos materiais à Vale (em anexo), que se disponibilizou custeá-los.

Ressalte-se que, infelizmente, em razão do funesto rompimento daquela barragem, centenas de corpos e segmentos de corpos aportaram e vão aportar por tempo ainda indeterminado no IML, demandando resposta urgente quanto à identificação dos mesmos. Alguns equipamentos já foram entregues ao setor e, consoante informou o Sr. Superintendente do IML, todos passarão pelo fluxo e procedimento padrão com preenchimento do respectivo controle de recebimento e termo de doação para que sejam integrados ao patrimônio da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Some-se a tudo isso a situação de penúria e carência do IML constatada há anos pela Promotoria de Justiça de Controle Externo da Capital, motivando inclusive a instauração dos Inquéritos Cíveis nº. MPMG-0024.14.012.934-7 e nº. MPMG-0024.13.002.953-1.

Em síntese, é o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

1) RELATÓRIO

O presente expediente decorre de provocação do Douto Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional, enquanto integrante da força-tarefa instituída pela Portaria PGJ nº 187, de 28 de janeiro de 2019, buscando o pronunciamento do CAO-PP e do CAO-DH acerca do recebimento pelo Instituto Médico Legal de materiais e insumos, imprescindíveis à prestação do serviço público essencial e específico advindo do desastre causado pelo rompimento da barragem da Minas do Córrego do Feijão, no município de Brumadinho, disponibilizados pela Empresa Vale.

2.1 – Breve exposição do contexto fático.

As tragédias socioambientais decorrentes dos processos de mineração, experimentadas especialmente a partir da segunda metade do século XX, têm sujeitado inúmeras pessoas a vivenciar uma amplitude de infortúnios descomunais que extrapola a ordem puramente material. A perda de vidas humanas, o aniquilamento da identidade coletiva, os prejuízos ao meio ambiente e o proeminente risco à saúde são algumas das várias repercussões pós-desastres que, a toda evidência, não deixa ninguém indiferente.

Entre os anos de 1957 e 1964, a American Exploration & Mining Co., subsidiária da canadense Placer Development Ltda., iniciou um projeto de exploração de processamento primário do cobre na ilha de Marinduque, nas Filipinas, fazendo operar a

mina Tapian até os idos de 1991. Ao longo de 10 anos, essa mina recebeu cerca de 16 mil toneladas de rejeitos. Em 24 de março de 1996, o plugue de concreto da barragem falhou catastróficamente e se rompeu, gerando a liberação de resíduos estimados entre 1,5 e 3 milhões de metros cúbicos nos rios Boac e Makulapnit, os quais foram considerados biologicamente mortos. O colapso do depósito de rejeitos isolou cerca de 3.500 habitantes do resto da ilha de Marinduque e muitos vilarejos foram isolados¹³.

Semelhantemente, é possível lembrar ao menos três ocorrências em terras mineiras nos últimos 19 anos – e, com elas, seus respectivos e assombrosos prejuízos sociais, ambientais, culturais e econômicos.

Em 29 de março de 2003, no município de Cataguases, em Minas Gerais, a barragem de um dos reservatórios da Indústria Cataguases de Papel Ltda. liberou cerca de 1 bilhão de litros de lixívia negra (também conhecido por “licor negro”, resíduo líquido proveniente do processo de cozimento da madeira para extração da celulose). O derramamento atingiu os rios Pomba e Paraíba do Sul, afetando a população da Zona da Mata mineira. A mancha tóxica liberada se expandiu rapidamente, afetando três estados e deixando cerca de 600 mil pessoas sem água potável¹⁴.

Em 10 de janeiro de 2007, também no município de Cataguases, uma barragem da mesma empresa rompeu e despejou aproximadamente 2 milhões de metros cúbicos de bauxita pela cidade e por outros municípios (Muriaé, Patrocínio de Muriaé, Laje de Muriaé e Itaperuna, no Rio de Janeiro). Mais de 6 mil moradores ficaram desalojados e, em Muriaé, a lama atingiu cerca de 1.200 casas¹⁵.

13 SANTOS, Rodrigo Salles. **Filipinas**: “catástrofe” ambiental, sociedade civil e coalização anti-mineral. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2015/03/Filipinas_DIFERENTES-FORMAS-DE-DIZER-NAO.pdf. Acesso em 07 de fevereiro de 2019. p. 166 e ss.

14 Para mais informações, vide: <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/meioambiente/0040.html>. Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

15 De acordo com Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), unidade de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Disponível em: <http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/ExibeVerbete.aspx?verid=107>. Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

O maior desastre que se tem notícia na história da mineração brasileira, porém, ocorreu em novembro de 2015 com o rompimento da barragem de Fundão, situada no Complexo Industrial de Germano, no Município de Mariana, e de propriedade da Samarco, uma joint venture das mineradoras brasileira Vale e anglo-australiana BHP Billiton.

No dia 5 de novembro de 2015, por volta das 15h30, a estrutura da barragem do Fundão rompeu-se e ocasionou a imediata liberação de aproximadamente 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, além de outros 16 milhões de metros cúbicos que continuaram escoando lentamente. O material liberado logo após o rompimento formou uma grande onda de lama, que além do desastre ambiental, dizimou 19 vidas.

O curso natural dos Córregos de Fundão e Santarém foram destruídos. Grande parte do distrito de Bento Rodrigues, localizado a 6 km da barragem de Santarém, foi soterrada, deixando mortos e desalojando inúmeras famílias. Várias localidades rurais próximas foram atingidas pela onda de rejeitos que, ao alcançar o rio do Carmo, afetou as comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama, Gesteira, além dos municípios mineiros de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Estima-se que cerca de 643 quilômetros de rios e córregos foram cobertos pela lama, aproximadamente 1.469 hectares de vegetação destruída, 600 famílias desabrigada e 250 edificações destruídas em Bento Rodrigues.¹⁶

Como se percebe, a origem de tais tragédias está umbilicalmente relacionada ao modelo de “mega-mineração” implementado ao redor do mundo. O Brasil, país de dimensões continentais e rico em recursos naturais, cujo potencial tem sido explorado por séculos, é o segundo maior produtor de ferro¹⁷ do mundo, não obstante a ocorrência (reiterada) de desastres venham maculando esse status com lama e sangue.

16 Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/575851-infografico-tragedia-de-mariana-entenda-os-impactos-ambientais-causados-pelo-desastre>. Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

17 De acordo com a U. S. Geological Survey e a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento). Dados veiculados pela Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM. Disponível em: <http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00004035.pdf>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

É sob essa ótica que se adentra ao contexto fático subjacente a esta Nota Técnica.

Em 25 de janeiro de 2019, a Barragem I da Mina do Córrego do Feijão, situada em um afluente do rio Paraopeba, na bacia do Rio São Francisco, rompeu-se desencadeando a liberação de cerca de 13 milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos de minério de ferro em Brumadinho, região metropolitana da grande Belo Horizonte, arrasando parte do município e ceifado mais de uma centena de vidas.

A mina pertenceu a Ferteco Mineração S.A., incorporada pela Vale S.A. em 2001. Segundo esta mineradora, a barragem era a mais antiga da Mina Córrego Feijão, construída em 1976, classificada como uma estrutura de pequeno porte, com baixo risco de acidentes, mas alto potencial de danos¹⁸. Embora a barragem não recebesse material desde 2015, o volume armazenado era de 11,7 milhões de metros cúbicos. O licenciamento ambiental aparentava regularidade e a estabilidade^{19,20} estava

18 Segundo o cadastro nacional de barragens elaborado pela Agência Nacional de Águas (ANA) e com informações repassadas pela Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquias vinculadas aos ministérios do Desenvolvimento Regional e o de Minas e Energia e Energia. O portal de notícias G1 publicou explicativa matéria a respeito da classificação do risco das barragens, que pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/30/pais-tem-quase-200-barragens-de-mineracao-com-alto-potencial-de-dano.ghtml>. Importante lembrar que a Lei 12.334/10, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, dispõe que o risco é calculado “em função das características técnicas, do estado de conservação do empreendimento e do atendimento ao Plano de Segurança da Barragem” (Art. 7º, § 1º). Já o dano potencial se refere ao “potencial de perdas de vidas humanas e dos impactos econômicos, sociais e ambientais decorrentes da ruptura da barragem” (Art. 7º, § 2º).

19 Embora a efetividade dessa “estabilidade” seja objeto de intenso debate. A propósito, vide: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/02/06/vale-ja-sabia-de-problemas-nos-sensores-da-barragem-de-brumadinho-dois-dias-antes-do-rompimento.ghtml>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

20 Em entrevista ao portal EXAME, Júlio Grillo, superintendente do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) afirmou “[O] Ibama é sempre voto vencido nas reuniões com a Vale. (...) A engenharia de barragens daqui é a pior que existe. Escolhem esse tipo de operação porque é a mais barata que tem. Não mudou nada desde Fundão, o que se tem são só cortinas de fumaça”. Entrevista disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/ibama-minas-gerais-responde-por-25-do-rompimento->

garantida por laudo técnico elaborado em agosto de 2018. De acordo com a Vale²¹, a barragem possuía Declarações de Condição de Estabilidade emitidas pela empresa TUV SUD do Brasil, empresa internacional especializada em Geotecnia.

Com o rompimento da Barragem I, as estruturas das Barragens IV e IV-A, da Mina do Córrego de Feijão, foram atingidas pelos rejeitos e transbordaram²², atingindo a área administrativa da empresa (havia no local cerca de 300 funcionários e colaboradores), bem como a zona residencial e uma pousada da cidade. Até a expedição desta Nota, o número de pessoas mortas chega a 150, dentre as quais 134 já foram identificadas. Permanecem desaparecidas 182 pessoas.

Ademais, em razão da vultosa quantidade de rejeitos e da velocidade com a qual foram liberados, grande parte da vegetação local foi destruída. Conforme nota divulgada pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF), a área total ocupada pelos rejeitos é de 292,27 hectares (o que representa aproximadamente 2,9 milhões de metros quadrados). Desse total, a área da vegetação impactada representa 150,07 hectares²³.

de-barragens-no-mundo/. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

21 Informação disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/investors/information-market/press-releases/Paginas/Vale-atualiza-informacoes-sobre-o-rompimento-da-barragem-de-Brumadinho.aspx>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

22 Vide os infográficos elaborados pelo portal G1 disponíveis em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/28/mina-que-abriga-barragem-em-brumadinho-responde-por-2-da-producao-da-vale-veja-raio-x.ghtml>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

23 Nota de Esclarecimento 12 – Desastre Barragem B1. IEF Mapeia Área de Vegetação Impactada pelos Rejeitos. Disponível em: <http://www.ief.mg.gov.br/noticias/1/2587-nota-de-esclarecimento-12-desastre-barragem-b1>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

O deslocamento de várias forças-tarefas e ajudas humanitárias de diversas espécies foram dirigidas a Brumadinho. Instituições de outros estados da federação²⁴ e até mesmo de outros países²⁵ se mobilizaram.

Diante desse cenário lamentável, também o Ministério Público de Minas Gerais está empenhando todos os esforços no intuito de investigar as causas do desastre, bem como apurar responsabilidades e postular, perante o Poder Judiciário, as medidas primaciais e de reparação aos danos causados às pessoas atingidas e ao meio ambiente. Com efeito, dentre as providências adotadas até então, destacam-se:

1) Instauração de procedimentos de investigação:

- Procedimento Investigatório Criminal (PIC) **MPMG-0090.19.000013-4**, para fins de apuração da responsabilidade pelo rompimento da barragem Córrego do Feijão;

- Inquérito Civil **MPMG-0090.19.000012-6**, cujo objeto é o levantamento do número de vítimas e as possíveis providências para salvaguarda de seus respectivos direitos;

- Inquérito Civil **MPMG-0024.19.001433-2**, destinado a investigação das repercussões, decorrentes do rompimento da barragem de rejeitos, no âmbito dos Direitos Humanos;

- Inquérito Civil **MPMG-0090.19.000011-8**, deflagrado para apuração dos fatos que resultaram no rompimento da barragem de rejeitos minerários localizada na Mina Córrego do Feijão, bem como para identificação dos responsáveis pelo fato e providências cabíveis para salvaguarda dos recursos naturais e das vítimas, além da responsabilização do(s) administrador(es) do empreendimento.

2) Propositura de ações judiciais:

24 Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina auxilia nas buscas em Brumadinho. Vide em: <https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/institucionais/3692-forca-tarefa-do-corpo-de-bombeiros-militar-de-santa-catarina-e-empregada-para-buscas-em-brumadinho>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

25 O governo de Israel ofereceu ajuda para vítimas em Brumadinho: <https://veja.abril.com.br/brasil/israel-oferece-ajuda-para-vitimas-em-brumadinho/>. Acesso em 07 de fevereiro de 2019.

- Processo de autos n. **0001835-46.2019.8.13.0090** – Trata-se de ação tutela antecipada em caráter antecedente com pedido liminar em face da Vale S.A. para o bloqueio de R\$ 5 bilhões da mineradora, visando garantir a adoção de medidas emergenciais e a reparação de danos ambientais. A Justiça do Estado de Minas Gerais determinou o bloqueio de R\$ 4.308.034.614,37 (quatro bilhões, trezentos e oito milhões, trinta e quatro mil, seiscentos e quatorze reais, trinta e sete centavos) nas contas bancárias da requerida;

- Processo de autos n. **0001827-69.2019.8.13.0090** – O processo judicial tem por escopo garantir o abrigo das famílias removidas pela Defesa Civil de suas moradias em imóveis, hotéis e pousadas, bem como o bloqueio de mais R\$ 5 bilhões da mineradora;

3) Atuação na seara extrajudicial, com a expedição de recomendações:

- Recomendação para que a Vale elaborasse um plano emergencial de localização, resgate e cuidado de animais atingidos pelo derramamento da lama;

- Recomendação para que a Vale incluía, dentre as providências a serem adotadas doravante, ações de contenção, recolhimento e neutralização dos resíduos gerados no acidente, bem como medidas para a recuperação das áreas impactadas e preservação do patrimônio cultural, histórico e turístico (atuação conjunta da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Cultural de Brumadinho e da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico);

- Recomendação expedida à Vale e ao Instituto Estadual de Florestas (IEF) admoestando a proibição de pesca, monitoramento no Paraopeba e fornecimento de água para animais atingidos pela lama da Vale (Recomendação Cedef 03/2019).

Ocorre que é inegável que o momento requer especial atenção e engajamento de todos os setores da sociedade, inclusive do Poder Público, para que providências em apoio a Brumadinho sejam efetivadas o quanto antes. Nessa perspectiva, a doação de equipamentos à Administração Pública pode representar, neste momento de consternação, a porta para o cumprimento satisfatório dos serviços públicos em maior escala agora em diante demandados.

2.2 – Das doações à Administração Pública. O Poder Público como donatário e as formalidades legais.

Desde o rompimento da Barragem I da Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, em 25 de janeiro deste ano, o Governo de Minas Gerais já despendeu a quantia de R\$ 13.447.891,50 (treze milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e noventa e um reais e cinquenta centavos)²⁶ com as operações de resgate de vítimas e localização de corpos. A devastação causada pelo rompimento da barragem, como se percebe, representa gravame execrável também aos cofres públicos, mormente se considerarmos a crise fiscal experimentada pelo Estado de Minas Gerais há alguns anos.

Nesse contexto, aporta-nos o crítico estado do Instituto de Criminalística e o Instituto Médico-Legal, unidades vinculadas à Superintendência de Polícia Técnico-Científica da Polícia Civil de Minas Gerais. É que, com a tragédia ocorrida em Brumadinho, as indigitadas unidades foram extremamente sobrecarregadas, em detrimento às graves deficiências na área de recursos humanos e materiais já vivenciadas.

De acordo com o Ofício PCMG/SPTC nº. 242/2019, expedido pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, a Vale S.A. se disponibilizou a custear os recursos materiais indispensáveis, sem prejuízo de complementação futura, sendo que alguns equipamentos já foram entregues com o respectivo controle de recebimento. O expediente foi apresentado ao Ministério Público mineiro para ciência e manifestação, considerando, inclusive, o Decreto nº. 47.611, de 23 de janeiro de 2019, que regulamenta, em âmbito estadual, o recebimento de doação de bens móveis e serviços, sem ônus ou encargos, e o recebimento de bens em comodato pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

Inicialmente, cumpre aduzir que a doação é o negócio jurídico animado pelo propósito de beneficência ou liberalidade por meio do qual uma das partes cede voluntariamente para outra bens ou vantagens de seu patrimônio. Trata-se

²⁶ Dados colhidos do termo de audiência celebrada em 06 de fevereiro de 2019, perante a 6ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Belo Horizonte, juntada ao processo de autos do n. 5070709-36.2019.8.130024 sob o nº 61189100.

de um instituto típico do Direito Civil, a respeito do qual a doutrina classifica como negócio típico, nominado, benéfico, unilateral, gratuito e solene. Entre as possíveis espécies, tem-se: doação pura (simples ou sem encargo), doação a termo, doação contemplativa (ou meritória), doação com condição (condicional) e a doação com encargo (modal). Entre todas, para fins desta Nota, interessa-nos a doação sem encargo para a Administração Pública.

A doação simples é a modalidade de transferência voluntária em que o doador não recebe quaisquer vantagens econômicas. Como se pretende demonstrar, essa modalidade de doação é juridicamente viável quando o particular é o doador e o Poder Público é o donatário, sendo que, nesse caso, a doação pode ser ultimada com esteio regime de Direito Privado, em que pese incidir inevitáveis derivações irradiadas do Direito Público.

No que diz respeito as doações para a Administração Pública, importa lembrar que a Lei nº. 8.666/1993 estabelece regras para doações quando o Poder Público é o doador, mantendo-se silente sobre a hipótese em que o ente público é o donatário. Com efeito, quando a Administração Pública é a receptora das doações, sem quaisquer encargos, esta é lícita e livre ao poder público, não havendo a necessidade de procedimento seletivo, conforme pontifica o Procurador do Ministério Público de Contas de Goiás, Dr. Fabrício Motta:

No que nos interessa mais diretamente, a doação de bens e serviços voltados à preservação e melhora do espaço público deve obedecer às regras e princípios do direito público. A doação sem qualquer tipo de encargo ao poder público é livre. Desta forma, quando não há qualquer tipo de contraprestação que se reverta em vantagem (sobretudo econômica) para o doador ou terceiro não há necessidade de qualquer tipo de procedimento seletivo em razão da inviabilidade de competição.²⁷

Naturalmente que, em respeito aos princípios que norteiam a Administração Pública, dentre eles em destaque os da Moralidade, da Publicidade e da Impessoalidade, que se exige o regular registro desse liberalidade em favor do Poder Público.

²⁷ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-09/interesse-publico-parceria-poder-publico-mesmo-custo-requer-cuidado-transparencia>. Acesso em 05 de fevereiro de 2019.

Nessa conjuntura, o Decreto Estadual nº. 47.611, de 23 de janeiro de 2019, regulamenta o recebimento de doação de bens móveis e serviços, sem ônus ou encargos, e o recebimento de bens em comodato pela Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, dispondo a necessidade de procedimento próprio para registro da liberalidade. A propósito:

Decreto Estadual nº. 47.611/2019 – Art. 4º. Os interessados em doar bens ou serviços ou oferecer bens em comodato, nos termos deste decreto, **deverão encaminhar suas propostas à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag.**

Parágrafo único. As propostas recebidas diretamente por órgãos e entidades da Administração Pública estadual deverão ser encaminhadas para avaliação da Seplag.

Art. 5º As propostas de doação ou de comodato deverão conter, no mínimo, as seguintes informações ou documentos:

I – identificação e qualificação do subscritor da proposta;

II – descrição do bem ou serviço, com suas especificações, quantitativos, prazo de vigência ou execução, quando for o caso, e outras características necessárias à definição do objeto da doação ou comodato;

III – valor de mercado do bem ou serviço oferecido em doação ou comodato;

IV – nota fiscal ou documento que comprove a propriedade do bem e declaração de que em relação a ele não existem demandas administrativas ou judiciais;

V – declaração de qualificação técnica para prestação do serviço ofertado.

Parágrafo único. O proponente poderá indicar o programa, projeto ou ação a que se destina a proposta de doação ou comodato.

Art. 6º As propostas recebidas serão submetidas à apreciação e manifestação de interesse **dos órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, observado o seguinte:**

I – relação da proposta com as atribuições institucionais do órgão ou entidade;

II – responsabilidade pela execução de programas, projetos ou ações a que a doação ou comodato se dirigem.

§ 1º Os órgãos ou entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo deverão manifestar seu interesse à Seplag, no prazo de cinco dias úteis.

§ 2º Havendo necessidade de modificações das características ou especificações da proposta apresentada para adequá-las ao interesse da administração pública, o órgão ou entidade deverá apresentar as sugestões de ajustes e alterações necessárias para apreciação do proponente.

§ 3º Não sendo aceito ou não havendo manifestação expressa do proponente em relação aos ajustes e alterações propostas, a Seplag deliberará sobre a proposta, com posterior comunicação ao proponente acerca dos motivos da decisão.

Art. 7º Inexistindo interesse no recebimento da doação ou do comodato ofertado, a Seplag comunicará ao proponente os fundamentos da decisão final da Administração Pública.

Art. 8º Havendo interesse no recebimento da doação ou do comodato ofertado, a Seplag publicará comunicado no Diário Oficial do Estado, a fim de receber eventuais manifestações de outros interessados em doar bens e serviços similares, oferecer em comodato bens congêneres ou apresentar eventual impugnação a proposta apresentada, no prazo de cinco dias úteis.

§ 1º Não serão conhecidas as impugnações que não apresentarem fundamentos de fato e de direito que obstem o recebimento do bem ou serviço em doação ou comodato.

§ 2º Da decisão sobre a impugnação, caberá pedido de reconsideração no prazo de cinco dias úteis, contado da data de sua publicação no Diário Oficial do Estado.

Art. 9º Apresentadas, no prazo do comunicado a que se refere o art. 8º, outras propostas de doações e comodatos de bens e serviços similares, caberá a Seplag receber, avaliar e escolher, de forma objetiva e motivada, a proposta mais adequada aos interesses da Administração Pública.

§ 1º Em caso de interesse da Administração Pública, a Seplag poderá receber todos os bens e serviços ofertados em doação ou comodato.

§ 2º Não havendo condições de se definir, de forma objetiva, qual a proposta mais adequada, a sua escolha dar-se-á mediante **sorteio** a ser realizado em sessão pública previamente agendada com dois dias úteis de antecedência. (Negritamos).

Para mais, a norma local define o procedimento de Chamamento Público na forma da Seção III:

Decreto Estadual nº. 47.611/2019 – **Art. 10. A Seplag, de ofício ou mediante provocação de órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, realizará chamamento público geral ou específico com o objetivo de incentivar a sociedade a contribuir para programas, projetos e ações de interesse público, ressalvada a hipótese prevista no art. 4º.**

Art. 11. O edital de chamamento público geral ou específico conterá, no mínimo:

I – a forma de recebimento das propostas;

II – os requisitos da proposta, observado os requisitos mínimos referidos no art. 5º;

III – as condições para participação e a exigência de apresentação de nota fiscal ou documento que comprove a propriedade do bem ou declaração de qualificação técnica para prestação dos serviços ofertados, quando for o caso;

IV – o procedimento para o recebimento das doações e bens em comodato;

V – outros documentos exigidos, de acordo com o caso concreto;

VI – as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas;

VII – as vedações;

VIII – anexo contendo a relação dos bens e serviços, com a indicação dos respectivos órgãos ou entidades interessados, quando for o caso;

IX – minuta de termo de doação ou de termo de comodato.

Art. 12. O edital de chamamento público será divulgado, na íntegra, em página do sítio eletrônico oficial da Seplag, facultada sua divulgação também

em página do sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade interessada no recebimento das doações e bens em comodato.

Parágrafo único. Deverá ser publicado aviso de abertura do chamamento público geral ou específico no Diário Oficial do Estado, com a antecedência mínima de cinco dias úteis da data de recebimento das propostas, nos termos previstos no edital.

Art. 13. Atendidas as condições e os requisitos exigidos no edital, deverá ser iniciado processo eletrônico com os documentos apresentados, com posterior remessa para avaliação do órgão ou entidade interessada, que apresentará, em dois dias úteis, manifestação motivada quanto ao interesse no recebimento da doação ou do bem ofertado em comodato.

Parágrafo único. Havendo mais de um órgão ou entidade interessada e não havendo indicação, pelo proponente, do órgão ou entidade específica para o qual se dirige a proposta, caberá à Seplag decidir.

Art. 14. As propostas serão analisadas e julgadas em sessão pública por uma comissão previamente designada pela Seplag.

§ 1º Havendo necessidade de análise técnica das propostas, a sessão poderá ser suspensa e retomada em prazo não superior a três dias úteis.

§ 2º Finda a sessão pública, a comissão elaborará ata relatando os atos praticados e justificando a escolha.

§ 3º Na hipótese de empate quando da avaliação das propostas, a escolha dar-se-á mediante sorteio a ser realizado em sessão pública previamente agendada com dois dias úteis de antecedência.

§ 4º O extrato da ata da sessão pública será publicado no Diário Oficial do Estado e sua íntegra disponibilizada em página do sítio eletrônico oficial da Seplag, facultada sua disponibilização também em página do sítio eletrônico oficial do órgão ou entidade interessada no recebimento das doações e de bens em comodato.

§ 5º As pessoas físicas, pessoas jurídicas privadas e os organismos internacionais que participaram do chamamento público terão cinco dias úteis para interpor recurso, que deverá ser direcionado à Seplag.

§ 6º Recebido o recurso, a Seplag terá cinco dias úteis para decidir, dando publicidade da decisão nos mesmos moldes previstos no § 4º.

Art. 15. A homologação do resultado do chamamento público e a autorização para o recebimento da doação ou do bem em comodato serão efetivadas por ato do Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, procedendo-se a sua publicação no Diário Oficial do Estado. (Destaques nossos).

Assim, as doações e comodatos deverão, doravante, ser formalizados por termo, ao qual serão anexados os documentos exigidos nos termos do Decreto e do Edital, cujo extrato deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado, bem como ser disponibilizado, na íntegra, pelo órgão ou entidade beneficiada em seus respectivos sítios eletrônicos oficiais (artigo 19).

Interessante destacar, enfim, as vedações e conflito de interesse que impedem a admissão de propostas de doação:

Art. 20. Não serão admitidas propostas de doação ou de oferecimento de bens em comodato nas seguintes hipóteses:

I – quando apresentadas por pessoas físicas condenadas por ato de improbidade administrativa, por crime contra a fé pública ou contra a Administração Pública;

II – quando apresentadas por pessoas jurídicas declaradas inidôneas, suspensas ou impedidas de licitar e contratar com a administração pública, condenadas por ato de improbidade administrativa ou condenadas em processo de apuração de responsabilidade pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nos termos da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013;

III – quando caracterizado conflito de interesses;

IV – quando o recebimento gerar obrigação futura de contratação para fornecimento de bens, insumos e peças de marca exclusiva, e de serviços por inexigibilidade de licitação;

V – quando o recebimento do bem ou serviço, pela específica situação em que se encontra, gerar despesas extraordinárias, presentes ou futuras, que tornem antieconômico o ajuste.

§ 1º No caso de doação de serviços que exijam ou somente possam ser aproveitados mediante o desenvolvimento de sistema eletrônico, este deverá estar incluído na doação.

§ 2º Na hipótese de doação de “software”, deverá estar incluído na doação o respectivo código fonte.

No atual quadro juspolítico contemporâneo, é louvável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual Mineiro em conferir à temática regulamentação normativa, em homenagem aos princípios inspiradores da Administração Pública, na forma do artigo 37, caput, da Constituição da República de 1988. Sem embargo, no que pertine às doações promovidas nos últimos dias pela Vale S.A. ao Instituto de Criminalística e o Instituto Médico-Legal (unidades vinculadas à Superintendência de Polícia Técnico-Científica da Polícia Civil de Minas Gerais), por força do famigerado rompimento de barragem ocorrido em Brumadinho, é imperioso que se analise a legitimidade das doações à luz do Princípio da Razoabilidade, conforme passa-se a expor.

2.3 – Da análise do caso à luz do Princípio da Razoabilidade.

O Postulado da Razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, cujo núcleo axiológico, não obstante variável no tempo e no espaço, baseia-se nos critérios de justiça, prudência e bom senso regidos pela razão humana. Na seara do Direito Administrativo, a Razoabilidade é empregada como método para balizar o exercício da competência discricionária na Administração Pública.

Conquanto não se encontre expressamente previsto sob essa epígrafe na Constituição da República de 1988, a doutrina brasileira é cônsona quanto à força normativa desse princípio, que pode ser contemplado implicitamente nas entrelinhas do sistema constitucional pátrio.

De modo geral, a razoabilidade é a magnitude principiológica que determina o agir moderado e sensato, inspirado por critérios oriundos do senso

comum, contrapondo-se à arbitrariedade. De acordo com Willis Santiago Guerra Filho²⁸, a razoabilidade tem função negativa, significando a máxima de “não ultrapassar o limite do juridicamente aceitável”. Celso Antônio Bandeira de Mello comunga do mesmo entendimento, afirmando que:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a **critérios aceitáveis do ponto de vista racional**, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada²⁹. (Negrito nosso).

Segundo o eminente jurista e professor Humberto Ávila, a razoabilidade é uma máxima plurívoca, destacando-se, em sentido técnico-jurídico, três acepções principais:

Primeiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral. Segundo, a razoabilidade é empregada como diretriz que exige a vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. Terceiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação de equivalência entre duas grandezas.³⁰

Nessa esteira, a razoabilidade como dever de equidade provoca duas interferências, quais sejam: (i) a presunção de que as particularidades do caso concreto se enquadram nos padrões de normalidade; e (ii) se tais particularidades se revelam extraordinárias, o aspecto individual suplanta a previsão legal genérica. Em outras palavras, o dever de equidade determina o ajustamento do direito abstratamente concebido ao caso concreto.

Em primeiro lugar, a razoabilidade impõe, na aplicação das normas jurídicas, a consideração daquilo que normalmente acontece. (...). A razoabilidade atua como instrumento para determinar que as circunstâncias de fato devem ser consideradas com a presunção de estarem dentro da normalidade. A razoabilidade atua na interpretação dos fatos descritos em regras jurídicas. A razoabilidade exige determinada interpretação como meio de preservar a eficácia de princípios axiologicamente sobrejacentes. Interpretação diversa das circunstâncias de fato levaria à restrição de algum princípio constitucional, como o princípio do devido processo legal, nos casos analisados. Em segundo lugar, a razoabilidade exige a consideração do aspecto individual do caso nas hipóteses em que ele é sobremodo desconsiderado pela generalização legal. **Para determinados casos, em virtude de determinadas especificidades, a norma geral não pode ser aplicável por se tratar de caso anormal.** (...). Essas considerações levam à conclusão de que a razoabilidade serve de instrumento metodológico para dizer que a incidência da norma é condição necessária, mas não suficiente para sua aplicação. Para ser aplicável, o caso concreto deve adequar-se à generalização da norma geral. A razoabilidade atua na interpretação das regras gerais como decorrência do princípio da justiça (preâmbulo e o art. 3º da Constituição Federal).³¹ (Destacamos).

De outra sorte, a razoabilidade enquanto dever de congruência reclama a existência de um liame entre a norma jurídica e a realidade social subjacente, de modo que para sua escoreita interpretação é imprescindível a execução de um confronto com os parâmetros que lhes são extrínsecos. O mesmo autor explica que, como dever de congruência, a razoabilidade acarreta a necessária existência de vínculo entre a norma jurídica e o mundo ao qual ela faz referência:

28 GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2001, p. 69.

29 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 108.

30 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 103.

31 *Idem*, p. 103; 105.

A razoabilidade como dever de harmonização do Direito com suas condições externas (dever de congruência) exige a relação das normas com suas condições externas de aplicação, quer demandando um suporte empírico existente para a adoção de uma medida, quer exigindo uma relação congruente entre o critério de diferenciação escolhido e a medida adotada.³² (Negrito nosso).

Por fim, a razoabilidade na qualidade de dever de equivalência demanda a justa simetria entre a providência a ser empregada e o fim que é pretendido. Para Ávila, o dever de equivalência designa a inafastável proporção entre a medida adotada e o critério que a dimensiona, sendo medida e critério, nessa relação, grandezas necessariamente vinculadas. O exemplo mais comum na literatura para essa tipologia é a dosimetria da pena em relação a culpabilidade do agente: o *quantum* da pena deve corresponder à culpa aferida.

Pois bem! A devastação causada pelo rompimento da barragem que ocorreu em Brumadinho, com a provocação de centenas de mortes, evento que impactou significativamente a demanda de serviço pelo Instituto de Criminalística e o Instituto Médico-Legal, é fator que autoriza a flexibilização do rigor técnico da norma estadual, com fundamento no Princípio da Razoabilidade, sob pena de retardo abismal na concretização das doações e efetivo emprego dos bens doados em prol da superação da calamidade pública que se instalou, agravando, ainda mais, a penúria dos que choram a perda de seus entes queridos.

3) CONCLUSÃO

Por todo exposto, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAO-PP) e o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa de Direitos Humanos e Apoio Comunitário (CAO-DH), concluem que a tragédia socioambiental ocorrida em Brumadinho descortina cenário suscetível de afastar, de modo pontual e excepcional, considerado o princípio da Razoabilidade, o formalismo

32 *Ibidem*, p. 110.

insculpido pelo Decreto Estadual nº. 47.611, de 23 de janeiro de 2019, de modo que as doações (desde que sem encargos/ônus) sejam ultimadas ao Poder Público sem a necessidade de instaurar, na forma dessa norma, o procedimento ali disciplinado.

Naturalmente que, a excepcionalidade vivenciada no momento não dispensa a regular documentação³³ das doações já implementadas pela Vale e que, por ventura, venham a se dar nos próximos dias, assegurando-se a transparência que se impõe, de modo que se permita o fluxo administrativo próprio para que os bens doados sejam regularmente incorporados ao patrimônio público estadual, inclusive com o ordinário acompanhamento dos órgãos de controle interno da administração pública.

Remeta-se cópia da presente nota técnica à Douta Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Institucional, à Promotoria de Justiça de Controle Externo da Atividade Policial de Belo Horizonte, bem como à Controladoria-Geral do Estado e à Chefia da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais.

Registre-se e archive-se.

Belo Horizonte, 07 de fevereiro de 2019.

JOSÉ CARLOS FERNANDES JUNIOR

Promotor de Justiça

Coordenador do CAO – Patrimônio Público

CLÁUDIA SPRANGER E SILVA LUIZ MOTTA

Promotora de Justiça

Coordenadora CAO - Direitos Humanos

33 a) identificação do agente/órgão público que solicitou a doação e do agente/órgão público que recebeu os bens, b) relação dos bens doados, c) declaração do doador de que cede voluntariamente tais bens ao Estado de Minas Gerais, sem qualquer encargo/ônus, d) comprovante de que o doador é o proprietário dos bens doados.