

# **Análise das controvérsias relativas ao ajuizamento de ações no exterior por municípios brasileiros em decorrência do rompimento das barragens de Mariana e de Brumadinho**

José Trindade Monteiro Neto  
Consultor Legislativo da Área VIII  
Administração Pública e Direito Administrativo

Jairo Postal Junior  
Consultor Legislativo da Área II  
Direito Civil, Direito Processual Civil e Direito Internacional Privado

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

---

José Trindade, Jairo Júnior

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Consultoria  
Legislativa



## RESUMO EXECUTIVO

Alguns municípios brasileiros têm integrado o polo ativo de ações judiciais movidas no exterior contra empresas responsáveis pelo rompimento das barragens de Mariana e de Brumadinho, ambas situadas em Minas Gerais. Para tanto, tais entes federativos celebraram contratos de risco com escritórios de advocacia, com remuneração condicionada ao sucesso da demanda (honorários de êxito). Diante desse cenário, dois questionamentos se apresentam. Primeiramente, seria válida a conduta da Administração Pública de celebrar contratos de risco com escritórios de advocacia? Em segundo lugar, a conduta de atuar em nome próprio em ações judiciais em trâmite perante jurisdição estrangeira, na qual se discutem fatos ocorridos no Brasil e regidos pela legislação pátria, configura uma ofensa à soberania da República Federativa do Brasil e um desprestígio aos órgãos jurisdicionais brasileiros, ou apenas manifestação da autonomia característica dos entes da Federação? Por meio de análise documental e revisão bibliográfica, o presente estudo tem como objetivo central fornecer subsídios para a adequada compreensão da controvérsia, bem como elementos que permitam análise crítica e resposta fundamentada aos questionamentos levantados. Ao final, conclui-se que a participação de municípios, em nome próprio, em ações judiciais em trâmite perante jurisdição estrangeira não encontra, por si só, óbice no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. Entretanto, observam-se violações a normas jurídicas brasileiras na formatação dos contratos administrativos analisados, celebrados entre os municípios litigantes e os escritórios de advocacia estrangeiros que os representam nas lides em questão. Por fim, conclui-se pela inviabilidade da completa proibição da celebração de contratos de risco para serviços advocatícios, sendo mais adequado instituir-se regulamentação que, de forma temperada, não vede por completo a negociação de honorários de êxito nos contratos administrativos, mas estabeleça critérios rígidos e objetivos para que tal prática seja adotada.

**Palavras-chave:** contratos administrativos de risco; contratação de serviços advocatícios baseados em honorários de êxito; participação de municípios em ações judiciais no exterior; rompimento de barragens.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ANÁLISE.....</b>	<b>12</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	12
2.2 AJUIZAMENTO DE AÇÕES NO ESTRANGEIRO POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	13
2.2.1 Soberania, autonomia, federalismo e a competência da União para manter relações com Estados estrangeiros e representar a República Federativa do Brasil nas relações internacionais.....	13
2.2.2 Exigência de autorização do Senado Federal para a realização de operação externa de natureza financeira.....	22
2.2.3 Necessidade de homologação de sentença estrangeira e o instituto da imunidade de jurisdição .....	23
2.2.4 Separação de poderes e possível desprestígio ao Poder Judiciário brasileiro.....	27
2.2.5 Princípios administrativos da eficiência, da publicidade e da sindicabilidade.....	29
2.3 CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE ÊXITO PARA SERVIÇOS DE PATROCÍNIO OU DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS OU ADMINISTRATIVAS .....	41
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>45</b>
<b>4. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>47</b>

## 1. INTRODUÇÃO

---

As questões analisadas no presente Estudo têm como cenário o rompimento das barragens de Fundão, em Mariana/MG, no dia 5 de novembro de 2015, e do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG, no dia 25 de janeiro de 2019. O colapso da barragem de Mariana e a enchente que dele decorreu ocasionaram a morte de dezenove pessoas e a destruição de comunidades, estruturas urbanas e ecossistemas naturais ao longo de todo o curso do Rio Doce até o mar. O rompimento da barragem de Brumadinho resultou na morte de 270 pessoas, sendo que três delas nunca foram sequer localizadas.

De acordo com notícias veiculadas pela imprensa, no caso do rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG, “cerca de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração destruíram comunidades, contaminaram o Rio Doce e afluentes e chegaram ao Oceano Atlântico, no Espírito Santo. Ao todo, 49 municípios foram atingidos — direta ou indiretamente”, o que faz desse evento “o desastre industrial que causou o maior impacto ambiental da história brasileira e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos”<sup>1</sup>.

A barragem de Fundão pertencia à Samarco Mineração SA, também responsável pela operação. Trata-se de uma sociedade empresária brasileira cujas ações são de titularidade da Vale S. A. (doravante “Vale”) e da BHP Billiton Brasil Ltda (doravante “BHP Brasil”), à proporção de 50% cada qual. A BHP Brasil é uma subsidiária do grupo BHP, controlado por empresas com sede na Inglaterra e na Austrália.

Por outro lado, no caso de Brumadinho – 2º maior desastre industrial do século e maior acidente de trabalho do Brasil<sup>2</sup> –, a barragem da Mina Córrego do Feijão, controlada apenas pela Vale, era considerada como “de baixo risco” e com “alto potencial de danos”. Nesse contexto, análise da empresa

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/25/mineradoras-e-governos-firmam-novo-acordo-mariana.ghtml>

<sup>2</sup> Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/brumadinho-pode-ser-2-maior-desastre-industrial-do-seculo-e-maior-acidente-de-trabalho-do-brasil.html>; as informações são reforçadas no Relatório da então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, citado adiante.

certificadora alemã TÜV SÜD, levada a efeito em 2018, atestava que a Barragem seria “estável na condição drenada pois os Fatores de Segurança encontram-se superiores ao preconizado na NBR 13.028/2019”, bem como “estável na condição não drenada”<sup>3</sup>.

Ressalte-se, todavia, que, após o desastre, Relatório produzido pela então denominada Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia identificou inconsistências na análise da empresa alemã, pois ela teria alterado parâmetros e métodos de análise “de modo a conferir um parecer positivo de estabilidade da Barragem”, quando, em verdade, o valor do fator de segurança encontrado “sinalizaria situação de instabilidade do barramento, sendo necessária a adoção de medidas corretivas pela empresa responsável pela estrutura”<sup>4</sup>.

Os rompimentos das duas barragens promoveram diversas consequências jurídicas, em virtude da necessidade de reparação dos danos causados. Abaixo, segue uma suma das principais medidas decorrentes desses eventos.

Primeiramente, apresenta-se resumo das consequências do “caso Mariana”:

- a) Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC),
- b) Administração Indireta Federal; Estado de Minas Gerais e entidades de sua administração indireta; Estado do Espírito Santo e entidades de sua administração indireta; e, de outro, Samarco Mineração SA, Vale SA e BHP Billiton Brasil LTDA, no qual se estabeleceu a criação de fundação de direito privado (Fundação Renova) com o objetivo de elaborar e executar as medidas de reparação<sup>5</sup>;

---

<sup>3</sup> BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Relatório de Análise de Acidente de Trabalho – Rompimento da Barragem B I da Vale S. A. em Brumadinho/MG em 25/01/2019. Belo Horizonte, 13 de setembro de 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/acidentes-de-trabalho-informacoes-1/relatorio\\_analise\\_acidentes\\_brumadinho.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/acidentes-de-trabalho-informacoes-1/relatorio_analise_acidentes_brumadinho.pdf)

<sup>4</sup> Idem, p. 91.

<sup>5</sup> Documento disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/cif/ttac>

c) Segundo acordo, prevendo reparação no valor total de R\$ 170.000.000,00 (cento e setenta bilhões de reais), homologado pelo STF em 6 de novembro de 2024;

d) Ação penal nº 0002725-15.2016.4.01.3822, movida pelo Ministério Público em face de pessoas físicas e jurídicas envolvidas no evento danoso, em trâmite na Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Ponte Nova-MG;

e) Ação civil pública movida envolvendo as mesmas partes relatadas no item a);

f) Instalação da Comissão Externa sobre rompimento de barragens pela Câmara dos Deputados, que apresentou como principal produto de sua apuração o documento intitulado “Relatório Temático Mariana e Bacia do Rio Doce”, referido adiante;

Diversos questionamentos têm sido feitos a respeito das consequências jurídicas dadas ao rompimento da barragem de Mariana, dentre os quais se destacam, notadamente, a ausência de participação dos principais atingidos na formulação do acordo citado no item “a” *supra*. Outras alegações são bem resumidas no seguinte trecho constante de documento elaborado pela Defensoria Pública da União:

O grande empecilho, contudo, ao processo reparatório, tem sido a própria Fundação Renova. Não obstante tenha sido criada como elaboradora e executora dos programas de reparação pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), **a Fundação Renova vem atuando como preposto de suas empresas mantenedoras, responsáveis pelos danos**

Como bem sinalizado pelo juízo da 4ª Vara Federal Cível e Agrária de Belo Horizonte, em decisão de 28 de setembro de 2023 (PJe nº 1024354-89.2019.4.01.3800), a referida Fundação provoca uma “situação de abuso de direito e violação da boa-fé objetiva no que se refere à atuação judicial”, isso, pois, é praxe a constante judicialização das Deliberações do CIF, o que resulta na inviabilização do processo reparatório, em prol de uma economia de recursos a serem despendidos pelas empresas.

O cenário é igualmente desfavorável no contexto da Mesa de Repactuação. Passados 3 anos desde sua instalação, que busca destravar a reparação, transferindo sua execução para o Poder Público Federal e Estadual, e mantendo para as empresas apenas a obrigação de custeá-la, frente à proposta de R\$120 bilhões apresentada pelos entes estatais, elas

---

<sup>6</sup> Íntegra do acordo disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf>; também disponível em: [https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento\\_detalhado/2024-11/Novo%20Acordo%20de%20Mariana%20-%20Versa%CC%83o%20final%20homologada%20e%20assinada.pdf](https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2024-11/Novo%20Acordo%20de%20Mariana%20-%20Versa%CC%83o%20final%20homologada%20e%20assinada.pdf)

ofereceram R\$ 47 bilhões. Frente a isso, as negociações foram suspensas em dezembro de 2023.<sup>7</sup>

O Relatório Temático elaborado em novembro de 2023 pela Comissão Externa sobre Fiscalização dos Rompimentos de Barragens e Repactuação, da Câmara dos Deputados, apresentou considerações similares:

Em conclusão, está-se diante de um Acordo, a despeito do montante investido, que não vem cumprindo seus objetivos de reparar integralmente os danos socioambientais e socioeconômicos infligidos às famílias e às regiões atingidas pelo desastre da Vale em Brumadinho- MG, **ao mesmo tempo em que destina recursos abundantes a outros setores sem relação com a tragédia.**

[...]

É indubitável, portanto, que deveria ter sido assegurada a tais famílias e a suas comunidades, ou ainda às entidades que as representam, voz ativa e participação em todas as discussões e audiências acerca dos termos do Acordo. Mesmo após ter sido ele firmado, isso deveria ocorrer quanto ao seu cumprimento, ao detalhamento da destinação de recursos e aos critérios de governança e de fiscalização. Mas não é, todavia, o que se observa no Acordo firmado. A centralidade da dor das populações atingidas é bastante relativizada, ao ponto de se privilegiar a execução de grandes obras ou o aperfeiçoamento de serviços públicos fora dos perímetros das regiões atingidas.<sup>8</sup>

Nesse contexto, foram ajuizadas as ações de que trata este Estudo, perante jurisdições estrangeiras, nas quais se busca reparação civil pelos danos e às quais aderiram alguns dos municípios atingidos – essas ações serão detalhadas adiante. O segundo acordo, relatado no item “b”, *supra*, também é fruto desse cenário.

Em seguida, apresenta-se resumo das consequências do “caso Brumadinho”:

a) Ações penais nº 1003479-21.2023.4.06.3800 e nº 1004768-86.2023.4.06.3800, movidas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG) em face de pessoas físicas e jurídicas (Vale e a empresa certificadora alemã TÜV SÜD)

<sup>7</sup> BRASIL. Defensoria Pública da União. **Informe Defensorial**. Situação dos Direitos Humanos no Brasil. 2023, p. 109-110. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2024/11/informe\\_defensorial\\_direitos\\_humanos\\_2023.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2024/11/informe_defensorial_direitos_humanos_2023.pdf)

<sup>8</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Temático Mariana e Bacia do Rio Doce (REL 1/2023 CEXMABRU)**. Brasília: Comissão Externa sobre Fiscalização dos Rompimentos de Barragens e Repactuação, 2023, p. 24-25. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2404383>



responsáveis pelo rompimento da barragem em questão, atualmente conduzidas pelo Ministério Público Federal e em trâmite na 2ª Vara Criminal da Subseção Judiciária de Belo Horizonte-MG;

b) Acordo entre o Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais e a Vale, voltado à realização de “reparações trabalhistas, por meio de indenizações por dano moral, material e prestação de assistência permanente às famílias atingidas”<sup>9</sup>;

c) Acordo celebrado entre, de um lado, o Estado de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais, o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública de Minas Gerais e, de outro, a Vale, voltado à “reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do rompimento” da barragem<sup>10</sup>;

d) Abertura de duas Comissões Parlamentares de Inquérito, uma no Senado Federal<sup>11</sup> e outra na Câmara dos Deputados<sup>12</sup>.

A essas providências foram tecidas críticas semelhantes àquelas apontadas no caso de Mariana.

Ante esse cenário, diversos municípios brasileiros têm buscado jurisdições estrangeiras para ajuizar demandas que veiculam pretensões indenizatórias em face de empresas relacionadas aos eventos narrados, mas que possuem sede ou atuação relevante em outros países. Para se ter o panorama completo do cenário jurídico que envolve as controvérsias ora em análise, apresenta-se resumo das ações movidas no exterior das quais participam municípios brasileiros atingidos pelos eventos em questão<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais. **Do desastre ao acordo entre o MPT e a Vale S/A**. Brumadinho: balanço dos seis meses. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view?usp=share_link)

<sup>10</sup> Íntegra disponível em: [https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/probrumadinho/ata\\_acordo\\_vale\\_04-02-2021\\_1.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/probrumadinho/ata_acordo_vale_04-02-2021_1.pdf)

<sup>11</sup> Relatório final disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/609739>

<sup>12</sup> Relatório Final Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/cpi/cpibruma/RelatorioFinal.pdf>

<sup>13</sup> A íntegra dessas ações, traduzidas e atualizadas até o mês de junho de 2024, pode ser encontrada nos documentos eletrônicos de nº 6 a 10 dos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1178, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Consulta processual disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6952622>

A **primeira ação**<sup>14</sup>, que tramita na **jurisdição do Reino Unido**, envolve as seguintes partes: cerca de 202 mil requerentes, no polo ativo; e, no polo passivo, BHP Group (UK) LTD – matriz da BHP, no Reino Unido (BHP England) – e BHP Australia.

Os requerentes são todos brasileiros e compreendem: (a) mais de 200.000 indivíduos, incluindo alguns membros da comunidade indígena Krenak; (b) 530 empresas, desde grandes empresas até comerciantes individuais; (c) 15 igrejas e instituições religiosas; (d) 46 municípios; e (e) 5 empresas prestadoras de serviços públicos. Nos termos de provimento jurisdicional constate dos autos, “a competência sobre a BHP England surge em virtude de seu domicílio aqui [*no Reino Unido*], nos termos do Regulamento (UE) nº 1215/2012 (“Brussels Recast”); a competência sobre a BHP Australia é estabelecida pelo fato de ela realizar negócios em escritórios aqui [*no Reino Unido*], onde os procedimentos foram notificados”.

A **2ª ação** tramita em **foro nos Estados Unidos da América** e envolve, de um lado, sete municípios brasileiros e, de outro, Instituições financeiras (com sede no exterior) que financiaram as atividades da Vale – Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Inc., Barclays Capital, Inc., Citibank Inc., Citigroup Global Markets, Inc., JP Morgan, JP Morgan Securities LLC.

A **terceira ação** tramita nos **Países Baixos** e envolve sete municípios brasileiros, a Samarco Iron Ore Europe B. V. (com operação nos Países Baixos) e a Vale S.A (brasileira).

Por fim, a **quarta ação** tramita na **Alemanha** e tem como partes os municípios brasileiros de Brumadinho e Mario Campos (ambos no estado de Minas Gerais) e a TÜV SÜD – empresa certificadora alemã que atestou a estabilidade da barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, como narrado anteriormente.

Essa atuação de municípios em ações perante jurisdições estrangeiras tem gerado questionamentos, que culminaram no ajuizamento de

---

<sup>14</sup> A indicação ordinal não faz referência à ordem cronológica das ações, sendo apenas estratégia de apresentação para melhor organização dos fatos.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), na qual a entidade promovente requer que o Supremo Tribunal Federal (STF) se pronuncie no sentido de:

(i) declarar que os Municípios brasileiros não têm legitimidade para, em nome próprio, promover ações judiciais em outras jurisdições senão a brasileira; e (ii) declarar a inconstitucionalidade dos atos voltados ao ajuizamento de ações no exterior e cometidos no bojo dessas ações, praticados pelos entes municipais listados em anexo (Doc. 03), determinando, ainda, que tais Municípios se abstenham de ajuizar novas ações no exterior e que desistam daquelas em curso.<sup>15</sup>

Em tal ação, o STF – sem realizar “qualquer exame sobre a pertinência e validade das ações judiciais em curso perante Tribunais estrangeiros, o que será efetuado após a devida instrução processual e manifestação de todos os órgãos competentes” e debruçando-se apenas sobre o fato de os honorários de êxito pactuados com o escritório que representa as partes nas citadas ações no exterior configurarem “risco de lesão econômica aos entes municipais, com prejuízo à reparação integral dos danos socioambientais dos quais se busca a tutela judicial” – determinou, em caráter cautelar, “a abstenção do pagamento de honorários, contratados *ad exitum*, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro”<sup>16</sup>.

É nesse contexto de controvérsias que se insere o presente estudo, o qual busca analisar duas grandes discussões relacionadas ao cenário até aqui narrado.

**Primeiramente**, seria válida a conduta da Administração Pública de celebrar contratos de risco com escritórios de advocacia, com remuneração proporcional ao valor obtido na demanda judicial (honorários de êxito)?

**Em segundo lugar**, a conduta dos municípios brasileiros de atuar em nome próprio em ações judiciais em trâmite perante jurisdição estrangeira, na qual se discutem fatos ocorridos no Brasil e regidos pela

---

<sup>15</sup> Trecho da petição inicial da ADPF nº 1178.

<sup>16</sup> ADPF 1178 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2024.

legislação pátria, configuraria uma ofensa à soberania da República Federativa do Brasil e um desprestígio aos órgãos jurisdicionais brasileiros?

Na análise dessas questões, realizou-se pesquisa amparada em revisão bibliográfica, em análise documental e em análise crítica de dispositivos legais e jurisprudenciais do ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de fornecer embasamento teórico e concreto, fático e jurídico, para a exata compreensão da controvérsia, e também com o objetivo de apresentar elementos que permitam análise crítica e resposta fundamentada aos questionamentos levantados.

## 2. ANÁLISE

---

### 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Quanto à primeira questão levantada na introdução – validade, ou não, da conduta de pessoas jurídicas estatais celebrarem contratos de risco com escritórios de advocacia, baseados em honorários de êxito –, emergem três posicionamentos possíveis: a) a Administração Pública poderia, sem qualquer restrição ou balizas além daquelas já existentes no ordenamento administrativo, celebrar contratos de risco com escritórios de advocacia, fixando como remuneração apenas os honorários de êxito; b) a Administração Pública não poderia, em hipótese alguma, adotar tal prática de contratação; e c) a Administração Pública poderia celebrar tais contratos, desde que condicionados a balizamentos mais precisos e objetivos do que aqueles de que atualmente dispõe o ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse contexto, o debate é norteado por alguns institutos do Direito Administrativo – notadamente os princípios aplicáveis à Administração Pública e os comandos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) –, bem como por alguns princípios orçamentários.

Trata-se de discussão que se espraia para além do contexto fático ora analisado, tendo em vista ser relativamente comum que entes estatais – predominantemente municípios – celebrem tal tipo de contrato para obtenção

de serviços advocatícios. A difusão dessa prática pode ser comprovada pelos 16 (dezesseis) resultados obtidos com a pesquisa da expressão exata “honorários de êxito” na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>17</sup> e com os 17 (dezessete) resultados para a mesma pesquisa realizada entre as deliberações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)<sup>18</sup>.

Quanto ao segundo questionamento apresentado na introdução, a diversidade de posicionamentos é menor (embora a temática seja igualmente complexa), podendo ser resumida no debate quanto à possibilidade, ou não, de os municípios ajuizarem, por conta e em nome próprios, perante jurisdição estrangeira, ações judiciais relacionadas a fatos ocorridos em território brasileiro.

Essa discussão permeia diversos institutos do ordenamento jurídico, notadamente: o debate entre soberania (atributo da República Federativa do Brasil) e autonomia (atributo de cada um de seus entes federados) – o que acaba por repercutir também sobre o instituto do federalismo; a separação de poderes; e os princípios aplicáveis à Administração Pública.

## 2.2 AJUIZAMENTO DE AÇÕES NO ESTRANGEIRO POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS

### 2.2.1 Soberania, autonomia, federalismo e a competência da União para manter relações com Estados estrangeiros e representar a República Federativa do Brasil nas relações internacionais

O principal marco jurídico a nortear a controvérsia é o art. 21, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil (doravante Constituição Federal, ou CF), segundo o qual “Compete à União [...] manter

<sup>17</sup> Pesquisa de jurisprudência disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>. À primeira vista, o número pode parecer pouco relevante, mas há de se observar que o Tribunal de Contas da União, via de regra, fiscaliza apenas os contratos que envolvem verba federal, não abrangendo contratos que envolvem execução financeira e orçamentária apenas de Estados e Municípios. Ademais, pesquisou-se apenas a expressão exata, entre aspas, o que exclui dos resultados aqueles julgados que se valeram de outras construções linguísticas (ainda que bem similares) para se referir ao instituto em estudo.

<sup>18</sup> Pesquisa de jurisprudência disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Index/d#!>. A escolha do TCE-MG se deu em razão de o Estado de Minas Gerais ser a unidade da Federação que abrange o maior número de municípios. Dispensou-se a pesquisa em outras cortes de contas por não se buscar aqui uma pesquisa exaustiva, mas apenas de intuito meramente exemplificativo.

relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Trata-se de competência material exclusiva da União<sup>19</sup>.

Os que criticam a possibilidade de os municípios ajuizarem ações no exterior sem o aval da União apontam que tal conduta violaria esse dispositivo, tendo em vista que “a escolha dos municípios de se submeterem a jurisdições externas e estranhas à brasileira representa clara violação à soberania, por subverter a organização do Estado brasileiro”<sup>20</sup>. Assim, “viola-se a soberania quando há usurpação, por municípios, de atribuições inerentes à representação do Estado brasileiro no âmbito internacional, as quais são exclusivas da União. Nisso se inclui a sujeição da soberania nacional perante Estados estrangeiros por meio da renúncia à imunidade de jurisdição”<sup>21</sup>.

Nesse contexto, é bem consistente na doutrina o posicionamento segundo o qual “a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo [*no caso, da República Federativa do Brasil*], e não de seus entes internos, que dispõem apenas de “autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania”<sup>22</sup>. Essa autonomia se manifesta, via de regra, por meio da capacidade de autolegislação (dentro da esfera de competências legislativas delimitada na Constituição Federal), autogoverno (poder de cada ente escolher os próprios governantes), auto-organização (poder de organizar os próprios poderes constituídos) e autoadministração (poder de manter sua própria estrutura administrativa, também dentro da repartição de competências materiais estabelecida pela CF)<sup>23</sup>.

Também é de amplo conhecimento que essa autonomia dos entes da Federação não abrange a capacidade de estabelecer relações diretamente com outros entes soberanos, uma vez que a própria Constituição Federal impôs, no art. 21, inciso I, que essa atribui recai apenas sobre a União,

---

<sup>19</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo, Saraivajur (Série IDP), 2024, p. 963.

<sup>20</sup> Trecho da petição inicial da ADPF nº 1178, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), p. 29-30.

<sup>21</sup> Idem, p. 21.

<sup>22</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 936.

<sup>23</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. MENDES, Gilmar Ferreira. **Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

como visto. A despeito disso, importa consignar interessante ressalva que Fernanda Dias Menezes de Almeida faz a respeito do tema:

A questão foi posta *[na CF]* com propriedade, de modo a afastar o que grande parte da doutrina considera um equivoco relativamente comum no trato da matéria, qual seja, a afirmação de que no Estado Federal a União é soberana e os Estados são autônomos. [...]. Ora, se a soberania é apanágio do Estado Federal, não é correto atribuí-la à União, pois esta não equivale àquele. Corresponde antes ao poder central nele existente, que, tanto quanto os poderes estaduais, integra a organização federativa, ostentando a condição de entes autônomos. [...] Dito de outro modo, a soberania, ou seja, a qualidade de autodeterminação plena do poder, exercida sem condicionamentos de ordem interna ou externa, é exclusiva do Estado Federal. A seus integrantes [...] é atribuída autonomia, que é também poder de autodeterminação, demarcado, porém, por um círculo de competências traçado pelo poder soberano, que garante aos entes autônomos – pensando-se em autonomia no seu mais alto grau – capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração, exercida sem subordinação hierárquica dos poderes periféricos ao poder central.<sup>24</sup>

Em outras palavras, embora compita à União representar a soberania brasileira perante a sociedade internacional, não se atribui soberania à União; este ente federado continua a dever respeito à autonomia das demais pessoas políticas da Federação.

A questão que emerge, entretanto, é a seguinte: o exercício da personalidade judiciária perante órgãos jurisdicionais estrangeiros se enquadra nessa seara de representação exclusiva da União (manifestação da soberania perante a ordem internacional), ou configura manifestação exercida no âmbito da autonomia que cabe a cada ente federativo, por sua própria iniciativa?

Entendemos mais adequada a segunda compreensão, pelos motivos adiante expostos.

Primeiramente, quando a CF atribui à União a prerrogativa exclusiva de manter relações com outros Estados, está se referindo à

---

<sup>24</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao art. 18. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Leo F. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 729-730 (destacou-se).

manutenção de relações internacionais, à política externa, à manifestação de soberania brasileira perante a ordem internacional, às relações diplomáticas da República Federativa do Brasil em face de outros atores internacionais.

Trata-se de norma que se refere à atribuição dada à União para levar a cabo a política externa do Estado brasileiro, sendo esta entendida como:

o conjunto de ações de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais [...]. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder<sup>25</sup>.

Abarca, também, a competência da União para exercer representação internacional do Estado, a qual envolve “agir em nome do Estado na sociedade internacional”, sendo essa atuação tradicionalmente uma incumbência do Chefe de Estado, do Chefe de Governo, do Ministro das Relações Exteriores, de agentes diplomáticos e de agentes consulares – embora seja “cada vez mais comum que outras autoridades e funcionários também sejam autorizados a agir em nome do Estado na sociedade internacional” –, “cujas competências típicas incluem atos de representação internacional”<sup>26</sup>.

Trata-se, ainda, de competência da União para executar funções de diplomacia, entendida como “gestão de relações entre Estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”, como “a via pela qual os Estados nacionais se relacionam entre si, dialogam, aliam-se uns aos outros, promovem e defendem seus interesses”<sup>27</sup>.

Diante desse contexto, um critério interessante para delimitar os contornos da competência da União para “manter relações com Estados estrangeiros” é observar as competências do Ministério das Relações Exteriores (MRE), elencadas no art. 44 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, também

---

<sup>25</sup> PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Política Externa Brasileira: 1889 – 2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 7.

<sup>26</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 15 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 205.

<sup>27</sup> RODRIGUES, Gilberto M. A. **Paradiplomacia: cidades e estados na cena global**. São Paulo: Desatino, 2021, p. 18-19.



corroboradas no art. 1º do Anexo I do Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023.

Não se está aqui, obviamente, propondo que um dispositivo legal determine exclusivamente o que se deve interpretar de uma norma constitucional; apenas se sugere, como a Constituição atribui à União o poder de representação internacional do Estado brasileiro, e como o MRE é um órgão de destaque no exercício dessa competência, que se extraia da legislação os contornos jurídicos da competência constitucional comentada.

O art. 44 da Lei nº 14.600/2023 aborda diversos temas, que envolvem questões como “política internacional”, “relações diplomáticas e serviços consulares”, “defesa do Estado em litígios e contenciosos internacionais e representação do Estado em cortes internacionais e órgãos correlatos”<sup>28</sup>, “apoio a delegações, a comitivas e a representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais”, “promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País”, etc.

Todo esse cenário indica que o art. 21, inciso I, da CF não condiciona que toda e qualquer atuação de pessoas políticas ou entidades administrativas brasileiras no exterior deva passar pelo crivo ou pela representação da União, mas apenas dispõe que a atuação da República Federativa do Brasil como Estado integrante da ordem internacional (concretização da política externa, manutenção de relações diplomáticas, celebração de acordos internacionais, etc.) é atribuição exclusiva da União.

É viável afirmar, portanto, que o ajuizamento de ações por parte de municípios perante jurisdição estrangeira, via de regra, não configura ato de manifestação de política externa, de relações internacionais, externalização da soberania ou estabelecimento de relações diplomáticas. Trata-se, em verdade,

---

<sup>28</sup> Vale destacar que “litígios e contenciosos internacionais” são expressões que não podem ser encaradas como “controvérsias em tramitação perante a jurisdição estrangeira”, dizendo respeito, em verdade, a “conflitos de interesses dentro da sociedade internacional”. Nesse sentido, conferir PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Op. cit.*, p. 639. Tampouco “corte internacional” é sinônimo de “tribunal de países estrangeiros” ou de “jurisdição estrangeira”, sendo, em verdade, órgãos instituídos por meio de tratados e que atuam com o consentimento expresso dos Estados signatários do instrumento de criação da Corte, sendo os principais exemplos a Corte Internacional de Justiça (CIJ), as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional (TPI) (Idem, p. 646).

de manifestação da autonomia inerente à pessoa política integrante da Federação.

Interessante argumentação nesse sentido foi apresentada em parecer do então Deputado Ney Lopes na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 475/2005:

Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc...).

A liberdade de celebrar atos é decorrente da autonomia declarada no artigo 18 da Constituição da República e explicitada em outros artigos, como o 30. Sua liberdade é ampla e submissível a apenas dois limites:

- a) em casos onde o legislador constituinte deliberou restringi-la (vide artigo 52, inciso V);
- b) o próprio conjunto de competências atribuídas aos entes estatais pela Constituição da República.

Assim, parcela componente da autonomia estatal não pode ser diminuída ou extinta, sob pena de avançar sobre a própria natureza jurídica dos entes estatais.

Tome-se como reforço argumentativo uma analogia com outros dispositivos presentes em nosso ordenamento jurídico. É expressamente prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) que qualquer pessoa – política ou administrativa – da Administração Pública brasileira realize licitações internacionais (art. 6º, inciso XXXV, e art. 52) e, de consequência, celebre contratos com pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

Não bastasse isso, em tais casos, é possível até que o contrato preveja foro no estrangeiro para resolução das contendas envolvendo o contrato. É o que diz o § 1º do art. 92 da citada Lei:

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

- I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

Por que razão os Estados, municípios e entidades da Administração Indireta podem celebrar contratos diretamente com pessoas estrangeiras sem que essa pretensão precise passar pelo crivo da União? Exatamente porque não se trata de ato de soberania, diplomacia ou política externa, mas apenas de um ato jurídico decorrente da autonomia administrativa característica de tais entes.

Pode-se, ainda, ir além, constatando-se o seguinte: caso um município celebre com determinada pessoa estrangeira um contrato administrativo que possui cláusula de foro no estrangeiro e eventualmente surja alguma controvérsia que necessite de judicialização para ser sanada, esse município seria impedido de buscar por atos próprios o judiciário estrangeiro, condicionado que estaria à chancela da União para representá-lo na ação judicial que se fizesse necessária? Entendemos que uma situação como essa representaria afronta à autonomia característica da nossa Federação.

O dilema pode ser posto, de outra forma, nas seguintes palavras:

Imagina-se uma situação em que um Município decide ajuizar uma ação em jurisdição estrangeira. No caso de ser necessária a prévia autorização ou a representação pela União, há duas possibilidades: ou a União teria liberdade de exercer um juízo de conveniência e oportunidade sobre um potencial ato administrativo que não é seu, mas de interesse de outro ente federativo, ou ela exerce apenas uma função protocolar, de forma que é obrigada a auxiliar o Município em sua demanda, representando-o ou autorizando-o a prosseguir.

No primeiro caso, há uma invasão injustificada à esfera de ação municipal, ato que fere a autonomia daquele município e subverte a ideia de repartição horizontal de competências. Isso porque ocorrerá, na prática, situação em que um outro ente federativo, alheio às necessidades específicas do Município demandante, julgará se aquela escolha feita pela administração municipal é razoável ou não, podendo inclusive impor decisão que a contrarie. No segundo, se o papel da União é meramente protocolar, é, em verdade, dispensável por completo, uma vez

que só oferece uma camada a mais de formalidades ao processo de ajuizamento da ação no exterior<sup>29</sup>.

Quanto à temática em análise – ações de que fazem parte os municípios e nas quais se discute responsabilidade civil de empresas por desastres decorrentes de ruptura de barragens – essa conclusão fica ainda mais evidente, devido a um agravante: a demanda dos municípios reveste-se de natureza eminentemente patrimonial (indenização decorrente de responsabilidade civil), podendo, inclusive, ser considerada como uma lide em que se veiculam interesses patrimoniais disponíveis.

À primeira vista, pode soar estranha a utilização da expressão “direitos patrimoniais disponíveis” para se referir a uma demanda de entidade estatal em busca de reparação financeira. Afinal, é comum na doutrina tradicional do Direito Administrativo considerar-se como basilar o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual “a Administração não tem livre disposição dos bens e interesses públicos”<sup>30</sup>, implicando a “impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público”<sup>31</sup>.

Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que, como a Administração não pode dispor (no sentido de transigir, renunciar) do interesse público, não haveria de se falar na possibilidade de existirem, na gestão do patrimônio público, “interesses patrimoniais disponíveis”.

Alexandre Santos Aragão, entretanto, citando Eros Roberto Grau, desfaz possíveis divergências a respeito da terminologia em questão:

A confusão conceitual e terminológica em referência é desfeita, com maestria, pelo professor Eros Grau, que considera **não haver ‘qualquer correlação entre disponibilidade ou indisponibilidade de direitos patrimoniais e disponibilidade ou indisponibilidade do interesse público’**, sendo certo que se pode ‘dispor de direitos patrimoniais, sem que com isso se

---

<sup>29</sup> Manifestação juntada pelo *amicus curiae* Consórcio Público para a Defesa e Revitalização do Rio Doce (CORIDOCE) aos autos da ADPF nº 1178 (p. 69-70 da manifestação).

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 37.

<sup>31</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 60.

esteja a dispor do interesse público, porque a realização deste último é alcançada mediante a disposição daqueles<sup>32</sup>.

Partindo dessa premissa, é plenamente possível que a Administração Pública também seja titular de direitos patrimoniais – “aqueles economicamente avaliáveis, e se distinguem dos direitos não patrimoniais, que, ao revés, não comportam valoração econômica, como ocorre com os direitos da personalidade e os de família puros”<sup>33</sup> – e disponíveis – “aqueles direitos que podem ser contratados e negociados pelas partes e que encarnam suas respectivas vontades na composição dos seus interesses”<sup>34</sup>.

Assim é que a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 – com redação dada pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015) expressamente dispõe que “A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Na mesma linha, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos permite, no art. 151, que a Administração opte por “meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem” (*caput*) para solução de “controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações” (parágrafo único).

Repare-se que a lei em questão expressamente elencou o cálculo de indenizações como controvérsia relacionada a direito patrimonial disponível, não se observando qualquer óbice a que o mesmo raciocínio seja aplicado aos casos de cobranças, pelo Estado brasileiro em face de terceiros, de indenização relacionada à responsabilidade civil extracontratual – tanto que

---

<sup>32</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. A arbitragem no direito administrativo. In: **Revista da AGU**, v. 16, n. 03, p.19-58. Brasília-DF, jul./set. 2017.

<sup>33</sup> GARCIA, Flávio Amaral. A arbitragem na administração pública estadual e o decreto do Rio de Janeiro. In: **Revista Eletrônica da OAB/RJ** – Edição especial de infraestrutura. Rio de Janeiro, dezembro de 2019, p. 125-146. Disponível em <https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vio-Amaralconvertido.pdf>

<sup>34</sup> Idem.

as indenizações pleiteadas em razão do rompimento das barragens de Mariana e de Brumadinho vêm sendo objeto de diversos acordos celebrados e homologados pela Justiça brasileira, como relatado no item I do presente estudo.

Vale ressaltar que não se está aqui sustentando a possibilidade de a Administração Pública renunciar, por completo, à reparação pelos danos sofridos em decorrência do rompimento das barragens; apenas se sustenta que aos entes estatais cabe escolher a melhor forma de atingir o interesse público no caso em questão, inclusive podendo escolher realizar composições ou acordos e definir a jurisdição mais adequada para buscar a judicialização, por exemplo.

Diante de todo o exposto, tem-se reforçada a conclusão no sentido de que o caso em análise (ajuizamento no exterior de ações indenizatórias por municípios brasileiros) não representa manifestação de soberania da República Federativa do Brasil perante a ordem internacional, mas apenas uma manifestação típica da autonomia de um ente da Federação em busca da concretização de seus interesses patrimoniais disponíveis. Assim, não se vislumbra na prática uma violação ao art. 21, inciso I, da CF.

### 2.2.2 Exigência de autorização do Senado Federal para a realização de operação externa de natureza financeira

Também não se aplica ao caso a exigência de autorização do Senado Federal para a realização de operações externas de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios de que trata o inciso V do art. 52 da CF, uma vez que esse dispositivo tem aplicação restrita às operações de natureza financeira, fazendo referência apenas a “contratos ou transações de natureza financeira empreendidas [...] objetivando o levantamento ou o suprimento de numerário no exterior, junto a instituições estrangeiras, públicas ou privadas”<sup>35</sup> – o que, obviamente, não é o caso.

---

<sup>35</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Comentários ao art. 52, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Leo F. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 1109.

Inclusive, vale mencionar que, neste caso, até mesmo o Chefe de Estado brasileiro – Presidente da República – está sujeito à autorização pelo Senado Federal para a realização de tais operações.

Os antecedentes históricos do art. 52, inciso V, da CF demonstram que um dos objetivos dessa norma é estabelecer controle mais rígido sobre o endividamento externo dos entes da Federação, tendo em vista que

a origem histórica do dispositivo em análise liga-se ao fato de que, à égide da Carta de 1969, o Executivo *[de todos os entes da Federação, inclusive a União]*, celebrando discricionariamente contratos e acordos com bancos e entidades estrangeiras, acabou por agravar sobremaneira a dívida externa brasileira, sem o conhecimento e o controle do Parlamento<sup>36</sup>.

Nota-se, portanto, tratar-se de limitação que incide à atuação internacional inclusive da própria União, mesmo sendo ela a representante da República Federativa do Brasil nas relações internacionais.

Inaplicável, também, o art. 52, inciso V, ao caso em apreço.

### **2.2.3 Necessidade de homologação de sentença estrangeira e o instituto da imunidade de jurisdição**

Além de tudo isso, outro ponto merece esclarecimento. No caso em estudo, não é o Estado brasileiro que está se colocando sob o crivo da jurisdição estrangeira. Em outras palavras, os municípios integram o polo ativo das referidas demandas, cuja eficácia, em caso de solução favorável aos entes brasileiros, terá incidência sobre empresas estrangeiras (ressalvado o caso da ação em que a Vale figura no polo passivo, como será melhor abordado adiante), prescindindo, inclusive, de homologação da sentença estrangeira no Brasil.

Isso porque

a homologação de sentença estrangeira é o ato que permite que uma decisão judicial proferida em um Estado possa ser executada no território de outro ente estatal. É, portanto, o instituto que viabiliza a eficácia jurídica de um provimento jurisdicional estrangeiro em outro Estado<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Idem, p. 1110.

<sup>37</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Op. cit.*, p. 759.

De fato, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), dispõe que a sentença proferida no estrangeiro depende de homologação para que seja executada no Brasil – o que não é o caso da situação fática em estudo, tendo em vista que as ações correm contra empresas estrangeiras, com patrimônio localizado no exterior, e que, portanto, terão execução fora do território brasileiro.

Nesse contexto, a única situação que penderia de homologação no Brasil seria a sentença a ser proferida na ação que tramita na jurisdição holandesa contra a Vale, por se tratar de provimento jurisdicional a ser executado contra empresa sediada no Brasil. Neste caso, e apenas neste, levanta-se o óbice de que a propositura de demanda perante jurisdição estrangeira pode violar o princípio da eficiência – tendo em vista a possibilidade de que sejam necessários procedimentos complementares de homologação ou de concessão do *exequatur*, desnecessários caso a ação fosse ajuizada no Brasil –, em raciocínio a ser melhor desenvolvido em outro tópico deste Estudo.

Diferentemente do que afirmado na petição inicial da citada ADPF nº 1178, não se está nessas ações a discutir atos administrativos do Estado brasileiro, mas tão somente a responsabilidade civil extracontratual de empresas sediadas no exterior por atos de suas subsidiárias ou de empresas a ela relacionadas que causaram danos consumados no Brasil. De fato, pode-se debater a eficácia, a utilidade e até mesmo a justiça de tal imputação de responsabilidade, mas essa discussão se insere no mérito da demanda, e não na controvérsia quanto à possibilidade de que elas sejam manejadas.

Em outras palavras: as ações judiciais ora em análise não discutem atos administrativos brasileiros; embora, no contexto fático do rompimento das barragens, possa-se discutir a omissão ou a má atuação de órgãos e entidades públicas brasileiras (por exemplo, agências reguladoras e outros órgãos e entidades de fiscalização), fato é que as demandas que tramitam perante jurisdição estrangeira se debruçam única e exclusivamente sobre a atuação das empresas. A análise do pedido e da causa de pedir das referidas demandas demonstra, ao menos à primeira vista, não haver possibilidade de que



o provimento jurisdicional a ser proferido se volte contra a atuação de entidades políticas e administrativas brasileiras na situação.

Dessa forma, não há de se falar que, “ao deslocarem suas lides para jurisdições estrangeiras, os municípios ferem esse equilíbrio constitucional, por submeterem a Administração Pública brasileira ao controle jurisdicional de outros Estados soberanos”<sup>38</sup>. Repita-se: não é o Estado brasileiro que está se colocando (ou colocando seus atos) sob a atuação de controle jurisdicional estrangeiro, mas sim buscando a jurisdição externa para buscar a responsabilidade de empresas, em sua maioria, sediadas no exterior.

Também em razão disso, não se pode invocar a imunidade de jurisdição do Estado perante juízes e tribunais estrangeiros como óbice à conduta dos municípios de mover as referidas ações em análise.

A imunidade de jurisdição pode ser entendida como “restrição ao direito fundamental de Estados soberanos que, em determinadas situações previstas pelo Direito Internacional, não podem sujeitar representantes de outros Estados, presentes em seu território, ao seu ordenamento jurídico”, instituto que garante que “os órgãos de um Estado nas relações internacionais, seus locais de trabalho e seus bens não estão diretamente submetidos à jurisdição de entes estatais estrangeiros, os quais devem se abster de exercer suas competências sobre essas pessoas e haveres, inclusive no campo jurisdicional, sem a autorização do Estado de origem dessas autoridades”<sup>39</sup>.

Na mesma linha, os “considerandos” da Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas, de 1961, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965, reconhecem que “a finalidade de tais privilégios e imunidades [*dentre elas a imunidade de jurisdição, regulada nos artigos 31 e 32*] não é beneficiar indivíduos, mas, sim, garantir o eficaz desempenho das funções das Missões diplomáticas, em seu caráter de representantes dos Estados”.

Dessa forma, pode-se adotar a premissa de que a imunidade de jurisdição abrange atos estatais que traduzam manifestação de soberania, de

---

<sup>38</sup> Trecho da petição inicial da ADPF nº 1178.

<sup>39</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Op. cit.*, p. 222.

relações diplomáticas; por outro lado, hoje em dia, prevalece a “noção de que os Estados estrangeiros podem ser obrigados a responder por seus atos em outros Estados dentro de certas condições, cuja expressão mais notória é a teoria que distingue os atos estatais em atos de império e atos de gestão”, sendo exemplos de atos de gestão a “aquisição de bens móveis e imóveis, atos de natureza comercial, atos que envolvem responsabilidade civil [...]”<sup>40</sup>.

Na mesma linha, Alexandre Aragão:

A classificação das atuações estatais em atos de império e de gestão foi proposta, no final do século XIX, como forma de relativizar a imunidade de jurisdição dos Estados soberanos, classicamente concebida em termos absolutos. Em 1891, o Instituto de Direito Internacional, por meio da Resolução de Hamburgo, passou a restringir a imunidade de jurisdição dos Estados nacionais às atuações fundadas em seu poder soberano (*ius imperii*), negando-lhe às oportunidades em que ele atua como se particular fosse (*ius gestionis*)<sup>41</sup>.

Nesse âmbito, não se pode questionar que o ajuizamento das ações em análise configura ato de gestão. Novamente recorrendo às lições de Alexandre Aragão,

Os primeiros [*atos de império*] dizem respeito a matérias inerentes ao Estado, que corresponderiam ao plexo de interesses ‘indisponíveis’ do Poder Público. Os outros [*atos de gestão*] envolvem os atos de mera administração. São atos despidos de prerrogativas especiais, cujo objetivo é fixar relações jurídicas normais (de direito comum) entre a Administração e outras pessoas jurídicas<sup>42</sup>.

A busca por responsabilização civil, pautada pela pretensão indenizatória em face de danos sofridos por decorrência de conduta comissiva ou omissiva de pessoa jurídica de direito privado, integra, inegavelmente, o campo semântico do direito comum, das relações jurídicas normais.

Assim, ainda que invocado o preceito da imunidade de jurisdição – e mesmo se considerando que, nas ações em análise, o Estado brasileiro está se colocando sob o controle jurisdicional de outros Estados –, não se estaria diante de qualquer violação à ordem jurídica nacional, pois, ao buscar a

---

<sup>40</sup> Idem, p. 188-189.

<sup>41</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Op. cit.*

<sup>42</sup> Idem.

responsabilidade civil das empresas envolvidas no rompimento das barragens, os municípios estão a praticar meros atos de gestão; não atos de manifestação da soberania.

#### **2.2.4 Separação de poderes e possível desprestígio ao Poder Judiciário brasileiro**

Os críticos da conduta dos municípios em buscar reparação civil perante jurisdição estrangeira apontam, ainda, que tal conduta violaria o princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), pois “o Poder Executivo de cada município não tem a escolha de escantear o Poder Judiciário brasileiro e buscar tutela em outro país”<sup>43</sup>.

Entretanto, esse argumento também não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro. É certo que as competências do Poder Judiciário brasileiro foram bem delimitadas na própria Constituição. A Carta Magna, em parte alguma de seu texto, atribuiu a tal Poder a prerrogativa de processar e julgar ações que envolvem entes federativos, de um lado, e, de outro, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

O dispositivo constitucional que mais se aproxima de regular o tema é o art. 109, inciso II, segundo o qual compete à Justiça Federal de primeira instância processar e julgar as “causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e município ou pessoa domiciliada ou residente no País”. Perceba-se que o texto é claro ao estabelecer que a competência lá disposta é apenas para causas “Municípios x Estados estrangeiros ou organismos internacionais”.

Além de reforçar o fato de que municípios podem ser parte em ações judiciais contra esses atores da ordem internacional (sem depender de chancela ou qualquer tipo de manifestação da União), o dispositivo deixa em aberto a competência para julgamento das causas “Município x Pessoa residente ou domiciliada no exterior”, em um verdadeiro caso de silêncio eloquente, denotando o constituinte originário um “objetivo consciente de excluir o tema da disciplina estatuída”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Trecho da petição inicial da ADPF nº 1178.

<sup>44</sup> GONET, Paulo Gustavo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. cit.*, p. 51-52.

A reforçar a argumentação aqui desenvolvida, vale relembrar que a Lei de Licitações estabelece a possibilidade de que contratos administrativos fixem no estrangeiro o foro para resolução de controvérsias, sem que haja notícias de maiores questionamentos à constitucionalidade desse dispositivo legal.

Não se ignora o fato de que a conduta objeto deste estudo possa representar, no campo fático, prático, pragmático ou político, certo desprestígio ou demonstração de desconfiança em relação ao andamento das ações judiciais no Brasil. Todavia, essa constatação não atrai qualquer óbice de ilicitude.

Também não há de se falar em antijuridicidade da renúncia dos municípios ao tratamento diferenciado decorrente da condição de Fazenda Pública que ostenta nas ações movidas perante o Poder Judiciário brasileiro. Se assim fosse, seria vedado aos entes de direito público adotar meios alternativos de resolução de controvérsias, pois nesses mecanismos os entes integrantes da Fazenda Pública também não assumem qualquer prerrogativa diferenciada em face das outras partes.

Nesse contexto, vale apresentar interessante raciocínio de Flávio Amaral Garcia:

Não há por parte da Administração Pública qualquer renúncia de direito quando admite a arbitragem como meio de composição de litígio que decorra de um contrato administrativo. No exercício da sua autonomia de vontade, e observando os parâmetros legalmente fixados, simplesmente prefere o juízo arbitral à jurisdição estatal. A forma de composição do conflito é que assume feição distinta. Em regra, se o direito é patrimonial (avaliável economicamente) e disponível (negociável a partir da vontade das partes), tem lugar a arbitragem como mecanismos legítimo de composição do conflito nos contratos administrativos<sup>45</sup>.

Embora o trecho se refira à arbitragem, o mesmo raciocínio pode ser utilizado, com adaptações, para a situação em análise no presente estudo.

---

<sup>45</sup> GARCIA, Flávio Amaral. *Op. cit.*

### 2.2.5 Princípios administrativos da eficiência, da publicidade e da sindicabilidade

Outro argumento contrário à possibilidade de ajuizamento das ações no exterior por municípios brasileiros é a possível violação a diversos princípios da Administração Pública, notadamente os da publicidade, da transparência e do controle. Isso porque as ações no estrangeiro escapariam às instâncias nacionais de supervisão – impedindo, por exemplo, a atuação do Ministério Público como fiscal da lei.

Ademais, argumenta-se que

também o princípio da publicidade é fortemente comprometido quando os Municípios brasileiros atuam em juízo no exterior. Criam-se óbices à transparência e ao controle, o que, de sua vez, viabiliza e potencializa violações à moralidade e à impessoalidade administrativas<sup>46</sup>.

Tal argumentação apresenta, ao ver dos signatários do presente Estudo, parcial correção.

O princípio da publicidade tem como principal consequência o dever de a Administração Pública realizar a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Entretanto, mais do que mera formalidade, tal princípio tem natureza instrumental voltada à garantia da transparência – assegurar aos cidadãos o conhecimento sobre as condutas da Administração Pública, especialmente na gestão do patrimônio público –, de modo a permitir a efetiva realização do controle social sobre a Administração.

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), elenca, dentre as suas diretrizes, a necessidade de “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e de “desenvolvimento do controle social da administração pública” (art. 3º, incisos IV e V).

---

<sup>46</sup> Trecho da petição inicial da ADPF nº 1178.

Observe-se o seguinte trecho de uma das obras do doutrinador Diogo de Figueiredo Moreira Neto que bem resume a tríade “publicidade x transparência x controle social”:

No Direito Público e no Administrativo, em particular, o princípio da publicidade assoma como importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade e da moralidade da ação do poder público, pois será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas.

Sob outro aspecto, a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito<sup>47</sup>.

Por seu turno, o princípio da eficiência tem como núcleo conceitual “a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público”, guardando relação com os conceitos de “produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização”, que devem ser observados não apenas na prestação de serviços públicos à população, mas também na execução de atividades internas da Administração Pública e na gestão do patrimônio<sup>48</sup>.

No caso em análise, tais princípios são parcialmente esvaziados pelas condutas dos municípios de ajuizar ações no exterior, embora não se possa afirmar que foram violados a ponto de ensejar a nulidade das condutas municipais, ao menos no aspecto ora sob apreciação.

As formalidades relativas à publicização dos contratos administrativos com os escritórios estrangeiros parecem ter sido atendidas, com a publicação, no Diário Oficial, do extrato de contratação ou do ato que autorizou

---

<sup>47</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Versão digital, item 20.2.5

<sup>48</sup> Para todas as citações do parágrafo: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 31-32

a contratação direta, conforme exigências do art. 26 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (vigente até dezembro de 2023)<sup>49</sup>.

Todavia, é inegável que uma ação movida perante jurisdição estrangeira reduz a transparência e prejudica o controle, notadamente o controle social. O acesso aos autos é dificultado em comparação com os processos que correm perante a jurisdição brasileira; o registro em outra língua dificulta o acesso dos cidadãos ao teor do que se discute no processo; a utilização de rito processual estranho ao processo brasileiro pode dificultar a compreensão até mesmo de cidadãos brasileiros especializados em matéria jurídica; dentre outros fatores relevantes.

Um interessante resumo desse ponto de vista pode ser extraído da petição inicial da já citada ADPF nº 1178:

Em conformidade com essas disposições, quando a administração Pública atua em juízo, no Brasil, o faz balizada por verdadeiras obrigações de transparência. Em regra, por meio de simples pesquisas nos repositórios e publicações oficiais, é possível aos órgãos de controle e à sociedade civil acompanharem e fiscalizarem as condutas do Poder Público em litígios de seu interesse perante a jurisdição nacional. [...]

Não é o que se passa quando os Municípios atuam em juízos estrangeiros. Nessa hipótese, a obtenção de informações, assim como a sua adequada interpretação e compreensão, é fortemente prejudicada. Há sistemas jurisdicionais estrangeiros em que a publicidade não é a regra ou não está sujeita a standards tão rigorosos quanto aqueles exigidos do Poder Judiciário e da Administração Pública no Brasil. [...]

Mesmo nas hipóteses em que se tem acesso ao conteúdo dos atos processuais praticados no exterior, a transparência não está assegurada. A compreensão desse conteúdo pode permanecer prejudicada ou ser apta a ensejar falsas expectativas e prognósticos. A começar pela abdicação do uso do idioma nacional nos atos processuais: o uso da língua portuguesa, inegavelmente, é essencial à transparência, cognoscibilidade e publicidade dos atos estatais [...].

Também o manejo de jurisprudência, de ritos processuais e/ou de direito material estrangeiro nesses processos contribui para tornar obscura a atuação em juízo dos Municípios. Afinal, não se pode esperar que as instâncias controladoras brasileiras, de um lado, e a sociedade civil, de

---

<sup>49</sup> Tais publicações foram juntadas aos autos da ADPF nº 1178, e constam no documento nº 9 do processo eletrônico. Os documentos do processo eletrônico podem ser consultados em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6952622>

outro, detenham conhecimento suficiente sobre as práticas jurídicas adotadas em outros ordenamentos a ponto de aferir a efetividade e integridade dos atos realizados por municipalidades em juízo estrangeiro.

Embora esses fatores não sejam suficientes para se concluir pela nulidade ou antijuridicidade das decisões dos entes federados em questão de participar das ações judiciais no exterior, constituem balizas importantes para a discussão a respeito da legitimidade dessa conduta no cenário de “promoção da cultura de transparência” de que fala a Lei de Acesso à Informação – ainda que seja apenas para servir de inspiração à criação de regras mais específicas de publicidade e transparência para os casos em que entidades estatais brasileiras decidam participar de ações judiciais em trâmite perante jurisdições estrangeiras.

Não há, ademais, que se falar em inviabilidade jurídica das ações no estrangeiro em razão de possível impedimento à atuação do Ministério Público e de *amici curiae*.

No caso do Ministério Público, o art. 178 do Código de Processo Civil (CPC) dispõe que a sua atuação está condicionada à presença de interesse público ou social – a ser verificada concretamente, caso a caso –, o que não é pacífico no caso em apreço, tendo em vista inclusive a argumentação acima levantada quanto ao fato de as pretensões indenizatórias constituírem interesses patrimoniais disponíveis dos municípios.

Por outro lado, não há garantias de que em tais processos, caso tramitassem perante jurisdição brasileira, haveria o deferimento de habilitação como *amicus curiae*, tendo em vista que essa forma de participação no processo não constitui direito subjetivo de quem quer que seja, tratando-se de mera possibilidade, conforme se depreende da leitura do art. 138 do CPC (“O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, [...] solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada” – destacou-se).

Assim, não é correto afirmar que a participação dos municípios em ações no estrangeiro configura mecanismo de fuga ao controle do Ministério



Público ou à possibilidade de controle social por meio da participação de *amici curiae*.

Questão mais sensível, entretanto, guarda relação com o princípio da eficiência. É interessante o argumento no sentido de que a busca dos municípios pela responsabilização civil das empresas causadoras dos danos em questão perante suas próprias jurisdições, “aos olhos de seus principais investidores e de seus conterrâneos, e à luz de um escrutínio público global”<sup>50</sup>, seria uma forma eficiente de alcançar a justa reparação ao patrimônio público vilipendiado pelos eventos em análise; contudo, existem outros argumentos que levantam dúvidas sobre a eficiência dessa conduta na gestão da coisa pública.

Primeiramente, o caso da ação em face da Vale (empresa brasileira) na justiça dos Países Baixos possui um elemento que pode configurar contrariedade à eficiência: existe a possibilidade de que eventual sentença condenatória esteja condicionada à homologação perante o Superior Tribunal de Justiça ou à concessão do *exequatur* por esse Tribunal (CF, art. 105, inciso I, alínea ‘i’), uma vez que irá produzir efeitos sobre empresa sediada no Brasil<sup>51</sup>. Caso se façam necessárias essas providências adicionais, tratar-se-á de caminho inegavelmente mais custoso do que o ajuizamento de ação perante a jurisdição brasileira – e ainda corre o risco de ser inócua, pois, em caso de condenação da Vale nas ações em trâmite no Brasil, a empresa estaria protegida de uma dupla condenação em virtude do princípio do *ne bis in idem* decorrente da vedação à litispendência.

As outras ações, contra empresas estrangeiras, não pendem da mesma condição – necessidade de homologação –, como já mencionado no item II, ‘c’, do presente Estudo. Todavia, isso não afasta a ocorrência de possíveis afrontas concretas e específicas ao princípio da eficiência, na formatação da contratação dos serviços advocatícios.

---

<sup>50</sup> Trecho da manifestação do CORIDOCE na ADPF nº 1178, já citada anteriormente neste Estudo.

<sup>51</sup> Não se desconhece a possibilidade de que a ação seja executada sobre o patrimônio da Vale localizado no exterior – nessa hipótese, não haveria necessidade de homologação da sentença, tampouco de concessão do *exequatur*. Todavia, para produzir efeitos sobre o patrimônio da Vale situado no Brasil, a execução da sentença dependeria dessas providências complementares.

Analisemos, por exemplo, o contrato administrativo celebrado entre o Município de Mariana e o escritório de advocacia Excello Law Limited, (nome fantasia SPG Law), para o patrocínio judicial dos interesses do Município “referentes à propositura de ação coletiva de reparação civil de danos (*class action*), em face de BHP Billiton PLC, em decorrência do rompimento da barragem de resíduos “Fundão” localizada no distrito de Bento Rodrigues em Mariana/MG, ocorrido em 05 de novembro de 2015, no Juízo competente no Reino Unido”<sup>52</sup>.

A cláusula terceira do ajuste prevê que o pagamento devido pelo município ao escritório contratado, em razão dos serviços prestados, ocorrerá apenas em caso de êxito na demanda, no percentual de 20% incidente sobre o valor bruto a ser percebido pelo município, não sendo devido qualquer tipo de pagamento ao escritório em caso de a ação não ser admitida ou ser julgada improcedente. Entretanto, outros dispositivos contratuais levantam dúvidas.

Chama a atenção, inicialmente, a questão da “Taxa Básica” – expressão que, na forma prevista no Direito Inglês, representa os pagamentos a serem reembolsados ao vencedor pela parte contrária em caso de sucumbência total ou parcial<sup>53</sup>, instituto similar aos honorários de sucumbência previstos no art. 85 do CPC. A cláusula quarta do contrato administrativo dispõe expressamente que, “caso a ação seja rejeitada pelo Tribunal, impedida de prosseguir ou de alguma forma tenha sido encerrada, caso a sentença determine ao contratante o pagamento de Taxa Básica à parte contrária, a mesma será arcada integralmente pelo contratado”, o que dá a entender, nitidamente, que o escritório seria responsável pelo pagamento da Taxa Básica em caso de sucumbência, não havendo qualquer desembolso a esse título por parte do município.

---

<sup>52</sup> Trecho da cláusula primeira do contrato. A íntegra do contrato foi juntada aos autos da ADPF nº 1178, e se encontra disponível nos documentos nº 762 a 764 dos autos digitais. Os documentos do processo eletrônico podem ser consultados em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6952622>

<sup>53</sup> Essa definição da Taxa Básica é apresentada na cláusula quarta do contrato administrativo em análise.

Ocorre, todavia, que a cláusula décima primeira, a qual trata da rescisão, estabelece que “o contratante tem a liberdade de rescindir este contrato a qualquer momento e por qualquer motivo”, mas complementa: “se o contratante rescindir o contrato, deverá pagar as Taxas Básicas e os Desembolsos imediatamente após a rescisão”. Além da contradição com a cláusula quarta, a cláusula décima primeira estabelece uma espécie de “multa rescisória” imposta à Administração Pública e que não encontra amparo na legislação brasileira de contratos administrativos.

De fato, nos termos da atual Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (que não difere substancialmente, neste ponto, da legislação anterior, em vigor à época da celebração do contrato em análise), a extinção unilateral do contrato sem culpa do contratado acarretará à Administração Pública apenas e tão somente os deveres de: a) devolução da garantia eventualmente exigida (não houve pagamento de garantia pelo contratado no caso em estudo); b) pagamentos devidos pela execução do contrato até a data de extinção (também inaplicável ao caso, tendo em vista que o pagamento devido pela execução do contrato está condicionado ao êxito da demanda); e c) ressarcimento pelos prejuízos regularmente comprovados e pagamento dos custos da desmobilização.

No caso em análise, a previsão de pagamento das Taxas Básicas – que seriam devidas à parte contrária – ao escritório contratado pelo município<sup>54</sup> não pode ser enquadrado como ressarcimento pelos prejuízos regularmente comprovados, notadamente porque os valores convencionados em contrato para as Taxas Básicas foram fixados em abstrato, em montante que varia entre 250 (duzentas e cinquenta) e 550 (quinhentas e cinquenta) libras esterlinas<sup>55</sup> por hora trabalhada, sem qualquer verificação da compatibilidade

---

<sup>54</sup> Embora o texto da cláusula não seja claro quanto ao destinatário de tal pagamento a ser efetuado pelo município em caso de rescisão, pode-se concluir que a estipulação, de toda forma, gera benefício ao contratado, tendo em vista trata-se de pagamento que seria suportado pelo contratado em caso de resultado desfavorável do processo, mas será assumido pelo ente estatal caso este opte pela rescisão contratual.

<sup>55</sup> Entre R\$ 1.845,00 (mil, oitocentos e quarenta e cinco) e R\$ 3.690,00 (três mil, seiscentos e noventa) reais, em cotação do dia 17 de janeiro de 2025.

desses valores com o mercado, tampouco havendo no instrumento contratual qualquer mecanismo para verificação objetiva dessas horas de trabalho.

Portanto, não havendo mecanismo de verificação das horas trabalhadas, o pagamento dessa Taxa Básica pelo município contratante ao escritório contratado em caso de rescisão por deliberação do ente estatal afasta-se do conceito de ressarcimento pelos prejuízos regularmente comprovados previsto em lei, tratando-se de verdadeira multa rescisória a ser imposta ao município, sem qualquer amparo legal, caso sobrevenha a extinção do contrato por sua iniciativa.

Nesse sentido, destaque-se que o contrato celebrado pelo Município de Barra Longa com o mesmo escritório de advocacia se cercou de maiores cautelas quanto ao tema: a cláusula décima primeira, ao tratar da rescisão contratual, dispõe que, “se o contratante rescindir o contrato e desistir de prosseguir com a ação, o contratante não pagará nem honorários, nem quaisquer custas, taxas básicas ou quaisquer despesas decorrentes do processo” (destacou-se).

Verifica-se, portanto, que o contrato celebrado pelo Município de Mariana contém cláusula que pode causar relevante prejuízo ao patrimônio público, caso o Município deseje desistir da ação que tramita no Reino Unido<sup>56</sup>.

Tal situação ganha especial relevância diante da notícia de que, em outubro de 2024, foi celebrado e homologado um novo acordo relacionado à “integral e definitiva reparação, restauração, recuperação, compensação e/ou indenização, dos danos socioambientais e dos danos socioeconômicos coletivos e difusos de qualquer natureza (incluindo sociais, morais e extrapatrimoniais) decorrentes do rompimento” da barragem de Mariana, mas que tem como

---

<sup>56</sup> Embora existam diversos Municípios envolvidos em ações movidas no exterior, escolheu-se o Município de Mariana para análise por dois motivos: é o Município onde ocorreu o rompimento de uma das barragens e, além disso, foi, no momento da produção deste estudo, o Município que mais recentemente havia juntado a íntegra do processo de contratação aos autos da ADPF nº 1178. O contrato do Município de Barra Longa foi analisado por se tratar do primeiro, na ordem sequencial dos contratos presentes nos autos da ADPF, que apresentou cláusula diferente quanto ao pagamento da Taxa Básica em caso de rescisão.

condição para adesão “a desistência, retirada e/ou extinção das ações judiciais ajuizadas no exterior com pedidos formulados em decorrência do rompimento”<sup>57</sup>.

Notícias mais recentes indicam que, até o momento, o Município de Mariana não aderiu a esse acordo<sup>58</sup>. Ainda assim, o prejuízo da aplicação da cláusula décima primeira de seu contrato com o escritório estrangeiro não pode ser visto como meramente potencial: eventual situação em que o Município deixe de aderir ao acordo por receio de desistir da ação judicial e ter que pagar os valores de Taxa Básica ao escritório contratado já configuraria prejuízo decorrente da referida cláusula.

Ademais, ainda em relação ao contrato celebrado pelo Município de Mariana, há outro ponto que merece atenção: em 2018 (mesmo ano da celebração do contrato), foi formalizado termo aditivo em que o escritório de advocacia contratado se compromete a “adiantar ao município o valor pecuniário de R\$ 6.603.092,29 como parte do êxito da ação coletiva de reparação civil de danos, *class action*, movida em face de BHP Billiton PLC [...] na Inglaterra, em decorrência do rompimento da barragem de resíduos ‘Fundão’ [...]”<sup>59</sup>.

A justificativa apresentada para celebração do termo aditivo se resume à constatação de que “o valor previsto nesta cláusula corresponde ao valor dos gastos extraordinários realizados pelo município à época do desastre”.

Notícias veiculadas na imprensa<sup>60</sup> apontam que esse adiantamento também foi aceito por outros municípios, como, por exemplo, Aimorés e Ipatinga<sup>61</sup>. Os signatários deste estudo não encontraram meios

---

<sup>57</sup> Íntegra do acordo disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2024/10/Repactuacao-TTAC-Mariana.pdf>; também disponível em: [https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento\\_detalhado/2024-11/Novo%20Acordo%20de%20Mariana%20-%20Versa%CC%83o%20final%20homologada%20e%20assinada.pdf](https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2024-11/Novo%20Acordo%20de%20Mariana%20-%20Versa%CC%83o%20final%20homologada%20e%20assinada.pdf)

<sup>58</sup> Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/2025/1/9/apenas-25-das-49-cidades-aderiram-ao-acordo-de-mariana>

<sup>59</sup> Documento nº 765 dos autos digitais da ADPF nº 1178.

<sup>60</sup> <https://oglobo.globo.com/blogs/capital/post/2024/12/municipios-afetados-por-rompimento-de-barragem-receberam-adiantamento-para-aderirem-a-acao-coletiva-em-londres.ghtml>

<sup>61</sup> Petição juntada pelo Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM aos autos da ADPF nº 1178 (documento nº 738 dos autos digitais).

viáveis para verificar se os valores efetivamente ingressaram como receita no orçamento municipal.

O pagamento, pelo escritório de advocacia à parte que o contratou, de adiantamento de valores de possível êxito da ação judicial se trata de uma prática sem precedentes conhecidos no mercado de serviços advocatícios, que desperta ainda mais atenção quando se trata de contratações administrativas.

Primeiramente, é difícil enquadrar a figura do “adiantamento” de valores em algum instituto previsto na legislação de licitações e contratos. Não se trata de garantia, pois: *a)* não tem a finalidade de “garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado”<sup>62</sup>, de resguardar a Administração Pública para o caso de inadimplemento contratual por parte do contratado; *b)* não guarda a característica fundamental da garantia, que é a sua necessária devolução ao contratado em caso de adimplemento contratual<sup>63</sup> – no caso em apreço, os valores adiantados somente serão devolvidos se houver êxito na ação; caso contrário, esses valores terão sido fornecidos ao Município pelo escritório contratado “a fundo perdido”; e *c)* o valor foi fixado de forma completamente alheia aos limites percentuais previstos na lei de licitações (art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993, que encontra correspondência no art. 98 da Lei nº 14.133, de 2021).

Ademais, a prática em questão desvirtua o objeto do contrato inicialmente celebrado, incluindo uma operação de natureza financeira (fornecimento de prestação pecuniária em favor da Administração Pública) em um contrato originalmente voltado apenas à prestação de serviços advocatícios. Nesse contexto, é válido trazer à tona o entendimento consagrado pela doutrina e pelos órgãos de controle no sentido de ser vedada qualquer “modificação do contrato, ainda que por acordo entre as partes, que importe transfiguração do

---

<sup>62</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**. Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 779.

<sup>63</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2023, p. 278.

objeto da contratação ou acarrete frustração aos princípios da isonomia e da obrigatoriedade de licitação”<sup>64</sup>.

Tal prática ainda coloca em risco os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa na contratação, e também prejudica o planejamento orçamentário do ente municipal, por legar a momento futuro e incerto (possivelmente até a outro gestor) a obrigação de realizar despesa referente a essa antecipação de recursos, sem certeza quanto à sua devolução e ao momento em que ela deva eventualmente ocorrer. O controle sobre a destinação a ser dada aos recursos pelo município também é menor do que seria em caso de recebimento dos recursos após eventual resultado favorável da ação judicial.

Pode-se dizer que essa situação vai de encontro ao princípio da responsabilidade fiscal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que exige projeções orçamentárias fundamentadas em premissas realistas e sustentáveis (art. 12). A previsão de receitas e a fixação de despesas baseadas em resultados dependentes de fatores externos e incontroláveis compromete a sustentabilidade do regime fiscal, ao expor o orçamento a riscos desnecessários.

Não bastasse tudo isso, a conduta aqui tratada configura verdadeira operação de crédito, nos termos da abrangente definição constante do art. 29, inciso III, da LRF. Exigir-se-ia, portanto, a aplicabilidade do comando presente no anteriormente mencionado art. 52, inciso V, da Constituição, que demanda aprovação pelo Senado Federal como condição à realização de tal operação – além de outras formalidades impostas pela LRF – e cujo desrespeito leva à ilegalidade da operação.

Outro ponto a ser levantado é a ausência de algumas cláusulas essenciais aos contratos administrativos. Nos dois contratos aqui analisados – celebrados pelos municípios de Mariana e de Barra Longa –, falta, por exemplo, a cláusula exigida pelo art. 55, inciso V, da Lei nº 8.666, de 1993 (lei vigente à época da celebração dos contratos e que os rege), que deveria apontar “o crédito

---

<sup>64</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. *Op. cit.*, p. 903.

pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica”. No caso específico de Mariana, essa indicação de natureza orçamentária está ausente tanto no instrumento original como no aditivo que previu o “adiantamento”.

Ante todo o exposto, apresenta-se a conclusão parcial de que a prática em estudo – ajuizamento de ações no exterior por municípios brasileiros – pode representar alguns obstáculos à máxima concretização dos princípios da publicidade, da transparência, da sindicabilidade e da eficiência, mas **sem consequências que juridicamente conduzam ao reconhecimento da nulidade, da ilicitude ou da antijuridicidade da prática, por si só**. Para solucionar esse aspecto, providência interessante seria o estabelecimento de regras e condições específicas de publicização desse tipo de contrato e dos processos em que se envolverem os entes públicos, de modo a minorar tais obstáculos e incrementar a incidência do controle social.

Lado outro, a análise do caso demonstrou que algumas situações concretas manifestadas em práticas específicas nos contratos afrontam diversas regras e princípios regentes da atuação da Administração Pública<sup>65</sup>, notadamente: a) celebração de contrato administrativo que não contém todas as cláusulas essenciais previstas em lei; b) existência de cláusula imputando ao ente público, em caso de rescisão por sua iniciativa, o pagamento de verbas não previstas em lei; c) a realização, em casos específicos, de adiantamento de valores pagos ao município pelo escritório de advocacia contratado, configurando operação de crédito; e d) a participação em ação movida no exterior contra a Vale (empresa sediada no Brasil), que poderá demandar posterior homologação da sentença e, conseqüentemente, pode se apresentar como caminho antieconômico para o atingimento do bem jurídico pretendido.

---

<sup>65</sup> Repita-se: a prática em si de contratar escritório estrangeiro



### 2.3 CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE ÊXITO PARA SERVIÇOS DE PATROCÍNIO OU DEFESA DE CAUSAS JUDICIAIS OU ADMINISTRATIVAS

O caso em análise, além das controvérsias até aqui analisadas, envolve outra discussão necessária: a problemática da celebração, pela Administração Pública, de contratos de risco com escritórios de advocacia.

Nesse tipo de ajuste, a remuneração do contratado é condicionada ao êxito da demanda e calculada proporcionalmente à importância obtida com a vitória do ente estatal na respectiva ação. Assim, parcela dessa importância, reconhecida à parte vencedora da ação, é utilizada como pagamento pelos serviços advocatícios a ela prestados.

Tal situação, embora comum no âmbito privado, demanda mais atenção quando aplicada no contexto específico da Administração Pública.

Primeiramente, existe o risco de que esse tipo de contratação seja formatado de forma a contrariar a imposição da Lei de Licitações e Contratos Administrativos no sentido de que os contratos administrativos devem definir com precisão os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em observância ao edital que regeu o processo licitatório e à proposta que se sagrou vencedora. De fato, condicionar o pagamento dos honorários contratuais ao montante a ser futuramente atribuído ao vencedor da causa – sem que haja estimativa racional e objetiva de tal valor no momento da celebração do negócio jurídico, por meio de cálculos criteriosos que levem em consideração o montante requerido na ação e a probabilidade de acolhimento dos pedidos – significaria atribuir ao contrato valor futuro e incerto, contrariando, em especial, o art. 92, inciso V, da citada Lei nº 14.133, de 2021<sup>66</sup>.

Em segundo lugar, esse tipo de modalidade contratual, realizada sem critério e sem as análises prévias mencionadas no parágrafo anterior, poderia contrariar também o princípio da exatidão ou do realismo orçamentário,

---

<sup>66</sup> “Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] V – o preço e as condições de pagamento [...]”.

o qual impõe que “as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência”<sup>67</sup>.

Não bastasse isso, essa abordagem também pode, como já dito em outro ponto deste Estudo, ir de encontro ao princípio da responsabilidade fiscal, previsto na LRF, que exige projeções orçamentárias fundamentadas em premissas realistas e sustentáveis (art. 12). Como afirmado alhures, a previsão de receitas e a fixação de despesas baseadas em resultados dependentes de fatores externos e incontroláveis compromete a sustentabilidade do regime fiscal, ao expor o orçamento a riscos desnecessários.

Por fim, o contrato de êxito também pode ser potencialmente violador dos princípios da proporcionalidade e da eficiência, por dificultar a análise da economicidade e da razoabilidade na fixação dos honorários advocatícios, especialmente no caso de contratos em cuja formatação não tenha sido levada em consideração a correlação entre o esforço despendido pelo contratado e os valores a serem pagos – condicionados ao valor total da demanda judicial ou administrativa, que nem sempre corresponde à sua complexidade. Some-se a isso a completa ausência de controle sobre os percentuais a serem fixados, que não raro chegam a 20% ou mais do valor total a ser angariado pelo Estado com a vitória na demanda judicial ou administrativa.

Por essas razões, o TCU e alguns TCEs têm manifestado entendimento contrário à legalidade desse tipo de contratação – vide, por exemplo, os Acórdãos 1.285/2018, 2.686/2008, 2.758/2020 e 1.824/2017, do TCU; os Prejulgados nº 1199 e 1579, do TCE de Santa Catarina; e o Acórdão proferido pelo TCE-RO no Processo 02156/19.

Essas considerações, inclusive, serviram de fundamento para a concessão, pelo Supremo Tribunal Federal, de medida cautelar na citada ADPF nº 1178, na qual foi determinada a suspensão de “qualquer pagamento de honorários, contratados ad exitum, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias

---

<sup>67</sup> Definição disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>

soberanas do Estado brasileiro”. No caso, o Tribunal utilizou como fundamento a plausibilidade da ideia de que o “pagamento por entes públicos dos chamados honorários de êxito” constituiriam “atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, ainda mais quando associados a elevadas taxas de retorno sobre o valor obtido em favor do Poder Público”.

A despeito dessas constatações e dos posicionamentos elencados, entendemos incorreta a completa proibição da celebração desse tipo de contrato. Trata-se de prática comum no mercado de serviços advocatícios, e muitas vezes a forma mais adequada de remuneração diante da natureza da prestação a ser ofertada à Administração Pública.

Dessa forma, essa proibição taxativa teria um impacto muito abrangente, tendo em vista ser prática relativamente comum dos municípios a contratação, para atuar em demandas diversas (inclusive sobre assuntos corriqueiros, como as ações judiciais para recuperação de créditos tributários), de escritórios de advocacia com remuneração baseada no êxito.

Ademais, os problemas possivelmente advindos da utilização dessa espécie de contratação podem ser evitados caso se institua uma regulamentação que, de forma temperada, não vede por completo a pactuação de honorários de êxito nos contratos administrativos, mas estabeleça critérios rígidos e objetivos para que tal prática seja adotada, destacando tratar-se de previsão contratual a ser adotada de forma excepcional e devidamente justificada, apenas nos casos em que a prática do mercado resulte na necessidade de adoção de tal modalidade contratual.

Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, uma série de balizas razoáveis para esse regramento, contendo ao menos as seguintes determinações. Propõe-se: a) que a porcentagem devida a título de honorários contratuais seja fixada em patamar adequado à complexidade da causa, com observância aos princípios da razoabilidade e da economicidade, bem como às regras estabelecidas na legislação administrativa para a justificativa do preço nas contratações públicas; b) que a porcentagem devida a título de honorários contratuais somente incida sobre prestações já vencidas quando da propositura da demanda, sendo vedada sua incidência sobre prestações vincendas ou

créditos futuros, ainda que relacionados ao objeto da ação; c) que seja vedada a cumulação entre a remuneração variável condicionada ao êxito e uma parcela de remuneração fixa, sendo proibido, em outras palavras, cumular-se honorários contratuais de êxito e honorários contratuais fixos; d) que conste no processo de contratação e no contrato uma estimativa realista e objetiva do valor da contratação, acompanhada da demonstração da reserva de dotações orçamentárias suficientes para o respectivo pagamento; e e) que seja vedada qualquer espécie de adiantamento ou antecipação do pagamento em favor do contratado<sup>68</sup>.

Vale destacar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) adotou, em 2018, iniciativa nesse sentido, tendo editado a Instrução nº 01/2018<sup>69</sup>, da qual se extraem os seguintes dispositivos mais relevantes (destacou-se):

Art. 3º A Administração Municipal deve se abster de firmar Contrato de Êxito com escritórios de advocacia ou consultoria contábil ou tributária, ou, ainda, com profissionais liberais nas respectivas áreas ou áreas afins, salvo nas hipóteses em que a prática do mercado implique na necessidade de adoção de tal modalidade contratual, observando-se, em tal situação, os seguintes requisitos:

I – O contrato a ser firmado deverá, preferencialmente, estabelecer valor fixo ou estimado, observando-se os princípios da razoabilidade e economicidade e as regras estabelecidas na Lei de Licitações para justificativa do preço, inclusive em comparação com os valores praticados no mercado, sendo admitida cláusula de reajuste em sentido estrito, com a previsão de índice específico para a atualização do valor monetário da contratação;

II – A contratação não poderá estabelecer remuneração percentual sobre as receitas correntes ou futuras do ente municipal, ainda que relativas aos tributos ou contribuições objeto das ações administrativas ou judiciais adotadas para a recuperação, devendo restringir-se tão somente às parcelas pretéritas em discussão, tendo em vista a vedação contida no art. 167, inciso IV, da CF;

III – Admite-se a contratação de honorários fixados em percentual sobre o valor efetivamente recuperado ou auferido com a prestação do serviço, desde que exclusivamente na modalidade Contrato de Êxito, devendo constar do contrato o

<sup>68</sup> A estranha figura da antecipação de pagamentos em favor do contratante já é vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro, como analisado no item II.2, 'e', deste estudo.

<sup>69</sup> Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/instrucao-no-001-2018-rfb-previdencia-novo-mf.pdf>

valor estimado dos honorários e a reserva de dotações orçamentárias para o respectivo pagamento, que deve ser feita de modo a se compatibilizar com o valor estimado da contratação;

IV – É possível a celebração de Contrato de Risco Puro, no qual a incerteza do sucesso da causa é inteiramente suportada pelo contratado, representando para a Administração razoável segurança do prestador de serviço acerca da viabilidade de aceitação da tese pelo Poder Judiciário;

V – Em qualquer das hipóteses acima, não será permitida a antecipação de valores pela Administração nas situações previstas no art. 4º desta Instrução.

Acredita-se que as diretrizes aqui propostas asseguram um cenário em que as contratações de serviços advocatícios com remuneração condicionada ao êxito da demanda sejam realizadas de forma íntegra e de modo a respeitar os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O presente estudo se prestou, em síntese, a responder a dois questionamentos. O primeiro deles foi formulado nos seguintes termos: é válida a conduta dos municípios brasileiros de atuar em nome próprio em ações judiciais em trâmite perante jurisdição estrangeira, na qual se discutem fatos ocorridos no Brasil e regidos pela legislação pátria? O segundo pode ser assim resumido: é válida a conduta da Administração Pública de celebrar contratos de risco com escritórios de advocacia, com remuneração proporcional ao valor obtido na demanda judicial (honorários de êxito)?

A análise aqui empreendida sustenta, quanto à primeira questão, a conclusão de que **a participação de municípios, em nome próprio, em ações judiciais em trâmite perante jurisdição estrangeira não encontra, por si só, óbice no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro**. Trata-se de manifestação da autonomia típica da forma federativa de Estado, e não de exercício da soberania ou de usurpação da competência da União prevista no art. 21, inciso I, da Constituição Federal.

Na mesma linha, embora tal conduta reduza a transparência e prejudique a sindicabilidade – especialmente o controle social –, tais

circunstâncias não são suficientes para se concluir pela nulidade ou antijuridicidade das decisões dos entes federados em questão de participar das ações judiciais no exterior. Desperta-se, com isso, todavia, a discussão quanto à necessidade de se criar regras mais específicas de publicidade e transparência para os casos em que entidades estatais brasileiras decidam participar de ações judiciais em trâmite perante jurisdições estrangeiras.

Por outro lado, o ajuizamento de ações no exterior envolvendo empresa sediada no Brasil – como é o caso da ação que tramita nos Países Baixos e tem a Vale S.A. como integrante do polo passivo da demanda – pode afrontar o princípio da eficiência. Trata-se de caminho que pode se revelar mais custoso do que o ajuizamento de ação perante a jurisdição brasileira, tendo em vista a possível necessidade de homologação da sentença estrangeira ou de concessão do exequatur para que ela produza efeitos no Brasil.

Na mesma linha, encontram-se violações a normas jurídicas brasileiras na formatação dos contratos administrativos analisados, celebrados entre os municípios litigantes e o escritório de advocacia estrangeiro que os representa nas lides em questão.

São questionáveis as práticas observadas de: a) celebração de contrato administrativo que não contém todas as cláusulas essenciais previstas em lei; b) existência de cláusula imputando ao ente público, em caso de rescisão por sua iniciativa, o pagamento de verbas não previstas em lei; e c) a realização, em casos específicos, de adiantamento de valores pagos ao município pelo escritório de advocacia contratado, configurando operação de crédito.

Já quanto ao segundo questionamento que norteou o presente estudo, a conclusão alcançada foi pela **inviabilidade da completa proibição da celebração desse tipo de contrato**, sendo mais adequado instituir-se regulamentação que, de forma temperada, não vede por completo a negociação de honorários de êxito nos contratos administrativos, mas estabeleça critérios rígidos e objetivos para que tal prática seja adotada.

Com tudo o que foi apresentado, espera-se ter exposto boa delimitação da controvérsia e relevantes subsídios para a discussão do tema.

## 4. REFERÊNCIAS

---

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao art. 18. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Leo F. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A arbitragem no direito administrativo. In: **Revista da AGU**, v. 16, n. 03, p.19-58. Brasília-DF, jul./set. 2017.

BERNADETE, Leticya. Apenas 25% das 49 cidades aderiram ao acordo de Mariana. **Portal O Tempo**. Belo Horizonte, 9 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/2025/1/9/apenas-25-das-49-cidades-aderiram-ao-acordo-de-mariana>

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª ed. São Paulo, Saraivajur (Série IDP), 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1178 MC-Ref**, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**. Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª edição. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Externa sobre Fiscalização dos Rompimentos de Barragens e Repactuação. **Relatório Temático Mariana e Bacia do Rio Doce (REL 1/2023 CEXMABRU)**. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2404383>

BRASIL. Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais. **Do desastre ao acordo entre o MPT e a Vale S/A**. Brumadinho: balanço dos seis meses. Belo Horizonte, 2023. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/1f4jL1ut36Sf3iCyTB2lludltSFUYHaOO/view?usp=share_link)

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Informe Defensorial**. Situação dos Direitos Humanos no Brasil. 2023. Disponível em: [https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2024/11/informe\\_defensorial\\_direitos\\_humanos\\_2023.pdf](https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2024/11/informe_defensorial_direitos_humanos_2023.pdf)

BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. **Relatório de Análise de Acidente de Trabalho: Rompimento da Barragem B I da Vale S. A. em Brumadinho/MG em 25/01/2019**. Belo Horizonte, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do->

[trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/acidentes-de-trabalho-informacoes-1/relatorio\\_analise\\_acidentes\\_brumadinho.pdf](#)

BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Instrução nº 01/2018**. Orienta os municípios sobre os critérios para contratação de serviços de advocacia, e de consultoria/assessoria tributária para recuperação de créditos tributários, ou previdenciários junto à Receita Federal do Brasil - RFB. 2018. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/instrucao-no-001-2018-rfb-previdencia-novo-mf.pdf>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. MENDES, Gilmar Ferreira. **Manual Didático de Direito Constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2023.

FELLET, João; SOUZA, Felipe. Brumadinho pode ser 2º maior desastre industrial do século e maior acidente de trabalho do Brasil. **Época Negócios** (versão digital). São Paulo, 28 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/brumadinho-pode-ser-2-maior-desastre-industrial-do-seculo-e-maior-acidente-de-trabalho-do-brasil.html>

GARCIA, Flávio Amaral. A arbitragem na administração pública estadual e o decreto do Rio de Janeiro. In: **Revista Eletrônica da OAB/RJ** – Edição especial de infraestrutura. Rio de Janeiro, dezembro de 2019, p. 125-146. Disponível em <https://revistaeletronica.oabrij.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vio-Amaralconvertido.pdf>

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LIMA, Kevin; MAZUI, Guilherme. Barragem de Mariana: mineradoras e governos firmam novo acordo de R\$ 170 bilhões para reparar danos. **Portal G1**. Brasília, 25 de outubro de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/25/mineradoras-e-governos-firmam-novo-acordo-mariana.ghtml>

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Comentários ao art. 52, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Leo F. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.



PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Política Externa Brasileira**: 1889 – 2002. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. 15 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Paradiplomacia**: cidades e estados na cena global. São Paulo: Desatino, 2021.

2024-15516

---