



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA
FAMILIAR
COORDENAÇÃO-GERAL DE POLÍTICA AGRÍCOLA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO C - 5º ANDAR - CEP: 70.046-900 - TELEFONE: (61) 3276-4730

NOTA Nº 00034/2026/CGPAF/CONJUR-MDA/CGU/AGU

NUP: 55000.005347/2026-88

INTERESSADOS: SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MDA

ASSUNTOS: Novo Acordo Rio Doce. Anexo 3. Diretrizes relativas ao modelo de autogestão com governança colaborativa do Poder Público.

1. A Secretaria-Executiva encaminha a esta Conjur MDA a Nota técnica nº 2/2026/SE-MDA/MDA (SEI 52016097).
2. Referida nota técnica tem como objetivo "analisar e sistematizar as diretrizes relativas ao modelo de autogestão com governança colaborativa previsto no Novo Acordo Rio Doce (NARD), especialmente no que se refere à gestão dos recursos destinados às medidas estruturantes e à Verba de Apoio Familiar (VAF), conforme disposto no Anexo 3.

3. A *autogestão com governança colaborativa* é disposta no Anexo 3 do Nard como modelo de gestão condicionante ao acesso dos recursos de (i) ações/medidas estruturantes e (ii) verba de apoio familiar pelas comunidades tradicionais. Com efeito, as cláusulas 9 e 11 do Anexo 3 dispõem:

Cláusula 9. A UNIÃO FEDERAL conduzirá o processo de consulta aos povos e comunidades abrangidos por este ANEXO, a ser custeado pelo valor previsto no inciso II do parágrafo segundo da Cláusula 7.

...

Parágrafo terceiro. Durante o processo de consulta, serão disponibilizadas informações aos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais abrangidos por este ANEXO para decidirem se aceitam os valores indicados na Cláusula 7 e conforme divisão do Apêndice 3.1 – Divisão Financeira por Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e/ou Povos e Comunidades Tradicionais elegíveis, para fins de reparação integral e definitiva de eventuais danos coletivos do ROMPIMENTO e auxílio financeiro ou de subsistência, sob o modelo da autogestão com governança colaborativa do PODER PÚBLICO.

...

Cláusula 11. Os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os povos e comunidades tradicionais apenas poderão acessar os valores referentes às ações/medidas estruturantes e à verba de apoio familiar previstos neste ANEXO, e conforme definição do Apêndice 3.1 – Divisão Financeira por Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais elegíveis, mediante a definição, após a realização da consulta, de que a execução das ações será realizada através de autogestão com governança colaborativa do PODER PÚBLICO, conforme parágrafo terceiro da Cláusula 9.

4. Nada obstante o modelo de *autogestão com governança colaborativa do Poder Público* seja utilizado amiúde ao longo das disposições do Anexo 3 do Nard, não há disposição expressa que identifique o seu conteúdo. Não existe disposição explicativa das atribuições carreadas ao Poder Público no exercício da *governança colaborativa*.

5. Em sentido diverso, existe uma única disposição no Anexo 3 que indicia, por negativa, o que não seria *governança colaborativa*. É o que dispõe o parágrafo quarto da cláusula 9 do Anexo 3:

Parágrafo quarto. O termo “governança” constante do parágrafo anterior e utilizado neste ANEXO, não se confunde com a definição de GOVERNANÇA prevista nas

CLÁUSULAS GERAIS deste ACORDO.

6. Os contornos conceituais da *governança* são traçados de maneira didática pelo Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outro entes jurisdicionados do Tribunal de Contas da União (TCU)^[1]. Transcreve-se o seguinte trecho da referida publicação institucional:

Governança não é o mesmo que gestão. Uma analogia poderá facilitar o entendimento. Em um condomínio residencial, a gestão está sob a responsabilidade do síndico. É ele quem recebe as verbas condominiais e as utiliza para fazer o condomínio funcionar. Ele tem poder para contratar e distratar. Mas ele é o dono do condomínio? Tem ele poder absoluto? Não, certamente que não. São os proprietários das unidades do condomínio que detêm o poder maior. Eles estabelecem as regras de funcionamento do condomínio e dão o direcionamento superior para que o síndico, eleito pelos proprietários e sob sua delegação, realize as ações por eles demandadas, sempre devendo prestar contas de suas ações à assembleia de proprietários, que pode, inclusive, destituí-lo.

Assim, enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora (...): enquanto governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos.

[...]

A governança pública organizacional envolve três atividades básicas realizadas pelos seus responsáveis (adaptado de ABNT (2018b)):

a) **avaliar, com fundamento em evidências**, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados. É necessário avaliar para poder direcionar (...).

b) **Direcionar**, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos (...).

c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas (...).

7. Como se vê, o conceito ordinário de *governança* abrange atribuições de espectro macro, orientando, direcionando e deliberando determinada atuação institucional. Compreende ainda, em momento posterior, o monitoramento de resultados.

8. Dados os elementos conceituais da *governança ordinária*, é possível concluir, de partida, que a *governança colaborativa* de que trata o Anexo 3 do Nard não pode apresentar os mesmos elementos conceituais. Isso porque o emprego dos recursos aceitos pelas comunidades tradicionais é marcado pelo inafastável traço da centralidade decisória a elas atribuídas. A autodeterminação conferida às comunidades tradicionais no âmbito dos direitos internacionais e o consagrado princípio da centralidade do sofrimento da vítima informador do processo de reparação das populações atingidas por rompimento de barragens, orientam que o protagonismo decisório deve ser exercido exclusivamente pelas comunidades tradicionais. Elas as únicas sabedoras dos anseios da coletividade diante dos deletérios efeitos econômicos, sociais, culturais e ambientais perpetrados pelo rompimento da barragem.

9. É exatamente nesse particular contexto que o parágrafo quarto da cláusula 9 do Anexo 3 vem explicitar, ainda que por negativa, que a *governança colaborativa* atribuída ao Poder Público não pode ser compreendida dentro do conceito ordinário de governança.

10. No ponto, a nota técnica aborda os contornos conceituais atribuídos aos termos *autogestão* e *governança colaborativa* mencionados no Anexo 3 do Nard. Confira-se:

II. A- Conceito de Autogestão com Governança Colaborativa

A **autogestão** fundamenta-se no princípio da autodeterminação e no direito à consulta e ao consentimento livre, prévio e informado, positivados nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto nº 10.088/2019). Materializa-se na prerrogativa inalienável de os povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais planejarem, deliberarem e executarem os recursos reparatórios de acordo com suas instâncias próprias de representação. Assim, é baseada no princípio da autonomia decisória, em que a própria comunidade define as medidas de natureza de reparação coletiva a serem tomadas, suas prioridades

e uso dos recursos, determinando o que é melhor para o território. Pauta-se também no protagonismo comunitário, onde o poder de definição sobre a execução também é local, garantindo reparação alinhada às necessidades reais.

A **governança colaborativa**, por sua vez, estabelece uma arquitetura institucional horizontal, na qual as comunidades tomam decisões e as executam, enquanto o Estado se posiciona como suporte técnico e institucional. A cooperação ocorre mediante a articulação entre o poder público e a coletividade. O objetivo é assegurar o desenvolvimento da comunidade a partir das suas necessidades e dos saberes tradicionais, onde o Estado viabiliza a execução da vontade comunitária dentro dos ditames da legalidade e da transparência.

11. Adiante, no item II.B a mesma nota técnica pontua:

2.2.3. Compreende-se que o escopo de atuação do Poder Público, na execução de ações realizadas por meio de autogestão com governança colaborativa, consiste em prestar apoio às comunidades, na medida em que for demandado.

A fim de não interferir na autonomia dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais, a atuação estatal deve pautar-se predominantemente pela orientação e pelo assessoramento, em resposta às demandas apresentadas, com base na experiência acumulada na implementação de políticas públicas.

A União e o MDA somente atuarão quando provocados para:

- a) Busca por soluções na implementação das ações;
- b) Disponibilização de modelos processuais e documentais relacionados à implementação, ao monitoramento e à fiscalização; e
- c) Assegurar a aderência à finalidade: garantir que os projetos estejam alinhados ao objetivo de reparação coletiva previsto no Acordo.

12. Na sequência, a nota técnica, em seu ponto II.C, identifica quais providências, por negativa, não estão compreendidas no exercício da *governança colaborativa*:

13.

II. C - Não-escopo de atuação da União e do MDA/ANATER (limites da atuação)

2.4. Para resguardar a autonomia comunitária, não compõem o escopo de atuação da União e do MDA/ANATER:

- a) Definição e priorização de projetos e ações;
- b) Implementação das ações;
- c) Controle de mérito das ações propostas;
- d) Controle de legalidade; e
- e) Monitoramento

14. Entende-se que essa é o melhor vetor interpretativo a ser perfilhado, posto que consentâneo com as peculiaridades e propósitos do Anexo 3 do Nard. A atuação do Poder Público é ancilar, secundária e eventual, na medida em que for demandada pelas comunidades tradicionais na busca de soluções.

15. No ponto, relevante informar que a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Igualdade Racial (Conjur MIR) externou semelhante compreensão conceitual da *governança colaborativa* indicada no Anexo 3. A Conjur MIR, nos termos do PARECER Nº 00025/2026/GAB/CONJUR-MIR/CGU/AGU (NUP 21290.000149/2025-15), consignou em seus fundamentos:

[...] 6. Do mesmo modo, o texto não condiciona o uso dos recursos à aprovação prévia de mérito pelo Estado, nem estabelece rol taxativo de ações estruturantes. A escolha das medidas a serem implementadas cabe às próprias comunidades, competindo ao Poder Público atuar de forma colaborativa, sem substituir a vontade comunitária.

7. Dito isso, é possível compreender que, nesse modelo de “governança colaborativa”, a União deve apenas atuar para viabilizar a execução das decisões comunitárias, orientando quanto aos instrumentos jurídicos disponíveis, formas de operacionalização financeira e caminhos administrativos possíveis, por exemplo, mas sem interferir no conteúdo da escolha feita pela comunidade.

16. Adiante, a nota técnica, em seu item II.D, dispõe sobre a natureza dos recursos financeiros destinados pelo Anexo 3. Tirante os valores previstos para os auxílios emergenciais (AFE/ASE) - cuja operacionalização encontra-se em fase final -, remanescem condicionados ao aceite das comunidades o repasse dos recursos referentes às (i) ações/medidas estruturantes e (ii) à verba de apoio familiar. A nota técnica assim discorre sobre referidas “rubricas”:

2.6. Medidas e ações estruturantes - “ações/medidas estruturantes pretendem verter recursos para realização de estruturação da comunidade atingida, seja por meio de realização de obras ou aquisição de bens voltados à promoção da infraestrutura necessária à execução de serviços, construção de espaços coletivos de cultura e lazer, por exemplo”, conforme parecer PARECER Nº 00065/2026/CGPAF/CONJUR-MDA/CGU/AGU.

2.7. Verba de Apoio Familiar (VAF): recurso financeiro destinado diretamente às famílias, a ser disponibilizado após a realização da consulta relativa ao Anexo 3, caso a comunidade se manifeste favoravelmente à adesão aos termos de reparação previstos no referido Anexo.

17. As ações/medidas estruturantes devem ser compreendidas no contexto do Anexo 3, que trata de reparação de danos coletivos infligidos às comunidades tradicionais. Dessa perspectiva, o dispêndio de valores dessa espécie de “rubrica” deve colimar reformas, obras, serviços ou outros benefícios de caráter estrutural e de fruição coletiva. Em todo caso, cabe à comunidade titular dos recursos deliberar sobre a melhor forma de emprego das verbas.

18. A verba de apoio familiar, em princípio, pode contemplar unidade familiar, conforme deliberação da comunidade. Sobreleva notar, nos termos do item 2.8. da nota técnica da Secretaria-Executiva, que eventual deliberação pelo pagamento periódico de valor familiar não obriga a comunidade titular a observar os critérios de elegibilidade adotados no pagamento dos auxílios emergenciais, podendo eleger outros que repute adequados e legítimos aos anseios da comunidade.

19. Por tudo exposto, à míngua de solicitação de providência, esta Conjur MDA manifesta ciência e não oposição às diretrizes apresentadas pela Secretaria-Executiva.

20. Com apoio na delegação prevista no art. 4º da Portaria Conjur MDA nº 1, de 2025, determino o imediato envio dos autos à Secretaria-Executiva para prosseguimento.

Brasília, 23 de abril de 2026.

YUKAMÃ SUGUIURA DIAS
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 5500005347202688 e da chave de acesso 5a6c3ebf

Notas:

. Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/referencial-basico-de-governanca-organizacional.pdf>>. Acesso em 22.04.2026, às 16h35.



Documento assinado eletronicamente por YUKAMÃ SUGUIURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3183051692 e chave de acesso 5a6c3ebf no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): YUKAMÃ SUGUIURA DIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-04-2026 11:53. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.