



## **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

Brasília, 22 de setembro de 2017.

Ao Comitê Interfederativo (CIF),  
À Câmara Técnica de Organização Social (CTOS),  
Ao Senhor Marco André de Oliveira Pedro Garbelotti, Coordenador da CT-OS,

### **NOTA TÉCNICA Nº 02/2017**

#### **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE (GIRD)**

**EMENTA:** Programa de Auxílio Emergencial. Programa de Indenização mediada. Programas socio-econômicos autônomos e com objetivos distintos. Unidade e coerência do TTAC.

#### **I. INTRODUÇÃO**

Considerando as questões jurídicas levantadas na reunião ordinária da CTOS do dia 05 de setembro de 2017, pretende-se com a presente NOTA TÉCNICA apresentar as conclusões do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD) a respeito da confluência que deve haver entre os programas de auxílio emergencial e indenização, de modo que a integração pretendida na política indenizatória da Fundação Renova não desnature as suas distintas finalidades, nem cause prejuízo aos atingidos.

*Handwritten signature*



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DE JANEIRO



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

Propõe-se uma interpretação dos programas socioeconômicos que prime pela unidade e coerência do TTAC.

Para fins de fundamentação, remetemo-nos a todas as considerações apresentadas no parecer encaminhado à Câmara Técnica antes da referida reunião e que segue anexo.

### II. FUNDAMENTOS

#### 1. Pressupostos interpretativos que fundamentam a presente manifestação

A NOTA TÉCNICA encontra fundamento, praticamente exclusivo, na interpretação do conteúdo do Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC) firmado entre entidades componentes da Administração Pública (COMPROMITENTES) e empresas responsáveis pelo dano social, econômico e ambiental decorrente do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG (COMPROMISSÁRIAS).

A introdução acima merece um parêntese.

É que as Defensorias Públicas componentes do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD) não são entidades signatárias do Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC), bem como já deixaram explicitados, em diversas ocasiões, os questionamentos que possuem diante desse instrumento. Nada impede, contudo, que o GIRD, enquanto grupo formado por profissionais da ciência do Direito, manifeste seu parecer jurídico acerca de qualquer situação posta – a partir de determinadas premissas metodológicas.

Pois bem, a leitura do instrumento contratual em comento deve ser pautada pelas normas gerais que norteiam a interpretação de contratos firmados com o Poder Público, bem como pelas orientações delineadas no próprio instrumento assinado.

Por conseguinte, entende-se, nas linhas abaixo, que as obrigações firmadas entre as partes são exigíveis nos exatos termos pactuados, sem que seja necessário o uso de equidade ou de interpretação extensiva nos pontos em que a avença se apresenta clara.

JK



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

De acordo com a política indenizatória, o auxílio emergencial pago e a pagar serão absorvidos no programa de indenização mediada como lucro cessante. O atingido, então, receberia um montante que contemplará o horizonte indenizatório de 05 anos. Em síntese, está-se propondo que o auxílio emergencial pago seja considerado lucro cessante pretérito e o auxílio emergencial a pagar seja considerado lucro cessante futuro.

No entanto, a proposta mistura proposições independentes e confunde programas, ao arrempio do Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC), consoante se elucidará adiante.

Segundo o TTAC, "a SAMARCO, a VALE e a BHP manifestaram interesse legítimo e voluntário em celebrar o ACORDO com o fim de recuperar, **mitigar, remediar, reparar, inclusive indenizar, e nos casos que não houver possibilidade de reparação, compensar os impactos nos âmbitos socioambiental e socioeconômicos, decorrentes do EVENTO, incluindo ações já em curso**".

Há, portanto, na avença a previsão de medidas autônomas mitigatórias, reparadoras (inclusive indenizações) e compensatórias.

A Cláusula 01, IX, ao trazer os conceitos regentes do acordo é clara nessa separação, senão vejamos:

**PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS:** conjunto de medidas e de ações a serem executadas de acordo com um plano tecnicamente fundamentado, necessárias à **reparação, mitigação, compensação e indenização** pelos danos socioeconômicos decorrentes do EVENTO, fiscalizadas e supervisionadas pelo PODER PÚBLICO, nos termos do ACORDO.

A CLÁUSULA 06 prevê que "À elaboração e a execução, pela FUNDAÇÃO, dos **PROJETOS e demais atividades, ações e medidas dos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS** deverão considerar, ainda, os seguintes princípios (**PRINCÍPIOS**)":

I - A **recuperação socioambiental e socioeconômica** terá por objetivo remediar, mitigar e reparar, incluindo indenizar, os impactos socioambientais e socioeconômicos, conforme o caso, advindos do EVENTO com base na **SITUAÇÃO ANTERIOR**.

VI - Os **PROJETOS SOCIOECONÔMICOS** deverão buscar estabelecer e prover **benefícios eficientes e céleres para os IMPACTADOS**,



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO



DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ

## **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

Por exemplo, não se pode considerar a existência de sobreposição entre "programas diversos", caso os signatários não tenham estipulado nesse sentido.

Ademais, pressupõe-se que as contratações firmadas com o Poder Público devem observar princípios inerentes ao fato de que a Administração não se encontra absolutamente livre para dispor do interesse público. Assim, nos termos do art. 3º e 116 da Lei 8.666/1993, qualquer acordo firmado nesse contexto deverá estar *"em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos"*.

Por fim, considera-se que o desastre no Vale do Rio Doce, na medida em que não exauriu seus efeitos, possui várias dimensões ainda não mensuráveis (no curto e no médio prazo), de modo que se apresenta temerária a estipulação, no atual horizonte fático-jurídico, do que seria "justo" ou "injusto". Não há dados para semelhante juízo de valor desgarrado do contrato. O instrumento foi firmado sob as bases que, no viés das partes signatárias, se pressupunham suficientes a assegurar a equivalência das obrigações firmadas. Na ausência de informações seguras em sentido contrário, tem-se que uma parte não pode pretender alterá-la unilateralmente sem recorrer às vias cabíveis para tanto.

### **2. A recomposição da renda pelo programa de auxílio emergencial e pelo programa de indenização mediada.**

A minuta de política indenizatória apresentada pela Fundação Renova parte do pressuposto de que o programa de auxílio emergencial e o programa de indenização mediada possuem a mesma finalidade, qual seja, a recomposição da renda do atingido. Diante de tal constatação, a rubrica referente ao auxílio emergencial é alocada no PIM como lucro cessante. Dentro de um horizonte indenizatório de 05 anos, a contar de 05 de novembro de 2017, o atingido receberá o lucro cessante e o lucro futuro (também chamado de lucro cessante) em uma parcela única, o que englobará o auxílio emergencial pago e o a pagar, dentre outras parcelas indenizatórias relativas a outros tipos de danos.

Jrf



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

Acordo e observadas as políticas e normas públicas; o autoreassentamento; a permuta; a assistência para remediação e mitigação dos efeitos do EVENTO.

Ou seja, cumpre à FUNDAÇÃO assegurar autonomamente: (i) a indenização em prestação única ou continuada, enquanto identificada a necessidade; e (ii) a assistência para remediação e mitigação dos efeitos do desastre.

O dispositivo em questão prevê, em seu PARÁGRAFO PRIMEIRO, que *“as medidas referidas serão negociadas entre a FUNDAÇÃO e os IMPACTADOS, devendo ser previstos mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual poderá ser acompanhada pelo PODER PÚBLICO, nos termos do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA.”* Já o PARÁGRAFO SEGUNDO, no que toca especificamente à indenização estabelece que esta não poderá ser inferior a *“1 (um) salário mínimo por mês, acrescido de 20% (vinte por cento) por dependente, considerando-se como dependente os previstos no art. 16 da Lei 8.213/1991”.*

Isto é, dentro do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA (PROGRAMA DE INDENIZAÇÃO MEDIDA – PIM), a indenização poderá ser acordada entre os atingidos e a FUNDAÇÃO – até certo limite, visto que os valores pagos, a título de indenização, não poderão ser fixados aquém do mínimo.

O artigo mencionado ressalta a independência dos programas de “Auxílio Financeiro Emergencial” e de “Negociação Coordenada” (PIM), estabelecendo balizas mínimas para a negociação neste segundo. Até mesmo porque, o programa de “Auxílio Financeiro Emergencial” não prevê em seu escopo, como se elucidará adiante, nenhuma margem para negociação de valores ou prazos de duração.

### 3. A natureza jurídica do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial e sua indisponibilidade

O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial possui no TTAC uma conformação absolutamente diversa do “PIM”. Tudo que restou demonstrado acima evidencia esse contorno independente. O TTAC, mesmo em sua primeira parte, que trata dos conceitos fez questão de não misturar indenização e medidas financeiras emergenciais.

JKF



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

priorizando os IMPACTADOS que tenham sofrido deslocamento ou que tenham perdido integralmente a capacidade produtiva e que satisfaçam os critérios estabelecidos neste Acordo, sem prejuízo das medidas emergenciais que já estejam em curso.

XXIV - Cada PROGRAMA ou PROJETO deverá ser individualmente encerrado quando atingidas as metas e objetivos nele previstos, mediante a demonstração objetiva apoiada em indicadores e dados técnicos, conforme aplicável.

XXV - O COMITÊ INTERFEDERATIVO deverá atestar o integral cumprimento do PROGRAMA.

Ou seja, cada programa é independente e *deverá ser individualmente encerrado quando atingidas as metas e objetivos nele previstos*.

A roupagem dos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS elaborados, desenvolvidos e executados pela FUNDAÇÃO devem observar, segundo a CLÁUSULA 08, os seguintes eixos temáticos:

I. ORGANIZAÇÃO SOCIAL: a) Programa de levantamento e de cadastro dos IMPACTADOS; b) Programa de ressarcimento e de indenização dos IMPACTADOS; [...]

VI. ECONOMIA: a) Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; b) Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias; c) Programa de Recuperação e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria; d) Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo; e) Programa de Estímulo à Contratação Local; f) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos IMPACTADOS; [...]

A CLÁUSULA 09 prevê as garantias mínimas de atendimento aos IMPACTADOS no âmbito dos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS. A composição desse acervo mínimo contempla os direitos à reparação, à participação nos PROGRAMAS, PROJETOS e ações; à informação; e à restituição de bens públicos e comunitários. Contudo, o parágrafo único desse mesmo dispositivo deixa claro que esse rol *“não exclui medidas ou ações que sejam decorrentes do detalhamento dos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS”*.

Ainda nas disposições gerais, a CLÁUSULA 10 prevê que *“São modalidades de reparação socioeconômica: a reposição, a restituição e a recomposição de bens; a indenização pecuniária em prestação única ou continuada, enquanto identificada tecnicamente a necessidade; o reassentamento padrão, rural ou urbano, nos termos do*



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

De todo modo, importante rememorar mais uma vez a disposição da CLÁUSULA 09 no sentido de que especificação das garantias mínimas dos impactados não exclui medidas ou ações que sejam decorrentes do detalhamento dos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS”.

Assim, o detalhamento dos programas em discussão exalta a sua autonomia metodológica e funcional, conforme se passa a apresentar no seguinte quadro esquemático:

PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS	
SEÇÃO I: ORGANIZAÇÃO SOCIAL	SEÇÃO VI: ECONOMIA
SUBSEÇÃO I.2: Programa de ressarcimento e de indenização dos IMPACTADOS	SUBSEÇÃO VI.6: Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos IMPACTADOS
CLÁUSULA 31: A FUNDAÇÃO deverá elaborar e executar um programa de ressarcimento e de indenizações, por meio de negociação coordenada, destinado a reparar e indenizar os IMPACTADOS, na forma da CLÁUSULA 10, que comprovem prejuízos e danos ou demonstrem a impossibilidade de fazê-lo, na forma da CLÁUSULA 21.	CLÁUSULA 137: Caberá à FUNDAÇÃO desenvolver um programa de auxílio financeiro emergencial à população IMPACTADA que tenha tido comprometimento de sua renda em razão de interrupção comprovada, nos termos da CLÁUSULA 21, de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do EVENTO, até o restabelecimento das condições para retomada das atividades produtivas ou econômicas.
CLÁUSULA 34: A FUNDAÇÃO elaborará os parâmetros de indenização considerando as condições socioeconômicas dos IMPACTADOS na SITUAÇÃO ANTERIOR, bem como os princípios gerais da lei brasileira e os parâmetros existentes na jurisprudência brasileira.	PARÁGRAFO ÚNICO: A previsão contida no caput não compromete a continuidade da execução dos acordos e compromissos celebrados anteriormente à assinatura do presente instrumento.
	CLÁUSULA 138: Para que seja concedido um auxílio financeiro mensal, será necessário cadastramento e verificação da dependência financeira da atividade produtiva ou econômica.
	PARÁGRAFO ÚNICO: O auxílio financeiro mensal será de 1 (um) salário mínimo, acrescido de 20% (vinte por cento) por dependente, conforme os dependentes previstos no art. 16 da Lei 8.213/1991, e de mais uma cesta básica, conforme valor estipulado pelo DIEESE, sem prejuízo da indenização no âmbito do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA, respeitadas as disposições contidas no TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo.
	CLÁUSULA 139: Deverá haver a entrega dos cartões aos beneficiários deste programa, ou outra forma equivalente, conforme critérios já



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



FUNDAÇÃO RENOVA



DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DOCE

## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

estabelecidos no TAC.

Como se vê, em sua especificação os dois programas são absolutamente diversos.

O único ponto de toque entre eles (que afinal é uma vertente comum de todos os programas socioeconômicos do TTAC) é a intercomunicação com o "Programa de Cadastro" (CLÁUSULA 21). Essa funcionalidade orientadora do Cadastro para todos os demais programas fica clara na CLÁUSULA 20, senão vejamos:

CLÁUSULA 20: Deverá ser identificada a totalidade das áreas em que se constatarem impactos sociais, culturais, econômicos ou ambientais, em estudo contratado pela FUNDAÇÃO e realizado por instituição independente a partir de orientações do COMITÊ INTERFEDERATIVO, que deverá validá-lo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Em casos excepcionais, a FUNDAÇÃO poderá aceitar que os IMPACTADOS que não possuem os documentos mencionados no parágrafo anterior poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita, sob as penas da lei, conforme PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO SOCIOAMBIENTAL PRELIMINAR celebrado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo em 4 de dezembro de 2015.

Esse complexo sistema de cadastro serviu e servirá de norte para a execução de todo o acordo. O artigo acima merece um comentário à parte: ele deixa claro como a realidade fática (até mesmo pela falta de consulta prévia) superou as dificuldades imaginadas pelos redatores do TTAC, visto que a pobreza e a informalidade dos atingidos do Vale do Rio Doce, fizeram com que a disciplina do parágrafo segundo da cláusula acima, que se imaginava excepcional, fosse aplicada à maioria das pessoas que se apresentaram perante a Fundação Renova. Isso ocorreu, diga-se, não por liberalidade desse ente fundacional, mas pela necessidade de observar aquilo que foi pactuado corretamente.

Retornando à discussão sobre a natureza jurídica do "Auxílio Emergencial", vê-se que ele serve de suporte aos programas socioeconômicos que o precedem-no na SEÇÃO VI do TTAC ("ECONOMIA"), os quais estão ligados diretamente à retomada da atividade econômica das comunidades atingidas, são eles: (i) SUBSEÇÃO VI.1: Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; (ii) SUBSEÇÃO VI.2: Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias; (iii) SUBSEÇÃO VI.3: Programa de Recuperação



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria, de cunho compensatório; (iv) **SUBSEÇÃO VI.4:** Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo; e (v) **SUBSEÇÃO VI.5:** Programa de Estímulo à Contratação Local, de cunho Compensatório.

Essa finalidade fica clara, expressa e inconfundível na CLÁUSULA 140, a seguir transcrita: "O pagamento deverá ser efetuado até que sejam restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais.

Ou seja, executados os programas da área de retomada econômica, a FUNDAÇÃO deverá fazer cessar o programa de auxílio emergencial. Dito de outra forma, o auxílio deverá continuar a ser pago indefinidamente até que a FUNDAÇÃO comprove a eficácia dos programas de retomada da economia e seus respectivos resultados para cada região atingida. A razão é óbvia: sem que a FUNDAÇÃO exerça sua obrigação de possibilitar aos atingidos uma chance efetiva, conciliada e viável de "caminhar com suas próprias pernas", consoante os parâmetros previstos no TTAC, não há fundamento no pedido de "corte" do auxílio emergencial.

Em suma, enquanto a FUNDAÇÃO (e suas mantenedoras) não envidar esforços para executar os programas de retomada econômica, ela não poderá cogitar o corte dos auxílios. Semelhante decisão não encontraria nenhuma guarida no TTAC, de modo que conformar-se-ia como solução unilateral, não acordada pelos entes signatários do acordo.

Contudo, nos casos, em que a FUNDAÇÃO reconheça, desde logo, a inviabilidade de retomar as atividades econômicas originárias, o TTAC prevê que o AUXÍLIO EMERGENCIAL deverá ser mantido até que sejam implantadas atividades econômicas substitutivas ou durante 05 anos a contar do acordo – prorrogáveis nos termos do parágrafo único da mesma cláusula até o máximo de 10 anos.

Para melhor elucidar o quanto foi narrado, segue quadro esquemático:

DURAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL	
ATIVIDADES RECUPERÁVEIS	ATIVIDADES DE IMPOSSÍVEL RECUPERAÇÃO
<b>Prazo do auxílio:</b> o TTAC não prevê prazo máximo. O Auxílio será mantido enquanto	Caso a FUNDAÇÃO declare impossível a retomada das atividades originárias. <b>Prazo do auxílio:</b> durante 05 anos (prorrogáveis)



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

perdurarem os trabalhos de recuperação ou até que seja implantada efetivamente a atividade econômica substitutiva.

Ainda na discussão sobre a natureza jurídica do auxílio, vê-se que as colocações apresentadas pela RENOVA à CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL lançam uma outra dúvida: o auxílio emergencial constitui renda?

A pergunta é de fácil resposta à luz do TTAC. **A negativa é evidente.**

O auxílio emergencial não possui tratamento equiparado à renda para o acordo firmado, nem pretende se fazer substituir à renda ceifada pelo desastre do rio doce.

Ora, esse benefício é pago em valor fixo, independentemente do montante da renda anterior ao desastre. Além disso, a sua duração independe da indenização paga em razão da perda dessas atividades. O parágrafo único da CLÁUSULA 138 é evidente nesse sentido:

O auxílio financeiro mensal será de 1 (um) salário mínimo, acrescido de 20% (vinte por cento) por dependente, conforme os dependentes previstos no art. 16 da Lei 8.213/1991, e de mais uma cesta básica, conforme valor estipulado pelo DIEESE, sem prejuízo da indenização no âmbito do PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA, respeitadas as disposições contidas no TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo.

Nesse ponto, cumpre lembrar que, com base na remissão ao TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo, os Ministérios Públicos comprometentes deixaram claro, em seus "considerandos" que o auxílio emergencial pretendia, naquele momento, criar uma rede de proteção social mínima capaz de impedir que pessoas fossem reduzidas à miséria, senão vejamos:

"CONSIDERANDO que os danos provenientes do exercício da atividade econômica devem ser interpretados como externalidades, e, na forma do princípio do poluidor-pagador devem ser suportados pelo empreendedor, à luz da teoria da responsabilidade objetiva da atividade;

CONSIDERANDO que as externalidades ambientais decorrentes dos fatos objeto deste aditivo de Termo de Compromisso socioambiental não são conhecidas em sua integralidade, tendo este caráter preventivo, emergencial e não exaustivo;

anf



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

CONSIDERANDO que, nesse momento, é importante a adoção de medidas emergenciais que possam minimizar os danos socioambientais;

CONSIDERANDO que populações ribeirinhas e da zona costeira estão (e serão) diretamente atingida em relação aos modos de ser e viver, bem como aquelas que exerciam trabalho, cujas águas do Rio Doce, dos outros rios, lagos, lagoas e do mar atingidos, eram imprescindíveis para suas atividades, sendo fundamental assegurar sua sobrevivência digna até o restabelecimento da qualidade hídrica das águas que antes fluíam no Rio Doce e na zona costeira”

No mais, o “item 1.4” do acordo acima mencionada expressamente prevê que as obrigações nele assumidas não elidem qualquer tipo de responsabilidade, nem excluem outras medidas de caráter emergencial.

De todo modo, não é esse o acordo que se encontra em discussão e é fato que os signatários do TTAC não dispuseram que deveria existir algum tipo de intercomunicação dos dois programas, no sentido de que os valores pagos em um programa serviriam como adiantamento para o outro.

Tem-se, assim, que as compromissárias assumiram duas obrigações diversas perante os comprometentes. Uma, de natureza contratual, de fornecer às populações atingidas um benefício mensal emergencial (em substituição a atuação governamental ordinária nesse sentido) e outra, completamente diversa, de apurar extrajudicialmente os danos decorrentes de sua responsabilidade civil para cada atingido.

Por certo, o TTAC determina que serão beneficiadas por esse auxílio emergencial os indivíduos que comprovarem a existência de comprometimento da capacidade produtiva em razão do desastre, mas essa “hipótese pessoal de incidência” não se confunde ou gera qualquer repercussão na natureza jurídica do instituto.

É fato mezinho no Direito que um mesmo evento pode dar ensejo a diversos tipos de responsabilidades.

A forma como se dará a recomposição do prejuízo é diferente para cada programa, de modo a atender imperativos das políticas públicas previstas no TTAC. Reduzir os dois à mera recomposição de renda é ignorar a complexidade das consequências do



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DOCE



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

desastre ambiental em diversas comunidades que tiveram a sua malha social e econômica desfeita.

Trata-se de uma hipótese de eloquente silêncio do TTAC: ao não prever uma complementação entre os valores financeiros dos programas de negociação coordenada e de auxílio emergencial, as partes acordantes decidiram que se tratam de obrigações independentes.

Além disso, na época em que confeccionado o acordo, a interpretação existente sobre o auxílio emergencial financeiro em casos de desastre, conforme Decretos nº 5.125/2004 e nº 6.135/2007, era no sentido de que esse benefício não é computado como renda, senão vejamos:

Art. [...] IV - **renda familiar mensal**: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas: [...] e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

Ressalte-se, nesse ponto, uma questão: a mera diferença de valores entre o auxílio emergencial governamental e o auxílio emergencial pago pela RENOVA não altera a natureza dos institutos: o dimensionamento dos valores é algo insito à liberdade contratual das partes que firmaram o TTAC. Lembrando-se que o desastre no Rio Doce é inédito em vários aspectos, de modo que, em seu contexto, e mesmo com o intuito de preservar a imagem social das empresas sociais, não há nenhum óbice na fixação de montantes emergenciais superiores aos ordinariamente pagos pelo Governo.

A norma acima é relevante para a interpretação do TTAC não apenas, porque indica o que pensavam os órgãos governamentais ao exigir das empresas responsáveis o pagamento de uma prestação com o mesmo nome de um benefício governamental pago em caso de catástrofes, mas também porque o próprio TTAC previu, em sua Cláusula 05, II, que "a elaboração e a execução dos PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS deverão observar o padrão e normas das políticas públicas aplicáveis, além das demais disposições deste ACORDO".

MC



## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

Isto é, apesar de o TTAC não deixar a cargo do Poder Público a elaboração e aplicação direta dos programas, o ente fundacional que os assumisse deveria observar o que já existia no ordenamento jurídico pátrio – tanto é assim que o texto do TTAC está carregado, na área socioeconômica, de referências à legislação de seguridade social (previdência e assistência).

Poderia ser oposto à argumentação acima que ela redundaria em um *bis in idem*, ou seja, num duplo pagamento para os atingidos por um mesmo fato. Contudo, essa colocação somente seria possível com base na substituição do texto expresso do TTAC por uma regra geral de equidade: uma tentativa de achar o “justo” para empresas e assistidos.

**Por tudo o que se disse até o momento essa tese não merece vigorar, mesmo porque não há recurso à equidade onde existe norma expressa.**

Além disso, sabe-se que a ocorrência de desastres causa impactos que vão muito além da perda de renda com o trabalho. É dizer: ainda quem conseguiu trabalhar depois do desastre, sofreu com os custos de morar no “*oiho do furacão*”. Nesse contexto, cumpre rememorar que diversos desses impactos econômicos do desastre (elevação dos preços de víveres e de alugueis, endividamento das populações atingidas com instituições financeiras, necessidade de deslocamento para acesso a serviços públicos, os efeitos da demora no reconhecimento da condição de atingido, etc.) não serão, com base na matriz de danos apresentadas, objeto de reparação.

Enfim, realizar uma completa correspondência entre as necessidades que são mitigadas com o auxílio emergencial e aquilo que será indenizado é completamente infundado. Então, o argumento de que seria “injusto” com a fundação o pagamento cumulativo de auxílio emergencial e danos materiais de outra espécie somente convenceria à luz de uma compreensão rasa, matemática e pouco informada dos acontecimentos e do TTAC.

#### **4. Prematuridade da intenção de corte do auxílio emergencial.**

A CLÁUSULA 14 do TTAC prevê que “os IMPACTADOS têm direito a usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a usufruir de bens públicos e



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DOCE



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE

*comunitários, nos padrões de política pública, que tenham sido impactados pelo EVENTO, observada a SITUAÇÃO ANTERIOR.”*

Além disso, a CLÁUSULA 54 prevê que “a FUNDAÇÃO deverá elaborar, desenvolver e executar um programa para promover a proteção social, por meio de ações socioassistenciais, incluindo ações socioculturais e apoio psicossocial, desenvolvendo o acompanhamento às famílias e aos indivíduos impactados pelo EVENTO, priorizando os IMPACTADOS com deslocamento físico”.

Por fim, o TTAC prevê em sua Sexta Seção toda sorte de programa de retomada das atividades econômicas para, ao final, cogitar o corte do auxílio emergencial financeiro.

A proposta da RENOVA quer inverter a equação: suspender o auxílio antes de realizar qualquer das outras ações, o que implica causar um dano ainda maior às populações atingidas, em especial àquelas mais vulneráveis. Defendem para isso o poder das populações atingidas de negociarem livremente seus direitos. Mas as Defensorias Públicas questionam: qual a liberdade do cidadão atingido, que nem sequer teve acesso à rede protetiva prevista no TTAC, decidir sobre o que lhe é devido nos próximos 5 anos (ou 10)?

Qual a liberdade do pescador que estava empregado antes do desastre, que se encontra endividado e em situação de extrema vulnerabilidade, em razão da falha da própria RENOVA em executar seus programas? Que liberdade tem esse mesmo pescador diante de um acordo firmado entre seu patrão, ávido por recuperar seus prejuízos e reinvestir o dinheiro perdido, e uma FUNDAÇÃO financiada por empresas que querem “virar a página da história”?

Na linha do que foi exposto acima e do que está expressamente escrito no TTAC, a RENOVA somente pode tratar da suspensão do auxílio emergencial para qualquer fim quando cumprida a condição resolutive prevista no acordo, qual seja, a efetiva retomada das atividades financeiras.

Diante do exposto, deve ser vedada a proposta de indexação que condicione o seu recebimento à suspensão do auxílio emergencial com a entrega do cartão, na medida em que o CIF não deliberou a respeito do término programa de auxílio emergencial, o qual

JAC



## **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

só poderá ocorrer com a comprovação, casuística, do término dos motivos ensejadores da sua implementação.

### **5. Impossibilidade de composição dos lucros cessantes futuros com o auxílio emergencial**

A questão adquire maior complexidade quando enfrentada a questão dos lucros cessantes futuros, ou seja, indenização por dano cujo fato gerador ainda estar por vir.

O pagamento de lucros cessantes futuros carece de comprovação técnica suficiente para amparar o horizonte indenizatório proposto na política apresentada. Revela-se atentatório contra os direitos dos atingidos presumir o "fim do dano". Além disso, a FUNDAÇÃO se vale de uma proposta que mescla a regra quinquenal de pagamento que somente existe para o Programa de Auxílio Emergencial, mas não para o PIM.

Desta forma, o pagamento de verba emergencial deve continuar a ser efetuado mensalmente com a sua suspensão apenas na data em que for comprovada a possibilidade de retorno à sua atividade econômica, seja idêntica a anterior ou não, com a fiscalização e acompanhamento do Poder Público.

Quanto aos lucros cessantes futuros, cabe à FUNDAÇÃO pagá-los, conforme forem se sucedendo, independentemente de qualquer prazo, consoante previsto no TTAC. A política indenizatória em questão, diante da impossibilidade de pagamento dos lucros cessantes futuros, poderá englobar o dano material, o dano moral e a recomposição alimentar, bem como o lucro cessante pretérito incontroverso.

O pagamento em parcela única do auxílio emergencial "futuro" desnatura o instituto, cujo objetivo é assegurar a subsistência de famílias, cuja renda foi diretamente impactada pelo desastre ambiental, diante da sua natureza alimentar e assistencial. Além disso, sob uma perspectiva estratégica, o programa de auxílio emergencial possui papel relevantíssimo para restabelecer a economia de diversas comunidades gradativamente, ao mesmo tempo em que outros programas sejam executados.



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DOCE



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

Percebe-se que o programa de indenização mediada poderá conferir maior racionalidade ao programa de auxílio emergencial, desde que um não obstrua os objetivos do outro.

Assim, os atingidos deverão receber o auxílio emergencial nos valores previstos no TTAC e, além disso, receberem, por meio de aditivo, os danos materiais que vierem a sofrer: pode-se em relação a esse segundo ser admitida uma composição parcial (sem efeitos de quitação plena, sujeita a reavaliação, caso novas informações surjam).

Com o decorrer do tempo, na medida em que comunidades passem a se restabelecer, ambos os programas serão gradativamente finalizados, com atenção aos marcos temporais que constam efetivamente no TTAC e não em outros criados pela FUNDAÇÃO.

### **6. Necessidade de regras de transição e estabelecimento de hipóteses de auxílio emergencial/indenização vitalícia**

A política indenizatória da Fundação Renova acabou por expor uma problemática que deve ser enfrentada pelo CIF: o fim dos programas socioeconômicos. Por isso, remetemo-nos às considerações do parecer e insistimos que deve ser deliberado pelo CIF regras de transição para o encerramento dos referidos programas.

Ademais, caberá aos poderes públicos diagnosticar um pequeno grupo de hipervulneráveis que pode não ter condições de voltar a sua atividade ou se reinserir no mercado de trabalho, estudando-se a possibilidade de tratamento diferenciado e, até mesmo, assegurar um auxílio vitalício a essas pessoas.

### **7. Possibilidade de adiantamento de valores no termos da proposta apresentada**

Caso as empresas SAMARCO MINERAÇÃO, VALE e BHP Billiton – e não a FUNDAÇÃO por elas mantida (haja vista que objeto social desta e a sua constituição estão

AM



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DE JANEIRO



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

## **GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

vinculadas à finalidade do TTAC) – pretendam negociar direitos disponíveis com atingidos não vulneráveis, essa proposta poderá ser feita fora da sistemática do TTAC e do PIM, a partir da liberdade de contratação de cada uma delas.

Por outro lado, por tudo que foi elucidado, é inviável que semelhante finalidade seja cumprida dentro da governança do TTAC, com todos os efeitos jurídicos nele previstos.

### **III. CONCLUSÕES**

Diante do exposto, o GIRD entende que, à luz do TTAC, os programas de "auxílio emergencial financeiro" e de "negociação coordenada" ("indenização mediada") não se confundem em seus pressupostos fáticos, prazos de duração, finalidades e valores. O que existe é, quando muito, uma coincidência na hipótese pessoal de incidência (somente têm direito a eles as pessoas que comprovarem perda de renda em razão do desastre de Mariana/MG); no entanto, essa situação pessoal dos beneficiários é comum a praticamente todos os programas socioeconômicos.

A construção feita pretende misturar normativas diferentes, a fim de criar uma condição mais benéfica para que a Fundação Renova possa desincumbir-se simultaneamente de dois programas previstos no TTAC, o que se apresenta incabível diante do regramento vigente.

Assim sendo, a pretensão da Fundação Renova dependeria de alteração na redação do TTAC, contudo, entendem as Defensorias Públicas signatárias que, na medida em que se trata de hipótese de estipulação em favor de terceiro, há direito adquirido dos atingidos na preservação das normas que lhes são benéficas.

Sem mais, submete-se o presente PARECER para apreciação e aguarda-se posicionamento desta Câmara Técnica e, caso necessário, do Comitê Interfederativo.

Atenciosamente,

**GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

nr



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESTADO DO RIO DOCE



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

**GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Giuliano Monjardim Valls Piccin

**Defensor Público do Estado do Espírito Santo**

Maria Gabriela Agapito da Veiga Pereira da Silva

**Defensora Pública do Estado do Espírito Santo**

Rafael Mello Portella Campos

**Defensor Público do Estado do Espírito Santo**

Vinicius Lamego de Paula

**Defensor Público do Estado do Espírito Santo**

Mariana Andrade Sobral

**Defensora Pública do Estado do Espírito Santo**

**DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Luciana Leão Lara

Péricles Batista da Silva

**Defensora Pública do Estado de Minas Gerais**

**Defensor Público do Estado de Minas Gerais**

Aylton Rodrigues Magalhães

Fernanda de Souza Saraiva

**Defensor Público do Estado de Minas Gerais**

**Defensora Pública do Estado de Minas Gerais**

Rodrigo Zoaim da Silva

**Defensor Público do Estado de Minas Gerais**

*Handwritten signature*



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO ESPÍRITO SANTO



DEFENSORIA PÚBLICA  
DO RIO DE JANEIRO  
QUELUSSE E QUANDAM RINA TOGET



DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

---

**GRUPO INTERDEFENSORIAL DO RIO DOCE**

---

**DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

*Francisco de A. N. Nóbrega*  
Francisco de Assis Nascimento Nóbrega

**Defensor Público Federal**

João Márcio Simões

João Marcos Mattos Mariano

**Defensor Público Federal**

**Defensor Público Federal**

