

Nota Técnica nº 47/2020/CTOS-CIF

Assunto: Análise e manifestação acerca do cancelamento de 143 Auxílios Financeiro Emergencial ocorrido em toda calha do rio Doce em outubro de 2019 pela Fundação Renova

I. Objetivo e Estrutura desta Nota Técnica

A presente Nota Técnica tem por objetivo emitir uma análise técnica sobre o cancelamento de 143 Auxílios Financeiros Emergenciais, ocorrido em outubro de 2019 de forma unilateral pela Fundação Renova, tendo em vista atender às recomendações do TTAC no que se refere à condicionante de encerramento do AFE apenas mediante o restabelecimento das condições para retomada das atividades produtivas ou econômicas (Cláusula 137). A partir da análise realizada, ao final recomenda-se a revisão dos critérios de avaliação e da suspensão do cancelamento da amostra analisada.

Desde setembro de 2019 quando da 39ª Reunião Ordinária, a CTOS vem solicitando à Fundação Renova esclarecimentos, subsídios e documentos acerca das motivações dos cancelamentos e que os mesmos fossem entregues para que a Câmara pudesse se manifestar acerca de tal ação, o que só se tornou possível após várias solicitações de dados e informações complementares. (Encaminhamentos: E39.12; E41.15; E41.16; E45.5; E46.14; R47.5; E47.8).

Por fim a elaboração desta Nota Técnica nº 47/2020 CTOS-CIF foi definida após a realização, sem sucesso, de inúmeras tratativas junto à Fundação Renova, no sentido da reavaliação de todos os 143 casos à luz das recomendações presentes no TTAC.

Para elaboração deste documento foram consultados o Termo de Transação e Ajuste de Conduta - TTAC; as Deliberações CIF / Notas Técnica referentes ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial¹ e demais Ofícios da Fundação Renova, citados ao longo do texto; e, a análise dos Pareceres de Avaliação de Impacto referentes aos 143 Auxílios Financeiros Emergenciais cancelados. Além disso, reforça-se que foram prestadas informações sobre os casos analisados por meio dos seguintes encaminhamentos da CTOS: 47ª Reunião Ordinária (E47-06, E47-08, E47-09 e E47-10); 46ª Reunião Ordinária (E46-01, E46-04); 45ª Reunião Ordinária (E45-02, E45-05); 41ª Reunião Ordinária (E41-16, E41-15); 39ª Reunião Ordinária (E39-12, E39-11, E39-10). Reforça-se neste contexto o encaminhamento E39-10 que solicita “a relação dos 143 atingidos com AFEs

¹ - Deliberações CIF no. 09; 35; 111;119; 210/ NT 25/2018; NT 39/2019

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

cancelados” emitido em setembro de 2019 e o encaminhamento E41-16 que solicita “os pareceres finais de avaliação de impacto dos AFEs cancelados, com comprovação de comunicação aos atingidos” emitido em novembro de 2019; além dos demais encaminhamentos que esclarecem pontos controversos sobre o conteúdo dos pareceres e demais documentos constitutivos dos casos.

Esta Nota Técnica apresenta a seguinte estrutura:

- II. Histórico e Contextualização
- III. O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial: regulamentação e condicionantes
- IV. Cancelamento dos Auxílios Financeiros Emergenciais: os critérios equivocados e a violação de direitos
- V. Considerações Finais
- VI. Recomendações

II - Histórico e Contextualização

Em setembro de 2019, a Fundação Renova cancelou 143 Auxílios Financeiros Emergenciais distribuídos ao longo do território atingido pelo rompimento da barragem de Fundão, informando, através do Ofício SE142Q21694/2019/GJU, encaminhado à Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, que este cancelamento se justificava porque eram “*auxílios financeiros concedidos aos casos que apresentem inconsistências quanto à elegibilidade, nos termos dos critérios estabelecidos no TTAC.*”

Em Reunião Ordinária da 39ª CTOS, realizada em Brasília, em 11 de setembro de 2019, foi solicitado à Fundação Renova a demonstração da condição de inelegibilidade para o cancelamento dos 143 Auxílios Financeiros Emergenciais. Neste momento, a Fundação Renova esclareceu à CTOS que nos últimos meses tinha realizado no âmbito do PAFE análises e cruzamentos de dados visando “apurar inconsistências” quanto à elegibilidade ao AFE. Para tal análise adotou como critérios: (i) comprometimento da renda; (ii) causado por interrupção comprovada de atividades econômicas ou produtivas; (iii) diretamente decorrentes do rompimento da barragem; e (iv) dependência financeira dessa atividade. A Fundação Renova informou que identificou 143 casos de titulares que não atendiam aos critérios de elegibilidade do TTAC, e confirmou que estava prestando informação aos atingidos através de ligação telefônica, porém ressaltando que posteriormente os atingidos receberiam uma correspondência informando e explicando de forma fundamentada os motivos de interrupção do AFE.

Mediante nova solicitação da CTOS, a Fundação Renova encaminhou, em 08 de outubro de 2019, o Ofício SEQ 22790/2019/GJU onde apresentou a lista dos Atingidos que tiveram seus Auxílios Financeiros Emergenciais cancelados, informando um novo total de 141 atingidos, em detrimento dos 143 informados anteriormente. Este documento continha a referida lista, porém sem declarar o

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

motivo que justificou o cancelamento de cada um dos casos, conforme solicitado. Na lista apresentada, após o registro do nome, constava o CPF, localização e na última coluna o registro da condição de ocupação (atividade exercida) da pessoa, conforme declarado no cadastro.

Considerando apenas o registro da condição de ocupação, de imediato, foi possível observar a presença de atingidos que exerciam atividades diversas: carroceiros, pescadores, cadeia da pesca, agropecuária, extração mineral, turismo, trabalhadores da construção civil, do comércio e serviços, dentre outros. Dentre os registros ali presentes imediatamente se destacam 70 casos que registram a “ausência da declaração de perda de renda”, sem que seja esclarecido se foi dado ao Atingido a oportunidade de comprovar sua perda de renda. Além destes, destacam-se casos associados à Extração Mineral – Carroceiro, Extração Mineral – Areeiro, Atividade Autônoma, Pesca – Pescador profissional, Cadeia de Pesca, Comércio e Serviço – Diverso, Pesca – Pescador(a) Subsistência e Garimpo, categorias que notadamente remetem a atividades extrativistas cuja situação de interrupção se evidenciou claramente ao longo do tempo.

Tendo em vista que o documento apresentado não oferecia informações suficientes para a avaliação das condições de inelegibilidade dos Atingidos que tiveram os Auxílios Financeiros Emergenciais cancelados, na Reunião Ordinária da 41ª CTOS, realizada em Vitória (ES), nos dias 12 e 13 de novembro 2019, foi solicitado à Fundação Renova que disponibilizasse os pareceres que orientaram o referido cancelamento (Encaminhamento 39.12). No mesmo encaminhamento foi também solicitado respostas para as seguintes questões: o atingido que teve sua renda comprometida já recuperou suas condições de vida? A atividade laboral do atingido foi retomada? Onde no cadastro é possível comprovar se a renda foi comprometida? Quando e onde estão localizados os escritórios do AFE? A Fundação Renova não prestou os esclarecimentos solicitados. Além disso, foi solicitado que disponibilizasse a carta enviada aos atingidos informando sobre o cancelamento do AFE, tendo sido enviadas algumas cartas.

Atendendo a esta solicitação, a Fundação Renova, no dia 28 de novembro de 2019, enviou à CTOS (Ofício OFI.NII.1102918457) um anexo em CD com informações das 143 pessoas com AFEs cancelados. Após a leitura dos referidos pareceres, na 47ª Reunião Ordinária da CTOS foi mais uma vez solicitado à Fundação Renova a revisão do cancelamento ou minimamente sua suspensão até a realização de uma análise mais detalhada, proposta que foi recusada resultando na decisão de elaboração e encaminhamento desta Nota Técnica.

Além disso, durante esse processo ocorreu a interposição de recurso administrativo pela Assessoria Técnica Independente (ATI) Rosa Fortini (Ofício nº 98/2019 - Corte Indevido AFE), assinado em 21 de agosto de 2019, e direcionado à CTOS. Neste recurso, a ATI informa que o atingido realizou cadastro na fase emergencial e que no momento do cadastro ficou constatado o comprometimento total e absoluto de sua fonte de renda e sobrevivência, razão pela qual a Samarco concedeu o AFE, mantido até 2019. Relata também que após contato do setor de Diálogo da Fundação Renova,

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

através de ligação telefônica, ficou ciente de que seu AFE seria cancelado em outubro de 2019, apesar de ter comprovado o exercício da atividade de areeiro. As referidas provas foram anexadas à petição: declaração do contratante a respeito da prestação do serviço como colaborador autônomo e laudo do empreendimento com licenciamento e regularidade junto aos órgãos ambientais competentes. A Fundação Renova respondeu a este ofício (Ofício OFI.NII.082019.7681), em 24 de setembro de 2019, nos seguintes termos:

- em consonância com as diretrizes do seu sistema de governança, informa que não há previsão de interposição de recurso administrativo pelos atingidos e/ou assessorias técnicas;
- não admite a Câmara Técnica como instância recursal ou como instância de deferimento de pleitos de atingidos; e
- afirma que o caso em questão foi classificado como inexistência de impacto direto, por isso, terá o AFE cancelado a partir de outubro de 2019.

Posteriormente, este caso foi encaminhado à 1ª Vara Cível da Comarca de Ponte Nova, a qual, em decisão saneadora proferida no dia 23 de setembro de 2020², considerou que “a justificativa dada pela Fundação Renova para a cessação do benefício do requerente consubstancia-se no fato de terem entendido que o requerente não sofreu danos diretos com o rompimento da barragem de Fundão, assim, não faria jus ao recebimento da aludida quantia. Contudo, **a motivação para a cessação do benefício encontra-se desacompanhada de qualquer indício que indique a veracidade da conclusão das requeridas**“. Na ocasião, o juízo de Ponte Nova também compreendeu que, na hipótese em que a parte já recebia o AFE, a sua suspensão administrativa só poderia ocorrer em duas situações: “a) quando concedido em razão de comprovada fraude ou equívoco por parte das requeridas; ou b) quando demonstrado que as requeridas já repararam integralmente os danos causados.”

No mesmo sentido do entendimento do d. juízo acima mencionado, a partir da leitura das cartas foi identificado que, mesmo nos casos em que se tem documentação que comprova a perda da renda do atingido, a Fundação Renova não justificou os motivos pelos quais o atingido foi considerado no programa do Cadastro como “Inexistência de Impacto Direto” e não prestou, individualmente, quaisquer outras informações que possam ter dado subsídio à decisão de sua inelegibilidade (o atingido recebia AFE desde 2016) ou permitiu uma instância de revisão administrativa da decisão, com a possibilidade de apresentação de documentação suplementar.

Em 29 de junho de 2020, a Assessoria Técnica dos Atingidos de Barra Longa – AEDAS - encaminhou à CTOS o Ofício 11/2020 no qual solicitava providências quanto ao cancelamento de 15 Auxílios Financeiros Emergenciais em Barra Longa. A este documento foram anexados os relatos coletados juntos aos atingidos/as cujos AFEs foram cancelados e que integram o grupo de

² Referida decisão foi proferida nos autos do processo nº 5001139-53.2020.8.13.0521.

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

143 AFEs cancelados tratados nesta Nota Técnica. Posteriormente, durante a 47ª Reunião Ordinária da CTOS o referido Ofício foi encaminhado à Fundação Renova que o respondeu em 28 de setembro de 2020 (Ofício SEQ29141/GJU). A resposta da Fundação Renova no referido documento se resume ao argumento da ausência de impacto direto constante no cadastro e a ausência de documento comprobatório que justifique os argumentos presentes nos relatos que constam do anexo do Ofício encaminhado pela AEDAS. Note-se que a Fundação Renova, neste Ofício utilizou os argumentos acima para um total de 11 casos que apresentam relatos coletados pela AEDAS, tratando-os individualmente.

Segundo análise realizada por esta Câmara, os 143 Auxílios Financeiros Emergenciais cancelados referem-se a Atingidos que tiveram perda de renda proveniente de diferentes atividades e estão distribuídos ao longo do território conforme observado no quadro a seguir:

Municípios	No. de AFEs cancelados
Aimorés	8
Aracruz	5
Baixo Guandu	14
Barra Longa	15
Belo Oriente	1
Colatina	7
Conselheiro Pena	1
Galileia	3
Governador Valadares	8
Itueta	1
Linhares	22
Periquito	10
Resplendor	1
Rio Doce	1
São Mateus	5
Tumiritinga	41
Total	143

Todos os 143 Auxílios Financeiros Emergenciais foram concedidos durante a fase emergencial e alguns “Pareceres de Avaliação de Impacto”, emitidos no encerramento da etapa de Cadastro (PG01), informam sobre a inexistência de cadastro, declarando como origem de cadastramento o serviço de 0800 da Fundação Renova. Em comum a todos os pareceres consta o laudo de INEXISTÊNCIA DE IMPACTO DIRETO e, em alguns casos, afirmação de ausência de documentação que comprove o relato do atingido. A seguir, gráfico de palavras obtido a partir da

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

- B) nos casos em que o mesmo tenha sido cancelado sob o argumento de retorno das condições ambientais para fins de pesca e agropecuária;
- C) aos atingidos de SÃO MATEUS/ES, CONCEIÇÃO DA BARRA/ES, SERRA/ES e FUNDÃO/ES (afasta a alegação de ausência de impacto na região costeira); e
- D) em favor das categorias "pescadores de subsistência" e "agricultores de subsistência", observado o regime de transição fixado nessa decisão, inclusive a adoção, na sequência, do pagamento pelo KIT PROTEÍNA e/ou KIT ALIMENTAÇÃO enquanto não sobrevier Laudo Técnico na via judicial.

Essa decisão foi corroborada pela 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que coloca ainda que “a suspensão do pagamento vem respaldada apenas em estudo elaborado pela própria Fundação Renova, o qual **não teve a validação do CIF**, conforme previsto no TTAC.” (TRF1, 1024659-90.2020.4.01.0000, 20/08/2020, p. 3). Além disso, reforça que o cancelamento unilateral “**sem submeter ao crivo do CIF ou sem ouvir as outras partes envolvidas no acordo**, amparado em prova técnica unilateral” não permite respaldo para o deferimento de tutela antecipada recursal – mantendo a decisão original agravada.

Apesar de fundamentos diversos utilizados pela Fundação Renova como base para os cancelamentos, tais decisões discorrem sobre aspectos relevantes que serão endereçados nos pontos a seguir, em especial sobre: a) a necessidade de garantia ao contraditório e ampla defesa pelo PG21, b) a inadequação da decisão unilateral e não informada aos atingidos ou ao sistema CIF sobre cancelamento de AFEs, c) a existência de perícia judicial em andamento para avaliação dos critérios de encerramento do AFE, d) o tratamento específico de distintas categorias econômicas e a necessidade de uma análise individualizada, dentre outros.

III- O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial: Regulamentação e Condicionantes

O histórico do Auxílio Financeiro Emergencial começa em novembro de 2015, quando foram distribuídos cartões às famílias atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão visando reduzir os danos decorrentes da perda de atividade produtiva ou econômica e, no caso dos municípios mineiros de Mariana e Barra Longa, reduzir os danos provenientes do deslocamento físico.

O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial foi concebido tendo em vista garantir o sustento imediato da população atingida pelo rompimento da Barragem de Fundão e, enquanto tal, um direito a ser concedido a todos os que comprovadamente tiveram o comprometimento de sua renda em razão do desastre (Cláusula 137 /TTAC). Segundo o TTAC, a disponibilização do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) deverá ocorrer até o restabelecimento das condições para retomada das atividades garantidoras da renda do atingido (Cláusula 137 /TTAC). Além disso, o AFE deverá ser concedido sem prejuízo da indenização nos termos do seu programa específico: segundo o

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Parágrafo Único da Cláusula 138, “*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 COORDENADA³, respeitadas as disposições contidas no TAC firmado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo*”.

A Cláusula 140 do TTAC define que o pagamento do AFE deverá ser efetuado até que sejam restabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou, na hipótese de inviabilidade, até que sejam estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior, nos termos do PROGRAMA, limitado ao prazo máximo de 5 (cinco) anos, a contar da assinatura deste Acordo. Todavia, conforme parágrafo único, o prazo máximo previsto no *caput* poderá ser prorrogado por um período adicional de um ano, caso esta necessidade seja fundamentadamente justificada 3 (três) meses antes de encerrado o prazo original, e assim sucessivamente até o nono ano contado da data de assinatura deste Acordo, de tal forma que o pagamento de que trata o *caput* não exceda o prazo de 10 (dez) anos. Vale destacar que a presente Câmara Técnica, considerando a proximidade do prazo de 5 anos, e verificando-se a impossibilidade jurídica de encerramento do programa, nos termos do TTAC, solicitou por meio do Ofício nº 23 - DPU MG/5OP MG, de 1º de julho de 2020, a prorrogação do Programa. A prorrogação do PAFE pelo período adicional de um ano, a partir do vencimento, consoante previsto no parágrafo único da Cláusula 140 do TTAC, foi aprovada pelo CIF conforme Deliberação nº 417, de 30 de julho de 2020.

Com o início dos primeiros cadastramentos, foi construído um banco de dados com informações que passaram a subsidiar a disponibilização do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) e, a partir de 2017, foram elaboradas Notas Técnicas pela Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS – visando ajustar o Programa de Auxílio Emergencial (PAFE) à realidade da população que vive no território atingido, resultando em um conjunto de documentos que refletem a insuficiência dos procedimentos até aqui adotados:

- Nota Técnica CT-OS nº 25/2018, de 10 de setembro de 2018 (com base em documento anterior proposto pela Fundação Renova no ano de 2017);
- Nota Técnica CT-OS nº 39/2019, de 23 de agosto de 2019 (retirada de pauta no CIF) e reapresentada na Nota Técnica nº 42/2020, de 27 de fevereiro de 2020 (aprovada pelo CIF nos termos da Deliberação 420) que aprova com ressalvas o Escopo do PG021 de 2018;

³ À época do TTAC o processo indenizatório ocorria no âmbito do Programa de Negociação Coordenada, hoje Programa de Indenização Mediada (PIM).

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

- Relatório da Auditoria EY ref. 2019 (*pendente de definições da 12ª Vara Federal - informação em 04/06/2020*), Relatório EY 2018;
- Fundação Renova Ofício OFI.NII.092019.7724-04, de 13/9/2019 - resposta à NT 39/2019 emitida pela CT-OS (Definição do PAFE);
- Fundação Renova Ofício OFI.NII.102019.8011-9, de 16 de outubro de 2019 – retirada de pauta da NT 39/2019 emitida pela CT-OS (Definição do PAFE) do CIF dia 21/10/2019 - “*Sentença judicial confirma a natureza indenizatória do AFE*”.

Em outubro de 2018, a Fundação Renova apresentou um escopo para o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (PAFE/PG 021), no qual declara que são elegíveis para o programa os atingidos que (i) estejam cadastrados no PG001 (Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados); (ii) comprovem o comprometimento de renda em decorrência da interrupção comprovada das suas atividades produtivas ou econômicas, nos termos das Cláusulas 21 a 24 do TTAC, como consequência do rompimento da barragem de Fundão e; (iii) comprovem residência em localidade impactada no momento do desastre.

Além disso, o documento destaca situações de elegibilidade para titulares do AFE, como por exemplo, o pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada mediante apresentação de carteira emitida pelos órgãos públicos competentes, emitidos até 05/11/2015. São elegíveis, segundo o documento, como titulares do Auxílio Financeiro Emergencial:

- pescador profissional artesanal com o exercício da atividade laboral comprovada mediante apresentação de carteira emitida pelos órgãos públicos competentes, emitidos até 5/11/2015;
- pescador que exercia sua atividade laboral de pesca para consumo e subsistência;
- trabalhador da atividade de extração de areia e/ou pedra de forma comprovada e legalmente estabelecida à época do rompimento da barragem (5/11/2015);
- produtor rural que tenha tido sua renda ou faturamento diretamente afetados pelo evento, demonstrando que à época do rompimento da barragem (5/11/2015) exercia esta atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte;
- comerciante atuante na área atingida demonstrando que à época do rompimento da barragem (5/11/2015) teve, comprovadamente, a queda da produção ou comercialização por consequência direta do rompimento da barragem;
- estiver enquadrado em outra categoria de trabalhador que dependa da água do Rio Doce como meio de subsistência, demonstrando que à época do rompimento da barragem (5/11/2015) exercia a referida atividade e apresente, se for o caso, outros documentos complementares de suporte. (FUNDAÇÃO RENOVA, Definição, outubro/2018, p. 6).

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

O documento informa também que dependentes podem ser considerados elegíveis, desde que adotados os critérios da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991, art. 16), e exigida a “documentação suporte”.

IV - Cancelamento dos Auxílios Financeiros Emergenciais: critérios equivocados e violação de direitos dos Atingidos e Atingidas

Violação ao contraditório e ao devido processo legal

A partir da leitura das cartas encaminhadas aos atingidos, foi identificada a utilização pela Fundação Renova de fundamentação genérica, a ausência de justificativas dos motivos pelos quais os atingidos tiveram seus laudos de cadastro descritos como “Inexistência de Impacto Direto”, ou especificação, a título de exemplo, do porquê cada um dos dados e documentos apresentados não foram suficientes para comprovar a elegibilidade ao Programa. Tal deficiência foi inclusive reconhecida pelo d. juízo da 1ª Vara Cível de Ponte Nova que, diante de um dos casos ora analisados, avaliou que a motivação para cessação do benefício não apresentava qualquer indício de veracidade da conclusão a que chegou a Fundação Renova.⁴

Além disso, segundo narrativa dos atingidos que constam no Ofício 11/2020 da Assessoria Técnica dos Atingidos de Barra Longa – AEDAS, anteriormente citado, não foi dada a oportunidade de encaminhar recurso à decisão de cancelamento do Auxílio. Tais condutas ferem o dever de motivação da Fundação Renova e violam os direitos ao contraditório e ao devido processo legal, constitucionalmente instituídos⁵, os quais devem ser cumpridos pela Fundação Renova, no âmbito dos acordos firmados e sob força da aplicação da eficácia dos direitos fundamentais em suas relações com as comunidades atingidas.

Este foi o entendimento firmado pela Instância de Assessoramento Jurídico do Comitê Interfederativo (IAJ-CIF) no PARECER nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU, no qual, levando em conta o posicionamento do STF de que os direitos fundamentais são aplicados às relações privadas (RE 201819, Segunda Turma, julgado em 11/10/2005), concluiu que:

a Fundação Renova possui deveres de cumprimento afetos aos direitos fundamentais em sua eficácia horizontal lastreados no devido processo legal, sendo eles:

- **dever de garantir o devido processo legal na implementação dos programas ligados ao TTAC e TAC-Gov;**

⁴ Decisão saneadora proferida pela 1ª Vara Cível da Comarca de Ponte Nova nos autos do processo nº 5001139-53.2020.8.13.0521 em 23/09/2020.

⁵ A Constituição Federal determina, em seu artigo 5º, LV que: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF

- **dever de garantir ampla defesa e contraditório quando seus atos impactem ou gerem efeitos sobre atingidos;**
- **dever de garantir a razoável duração do processo ou demandas relativas aos programas do TTAC e TAC-Gov;**
- **dever de motivação individualizada de seus atos em face de medidas que gerem efeitos sobre os atingidos ou interfiram em programas decorrentes do TTAC. (IAJ-CIF, PARECER nº 00007/2019/NMAF/SAP/PFMG/PGF/AGU)**

A ausência de motivação e violação ao direito de revisão da decisão de cancelamento do auxílio também contraria a **Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018**, emitida pelos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, que recomendou às empresas e à Fundação Renova, no eixo de Acesso à Informação, que:

3. Garantam ao atingido, em caso de negativa na concessão do auxílio emergencial e/ou indenização, pleno acesso aos fundamentos da decisão, que **não podem ser genéricos nem abstratos, mas baseados em dados concretos e específicos do requerente, devendo-lhe ser possibilitado solicitar a revisão da decisão negativa.**

O juízo da 12ª Vara Federal do TRF também seguiu esse entendimento em decisão proferida no dia 12/07/2020, referente à suspensão dos cortes de auxílios comunicados em junho deste ano pela Fundação Renova, especialmente no caso do reconhecimento de fraudes, ao destacar que “*A Fundação Renova não só pode, mas deve coibir a prática de fraudes e ilícitos em todos os programas que estão sob sua responsabilidade. Entretanto, deve sempre instaurar um procedimento específico, individualizado, com um mínimo de contraditório, notificando previamente o suposto interessado para apresentar esclarecimentos sobre as situações apontadas. Ademais, eventual suspensão/cancelamento deve ser objeto de decisão individualizada, fundamentada, especificando os motivos que levaram ao corte.*”

Não é demais retomar o entendimento desta Câmara Técnica exposto na NT nº 42/2020/CTOS-CIF, na qual esta Câmara se posiciona pela necessidade de respeito ao direito a informação e exercício do contraditório nos procedimentos no PAFE:

Em suma, são necessárias regras claras e prévias capazes de assegurar o acesso à informação e o acompanhamento e fiscalização do PAFE e evitar, destarte, juízos de valores discricionários ou critérios inadequados sob a luz do TTAC e TAC-Gov quando do indeferimento, suspensão ou cancelamento de benefícios. Além de informações claras e tempestivas, devem ser garantido o acesso vias de exercício do contraditório por parte da pessoa atingida que teve seu auxílio negado, suspenso ou cancelado, como decorrência inequívoca do devido processo e da premissa de participação do atingido nos processos reparatórios.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Assim, em cumprimento ao dever de observância do devido processo legal, ao promover eventual cancelamento de auxílio, é necessário que a Fundação Renova (i) informe e forneça ao interessado justificativa individualizada, concreta e específica das razões que levaram à conclusão de inelegibilidade, bem como (ii) providencie procedimento para pedido e apreciação de revisão da decisão de cancelamento. Uma vez não realizados, como na situação ora analisada, cabe reconhecer a inadequação do cancelamento, devendo ser o auxílio restabelecido até que o procedimento cumpra os requisitos legais acima descritos.

Diferenciação equivocada entre impacto direto e indireto

O principal critério para o cancelamento dos 143 Auxílios Financeiros Emergenciais passível de questionamento remete à justificativa comum, presente em todos os Pareceres de Avaliação de Impacto, nos termos da Ausência de Impacto Direto. Em todas as cartas, a Fundação Renova afirma, logo de início, que o pagamento do AFE “*tem como premissa ser concedido a quem sofreu Impacto Direto decorrente do rompimento da barragem de Fundão*”.

A utilização desse critério pela Fundação Renova contraria as recomendações da **NT nº 25/2018/CTOS-CIF** e demais diretrizes estabelecidas no TTAC e na CTOS, no que se refere à inadequação do privilegiamento da relação entre o AFE e o conceito de “diretamente atingido”, e descumpra a NT nº 32/2019/CTOS-CIF que indica a impropriedade dessa categoria na realização do cadastro. Note-se que o TTAC nas Cláusulas referentes ao PAFE não menciona nenhuma associação a ocorrência de Impacto Direto. A Fundação Renova, com tal justificativa, confirma também o descumprimento do teor da **Recomendação Conjunta nº 10, de 26 de março de 2018**, das Defensorias e Ministérios Públicos a qual, no item 14, considera a necessidade de reconhecimento do AFE independentemente do reconhecimento do “impacto direto” ou de renda que tenha sido “suficientemente” afetada, sendo essas limitações que não são extraídas do TTAC.

O conceito de “diretamente atingido”, ou de “impacto direto”, tem sido ao longo dos últimos cinco anos objeto de inúmeras críticas, inclusive considerando que a forma como a questão é tratada no TTAC ocorre a partir de uma avaliação apriorística dos impactos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, sem que naquele momento se dispusesse de estudos de diagnóstico dos danos socioeconômicos, tal como previsto no próprio termo de acordo (Cláusula 20). Desse modo, a diferenciação entre impacto direto e impacto indireto é incompatível com a obrigação da reparação integral, que demanda que todos os danos relacionados ao desastre sejam reparados, e distorce as avaliações sobre a existência dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão. A Nota Técnica nº 32/2019/CTOS-CIF da CTOS expõe essa discussão de forma clara ao avaliar que o TTAC não prevê uma análise de elegibilidade anterior ao cadastramento, nem que se sustente no referido conceito. Consta em sua Recomendação nº 1 que é “necessário que se exclua qualquer restrição aos ‘diretamente impactados’ ou ‘impactos diretos’, reiterando-se que todos os atingidos e atingidas têm direito de serem cadastrados para que, somente no âmbito dos programas reparatórios,

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

haja a análise de sua elegibilidade, a qual deverá ser pautada nos paradigmas da centralidade do/a atingido/a e na reparação integral” .

A título de ilustração, tem-se por exemplo o caso de um laudo com o seguinte registro: *“Foram encontradas evidências de que no imóvel funcionava uma peixaria, porém, o laudo considerou que a afetação foi indireta, visto que sua operação não dependia diretamente do Rio Doce, mas estava mediada pelos pescadores que extraíam recursos dele e que foram diretamente afetados. Os laudos no contexto do PG001 somente valoram aqueles danos diretamente relacionados ao evento.”* A análise desse registro permite de imediato observar que se o sustento/renda do Atingido era proveniente de sua atividade comercial na peixaria e esta foi interrompida porque seus fornecedores, pescadores no rio Doce, tiveram sua atividade interrompida, o impacto é indireto no sentido da compreensão da noção de cadeia econômica – porém, incide diretamente sobre os meios de sobrevivência do Atingido, nos termos da perda de sua renda e da interrupção de sua atividade em razão direta do desastre – sendo, portanto, direto pela ótica do rompimento da barragem e da responsabilidade socioeconômica do desastre. Há uma nítida confusão entre a leitura do impacto e sua incidência sobre a vida do atingido, o que resulta na violação do direito do Atingido a um recurso mediante a interrupção de sua fonte de renda. O impacto, mesmo sendo indireto do ponto de vista da atividade econômica exercida, poderá incidir sobre a vida do atingido de forma igual ou até mais intensa do que o pressuposto pelo impacto direto. A NT nº 32/2019/CTOS-CIF se manifesta sobre esse ponto no sentido que o TTAC trouxe uma acepção ampla para o rol de “IMPACTADOS”, incluindo não somente os impactos sobre a renda, trabalho, perda de capacidade produtiva/extrativa e de bens materiais, mas também impactos sobre a subsistência, danos à saúde integral (física e psicológica), comprometimento de modos de vida ou de reprodução de processos socioculturais e de acesso a recursos naturais. Adicionalmente, o TTAC considera tanto a dimensão individual quanto coletiva dos danos e impactos.

É importante destacar que a classificação de impacto direto ou indireto, frequentemente utilizada em processos de licenciamento ambiental, se refere à origem do impacto, ou seja, decorre diretamente de uma ação, que adaptada à situação do desastre remeteria ao rompimento da barragem ou de outro impacto direto decorrente desta ação. Trata-se apenas de metodologia para identificação e classificação de impactos, não refletindo qualquer juízo quanto à importância deste sobre os elementos do ambiente afetados. A classificação não se refere à forma com que o ambiente ou pessoas são afetadas, ou ao efeito que o impacto tem sobre o ambiente ou pessoas, sendo estes sempre atingidos. Não importando a origem dos impactos – direto ou indireto, os elementos do ambiente atingidos devem ser sempre reparados.

Para avançar nos procedimentos adotados, o TAC-Gov introduziu uma mudança paradigmática, passando a referenciar “diversidade de danos” que afetam as “condições de vida das pessoas atingidas” (TAC-Gov, cláusula segunda IV, IX) (FGV, 2019, p. 264). E entende-se que é essa

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

visado que deve orientar a interpretação dos critérios do TTAC relativos ao AFE, conforme pontuado pela CTOS na mencionada NT 42/2020.

Além disso, a simples informação sobre a “ausência de impacto direto” é insuficiente e muitas vezes incompreensível para a maioria dos Atingidos e Atingidas: insuficiente porque cabe a Fundação justificar detalhadamente a razão da referida ausência de impacto e incompreensível porque tendo experimentado as repercussões das mudanças e danos decorrentes do desastre sobre suas vidas, os Atingidos e Atingidas sentem-se violados no seu direito a reparação integral. A mera declaração de ausência não contribui para o esclarecimento e o diagnóstico sobre os danos decorrentes do desastre, mantém um grau de incerteza e dúvida tanto aos atingidos quanto aos órgãos de governança, como essa Câmara Técnica, para avaliar efetivamente o impacto do desastre em todo o território. Tal incerteza e dúvida é potencializada pelos conflitos que surgem no território e pelos relatos identificados inclusive nos relatos realizados pelos atingidos nas diversas reuniões ordinárias a respeito dos danos à saúde mental em decorrência dessa insegurança.

Limitações do cadastro e respectivos pareceres de avaliação de impacto

Considerando os argumentos apresentados pela Fundação Renova com relação ao cancelamentos dos AFEs no município de Barra Longa, presentes no Ofício SEQ29141/GJU, se observa de forma complementar, para além da justificativa acima citada, argumentos que destacam: a inexistência de informação sobre as atividades exercidas e a ausência de comprovação das atividades declaradas no Cadastro, com destaque para a inelegibilidade de atividades informais: “*com relação à atividade de trabalhadora rural, a atingida alega que a atividade era exercida sem vínculo formal, o que apenas corrobora a conclusão do Cadastro, uma vez que não é possível verificar a existência de impacto direto em decorrência do rompimento da barragem de Fundão.*”(p. 4) Ou: “*a atividade em questão ‘não se dava de forma regulamentada’. Ou seja, tais informações apenas corroboram a conclusão do Cadastro, uma vez que não é possível verificar a ocorrência de impacto direto*”. (p.5)

Esses dois argumentos chamam a atenção para graves situações: (i) o cadastro não oferece informações suficientes para que se avalie as condições de perda de rendimentos dos Atingidos e Atingidas e desse modo a Fundação Renova transfere para os cadastrados a responsabilidade da inadequação do Cadastro, na medida em que alega insuficiência de dados; (ii) a Fundação Renova, no âmbito do PAFE, não lança mão de procedimentos complementares para obter as informações necessárias para avaliar a elegibilidade; (iii) não se tem uma definição clara a respeito de quais documentos atendem a verificação da elegibilidade ao Programa permitindo comprovar o comprometimento de renda em razão da interrupção de atividades produtivas ou econômicas em decorrência do desastre, bem como comprovar a caracterização dos dependentes autodeclarados como beneficiários; e, (iv) é evidente a recusa em reconhecer e considerar como critério de avaliação da elegibilidade a informalidade das relações de trabalho no território atingido.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Sobre esse ponto cumpre salientar que o próprio documento de referência da Fundação Renova para elaboração dos pareceres, o chamado “Protocolo de Avaliação de Impacto: Conceitos, Metodologia e Estrutura” da Fundação Renova em parceria com a empresa Synergia, coloca que: “ O Parecer de Avaliação de Impacto é um **instrumento de apoio** importante para as deliberações sobre a reparação de danos, **que deverão ser encaminhadas em processo de discussão com as partes interessadas**, a exemplo do Programa de Indenização Mediada (PIM)”. (p. 3). Isso mostra que o parecer é um documento de referência mas não pode ser utilizado como único instrumento de avaliação e aferição de danos.

Inclusive porque o parecer de impacto tem suas limitações decorrentes de seu escopo: i) não é exigido no cadastro a comprovação documental pelo atingido, ii) ele está voltado a núcleos familiares impactados (gerando invisibilidade de danos de dependentes), iii) por isso, expressam a percepção da população impactada sobre os danos provocados pelo evento (cf. p. 4 do documento) - muitas vezes, uma primeira percepção que deveria ser aprofundadas em outros mecanismos nos PGs- e, por fim, iv) segundo o parecer “Perdas imateriais podem ser eventualmente apontadas, **mas não são avaliadas pelo Parecer**, porque não estão incluídas como impacto direto no TTAC. Estudos complementares poderão ser elaborados para avaliar essas situações” (p. 4), o que demonstra a limitação do parecer para aferição de outras categorias de danos listados no TTAC.

Outras situações semelhantes se repetem no universo dos 143 AFEs cancelados e evidenciam, não apenas a distorção acima apontada, como também suas justificativas a partir de argumentos que desconsideram a previsão ampliada do TTAC, tais como: ausência de renda declarada, ausência de documento que comprove a perda de renda ou a atividade declarada. Há casos nos quais o parecer final afirma a ausência de perda de renda enquanto o descritivo da situação registra a renda declarada e os valores perdidos.

Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas identificou decisões emitidas no Cadastro em que os relatos dos/as atingidos/as não são considerados. Isto ocorre no caso de um dos pareceres de impacto analisados, no qual é afirmado que “*a renda decorrente da atividade agropecuária não foi declarada, o que impossibilita a análise da renda familiar*”, apesar de ter sido declarada perda de um total de R\$ 3.400,00 decorrentes de impacto na horta e cultivo de banana do atingido. A informação trazida pelo/a atingido/a é desconsiderada, pelo que se verifica que, ainda que tenha tido a oportunidade formal de se manifestar, seu relato não é adequadamente considerado na elaboração do parecer⁶.

⁶ Fundação Getúlio Vargas. Análise do Cadastro. Socioeconômico. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 245. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_analise-do-cadastro-socioeconomico>. Acesso em 12 de outubro 2020.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

Cabe aqui destacar que os 143 AFEs cancelados foram concedidos no período emergencial, tendo seus titulares realizado o cadastro ou o contato através do serviço 0800 sob um clima de tensão e incerteza que, somado à falta de informação sobre a finalidade da entrevista, muito provavelmente contribuiu para a ausência de registros detalhados dos danos sofridos. Observa-se na leitura dos Pareceres de Avaliação de Impacto da amostra a declaração recorrente da perda de rendimentos e informações incompletas sobre a atividade econômica desempenhada, não se podendo afirmar que isso se deve à deficiência da aplicação do formulário de pesquisa ou à insegurança do entrevistado mediante uma situação inédita e sobre a qual naquele momento não tinha controle. Chama atenção, por exemplo, o relato de cortadoras de cana, coletado pela AEDAS e, em alguns casos, registrado nos Canais de Relacionamento da Fundação Renova, informando sobre a perda temporária de sua atividade, perda esta que provavelmente no seu imaginário seria em breve recuperada, o que não ocorreu, mediante a perda total da área de plantio. O desconhecimento sobre a extensão do dano vivido na maioria dos casos contribuiu para as lacunas de informação, cabendo à Fundação Renova, se municiada da intenção de garantir a reparação integral, averiguar detalhadamente cada situação e criar políticas que contribuam para o esclarecimento e diagnóstico integral desses danos.

Considerando que o Cadastro apresenta inúmeras lacunas de informação, já tendo sido objeto de Notas Técnicas (NT nº 29/2018/CTOS-CIF e NT nº 32/CTOS-CIF) visando a correção de suas limitações, considerá-lo como única fonte de informação para a concessão do AFE ou para seu cancelamento é tornar o Atingido/Atingida refém de procedimentos limitantes que não evidenciam suas perdas e danos.

O caso das cortadoras de cana do município de Barra Longa ilustra bem esta situação. No Ofício SEQ29141/GJU, enviado pela Fundação Renova em resposta ao questionamento da Assessoria Técnica dos Atingidos de Barra Longa – AEDAS, aqui já mencionado, a Fundação Renova argumenta que as cortadoras de cana não se identificaram enquanto tal no cadastro: “*declarou que ‘teve seu trabalho parcialmente interrompido pelo evento’, sem, no entanto, informar qual ofício exercia à época e qual a perda de renda sofrida em decorrência do rompimento da barragem de Fundão (...) a atividade supostamente exercida (cortadora de cana) ‘não se dava de forma regulamentada’ e não há ‘comprovação do vínculo empregatício’. Ou seja, tais informações apenas corroboram a conclusão do Cadastro, uma vez que não é possível verificar a existência de impacto direto em decorrência do rompimento da barragem de Fundão*”. Note-se que as cortadoras de cana, ao recorrerem aos Canais de Relacionamento, se identificaram enquanto tal. Além disso, é importante destacar que a perda da área de cultivo da cana com o rompimento da barragem de Fundão impôs à Fundação Renova a entrega de caminhão de cana à sua proprietária, uma cachaçaria local. Desse modo é clara a evidência da existência de uma cadeia econômica de Atingidos e Atingidas que dependiam do trabalho nesta área, uma atividade tradicional na região que frequentemente acontecia associada a outras atividades laborais na referida fazenda. Caberia à Fundação Renova, na sua função de diagnóstico de danos e perdas decorrentes do desastre e reparação socioeconômica, a produção de pareceres técnicos e laudos que atestassem a perda da

capacidade produtiva no setor e indicasse as consequências da suspensão dessas atividades para toda a cadeia econômica derivada da exploração da cana de açúcar. A Fundação Renova em diversas situações específicas têm trabalhado com consultorias especializadas para dimensionamento de danos e aperfeiçoamento das políticas indenizatórias em setores, seria o caso de compreender melhor as especificidades dessa política econômica para reconhecimento de seus integrantes. Todavia, apesar de estudos orientados a outros setores, a presente Câmara não tem conhecimento de produção técnica orientada para o caso da atividade econômica sucroalcooleira na região, invisibilizando especialmente uma camada de atividade composta, como visto nessa amostra específica de Barra Longa, eminentemente por mulheres.

Condição de informalidade identificada e formas de comprovação

Com relação à necessidade de documentação comprobatória, os procedimentos usados pela Fundação Renova são excludentes e contrariam, conforme já mencionado, a Cláusula 21 do TTAC. Na carta por meio da qual comunica a interrupção do Auxílio, a Fundação Renova afirma: *“verificamos que o seu processo foi classificado como Inexistência de Impacto Direto visto que os dados que o Sr. informou não foram suficientes para comprovar o comprometimento da renda e a interrupção das atividades produtivas e econômicas da qual o Sr. dependia, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão”*. Esta afirmação sugere que as informações as quais o documento se refere são as informações disponíveis no Cadastro, sem qualquer iniciativa por parte da Fundação Renova de averiguação direta junto ao titular do AFE.

Cumprido dizer sobre esse ponto que o procedimento do Cadastro não exige comprovação pelo atingido, conforme indicam documentos técnicos, dentre eles o “Protocolo de Avaliação de Impacto: Conceitos, Metodologia e Estrutura” da Fundação Renova em parceria com a empresa Synergia. Segundo o documento: “Importante esclarecer que a autodeclaração, pela família, é o elemento que respalda as informações do Parecer de Avaliação de Impacto. Porém há necessidade de refinamento das informações, para garantir-lhes coerência e consistência para subsidiar os processos de reparação. A análise de impactos cujos cadastros são complementados por laudos de avaliação, portanto, têm como premissa considerar o laudo/vistoria como referência, em casos de contradição com os dados da autodeclaração.” (p. 11). O próprio parecer indica que: “Vale destacar que onde não existam laudos, serão utilizados elementos de análise estabelecidos com a correlação entre os indicadores extraídos do cadastro, ou destes com parâmetros de referência que configurem nexos causais com o evento, ou que corroborem com o dimensionamento da perda declarada” (p. 12).

Verifica-se desta premissa para elaboração de pareceres técnicos do Cadastro pela Fundação Renova que nos casos de dúvida sobre o nexo de causalidade ou dano sofrido pelo atingido não existe a possibilidade de que o próprio esclareça sobre esses pontos, ou seja instado a apresentar

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

documentação complementar, sendo utilizados “elementos de análise” pela “correlação de indicadores extraídos do cadastro” ou por meio de “parâmetros de referência”.

Destaca-se que o universo dos 143 AFEs cancelados unilateralmente pela Fundação Renova abriga uma diversidade de condições de ocupação – extrativistas, pequenos agricultores em assentamentos rurais, pescadores artesanais, de subsistência e integrantes da cadeia da pesca, dentre outros – a maioria desempenhando sua atividade nos termos da informalidade e da pluriatividade, o que de imediato aponta para a dificuldade de comprovação formal de vínculos de trabalho.

Mediante o argumento da ausência de comprovação de vínculos empregatícios, conforme o Ofício SEQ29141/GJU, se destaca, segundo a Cláusula 21 do TTAC, que os Atingidos e Atingidas que tiverem dificuldades documentais não poderão ter o seu acesso negado aos programas em virtude de questões formais. O TTAC reconhece a situação de informalidade que prevalece nos territórios atingidos. E neste contexto, a auto declaração deveria ser um recurso amplo o suficiente para abarcar as possibilidades comprobatórias da situação local e das possibilidades das comunidades. O Parágrafo Primeiro da Cláusula 21 recomenda que a comprovação dos prejuízos pode ser feita por meio de documentos públicos ou privados e outros meios. E destaca no Parágrafo Segundo que em casos excepcionais, onde se tem a ausência de documentos, a comprovação poderá ser feita mediante declaração escrita “sob as penas da lei”, conforme Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso Sócio Ambiental Preliminar celebrado com o Ministério Público Federal Federal, do Trabalho e do Espírito Santo, em 4 de dezembro de 2015. Neste documento, a Samarco e os MPs acordam a concessão do “auxílio subsistência” e preveem, na cláusula 2.1, §1º, a possibilidade de comprovação do exercício das atividades afetadas mediante declaração escrita (alíneas b, c, d, e).

Nesses termos, se pode sugerir que o argumento da Fundação Renova no que se refere à necessidade de documentação comprobatória ocorre em contradição com os acordos realizados, seja a partir dos conteúdos preconizados pelo TTAC, seja a partir das recomendações do Termo Aditivo. A necessidade de acolhimento de provas atípicas e auto-declaratórias ganha ainda maior notoriedade ao se considerar que, no presente caso, levando-se em conta os princípios do poluidor-pagador e do favor *debilis*, cabe a inversão do ônus da prova, caindo sobre as empresas causadoras do dano a responsabilidade pela comprovação contrária, em consonância com recente acórdão proferido pelo STJ.⁷ Tal entendimento foi consolidado por meio da Súmula 618 do STJ, que afirma:

⁷ PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSÍVEL NA ESPÉCIE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Os princípios poluidor-pagador, reparação *in integrum* e prioridade da reparação *in natura* e do favor *debilis* são, por si sós, razões suficientes para legitimar a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. 2. A agravante não trouxe argumentos aptos à alteração do posicionamento anteriormente firmado. 3. Para modificar as conclusões da Corte de origem no que toca às peculiaridades da espécie que autorizam a inversão do ônus da prova, seria imprescindível o reexame da matéria fático-probatória da causa, o que é defeso em recurso especial ante o que preceitua a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ. AgInt no AREsp 620488/PR, AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0302764-0. Rel. Ministro OG FERNANDES, Segunda Turma, Dje 11/09/2018).

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

"A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental". Destaca-se, neste ponto, que o ônus decorrente da demora na reposta emergencial também recai sobre as causadoras do dano e responsáveis pela reparação, e não às vítimas.

Destaca-se que todo meio de prova relevante para o esclarecimento do fato gerador da elegibilidade ao AFE deve ser considerado na análise do Programa. O excessivo rigor probatório vai na contramão inclusive do paradigma que vem sendo implementado pela 12ª Vara Federal, definido para os municípios de Baixo Guandu, Naque, São Mateus e Linhares, que flexibiliza os critérios da Fundação Renova – reconhecidos pelo juízo como demasiadamente rigorosos. O juízo da 12ª Vara Federal estabelece para as categorias informais a possibilidade de comprovação dos danos sofridos por meio de dois documentos, dentre os quais: autodeclaração, com firma reconhecida em cartório e sob as penas da lei; declaração de testemunha que ateste o exercício da atividade, do contratante do serviço ou de clientes com firma reconhecida em cartório, qualificação completa, identificação da região, valores pagos e periodicidade, livro de caixa ou caderneta de controle; certidão de casamento ou nascimento dos filhos; certidão de batismo dos filhos; registro em livros de entidades religiosas; carteirinha do ofício; declaração de associação da categoria; registro MEI; e notas fiscais de compra de materiais⁸.

Num território cuja dinâmica social se caracteriza pela informalidade dos vínculos de trabalho responsáveis pela sobrevivência da população, o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, enquanto mecanismo de transferência de renda, é central para a retomada das atividades econômicas, e por isso não pode estar restrito à leitura restritiva da Fundação Renova no que se refere principalmente a recusa do reconhecimento das atividades informais predominantes no território atingido. Situação que uma vez mais contraria as recomendações presentes na NT nº 25/2018, nos termos da elegibilidade associada a qualquer interferência negativa na renda.

Tendo em vista que não se dispõe ainda de um **diagnóstico** que possa claramente identificar as várias de relações de trabalho que tradicionalmente caracterizam a dinâmica socioeconômica das populações atingidas, é impossível **padronizar critérios para a definição da elegibilidade desta população ao acesso ao AFE**. Da mesma forma, a inexistência de estudo de impacto social, cultural, econômico e de caráter participativo impede a identificação clara do conjunto de atingidos pelo desastre e, conseqüentemente, o público do AFE (Cláusula 20 TTAC). Desse modo, as avaliações para ingresso no PAFE impõem a análise das informações de forma individualizada e conseqüentemente a produção de laudos de avaliação a elas referentes, com o devido acesso à informação por parte dos atingidos e participação nesse processo com a apresentação de documentos e flexibilização probatória decorrente do contexto identificado.

⁸ JUSTIÇA FEDERAL. Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. PJE nº 1016742-66.2020.4.01.3800. Sentença – atingidos de Baixo Guandu/ES. Matriz de Danos. (01/07/2020)

Invisibilidade da força de trabalho na composição da renda familiar

Outro equívoco no processo de cancelamento dos AFEs aqui tratado se refere, quando da leitura do Parecer de Avaliação de Impacto dos 143 casos, à invisibilidade da força de trabalho na composição da renda familiar e conseqüentemente no território atingido, uma vez que trabalhadores passam a constar como dependentes de um titular. Essa é uma situação recorrente, principalmente, para as mulheres, dentre outros integrantes da família, que à época do desastre trabalhavam e contribuíam para a composição da renda familiar, contrariando inclusive o item 15 da **Recomendação Conjunta nº10/2018**, que estabelece a necessidade de reconhecimento da renda da mulher atingida. A despeito da participação de vários membros da família na composição da renda familiar, ocorre uma tendência a considerar apenas um dos membros como provedor.

É importante registrar que na 47ª Reunião Ordinária da CTOS, o representante da Fundação Renova informou⁹ que um dos procedimentos adotados se refere à dotação do AFE para o núcleo familiar, o que confirma a invisibilidade da força de trabalho aqui mencionada. No universo dos 143 AFEs cancelados se pode observar muitos casos em que vários membros do núcleo familiar declaram perda de rendimentos, estando o AFE disponibilizado para apenas um, o titular. É importante destacar que a regulamentação do AFE à luz do TTAC prevê o comprometimento da renda de forma individualizada, não constando em nenhuma de suas Cláusulas alusivas ao PAFE referência a composição familiar, exceto para o caso dos dependentes no que se refere ao acréscimo de 20% ao valor do auxílio (Cláusula 138, parágrafo único).

Na amostra analisada dos 143 casos, verificou-se que ao menos em 7 casos o responsável “reside com sua família e outro núcleo familiar, morando no mesmo domicílio”, além disso em 86 casos foram identificados cônjuges como dependentes, em 68 casos identificados filho(s) e em 44 casos filha(s), em 22 casos netos (as), e 3 casos com bisnetos(as), com idades variadas, inclusive com presença de filhos adultos que convivem na mesma residência e executam atividades econômicas independentes dos pais.

Em relatório específico sobre a situação das mulheres na Bacia, verifica-se a subrepresentatividade das mulheres no momento da entrevista do cadastro – o que pode ser levantado como um dos fatores responsáveis pela inclusão indevida de mulheres enquanto dependente do Cadastro. Conforme reconhecido pela Fundação Renova no Ofício SEQ14234/2018/GJU, muito embora as mulheres formem praticamente metade da população atingida (49,3%) elas se restringem a 39% das pessoas presentes no momento do cadastro, contra 61% de presença masculina. Em outras palavras, a declaração de trabalho da mulher é feita por um homem e não por si mesma. Isso também aparece

⁹ Gravação 47ª RO CTOS <https://www.youtube.com/watch?v=29DA3HkLH3Q&feature=youtu.be> _ 3:22:07)

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

nos dados sobre “responsável familiar” e na titularidade dos AFE, que revelam um percentual de 86,8% de famílias com apenas um titular de AFE, e em 66% dos casos o responsável é um homem, na amostra analisada¹⁰.

Compreensão do contexto e caráter do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial

A análise dos 143 Pareceres de Avaliação de Impacto referentes aos titulares dos Auxílios Financeiros Emergenciais interrompidos sugere, a partir da observação dos registros provenientes do Cadastro, a presença de situações marcadas pela condição de vulnerabilidade. Considerando que o AFE é um dispositivo de transferência de renda, se avalia, com esses cancelamentos, a possibilidade de agravamento da situação de vulnerabilidade de grande parte desses Atingidos e Atingidas. É importante destacar nos termos das Diretrizes Internacionais de Direitos Humanos e de todas as práticas de reparação pós desastre a compreensão de que o AFE, enquanto mecanismo de transferência de renda temporária, se apresenta como medida de proteção social, sendo um importante instrumento num contexto pós-desastre, onde há uma ruptura dos modos de vida daqueles que vivem nos territórios atingidos, e que, articulado com outros processos e estratégias, têm apresentado resultados de combate e superação de vulnerabilidades e reparação social. Nesses termos, os atingidos em situação de vulnerabilidade que atendem aos critérios de perda de renda mediante a interrupção da atividade deveriam ter prioridade não apenas ao acesso, como à sua manutenção, até a recomposição de sua capacidade produtiva e de sustento.

O uso de conceitos como “impactado direto e indireto” é totalmente inadequado para lidar com uma tragédia desse porte e viola o direito ao reconhecimento da condição de Atingido. Nesse contexto, a persistir a adoção desse conceito, se estará agravando as condições de vulnerabilidade desta população. As mudanças decorrentes de desastres frequentemente expressam perdas e rupturas que abalam não apenas as condições de renda e trabalho, mas também as condições de saúde física e emocional, cujas repercussões atingem diversos níveis da vida social e familiar, situação presente em muitos dos Pareceres de Avaliação de Impacto objeto desta Nota Técnica.

A despeito da necessidade e obrigação de que a resposta seja garantida a todos os atingidos e atingidas como forma de que esses não sejam privados de sua subsistência, até que lhes seja garantida a reparação integral, é importante que se considere que alguns casos, porque se tratam de situação vulnerável, devem ser priorizados, no sentido de que a privação de resposta e reparação, para eles, possa tornar o dano a que sofreram irremediável. Por isso, é necessário que se estabeleçam parâmetros de priorização para medidas de remediação que levem em conta a vulnerabilidade das pessoas atingidas e a severidade do impacto sofrido, na linha do que

¹⁰ Fundação Getúlio Vargas. A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova: FGV, Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019, p. 70. Data de corte: agosto/2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fqv_a-situacao-das-mulheres-atingidas-pelo-desastre-do-rio-doce-a-partir-dos-dados-da-ouvidoria-da-fundacao-renova

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

estabelecem a Abordagem Baseada em Direitos Humanos (ABDH) e os parâmetros internacionais para gestão de desastres e para empresas e direitos humanos¹¹.

V. Considerações Finais

A presente Nota Técnica objetivou apresentar as considerações técnicas e jurídicas que evidenciam a inadequação e ausência de fundamentação suficiente para a tomada de decisão unilateral da Fundação Renova para o cancelamento dos 143 Auxílios Financeiros Emergenciais, ocorrida em outubro de 2019. As considerações apresentadas têm como horizonte o paradigma da reparação integral dos Atingidos e Atingidas que perderam sua renda mediante a interrupção de sua atividade econômica em decorrência do rompimento da barragem de Fundão. Nesses termos, se destaca como descumprimento das condicionantes para o acesso ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial e para seu cancelamento, segundo as recomendações preconizadas no TTAC (Cláusulas 137, 138, 139 e 140):

1. A Fundação Renova destaca em sua argumentação geral que é importante *“pontuar que grande parte dos auxílios financeiros foi concedida à época do rompimento da barragem, em caráter emergencial, sem que fossem feitas análises conclusivas para verificação da elegibilidade ao recebimento do auxílio financeiro naquele momento”* (Ofício SEQ29141/GJU) e na carta-padrão de notificação do cancelamento enviada aos atingidos e atingidas destaca que *“vem fazendo várias análises e cruzamento de dados como forma de realizar a manutenção de sua base e, assim, garantir o auxílio aos elegíveis”*. Contudo essas análises não incluem a observação da especificidade de cada caso, de modo a dar tratamento individualizado, especialmente considerando que ainda não se tem um diagnóstico socioeconômico (Cláusula 20 do TTAC) do território atingido que permita entender o conjunto de arranjos que respondem pelas diferentes formas de sustento ali presentes.
2. A utilização do conceito de impacto direto como condição de elegibilidade ao Auxílio Financeiro Emergencial e, por conseguinte, como argumento para seu cancelamento. A partir de uma interpretação equivocada do TTAC, já apontada na NT nº 32/2019/CTOS-CIF, a Fundação Renova justifica resumidamente o motivo do cancelamento, sem que comprove de forma individualizada seus argumentos. Além disso, se aproveita exclusivamente do parecer de impacto da etapa do Cadastro, que como colocado no escopo do documento, constitui “instrumento de apoio” mas que todavia depende de

¹¹ Fundação Getúlio Vargas. Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas / Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo : FGV, 2019, p. 18.

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

- complementação “que deverão ser encaminhadas em processo de discussão com as partes interessadas” (Protocolo de Avaliação de Impacto, Fundação Renova e Synergia, p. 3),
3. A indisponibilidade de concessão ao Atingido e Atingida de condições e mecanismos próprios de comprovação de sua situação laboral, seja através de documentação formal, seja nos termos da Cláusula 21 do TTAC. A utilização como justificativa de ausência de documentação comprobatória, acontece na contramão dos parâmetros probatórios que hoje vêm se desenhando em âmbito judicial para as categorias caracterizadas pela informalidade. Os processos de Baixo Guandu (PJE 1016742-66.2020.4.01.3800) e Naque (PJE 1017298- 68.2020.4.01.3800) avançam com essa discussão.
 4. A comunicação através de carta-padrão que não oferece aos atingidos os motivos individualizados da suspensão do auxílio, além de não os esclarecer, não possibilita a alternativa de contra argumentação e/ou prazo e formas de resposta com a possibilidade de apresentação de documentação complementar em atenção aos princípios do contraditório e ampla defesa aplicáveis ao caso Rio Doce.
 5. O encerramento do AFE utilizando como argumento geral sua dotação durante o período emergencial e a sugestão de que sua concessão foi improcedente retira do contexto a necessidade de atender à condicionante de restabelecimento das condições para o exercício das atividades econômicas e/ou produtivas da região atingida ou, no caso de comprovada impossibilidade, quando forem criadas alternativas econômicas, conforme prevê a Cláusula 140 do TTAC: “*o pagamento deverá ser efetuado até que sejam estabelecidas as condições para o exercício das atividades econômicas originais ou, nas hipóteses de inviabilidade, até que sejam estabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior...*”. (Cláusula 140)

VI. Recomendações

É importante destacar que esta Nota Técnica não tem como objetivo a disponibilização do Auxílio Financeiro Emergencial de forma indiscriminada para os 143 titulares cancelados e aqui tratados. Ao contrário, defende critérios justos de avaliação e a possibilidade de que o atingido seja convocado a apresentar sua defesa e provas, formais e informais, para a tomada de decisão sobre o cancelamento. Nesses termos, esta Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial, considerando as competências definidas no art. 38, I, do Regimento Interno das Câmaras Técnicas do CIF, o qual indica a competência de “orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar os projetos e ações da FUNDAÇÃO referentes aos PROGRAMAS por elas acompanhados”, recomenda à Fundação Renova:

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL CTOS/CIF

- 1.** A suspensão integral dos cancelamentos ora analisados, com dotação retroativa a todos os titulares, até que sejam concluídas as avaliações individuais, inclusive a revisão descrita no item 2, abaixo, e implementado o procedimento de contraditório e ampla defesa descrito no item 4;
- 2.** A revisão dos Pareceres de Avaliação de Impacto para promover a análise individual de cada membro da família, considerando a composição da renda familiar, de modo a permitir que todos os que tiveram perda de renda sejam considerados elegíveis ao benefício, independente de haver outro integrante da família assistido pelo Programa;
- 3.** Interromper qualquer medida de cancelamento de Auxílios Financeiros Emergenciais regularmente instituídos que não esteja enquadrada nas hipóteses: (i) previstas pelas Cláusulas 137 e 140 do TTAC, isto é, após o restabelecimento das condições para retomada das atividades produtivas ou econômicas do titular, em atendimento à Cláusula 137 do TTAC e em consonância com as Deliberações CIF nº 417/2020 e 420/2020 e ainda em respeito às determinações judiciais especialmente quanto ao término de perícia judicial para este fim; (ii) de comprovada fraude, após abertura para o contraditório, também em respeito às determinações judiciais.
- 4.** No caso de necessário cancelamento ou de negativa do Auxílio Financeiro Emergencial, seja em virtude de ausência de comprovação, dos critérios de elegibilidade previstos pelo TTAC ou de possível fraude, instituir procedimento específico e individualizado que envolva:
 - a) A apresentação de laudo detalhado final do PG21 que justifique tecnicamente os motivos e encaminhamento para notificação ao titular, de forma esclarecedora, colocando-se inclusive à disposição para sanar dúvidas e que a cópia de tais documentos seja enviada em procedimento regular à Câmara Técnica para possibilitar ao atingido/a pleno acesso aos fundamentos da decisão;
 - b) A possibilidade de revisão da decisão, com abertura de prazo para interposição de recurso e apresentação de documentos complementares, em consideração à Cláusula 21 do TTAC;
 - c) Após apresentado recurso, prazo para retorno da Fundação Renova com nova análise. A reanálise da decisão de cancelamento deverá compreender todas as informações prestadas e documentos anexados pelo/a atingido/a no momento do cadastro, nos Canais de Relacionamento, na Ouvidoria e no recurso.
 - d) Dar ciência regular a esta Câmara Técnica e ao CIF, para garantia do acesso a informação, com envio da documentação suporte para análise técnica em tempo hábil e eventuais providências previamente à execução do cancelamento.

**CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL
CTOS/CIF**

Tal procedimento deverá ainda contemplar informalidades e flexibilidade probatória (cf. 12a VF), bem como possibilitar a assistência do atingido pelas respectivas Assessorias Técnicas.

Recomenda-se por fim que todos os procedimentos descritos acima sejam aplicados a toda e qualquer ação de cancelamento de auxílio financeiro emergencial, independentemente da motivação e data. Cumpre ainda reafirmar a necessidade de criação de condições para o restabelecimento do trabalho e renda das pessoas atingidas com direito ao AFE, inclusive com o encaminhamento aos programas de recomposição econômica da Fundação Renova de forma ativa, visando a efetiva recuperação das atividades produtivas e econômicas.

Belo Horizonte, 29 de Outubro de 2020.

Jadir de Assis

Coordenador suplente da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial