

**Nº IBAMA: 02001.001577/2016-20 (CIF)**

**Nº IBAMA: 02001.004155/2016-14 (CTOS)**

**OFI.NII.102019.8011-9**

Belo Horizonte, 16 de outubro de 2019

**Ao**

**Comitê Interfederativo - CIF**

**A/C: Sr. Eduardo Fortunato Bim - Presidente**

Presidente do IBAMA

SCEN Trecho 2, Edifício Sede do IBAMA, Caixa Postal nº 09566

Brasília-DF

CEP: 70818-900

**À Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial**

**A/C: Márcio Melo Franco Júnior - Coordenador**

Defensoria Pública da União

Rua Pouso Alto, 15, Bairro Serra

Belo Horizonte-MG

CEP: 30.240-180

*Ref.: Retirada de pauta da Nota Técnica 39/2019 emitida pela CTOS – Definição do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial*

**FUNDAÇÃO RENOVA**, vem, respeitosamente, por meio de seu representante que abaixo assina, expor o quanto segue.

No dia 13.09.2019, a Fundação Renova apresentou, por meio do ofício OFI.NII.092019.7724-04, sua resposta e impugnação ("IMPUGNAÇÃO") à Nota Técnica 39/2019 ("NT 39/2019"), emitida pela Câmara Técnica de Organização Social (CTOS). Diante da inclusão da NT 39/2019 na pauta da reunião do dia 21.10.2019,



a Fundação Renova reiterou os termos de sua impugnação, por meio do Ofício OFI.NII.102019.8011-3.

Todavia, conforme se demonstrará a seguir, **a NT 39/2019 deverá ser retirada de pauta**, ante ao fato novo que se passa a expor.

### **I - FATO NOVO:**

#### **SENTENÇA JUDICIAL QUE CONFIRMA A NATUREZA INDENIZATÓRIA DO AFE**

#### **INADEQUAÇÃO DA NT 39/2019**

Conforme detalhadamente trazido pela Fundação Renova em sua IMPUGNAÇÃO, a maior parte das recomendações da NT 39/2019 não poderiam ser conhecidas por esse C. Comitê, uma vez que as mesmas vão de encontro ao o quanto estipulado no TTAC e, com isso, se tratarem de verdadeiras pretensões de repactuação do mesmo.

O eixo central da NT 39/2019 altera totalmente o objeto do Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, que é o comprometimento da renda em razão da interrupção comprovada das atividades produtivas ou econômicas em função do rompimento da barragem de Fundão, dando ao Programa um caráter totalmente assistencialista, senão vejamos:

*"Inicialmente, torna-se relevante situar o papel e propósito dos mecanismos de transferência de renda em contextos de pós-desastre, como sendo um instrumento de proteção social (...)" (fl. 24 – g.n.)*

*"Portanto, à luz das práticas internacionais e de lições aprendidas, o **PAFE** (assumindo perda de renda) **precisa qualificar sua estratégia, processos e resultados, enquanto assistência social, como parte integrante do Programa de Proteção Social - PPS** (assumindo outras faces da vulnerabilidade social) o qual busca considerar ações complementares de seguridade social e de políticas de mercado e trabalho.*

*Assim, outra dimensão e enfoque do AFE precisa ser revisto: a integração do tratamento individual com ações e medidas de reparação coletiva.*

✓

*Indivíduos precisam, em alguma medida, da coletividade (coesão social) para enfrentar cenários pós-desastre, e a comunidade também necessita construir resiliência para superar os desafios e sair fortalecida do processo. A interface do PAFE (como parte da Proteção Social) com os programas de retomada econômica devem ser estruturalmente e metodologicamente repensados – e não apresentar de forma genérica ou por fluxos de comunicação criados." (fl. 25 – g.n.)*

*"(...) Igualmente, o escopo do AFE precisa ser ajustado as práticas internacionais de transferência de renda enquanto instrumento de proteção social, assumindo uma abordagem integrada e sistêmica desde os procedimentos para concessão do AFE aos mecanismos de monitoramento com enfoque na mitigação e superação da vulnerabilidade" (fl. 48 – g.n.)*

Em sua IMPUGNAÇÃO, a Fundação Renova refutou essa interpretação, asseverando que *"trata-se de uma inovação que não é facultada à CTOS, na medida que vai de encontro ao TTAC, que nada prevê nesse sentido. Com efeito, as Cláusulas 137 a 140 do TTAC, que dispõem sobre o PAFE, não trazem qualquer disposição que faça uma mínima alusão à pretensão da CTOS, de atrelar o PAFE ao Programa de Proteção Social ("PPS")."*

O segundo foco da NT 39/2019 é alterar e mitigar os critérios para concessão do auxílio financeiro emergencial ("AFE") previstos no TTAC. A NT/39 se insurge contra (i) a inobservância da vulnerabilidade enquanto critério único para concessão do auxílio financeiro; (ii) a diferenciação entre impactos diretos e indiretos; (iii) a consideração do comprometimento de renda enquanto critério de elegibilidade ao auxílio financeiro emergencial; (iv) a não consideração da relação com território e uso de recursos naturais ali presentes enquanto critério para concessão do auxílio financeiro; e (v) a diferenciação entre interrupção e continuidade das atividades econômicas ou produtivas.

*Q*

Ocorre que, conforme explicado na IMPUGNAÇÃO, a Fundação Renova tão somente aplica os critérios que foram previstos no próprio TTAC, entendendo que não é facultado à CTOS e ao sistema CIF modificá-los:

*"Todavia, é preciso consignar que a Fundação Renova não criou esses critérios. **O próprio TTAC, ao qual a Fundação é vinculada, é que expressamente determina os critérios de elegibilidade ao recebimento do auxílio financeiro e, ao fazê-lo estipula os requisitos criticados e deixa de fora aqueles sugeridos pela CTOS.** Conforme prevê o TTAC, os requisitos cumulativos que devem ser preenchidos para concessão do auxílio financeiro emergencial são os seguintes: (...)*

*Isto esclarecido, compreende-se que a vulnerabilidade e a relação com território e uso de recursos naturais ali presentes não são um requisito e nem um fator para concessão do auxílio financeiro emergencial. A concessão do auxílio passa pela observância dos requisitos do TTAC supra elencados, de modo que sua relação é com o comprometimento da renda e a interrupção das atividades econômicas ou produtivas, comprovadamente decorrente do rompimento da barragem." (grifou-se)*

Pois bem. Nesse contexto é que, no dia 07.10.2019, isto é, após a elaboração da NT 39/2019 e da apresentação da respectiva IMPUGNAÇÃO, foi prolatada sentença nos autos do Incidente de Divergência de Interpretação do TTAC e do TAC Governança, de Processo n. 1013613-24.2018.4.01.3800, em curso perante a 12ª Vara Federal, Subseção Judiciária de Belo Horizonte/MG (cfr. anexo).

*Data venia*, como não poderia deixar de ser, a compreensão do Poder Judiciário foi justamente de que **o auxílio financeiro emergencial não é uma medida de cunho assistencialista**, isto é, **não está relacionado com a proteção social**, e de que **a sua concessão deve passar justamente pelo preenchimento dos requisitos elencados no TTAC.**

**Isto é dizer, a sentença foi em sentido diametralmente contrário ao pretendido pela NT 39/209.** Confira-se:

"Tal compreensão (assunção de obrigações assistencialistas) mostra-se ainda mais equivocada, permissa venia, quando associada ao AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE, parcela cuja disciplina encontra-se regulada na cláusula 137" (grifou-se).

"O TTAC é expresso ao dizer que o programa de auxílio financeiro emergencial DECORRE de comprometimento (perda) da renda em razão da interrupção de suas atividades produtivas ou econômicas. **O fato (jurídico) gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE - segundo previsão expressa do TTAC - NÃO É a caridade, NÃO É o humanismo, NÃO É o assistencialismo.**

O fato gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE é a perda (comprometimento) da renda, em razão da interrupção das atividades produtivas/econômicas.

Nessa linha de raciocínio, tem-se que **o único instituto do direito brasileiro que regula e disciplina a indenização pela perda (comprometimento) da renda é o instituto dos LUCROS CESSANTES, na categoria das indenizações por danos materiais.**" (grifou-se).

"Uma vez que o comprometimento da renda foi estabelecido como critério de elegibilidade para fins de recebimento do AFE, **precária é a tese de que este auxílio encontra inspiração no regime da assistência social.** Isto porque, da interpretação sistêmica da Lei nº 8742/93 (LOAS), infere-se que a política de assistência social tem como principal objetivo o provimento do mínimo necessário ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo, razão pela qual prescinde de contribuição à Seguridade Social e de demais critérios que extrapolam a baixa renda familiar e o enquadramento em determinado grupo social/etário. **A exigência do comprometimento da renda afasta, pois, de forma clara e inequívoca, qualquer possibilidade de se atribuir ao AFE o caráter assistencial pretendido pelo CIF, não tendo a Fundação Renova (Samarco, Vale e BHP) o dever jurídico de prover, contra a sua vontade, ações de cunho humanitário ou de caridade, que são, no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 8742/93 (LOAS), de responsabilidade Poder Público. **Enquanto as obrigações assistenciais não têm qualquer previsão no termo ajustado, as medidas de reparação socioeconômica assumem posição de destaque no acordo, tendo, inclusive, preferência de execução em relação aos demais programas previstos** (Cláusula 06, IV do TTAC)." (grifou-se). ✓**

Como se vê, a referida sentença foi clara ao asseverar que a pretensão de colocar o AFE como uma medida de proteção social, de cunho assistencialista, não encontra guarita no TTAC. E que, por outro lado, a concessão do AFE deveria justamente passar pelos critérios elencados no TTAC.

Assim, se revela acertada a posição da Fundação Renova, que, em sua IMPUGNAÇÃO, indicou que qualquer demanda no sentido pretendido pela CTOS exigiria uma repactuação do TTAC, o que, *data venia*, está fora da competência desse C. Comitê:

*"Como visto, a CTOS trouxe recomendações que estão em desacordo com o quanto previsto no TTAC, de modo que demandariam a sua repactuação. Todavia, não é dado à CTOS – e nem ao CIF - a competência de repactuar o TTAC. Muito longe disso, vez que a repactuação é externa à governança estabelecida pelo Sistema CIF, conforme dispõem as Cláusulas 94 a 100 do TAC Governança, responsável por introduzir esse processo de repactuação.*

*Trata-se de processo único que, sem prejuízo de poder contar com o apoio técnico da Fundação Renova e do CIF, deverá ser realizado pelos signatários do TTAC, força-tarefa dos Ministério Públicos e Defensorias Públicas, e Atingidos. Para tanto, será constituída uma Câmara de Repactuação específica.*

*Data maxima venia, fica claro, assim, que a CTOS está extrapolando a sua competência, em descumprimento do TTAC e do TAC Governança, com o que não se pode coadunar."*

## **II – CONCLUSÃO**

### **NECESSÁRIA REAVALIAÇÃO DA NT 39/2019 PELA CTOS**

Diante de todo o exposto, a Fundação Renova requer seja a NT 39/2019 retirada da pauta da sessão desse C. Comitê que ocorrerá na próxima segunda-feira, dia 21.10.2019, face ao fato novo de prolação da sentença acima noticiada, a qual

corroborar como o que foi exposto pela Fundação Renova em sua IMPUGNAÇÃO, isto é, que a maior parte das recomendações propostas pela CTOS viola frontalmente o TTAC – o que impede a sua apreciação por esse C. Comitê.

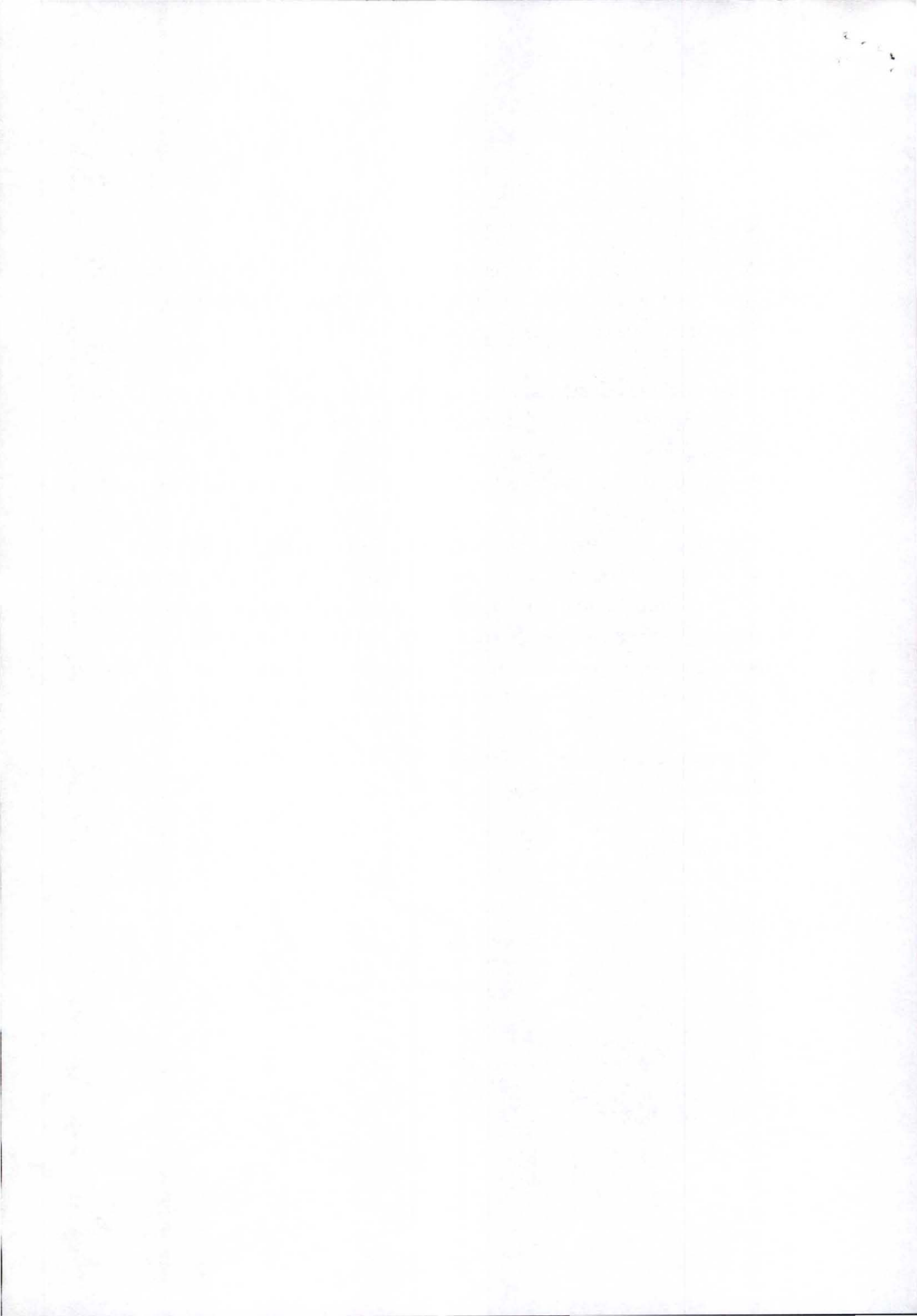
Firme em seu compromisso de reparação integral, a Fundação Renova reitera a sua confiança no sistema CIF, bem como a sua disposição para dialogar com a CTOS em busca de consenso e da melhor solução possível em prol dos Atingidos e Atingidas, o que, frise-se, não lhe foi facultado quando da elaboração da NT 39/2019.

Por fim, na extrema eventualidade de o CIF superar as ponderações acima e as constantes na IMPUGNAÇÃO, deliberando por acatar a NT 39/2019, a Fundação Renova desde logo informa que não vislumbra condições técnico-jurídicas para o cumprimento e operacionalização da referida deliberação, pelos motivos já elencados e também porque, para tanto, precisaria descumprir a sentença proferida Exmo. Juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG, com o que não se pode coadunar.

Sendo o que cumpria para o momento, a Fundação Renova, renovando os protestos de estima e consideração, subscreve a presente.

Atenciosamente,

  
**FUNDAÇÃO RENOVA**  
CYNTHIA HOBBS  
DIRETORA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO





07/10/2019

Número: **1013613-24.2018.4.01.3800**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG**

Última distribuição : **07/11/2018**

Valor da causa: **R\$ 1,00**

Assuntos: **Dano Ambiental**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
SAMARCO MINERACAO S.A. (AUTOR)		ALEXANDRE OTAVIO BARBOSA PIEDADE (ADVOGADO) ELIANE CRISTINA CARVALHO TEIXEIRA (ADVOGADO) ROBERTA DANELON LEONHARDT (ADVOGADO) PAULO EDUARDO LEITE MARINO (ADVOGADO) ANA LUCIA DE MIRANDA (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (TERCEIRO INTERESSADO)			
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA (TERCEIRO INTERESSADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (RÉU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
93277 850	06/10/2019 17:29	<a href="#">Sentença Tipo A</a>	Sentença Tipo A



## JUSTIÇA FEDERAL

Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais

12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG

### SENTENÇA TIPO "A"

PROCESSO: 1013613-24.2018.4.01.3800

CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)

**AUTOR:** SAMARCO MINERACAO S.A.

Advogados do(a) AUTOR: ALEXANDRE OTAVIO BARBOSA PIEDADE - MG89640, ELIANE CRISTINA CARVALHO TEIXEIRA - SP163004, ROBERTA DANELON LEONHARDT - SP173069, PAULO EDUARDO LEITE MARINO - SP276599, ANA LUCIA DE MIRANDA - MG142180

**TERCEIRO INTERESSADO:** UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA

**RÉU:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

**CASO SAMARCO (Desastre de Mariana)**

**ACÕES PRINCIPAIS VINCULADAS: ACP 69758-61.2015.4.01.3400 e ACP 23863-07.2016.4.01.3800**

# SENTENÇA

Vistos e etc.

## I – RELATÓRIO

SAMARCO MINERAÇÃO S/A, sociedade empresária, devidamente qualificada e representada nos autos, ajuizou o presente **INCIDENTE DE DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO do TTAC e do TAC Governança** firmados no âmbito das ações civis públicas nºs 0069758-61.2015.4.01.3400 e 23863-07.2016.4.01.3800, objetivando, em síntese, além do reconhecimento da natureza jurídica de lucros cessantes das parcelas pagas mensalmente aos impactados pelo Desastre de Mariana a título de Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), a autorização judicial para que tais parcelas sejam deduzidas do montante final a ser pago no âmbito do Programa de Ressarcimento e Indenização dos Impactados – PIM – e a consequente revisão das Deliberações nºs 111 e 119 que, proferidas pelo Comitê Interfederativo – CIF, impedem a dedução ora



pretendida.

Para tanto, sustenta que, em observância ao disposto na cláusula 31 do TTAC, a Fundação Renova procedeu com o implemento do PIM, programa socioeconômico destinado a garantir à população atingida a justa indenização pelo rompimento da Barragem de Fundão, indenização esta que, calculada pela extensão do dano, compreenderia danos morais e danos materiais, entre os quais, lucros cessantes.

Alega que, logo após a ocorrência do evento danoso, impossível foi a identificação do valor total a ser indenizado a cada impactado de forma individualizada e que, em consideração à situação emergencial daqueles que tiveram suas rendas comprometidas por força do Desastre, restou acordado, no TTAC, que parte dos valores devidos em virtude da paralisação das atividades de subsistência dos atingidos **seria antecipada em programa específico**, intitulado Programa de Auxílio Financeiro Emergencial – AFE.

Afirma, portanto, que as parcelas devidas por força do PIM na qualidade de lucros cessantes **têm a mesma natureza jurídica** dos montantes pagos a título de AFE, sendo sem fundamento o entendimento exarado pelo CIF nas Deliberações n°s 111 e 119, segundo o qual o **caráter assistencial** do AFE seria atestado pelo fato de o mesmo ser concedido mensalmente e em situação emergencial.

Destaca que rendas assistenciais seriam figuras típicas do Regime da Seguridade Social, **não oponíveis a entidades privadas** e que a decisão do CIF de atribuir ao AFE tal natureza teria sido tomada com base apenas no Parecer n° 87/2018 da AGU, sem que o painel de especialistas por ela requerido fosse instaurado para fins de esclarecimentos acerca da dedução pleiteada.

Argui, por fim, que o pagamento cumulado do auxílio emergencial e dos lucros cessantes abrangidos pelo PIM configura enriquecimento sem causa dos impactados e verdadeira violação ao princípio do não *bis in idem*, motivo pelo qual invoca o fundamento constitucional da igualdade para firmar a tese de que aqueles que optaram por discutir a indenização na esfera administrativa (isto é, via PIM) não podem ser beneficiados em relação àqueles que assim optaram por fazer no Poder Judiciário.

Com a inicial (ID 19292489), vieram procuração, comprovante de recolhimento de custas e demais documentos.



Em seguida, a empresa autora peticionou nos autos (ID 20035594), oportunidade em que esclareceu que a pretensão deduzida na exordial "**consiste na dedução dos valores pagos a título de auxílio financeiro emergencial ("AFE") do quantum calculado sob a legenda de lucros cessantes na composição indenizatória dos impactados**", afirmando, assim, inexistir qualquer intenção de que os atingidos sejam obrigados a devolver os valores já recebidos na qualidade de AFE.

Despacho de ID 21566001 determinou o cadastramento da AGU e da PGF no presente feito e reiterou as ordens de intimação do CIF e do Ministério Público Federal – MPF – para manifestação acerca do pedido liminar, ordens tais que já haviam sido postas em despacho anteriormente proferido (ID 20462473).

Regularmente intimado, o **COMITÉ INTERFEDERATIVO - CIF**, por intermédio da AGU, apresentou a petição de ID 23989484, oportunidade em que suscitou o Parecer nº 87/2018, que, apresentado em sede administrativa, foi elaborado a partir da tese de que a interpretação teleológica do TTAC implica entendimento de que o AFE e as obrigações indenizatórias assumidas pelas empresas constituem verbas distintas, com fundamentos fáticos e jurídicos também distintos. Alegou que, enquanto os valores indenizatórios contemplados no PIM dizem respeito à reparação por responsabilidade civil de dano ambiental, as parcelas pagas a título de AFE destinam-se a prover a subsistência da população que dependia dos recursos do Rio Doce para fins de sobrevivência, **motivo pelo qual teriam natureza jurídica assistencial**, com inspiração na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Afirmou que a dedução ora pretendida viola o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e que o pagamento do AFE, parcela temporária e indisponível, somente pode ser interrompido pelo "restabelecimento das condições para o exercício das atividades econômicas originais ou, na hipótese de inviabilidade, pelo estabelecimento das condições para nova atividade produtiva, em substituição à anterior", ressaltando, em paralelo, o lucro cessante passado como aspecto a ser negociado com a Fundação Renova, junto aos demais componentes do PIM. Por fim, arguiu que o AFE tem característica vinculada ao dano ambiental residual, que sustenta ser aquele correspondente à fração da lesão que não pode ser efetivamente posta em reparação integral e *in natura*.

O Ministério Público Federal – MPF manifestou-se pela a baixa dos autos em diligência por 60 (sessenta) dias para tentativa de conciliação e a conseqüente suspensão do feito por igual período (ID 25309995).

A SAMARCO manifestou-se no processo de forma favorável ao pleito do MPF, mas requereu que, antes da ordem de suspensão, **fosse analisado o pedido liminar formulado na inicial**, para a obtenção de autorização judicial para o abatimento das parcelas do AFE no cálculo dos lucros cessantes do PIM (ID 25856450).



**Em sede de primeira instância**, foi proferida decisão interlocutória (ID 27019503), por meio da qual o pedido de antecipação de tutela foi deferido e a intimação do réu foi determinada para que o mesmo se posicionasse quanto à proposta de autocomposição, formulada pelo MPF e acatada pela parte autora.

A Federação das Colônias e Associações dos Pescadores e Aquicultores do estado do Espírito Santo – FECOPES, a Colônia de Pescadores Z7- Manoel Miranda, a Colônia de Pescadores Z6 – Cabloco Bernardo, Milton Jorge e Nadia Mattos Rodrigues apresentaram a petição de ID 30060122, oportunidade em que, **na qualidade de terceiros prejudicados**, comunicaram a este juízo a interposição de agravo de instrumento contra o *decisum* que deferiu o pleito liminar, fazendo anexar aos autos cópia da peça recursal (ID's 30060123 e 30060128). Da mesma forma procedeu o MPF (ID's 32355966 e 32355968).

O CIF/AGU, por sua vez, opôs **embargos de declaração**, sob o fundamento de que os valores pagos a título de AFE representariam verdadeira doação, requereu a concessão de efeitos modificativos, para que a tutela provisória então deferida fosse revogada (ID 31663459).

**Em sede de segunda instância**, ao analisar o Agravo de Instrumento interposto pelos terceiros prejudicados supracitados (**PJE nº 1000940-16.2019.4.01.0000**), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região deferiu o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso e determinou, via de consequência, a **suspensão** da decisão que, proferida por este juízo, autorizou, em sede liminar, a dedução das parcelas pretendida pela Samarco (ID 33788450).

Na sequência, o TRF1, de igual forma, examinou o Agravo de Instrumento interposto pelo MPF (**PJE nº 1002332-88.2019.4.01.0000**), concedendo a tutela recursal antecipada para, igualmente, **suspender** a decisão que apreciou o pedido liminar formulado na inicial (ID 34659471).

Por meio da petição de ID 35977089, a SAMARCO requereu o não conhecimento dos embargos de declaração opostos pelo CIF/AGU, argumentando, para tanto, que pretende o réu rediscutir o mérito da decisão, que não contém nenhum vício de omissão, obscuridade, contradição ou erro material.

Ato contínuo, o MPF comunicou a interposição de Agravo de Instrumento em face de decisão que, proferida nos autos nº 103576-94.2018.4.01.3800, **é estranha a este processo** (ID's 38748013, 38748019, 38748020, 38748024).



Em atenção à ordem posta na decisão de ID 64144067, o CIF/AGU apresentou contestação (ID 77105098), requerendo a suspensão do feito até a formalização da representação judicial do CIF e reiterando os termos da manifestação acerca do pedido liminar (ID 23989484). Sob o fundamento de que a empresa autora teria, ao longo de todo o processo negociação, determinado que os valores do AFE seriam pagos de forma independente e sem que fossem objeto de qualquer compensação futura, sustentou a tese do **nemo potest venire contra factum proprium**. Alegou que a dedução requerida revela comportamento contraditório por parte da Samarco, que teria, inclusive, divulgado em seu site a informação expressa de que o auxílio financeiro não representa nenhuma indenização por perdas e danos, motivo pelo qual a pretensão deduzida na exordial consistiria, na realidade, na alteração do compromisso firmado no TTAC, alteração esta que, por violar deveres de direito processual e material, não teria amparo jurídico.

A SAMARCO impugnou a contestação (ID 82451588) e, aduzindo ser desnecessária a suspensão do incidente para fins de formalização da representação judicial do CIF, reiterou os termos da inicial, arguindo, também, a inexistência de comportamento contraditório em relação ao pagamento das indenizações devidas pelo Desastre de Mariana.

O Ministério Público Federal - MPF apresentou parecer (ID 90016156), oportunidade em que requereu, *preliminarmente*, a regularização da situação processual das partes e terceiros interessados. Sustentou que, por atuar na condição de *custos iuris*, não deve ser demandado como réu no presente incidente, cujo polo passivo deveria ser figurado pelo Comitê Interfederativo - CIF ou pelos entes públicos que assinaram o TTAC, hipótese esta em que defendeu a admissão do CIF no processo na condição de *amicus curiae*. No mérito, alegou que, durante todo o processo de negociação, a Samarco e suas acionistas determinaram que os valores devidos a título de AFE seriam pagos de forma independente e sem qualquer compensação futura, razão pela qual a discussão trazida aos autos revelaria comportamento contraditório por parte da empresa autora. Afirmou que a compreensão do AFE como um adiantamento do PIM é equivocada, na medida em que tais parcelas destinam-se a pessoas e a propósitos distintos, sendo a dedução de valores ora pretendida ato que viola a boa fé objetiva, o autorregramento da vontade das partes e a vinculação do juiz aos negócios jurídicos processuais.

É, em síntese, o relatório.

Vieram-me os autos conclusos para deliberação.

Fundamento e decido.



## II - FUNDAMENTAÇÃO

Registro, *prima facie*, que o presente feito, tratando-se de matéria exclusivamente de direito, encontra-se devidamente instruído e apto à prolação da SENTENÇA de mérito, nos termos do artigo 355, inciso I, do CPC.

Examino abaixo, articuladamente, cada uma das pretensões e incidentes deduzidos nos autos.

### DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO CIF/AGU (ID 31663459):

A AGU, na qualidade de representante do COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF, opôs **embargos de declaração** (ID 31663459), com pedido de efeitos modificativos, em face da decisão de ID 27019503, pleiteando, em síntese, a revogação da tutela provisória concedida nos autos, para fins de autorização da dedução das parcelas pagas a título de AFE do montante a ser indenizado no âmbito do PIM.

Conheço dos embargos opostos, vez que tempestivos e preenchidos (formalmente) os requisitos legais.

**NÃO vislumbro**, porém, qualquer vício de *omissão, obscuridade, contradição* ou *erro material*. A decisão liminar encontra-se devida e suficientemente fundamentada, demonstrando o entendimento deste juízo quanto à matéria fática e jurídica submetida à apreciação judicial em sede de deliberação.

De todo modo, conforme narrado no relatório supra, o e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao analisar os Agravos de Instrumento (PJE) nºs 1000940-16.2019.4.01.0000 e 1002332-88.2019.4.01.0000, decidiu pela suspensão do referido *decisum*, razão pela qual o objeto dos aclaratórios, neste particular, encontra-se prejudicado.

Ante o exposto e fiel a essas considerações, REJEITO os embargos de declaração opostos pelo CIF/AGU (ID 31663459).



## DA REGULARIZAÇÃO DOS POLOS PROCESSUAIS:

Sob o fundamento de que atua na condição de *custos iuris*, requereu o MPF (ID 90016156) a sua exclusão do polo passivo do presente feito. Sustentou que deveriam ser demandados como réus, neste incidente, o Comitê Interfederativo ou os entes públicos que assinaram o TTAC, hipótese em que ressalvou a admissão do CIF no processo na qualidade de *amicus curiae*.

Compulsando os autos, verifico que assiste razão ao MPF.

O incidente ora em análise decorre de divergência de interpretação do TTAC, divergência tal que somente foi identificada entre os interessados quando o CIF, por meio das Deliberações n<sup>os</sup> 111 e 119, passou a regulamentar aspectos atinentes à qualidade e aos mecanismos de pagamento das parcelas indenizatórias integrantes do PIM.

Cumpra anotar que o COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF, a toda evidência, possui natureza jurídica sui generis, sem qualquer paralelo entre as categorias jurídicas do direito administrativo brasileiro. Isto porque foi instituído pela vontade das partes (*entes públicos, empresas privadas, ministérios públicos e defensorias públicas*) e homologado por sentença judicial transitada em julgado.

Extraí-se do TTAC que do COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF emanam as diretivas e ordens endereçadas à SAMARCO (e Fundação Renova) relacionadas às ações de indenização e reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG.

Nos termos do TAC-Gov (cláusula 40), portanto, o COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF qualifica-se, assim, como última instância decisória na esfera administrativa.

Tal circunstância reforça sua natureza jurídica sui generis, pois suas diretrizes e decisões representam, a uma só vez, a vontade administrativa integrada (conjunta) dos diversos entes públicos que o integram.

Significa dizer, portanto, que as decisões exaradas pelo CIF revestem-se de todos os atributos jurídicos correspondentes às decisões (e atos administrativos) exaradas pela administração pública direta.



Impõe-se, dessa forma, buscar compreender a situação jurídica processual do CIF, em face dos fenômenos contemporâneos que encerram a disciplina processual.

Não se deve olvidar que o CIF, assim como os órgãos públicos, não dispõe de **personalidade jurídica própria**.

Isso não impede, *permissa venia*, de atribuir-lhe **personalidade judiciária**, tal como vem admitindo a firme jurisprudência do STJ. *In verbis*:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO POPULAR. ATO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. PERSONALIDADE JURÍDICA. CAPACIDADE PROCESSUAL EM JUÍZO. DEFESA DE INTERESSES INSTITUCIONAIS PRÓPRIOS E VINCULADOS À SUA INDEPENDÊNCIA E FUNCIONAMENTO. ATUAÇÃO COMO SUBSTITUTO PROCESSUAL. PRECEDENTES.

1. Mandado de segurança impetrado pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contra v. Acórdão da Egrégia Décima Quinta Câmara Civil do Tribunal de Justiça daquele Estado, no qual se deu provimento a agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público em Ação Popular, determinando-se a citação dos Senhores Deputados que aprovaram a Lei nº 8.198/92, por reconhecê-la parte ativa ilegítima (art. 6º do Código de Processo Civil), afigurando-se, pois, a impossibilidade jurídica do pedido, visto não ser o Grupo de Câmaras órgão revisor de acórdão de Câmara.

2. Litisconsórcio necessário para a citação dos responsáveis pelo ato impugnado, ou seja, os membros do Poder Legislativo, visto que, conforme preceitua José Afonso da Silva, "qualquer autoridade que houver participado do ato impugnado - autorizando-o, aprovando-o, ratificando-o ou praticando-o deverá ser citada para a demanda popular, que vise anulá-lo. Assim, desde as autoridades mais elevadas até as de menor gabarito estão sujeitas a figurarem como réis no processo de ação popular. Nem mesmo o Presidente da República, ou o Supremo Tribunal Federal, ou do Congresso Nacional, está imune de ser réu, neste processo" (Ação Popular Constitucional, p. 197).

3. Trata-se de relação jurídico-processual a ser formada com base nos princípios informadores do nosso orçamento jurídico, com conotação que se amplia no contexto das prerrogativas garantidas ao Poder Legislativo.

4. O chamamento dos Deputados Estaduais para figurarem no pólo passivo da demanda, como litisconsortes necessários, se confunde com a proteção que a Constituição Federal outorga ao Parlamentar de exercer livremente o exercício do Poder, assegurando aos seus membros a inviolabilidade e a imunidade para os seus pronunciamentos e votos. Os referidos institutos (inviolabilidade e imunidade) não são, exclusivamente,



de natureza pessoal e só de direito subjetivo do parlamentar, por protegerem, também, o Poder Legislativo.

5. A inviolabilidade do voto consubstanciada no art. 53 da CF, ao contrário do entendimento adotado pela C. 15ª Câmara Civil do E.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não se limita à esfera penal, aos crimes de opinião, alcançando, também, o âmbito civil, em sentido amplo, mesmo porque o voto proferido em Plenário dificilmente produzira alguma repercussão no âmbito penal, a ponto de configurar eventual crime.

6. Ao impetrar o "mandamus" em face da decisão da 15ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - que, na realidade, é o próprio Poder Legislativo - agiu em nome próprio, nos termos do art. 9º da Constituição Estadual, posto que o ato judicial combatido não afeta tão-somente os direitos dos Srs. Deputados Estaduais, individualmente considerados, mas uma prerrogativa institucional assegurada constitucionalmente ao Poder Legislativo e de fundamental importância para o efetivo exercício de sua atividade-fim.

Ressalte-se que o ato impugnado configura, em última análise, inconstitucional ingerência do Poder Judiciário no Poder Legislativo, pois afronta o princípio da independência dos três Poderes.

7. Na situação examinada não se trata de se enquadrar o fenômeno processual em debate no círculo da substituição processual ou da legitimidade extraordinária. O que há de se investigar é se a Assembléia Legislativa está a defender interesses institucionais próprios e vinculados ao exercício de sua independência e funcionamento, como de fato, "in casu", está. **A ciência processual, em face dos fenômenos contemporâneos que a cercam, tem evoluído a fim de considerar como legitimados para estar em juízo, portanto, com capacidade de ser parte, entes sem personalidade jurídica, quer dizer, possuidores, apenas, de personalidade judiciária.**

8. **No rol de tais entidades estão, além do condomínio de apartamentos, da massa falida, do espólio, da herança jacente ou vacante e das sociedades sem personalidade própria e legal, todos por disposição de lei, hão de ser incluídos a massa insolvente, o grupo, classe ou categoria de pessoas titulares de direitos coletivos, o PROCON ou órgão oficial do consumidor, o consórcio de automóveis, as Câmaras Municipais, as Assembléias Legislativas, a Câmara dos Deputados, o Poder Judiciário, quando defenderem, exclusivamente, os direitos relativos ao seu funcionamento e prerrogativas.**

9. Precedentes jurisprudenciais.

10. Recurso provido, reconhecendo a recorrente como parte legítima para impetrar o mandado de segurança em exame, pelo que o egrégio Tribunal



"a quo" deve prosseguir com o julgamento do mérito da pretensão argüida. (RMS 8.967/SP, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Rel. p/ Acórdão Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/11/1998, DJ 22/03/1999, p. 54)

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DÉBITO DA CÂMARA MUNICIPAL. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. "A Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, **mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza apenas atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão**, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal." (REsp 1429322/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2014, DJe 28/02/2014) .

2. Consequentemente, não pode ser demandada em razão do descumprimento de obrigação tributária, relativa à contribuição previdenciária, pois o sujeito passivo da contribuição incidente sobre a remuneração de membros da Câmara Municipal é o Município (que figura na condição de pessoa jurídica de direito público).

Desse modo, cabe ao Município responder pelo inadimplemento de contribuição previdenciária devida por seus órgãos.

3. "O princípio da separação dos poderes e o da autonomia financeira e administrativa não podem eximir o Município de responsabilidades assumidas por seus órgãos." (AgRg no REsp 1303395/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2012, DJe 28/06/2012).

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1486651/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/12/2014, DJe 15/12/2014)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.

ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PERSONALIDADE JUDICIÁRIA. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. A Câmara Legislativa do Distrito Federal é órgão da Administração Direta do Distrito Federal, não possuindo, portanto, personalidade jurídica, **mas apenas personalidade judiciária. Significa que pode**



**estar em juízo apenas para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento.**

2. In casu, o mandado de segurança foi impetrado contra ato do Presidente da Câmara que não reconheceu ao autor o direito à contagem de tempo de serviço prestado às Forças Armadas. Destarte, a legitimidade para interpor o presente recurso especial é do Distrito Federal.

3. Recurso especial não conhecido.

(REsp 608.798/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 01/03/2007, DJ 19/03/2007, p. 381)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE. TRIBUNAL DE CONTAS.

ILEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Os Tribunais de Contas, federais ou dos estados, **não são entes dotados de personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, uma vez que constituem órgãos da Administração Direta.**

2. Tratando-se de ação em que servidores públicos pleiteiam reajuste salarial, a legitimidade passiva é do respectivo ente a que pertence o Tribunal de Contas, uma vez que referido órgão só possui legitimidade jurídica nas demandas relativas à defesa de direitos institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no Ag 806.802/AP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 24/04/2007, DJ 21/05/2007, p. 610)

*In casu*, tenho que a melhor compreensão que se pode dar ao CIF quanto à sua posição jurídica processual é atribuir-lhe **personalidade judiciária (em sentido amplo e abrangente)** para figurar em ambos os polos da relação processual, **quer** para a defesa de suas prerrogativas institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento, **quer** para defesa judicial dos atos administrativos originários de sua atuação.

Assim sendo, determino à secretaria a correção da autuação, fazendo-se constar o **COMITÉ INTERFEDERATIVO - CIF** no polo passivo da relação processual e o Ministério Público Federal como *custos legis*.



**DO REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO DO INCIDENTE FORMULADO PELO CIF/AGU (ID 77105098):**

Em sede de contestação, a AGU requereu a suspensão do presente incidente para a formalização judicial da atuação do CIF na demanda.

Verifica-se, porém, que, tanto na manifestação acerca do pedido liminar (ID 23989484), quanto na apresentação da defesa de mérito (ID 77105098), a **AGU** se apresentou nos autos na qualidade de representante de vários órgãos federais, **entre os quais, o próprio CIF**.

De se registrar, nesse particular, que a representação judicial do CIF foi objeto de tratativas e acordo entre as Fazendas Públicas nos autos das ACPs principais **69758-61.2015.4.01.3400 e 23863-07.2016.4.01.3800**. Assentou-se, na ocasião, que a **Advocacia Geral da União - AGU** assumiria a representação judicial do CIF em todas as instâncias judiciais.

Estando a AGU regularmente cadastrada no feito, tenho que não há qualquer pendência a ser resolvida no tocante à formalização da atuação jurídica do CIF, que se encontra regular e adequadamente representada pela AGU.

Ante o exposto e fiel a essas considerações, INDEFIRO o requerimento formulado pela AGU, para fins suspensão do presente incidente.

**DO MÉRITO:**

Por meio do presente feito, pretende a sociedade autora (SAMARCO) o reconhecimento da natureza jurídica de lucros cessantes das parcelas pagas mensalmente aos impactados pelo Desastre de Mariana **a título de AFE** e a consequente obtenção de autorização judicial para a dedução (compensação) de tais parcelas do montante final a ser pago no âmbito do PIM, dedução esta que restou vedada administrativamente pelo CIF nas Deliberações nºs 111 e 119.

Para tanto, sustenta que, dada a notória impossibilidade de ter se auferido e individualizado - de imediato - todos os danos ocasionados pelo rompimento da Barragem de Fundão, o **AUXÍLIO**



**FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE** foi estabelecido no TTAC como forma de antecipar parte dos valores devidos em virtude da paralisação das atividades de subsistência dos atingidos e que o pagamento antecipado destes valores não retira a natureza jurídica de lucros cessantes a eles inerente.

O CIF, por sua vez, **resiste** à pretensão autoral sob o fundamento de que o AFE e o PIM **são tratados em artigos (cláusulas) diferentes do TTAC** e que, por isso, seriam verbas distintas, com fundamentos fáticos e jurídicos próprios, **tendo o AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE caráter assistencial**, com inspiração na Lei Orgânica Assistencial (LOAS).

A controvérsia dos autos cinge-se, então, na natureza jurídica das parcelas pagas pela empresa autora a título de **AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE** e nas consequências jurídicas daí advindas.

Pois bem.

Conforme disposto na **cláusula 2 do TTAC**, as obrigações impostas à Fundação Renova têm como escopo a reparação integral dos danos oriundos do rompimento da Barragem de Fundão e, dentro desta perspectiva, visam assegurar ao meio ambiente impactado e à população atingida o suporte necessário ao restabelecimento das condições pretéritas ao Desastre.

Logo de início, vê-se que o TTAC, *como não poderia deixar de ser*, cuidou de estipular medidas de reparação dos danos, o que, por certo, nada tem a ver com **medidas assistenciais**.

No intuito de que todas as áreas afetadas fossem efetivamente abrangidas, as diversas medidas reparatórias estabelecidas no acordo foram divididas entre aquelas que seriam objeto dos **Programas Socioambientais** e aquelas que seriam objeto dos **Programas Socioeconômicos**, tendo sido estas últimas agrupadas, ainda, em eixos temáticos, destinados a conferir maior eficácia e precisão aos mecanismos previstos.

Neste contexto, ao tratar do **Programa de Ressarcimento e de Indenização aos Impactados (PIM)**, as cláusulas 31 e 34 do TTAC assim determinaram:

**"CLÁUSULA 31: A FUNDAÇÃO deverá elaborar e executar um programa de**



ressarcimento e de indenizações, por meio de negociação coordenada, destinado a reparar e a 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 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 já existentes na jurisprudência brasileira.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** A adesão ao PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA pelos IMPACTADOS é facultativa.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** A determinação de elegibilidade dos impactados para o PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA e dos parâmetros de indenização a serem estabelecidos no âmbito do mesmo, será proposta pela FUNDAÇÃO e submetida à validação do COMITÊ INTERFEDERATIVO.

(...)"

Por esta razão, o CIF exarou, no dia 25 de setembro de 2017, a Deliberação nº 111, em que estabeleceu, como componentes das indenizações a serem pagas no âmbito do PIM, as reparações por danos materiais, danos morais e lucros cessantes.

Naquela oportunidade, na qualidade de **última instância decisória da esfera administrativa**, reafirmou, ainda, o **caráter assistencial**, temporário e indisponível das verbas pagas a título de AFE e, logo em seguida, por intermédio da Deliberação nº 119, vedou que tais parcelas fossem deduzidas (compensadas) do montante indenizatório devido por força do PIM, alegando, para tanto, que as quantias em questão seriam pertencentes a "**programas de natureza e finalidade distintas**".

Todavia, não consta do TTAC obrigações de **natureza assistencialista**, com finalidade



humanitária. O que se percebe, ao contrário, é que **todas** as obrigações impostas à Fundação Renova encontram-se regulamentadas pelo **instituto da responsabilidade civil por danos ambientais**, cujos limites são definidos pela extensão do resultado lesivo e pelo regime da compensação/reparação ambiental.

O TTAC cuida de forma claríssima de **responsabilidade civil por danos ambientais**. Disciplina, portanto, as ações de reparação e compensação dos danos, na exata extensão dos mesmos.

**NÃO** trata em momento algum de obrigações *humanitárias* ou *assistencialistas*.

Tanto é que a cláusula 05, inciso VII do acordo estabelecido determina **expressamente** que os programas nele referidos e as medidas deles decorrentes "**serão, como regra, compreendidos como reparatórios, sendo classificados como compensatórios apenas aqueles expressamente indicados como tal**".

O TTAC, seguindo corretamente o ordenamento jurídico brasileiro, impõe como obrigação jurídica primeira a adoção das medidas de reparação dos danos (**retorno ao statu quo ante**), e medidas de compensação, quando impossível (ou inviável) a reparação.

Assim, se a regra posta no TTAC é a existência de **programas reparatórios** e a exceção é o estabelecimento de **medidas compensatórias**, é de todo ilógico (e inviável) inferir, - sem qualquer cláusula escrita nesse sentido - que as empresas signatárias teriam assumido **obrigações de natureza assistencialista**, o que - frise-se -, sequer foram mencionadas no texto do acordo.

Tal compreensão (**assunção de obrigações assistencialistas**) mostra-se ainda mais equivocada, *permissa venia*, quando associada ao **AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE**, parcela cuja disciplina encontra-se regulada na cláusula 137, *in verbis*:

**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.**



O TTAC é expresso ao dizer que o programa de auxílio financeiro emergencial **DECORRE de comprometimento (perda) da renda em razão da interrupção de suas atividades produtivas ou econômicas.**

**O fato (jurídico) gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE - segundo previsão expressa do TTAC - **NÃO É a caridade, NÃO É o humanismo, NÃO É o assistencialismo.****

**O fato gerador do AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE é a **perda (comprometimento) da renda, em razão da interrupção das atividades produtivas/econômicas.****

Nessa linha de raciocínio, tem-se que o único instituto do direito brasileiro que regula e disciplina a **indenização pela perda (comprometimento) da renda** é o instituto dos **LUCROS CESSANTES**, na categoria das indenizações por danos materiais.

Uma vez que o **comprometimento da renda** foi estabelecido como **critério de elegibilidade** para fins de recebimento do AFE, precária é a tese de que este auxílio encontra inspiração no **regime da assistência social**. Isto porque, da interpretação sistêmica da Lei nº 8742/93 (LOAS), infere-se que a política de assistência social tem como principal objetivo o provimento do mínimo necessário ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo, razão pela qual prescinde de contribuição à Seguridade Social e de demais critérios que extrapolam a baixa renda familiar e o enquadramento em determinado grupo social/etário.

A exigência do **comprometimento da renda** afasta, pois, de forma clara e inequívoca, qualquer possibilidade de se atribuir ao AFE o **caráter assistencial** pretendido pelo CIF, **não tendo** a Fundação Renova (Samarco, Vale e BHP) o **dever jurídico** de prover, **contra a sua vontade**, ações de cunho humanitário ou de caridade, que são, no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 8742/93 (LOAS), de responsabilidade Poder Público.

Enquanto as **obrigações assistenciais não têm** qualquer previsão no termo ajustado, as medidas de **reparação** socioeconômica assumem posição de destaque no acordo, tendo, inclusive, **preferência de execução** em relação aos demais programas previstos (Cláusula 06, IV do TTAC).



Dada a amplitude e a relevância de tais medidas, a cláusula 10 do TTAC estabeleceu as diversas modalidades de **reparação** socioeconômica por ele abrangidas, conceituando e delimitando cada uma delas dentro da percepção tripartite da **reposição**, **restituição** e **recomposição** dos bens jurídicos ofendidos.

Dentre tais modalidades, foram elencadas a Indenização Pecuniária em Prestação Única e a Indenização Pecuniária em Prestação Continuada enquanto identificada tecnicamente a necessidade.

A primeira foi definida como a "*a reparação em forma monetária, paga em parcela única, em caráter individual ou por unidade familiar, paga a pessoa física ou jurídica (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), sendo tal pagamento decorrente da indenização por danos, conforme parâmetros do PROGRAMA DE INDENIZAÇÃO COORDENADA*", razão pela qual corresponde, indubitavelmente, ao montante **indenizatório** a ser pago no âmbito do PIM, nos termos das cláusulas 31 a 38 do TTAC .

A segunda, por sua vez, foi indicada como a "*reparação em forma monetária, paga em parcelas periódicas, em caráter individual ou por unidade familiar, paga a pessoa física ou jurídica (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), quando a reparação dever-se à perda ou comprometimento parcial da atividade geradora de renda ou de subsistência, cujo valor não poderá ser inferior ao salário mínimo, acrescido do pagamento de aluguel em caso de perda ou indisponibilidade de imóvel, conforme prazo definido no respectivo PROGRAMA*".

Muito embora não haja menção expressa de que esta indenização deva ser concretizada mediante pagamento de auxílio financeiro, a definição a ela atribuída guarda correspondência direta, **formal** e **material**, com a **regulamentação do AFE**, em especial, com a cláusula 137 do TTAC, cujo teor, repita-se, estabeleceu o desenvolvimento de um programa destinado à população impactada que **tenha tido o comprometimento de sua renda em razão de interrupção comprovada de suas atividades produtivas ou econômicas**.

Desta feita, tenho como evidente a **natureza indenizatória** das parcelas pagas pela Fundação Renova **a título de AFE**, não merecendo prosperar o argumento apresentado pelo CIF/AGU no sentido de ter a empresa ré assumido comportamento contraditório, ao divulgar, em seu site, a informação de que o auxílio financeiro pago não representaria indenização por perdas e danos.

Isto porque extrai-se dos autos que a informação suscitada pela AGU foi divulgada no site da



empresa autora em 05/12/2015, ou seja, **em momento anterior à celebração do TTAC**, firmado em 02/03/2016. Conforme demonstrado nesta fundamentação, a conjugação das cláusulas 10 e 137 do TTAC resulta na compreensão de que o AFE constitui medida de **reparação** socioeconômica, em específico, **indenização pecuniária em prestação continuada**, motivo pelo qual percebe-se que a notícia veiculada no site da empresa foi **revogada tacitamente** pelos termos do acordo posteriormente estabelecido. **A partir do momento** em que os termos negociados alcançaram o **campo da eficácia**, não é de se admitir, dentro da Teoria Geral dos Negócios Jurídicos, que manifestações anteriores prevaleçam sobre os termos posteriormente (e expressamente) pactuados, sobretudo, quando incompatíveis com estes.

No âmbito do TTAC, as partes poderiam (livremente) ter convencionado a **natureza assistencialista/humanitária** do AFE, **mas não o fizeram**. Ao contrário, estabeleceram de forma expressa a **natureza jurídica indenizatória (reparação dos danos na exata extensão dos mesmos)**.

PORTANTO, a partir da assinatura do TTAC, a manifestação de vontade das partes (de todas elas) foi **expressa** no sentido de se atribuir natureza indenizatória (reparatória, compensatória) aos programas.

Poderiam (**em tese**) ter convencionado de forma diversa, **mas não o fizeram!**

A natureza **indenizatória** do Auxílio Financeiro Emergencial – AFE encontra amparo não só no TTAC, mas também em todo o ordenamento jurídico pátrio, em especial, na tutela da responsabilidade civil.

Dispõe o **artigo 927 do Código Civil** que aquele que, por ato ilícito, **causar dano a outrem**, fica obrigado a **repará-lo**, sendo pacífico que tal reparação compreende tanto os **danos morais** (extrapatrimoniais), quanto os **danos materiais** (patrimoniais), cujos parâmetros de ressarcimento encontram-se balizados no art. 402 também do Código Civil. Veja:

**Art. 402. Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar.**

Consoante consolidado entendimento doutrinário, o **DANO MATERIAL** experimentado pela vítima pode subdividir-se em **dano emergente** ou **lucro cessante**.



O **dano emergente** diz respeito ao efetivo prejuízo e à consequente diminuição patrimonial ocasionada em virtude da prática do ilícito.

O **lucro cessante**, por sua vez, é associado à **perda de um ganho esperado, à frustração da expectativa de determinado lucro.**

Neste sentido, o próprio fundamento fático e jurídico do AFE, qual seja, **o comprometimento da renda dos atingidos em razão da interrupção comprovada de suas atividades produtivas ou econômicas**, remete à **noção jurídica de LUCROS CESSANTES.**

É possível afirmar, portanto, que, como o **AFE** e o **PIM** destinam-se, *igualmente*, a **compensar a perda da renda dos atingidos**, **NÃO HÁ** qualquer diferença entre a **natureza jurídica** de seus respectivos pagamentos, motivo pelo qual, caso não seja admitida a dedução dos valores ora pretendida, os limites indenizatórios que devem ser aferidos pela extensão do dano restarão extrapolados, experimentando os atingidos, nesse particular, *enriquecimento sem causa jurídica idônea*.

Ressalte-se que o fato de o pagamento do **Auxílio Financeiro Emergencial (AFE)** estar previsto, no TTAC, em **capítulo diverso** do Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados (PIM) **não constitui** - *de per se* - argumento apto a afastar a **natureza indenizatória** das parcelas em comento. Não é a posição topográfica dos institutos em um dado acordo que atribui-lhes (intrinsecamente) a natureza jurídica. Esta, por sua vez, decorre do ordenamento jurídico pátrio, e não da circunstancial posição topográfica.

Como bem ressaltado nas manifestações da Samarco, **o AFE foi concebido em um momento emergencial**, quando era (de fato) impossível quantificar-se e identificar-se (naquele momento) os danos **individuais** de cada um dos atingidos.

Logo, restou acordado (a título de **AFE**) que estes passariam - desde logo - a receber uma **quantia indenizatória mensal** pelo **comprometimento da renda**, para que não ficassem desamparados no período em que se apurava - individualmente - os danos experimentados por cada um, o que futuramente seria feito no âmbito do PIM, perpassando, inclusive, por questões probatórias destinadas à definição do *quantum* indenizatório de cada um.



Considerando, pois, as peculiaridades e especificidades de cada um destes programas (que são diferidos no tempo), correta foi a previsão dos mesmos em cláusulas distintas. **Isso, no entanto, não altera a natureza jurídica dos programas, que seguem sendo indenizatórios.**

**Não há** nos autos qualquer elemento que indique a intenção da Samarco - quando da celebração do TTAC - de dispor, de forma unilateral e voluntária, de seu patrimônio em favor dos atingidos, seja mediante doação, caridade ou assistencialismo. As cláusulas constantes do TTAC têm fundamento no **instituto jurídico da reparação civil** (relação de causalidade) e, não obstante a gravidade do Desastre de Mariana, devem ser interpretadas nos **limites legais** postos pelo ordenamento jurídico.

Também **NÃO SE** pode cogitar-se de **doação APÓS a celebração do TTAC**, pois esta não se presume.

Ato de liberalidade, segundo consagrado entendimento doutrinário e jurisprudencial, não se presume!

**NÃO PODE** o Poder Judiciário adentrar à esfera íntima das partes, *substituindo-lhes a autonomia da vontade*, para, sem qualquer previsão legal ou contratual, impor-lhes ônus assistenciais ou de caridade.

A esse respeito, tem inteira razão o Professor Oscar Vilhena Vieira quando afirma que:

**(...) não cumpre ao Judiciário** tomar decisões a partir de uma *ética de resultados*, para utilizar a linguagem de Max Weber, *consequencialista*, para usar os termos dos utilitaristas, ou mesmo *populista*, em homenagem ao clamor das ruas. **O que cabe aos juízes é tomar decisões a partir da melhor interpretação possível da Constituição.** Isso decorre não apenas do sistema de separação de Poderes delineado pela nossa Constituição, mas também da convicção de que num regime democrático só deve tomar decisão política quem houver sido escolhido para essa tarefa e puder ser punido pelo eleitor caso este julgue que seu representante não tomou a decisão correta. **Juízes não são eleitos pelo povo para que possam fazer escolhas políticas enquanto seus representantes nem podem ser afastados se suas escolhas**



**não agradam aos eleitores.** Isso não significa que muitas decisões judiciais não tenham dimensão política ou econômica relevantes que devam ser consideradas, mas a razão peremptória para tomá-las sempre deverá ser jurídica. (Coluna Opinião: CONJUR. 11 de janeiro de 2019.

<https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/oscar-vilhena-vieira-me-preocupou-autoridade-stf>)

E ainda:

(...) a premissa fundamental do Direito "***é que as decisões devem ser uma consequência necessária de uma norma jurídica***". Logo, juízes estão cingidos a se submeter a uma ética de princípios (no caso, o Direito) e não de resultados (consequências econômicas, políticas etc.

(...) **A função do juiz é interpretar e aplicar o Direito. Essa é a sua tarefa na divisão de funções instituída pelo Estado Democrático de Direito.** (Coluna Opinião: CONJUR. 11 de janeiro de 2019. <https://www.conjur.com.br/2019-jan-11/oscar-vilhena-vieira-me-preocupou-autoridade-stf>)

Tenho presente, então, que o AFE e o PIM possuem **caráter indenizatório**, já que decorrem do mesmo fato gerador (***qual seja, a perda ou o comprometimento da renda dos impactados***). Assim, o pagamento simultâneo de ambas parcelas, sem qualquer possibilidade de compensação, implica subversão do ordenamento jurídico, pois afronta a regra de que a **indenização mede-se pela extensão do dano**.

Nesse particular, afigura-se lícita, legítima e juridicamente consistente a pretensão inicial de ver autorizada a **compensação (abatimento)** dos valores pagos a título de AFE quando dos pagamentos realizados no âmbito do PIM.

#### DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA PRESENTE DECISÃO:

O artigo 23 da **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)** assim determina:



**Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**

A análise dos autos evidencia, como bem pontuou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, a expectativa que se criou nos atingidos - a partir das deliberações dos CIF - quanto ao recebimento simultâneo (cumulativo) do AFE e do PIM. Surge, portanto, oportuno modular-se os efeitos da presente decisão, a fim de que o artigo 23 da LINDB seja fielmente observado.

Assim sendo, determino que a **dedução (compensação)** das parcelas do AFE do montante indenizatório do PIM ocorra, tão somente, **a partir de janeiro/2020**, período de transição que entendo necessário para que os interessados se adaptem à alteração do entendimento exarado pelo Comitê Interfederativo – CIF.

### III. DISPOSITIVO

Ante o exposto e fiel a essas considerações, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** os pedidos formulados pela SAMARCO MINERAÇÃO S.A. no presente Incidente de Divergência para **declarar** a natureza jurídica de *lucros cessantes (natureza indenizatória)* das parcelas pagas aos atingidos pelo Desastre de Mariana a título de **Auxílio Financeiro Emergencial – AFE - e**, via de consequência, **autorizar - a partir de janeiro/2020 - a dedução (compensação) de tais parcelas das verbas indenizatórias a serem pagas no âmbito do Programa de Ressarcimento e Indenização dos Impactados – PIM - , afastando**, deste modo e neste particular, as Deliberações nºs 111 e 119 do CIF.

Com efeito, JULGO EXTINTO O PROCESSO, com resolução do mérito, na forma do artigo 487, inciso I do CPC/15.

Nos termos da fundamentação supra, em observância ao disposto no artigo 23 da LINDB, as parcelas pagas a título de AFE somente poderão ser deduzidas do montante indenizatório do PIM **a partir de janeiro/2020**, sendo o interregno compreendido entre a data da publicação desta sentença e o término do ano civil de 2019 o **período de transição** necessário para que os interessados se adaptem à alteração do entendimento exarado pelo Comitê Interfederativo – CIF.



Ressalte-se, entretanto, que a presente sentença, em concordância com a petição apresentada pela Samarco (ID 20035594), **não autoriza** interpretação/preensão retroativa, de modo que "**em nenhuma hipótese os impactados serão instados a devolver ou ressarcir valores recebidos a título de AFE que eventualmente superem o valor total de lucros cessantes a serem recebidos no âmbito do PIM**".

Encaminhe-se, **com urgência**, cópia desta sentença à Eminente Relatora dos Agravos de Instrumento **PJE 1000940-16.2019.4.01.0000** e **PJE 1002332-88.2019.4.01.0000**, para os fins de direito.

Determino, igualmente, a extração de cópia da presente sentença e sua juntada aos autos das ACPs principais **69758-61.2015.4.01.3400** e **ACP 23863-07.2016.4.01.3800**.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se as partes.

Dê-se ciência desta sentença ao **Comitê Interfederativo – CIF**.

Dê-se ciência ao Ministério Público Federal – MPF.

Belo Horizonte (MG), *data e hora do sistema*.

**MÁRIO DE PAULA FRANCO JÚNIOR**

**JUIZ FEDERAL**

