

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

Nota Técnica nº 015/2017/CTOS-CIF

Assunto: Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados – parâmetros mínimos para implementação e relação com o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial

I. Histórico

A presente Nota tem como objetivo apresentar a discussão relativa aos parâmetros mínimos para a implementação do Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados (PIM) no que se refere aos danos gerais, bem como sua relação com o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial.

Em 12/06/2017, a Fundação Renova enviou ao Comitê Interfederativo (CIF) e à Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial (CTOS) pedido de dilação de prazo para a implementação do PIM para danos gerais. O pedido foi discutido na reunião seguinte da CTOS, a 12ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 12 e 13/07/17. Na ocasião, a Fundação informou que, no que se refere ao PIM, contava com uma equipe de 604 pessoas em 30 escritórios e já havia realizado atendimento a 180 mil pessoas, com pagamentos na ordem de R\$ 77,4 milhões (danos por desabastecimento de água e antecipação por danos gerais). No que se refere à indenização por desabastecimento de água, 163,4 mil pessoas haviam aceitado a proposta de indenização, com 70,6 mil pessoas já recebendo o pagamento no valor correspondente de R\$ 69,4 milhões. No que tange às antecipações indenizatórias por danos gerais, seguem os dados apresentados pela Fundação na Tabela abaixo.

Tabela 1 – Antecipação de indenizações por danos gerais.

Grupos	Qtade de Atendimentos	Antecipações	Valores Antecipados
Deslocamento físico e perda de bens	351	351	R\$ 6.900.000,00
Vítimas fatais	19	19	R\$ 1.900.000,00
Areeiros	17	16	R\$ 2.020.000,00
Pesca	233	110	R\$ 1.125.900,00
Turismo	44	44	R\$ 570.000,00
Totais	664	540	R\$ 12.515.900,00

Fonte: Fundação Renova. Apresentação na 12ª Reunião CTOS, julho de 2017.

Como justificativa para a solicitação de dilação de prazo para o PIM, a Fundação Renova alegou a dificuldade dos impactados de comprovarem ofício, renda, local de residência, registro de pescador, dentre outros. Além disso, alegou que grande parte dos impactados exercem atividades informais e que, com o avanço do Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados, verificou-se ser o processo de indenização mais complexo do que anteriormente vislumbrado.

Importa mencionar que no TTAC, cláusula 38, o Programa de Negociação Coordenada deveria ser concluído no prazo máximo de 12 meses da assinatura do Acordo, devendo o pagamento das indenizações ser efetuado em até 3 meses da conclusão da negociação. Conforme a Deliberação CIF nº 32, de 01/11/2016, com fundamentação na Nota Técnica nº

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

006/2016/CTOS/CIF, o prazo para negociação foi prorrogado de 02/03/2017 para 29/06/2017 e o prazo para pagamento foi estendido de 02/03/2017 para 28/07/2017.

A Fundação solicitou nova dilação do término das negociações do PIM para 28/12/2017 no caso de indenização por desabastecimento de água e de 30/03/2018 no caso de indenização por dano geral - referente à primeira campanha do Cadastro Integrado - e 31/10/2018 nos casos da segunda campanha do Cadastro Integrado. Considerou, para cada data, um prazo de 90 (noventa) dias do fechamento das negociações para a conclusão do pagamento das indenizações.

Os membros da CTOS se posicionaram afirmando não ser razoável uma nova extensão tão longa de prazos e, para submeter ao CIF novo pedido de extensão do PIM, a Fundação Renova deveria apresentar um planejamento completo do Programa, contemplando, entre outros aspectos, universo de pessoas a serem indenizadas, etapas, categorias de trabalhadores impactados, cronograma, metas intermediárias e ações para intensificação do processo. O objetivo da solicitação desse planejamento foi que a Fundação fundamentasse a necessidade de prorrogação, bem como oferecesse elementos para o monitoramento mais próximo pela CTOS, evitando possível pedido de nova prorrogação no futuro.

Na referida reunião da CTOS, representante da Ernest Young destacou a previsão no TTAC de validação dos parâmetros do PIM pelo CIF, no que houve questionamento de representante da Renova a respeito dessa validação. Tal fato ensejou a necessidade de maior discussão sobre o assunto com a presidência do CIF e da Renova.

Com a preocupação acerca da repercussão de uma nova dilação de prazo para o pagamento das indenizações e o impacto disso para os atingidos, além do necessário alinhamento do papel de validação pelo CIF, encaminhou-se por realizar reunião na Casa Civil/Presidência da República com a presidência do Comitê Interfederativo e da Fundação Renova. Participaram dessa reunião na Casa Civil a presidente do CIF, o presidente da Fundação Renova, e equipes do Ibama, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Defensoria Pública da União (DPU) e da Advocacia Geral da União (AGU). Na oportunidade, houve consenso de que todos os programas elaborados pela Fundação Renova precisam ser validados pelo CIF antes de serem executados, conforme previsão do TTAC. Desse modo, precisaria a Fundação apresentar os parâmetros do PIM na CTOS para posterior encaminhamento e validação pelo CIF. Portanto, a Renova passou a encaminhar à CTOS documentos com maior detalhamento da metodologia de negociação e indenizações.

II. Políticas indenizatórias propostas pela Fundação Renova

Na reunião seguinte da CTOS (13ª reunião), ocorrida em 08/08/2017, houve discussão sobre a proposta da Fundação de estabelecer políticas indenizatórias para algumas categorias: areiros, setores de turismo e pesca.

As políticas indenizatórias são metodologias que não estavam inicialmente previstas no Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados e, segundo a Renova, foram sendo percebidas como necessárias na medida em que o processo indenizatório foi iniciado. De acordo com o relatado, estas políticas não substituiriam a tríade de documentos mestres do programa (protocolo de elegibilidade, matriz de danos e protocolo de documentos comprobatórios), mas a complementar. O motivo que levou à necessidade da criação dessas políticas se deve ao alto grau de informalidade nos diversos setores impactados e à grande dificuldade de comprovação documental por parte daquelas pessoas.

A Renova destacou que a maioria dos impactados cadastrados se encaixava nas condições do parágrafo segundo da cláusula 21 do TTAC. Esse trecho estabelece que a Fundação

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

acate declaração dos impactados nas situações em que não possuam os documentos comprobatórios.

As políticas indenizatórias propostas referem-se a três componentes estabelecidos para indenização dos impactados: *danos morais, danos materiais e lucro cessante*. Tendo em vista a existência de parâmetros já construídos para indenização dos danos materiais e morais através da Matriz de Danos, as políticas indenizatórias apresentadas trouxeram, destacadamente, novos indicativos para o pagamento do lucro cessante.

No que se refere ao pagamento do lucro cessante passado desde a ocorrência do evento, a proposta da Renova pressupõe o desconto do valor do auxílio financeiro emergencial nos valores de lucro cessante devido. Além disso, apresenta a alternativa aos impactados de anteciparem o lucro cessante futuro com horizonte de 5 anos, a contar do início do recebimento do auxílio financeiro. Essa opção ensejaria a interrupção do auxílio mesmo sem a retomada das atividades produtivas ou econômicas pelo impactado, ou na hipótese de inviabilidade, até que sejam estabelecidas condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior; impossibilidade de antecipação. Frente às propostas, os membros da CTOS se posicionaram contrários à proposição de desconto do auxílio financeiro no lucro cessante passado por entenderem que a natureza e finalidade dos Programas de Auxílio Financeiro e de Indenização são distintas. Igualmente, se posicionaram contrários à possibilidade de interrupção do auxílio com o adiantamento do lucro cessante, tendo em vista novamente a natureza distinta dos programas e, igualmente, a cláusula expressa no TTAC, conforme a seguir.

CLÁUSULA 140: O pagamento (do Auxílio) deverá ser efetuado até que sejam estabelecidas 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.

Sobre a proposta, membros da CTOS representantes de municípios e estados alegam ser provável o não entendimento pela população das propostas da Fundação para a indenização e, com isso, algumas pessoas poderiam vir a fechar acordos sem a clareza da cessação do auxílio financeiro emergencial. Há preocupação de parte dos impactados quanto à interrupção do auxílio financeiro.

A Fundação Renova discordou das argumentações contrárias da CTOS a suas proposições, alegando que a discussão do lucro cessante tem caráter eminentemente jurídico, o que suscitou impasses na discussão e a não aprovação da proposta.

Diante dessas questões e do impasse existente, a CTOS considerou ser necessário ouvir setores jurídicos do governo federal. Assim, em 11/09/2017, sob a coordenação da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil/Presidência da República, reuniram-se representantes da Subchefia para Assuntos Jurídicos/Casa Civil/PR; da Secretaria-Executiva e Consultoria Jurídica do MDS, da Coordenação da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial; da Secretaria de Aquicultura e Pesca/MDIC, da Procuradoria do Ibama, da Secretaria-Executiva do Comitê Interfederativo, da Consultoria Jurídica do MMA, da AGU (Departamento de Patrimônio e Probidade da Procuradoria-Geral da União e Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal) e da Defensoria Pública da União. A ata da reunião segue anexa a essa Nota técnica.

A reunião teve como objetivo discutir a natureza jurídica do Auxílio Financeiro Emergencial; a natureza jurídica do conceito de lucro cessante utilizado no processo de indenização dos impactados; e a possibilidade de se prever indenização por danos morais à pessoa jurídica. Mais especificamente, buscou-se avaliar se: a) o pagamento da indenização relativa ao lucro cessante dos impactados, em razão do desastre, deve descontar ou não os valores já recebidos a título de auxílio emergencial; b) o pagamento das indenizações aos

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

impactados – calculadas conforme um horizonte temporal de 5 anos – poderia fazer ou não cessar o pagamento do auxílio emergencial aos impactados.

Inicialmente, representante da Advocacia-Geral da União (AGU), que participou da elaboração do TTAC, esclareceu que a definição do Auxílio Financeiro Emergencial teve como parâmetro a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inclusive para se estabelecer o valor do Auxílio. Afirmou que o pagamento único da indenização com a projeção do lucro cessante por 5 anos não é possível porque contraria os mecanismos previstos no TTAC. Um dos objetivos do estabelecimento do prazo máximo inicial do Auxílio Financeiro Emergencial pelo período de 5 anos é compelir a Fundação Renova e as empresas a adotarem as medidas para a recuperação ambiental e implementação dos programas econômico-sociais.

Representante da DPU afirmou que, embora os parâmetros indenizatórios ainda não tenham sido aprovados pelo CIF, já tomou conhecimento de alguns casos em que impactados foram indenizados e tiveram que devolver o cartão do Auxílio Emergencial. Destacou não ser possível projetar e pagar lucro cessante futuro, pois não há nenhum estudo que comprove, por exemplo, que o Rio Doce ou o mar estarão recuperados em 5 anos para a retomada das atividades produtivas dos pescadores.

Nessa reunião dos setores jurídicos, houve consenso entre os presentes de que o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial e o Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados são programas de natureza e finalidades distintas e que o Auxílio Financeiro deve ser pago sem prejuízo da indenização. O Programa de Auxílio é de natureza de subsistência e assistencial.

Outra questão abordada refere-se ao expresso no TTAC que dispõe ser facultativa a adesão ao Programa de Indenização pelos impactados, não havendo essa previsão em relação ao Auxílio Emergencial, o que reforça o caráter distinto dos programas. Outro argumento que reforça a distinção entre os dois é que não há cláusula expressa no TTAC dispondo a possibilidade de o valor do Auxílio Financeiro ser abatido da indenização. Foi igualmente levantada a questão da topografia, ou seja, os programas de Auxílio Financeiro e de Indenização são tratados em cláusulas separadas no Acordo.

Para o referido grupo, o argumento da Fundação Renova de que, ao pagar a indenização teria que ser descontado o Auxílio Emergencial de modo a não configurar enriquecimento ilícito dos impactados, não se sustenta juridicamente. Nesse sentido, não há que se devolver o cartão do Auxílio quando de assinatura de acordo de indenização, com exceção dos casos de comprovação de cessação do dano e retorno de atividade econômica.

Entendeu-se igualmente de forma unânime que, além de ser distinto e não deduzível do lucro cessante, o auxílio emergencial não pode ser interrompido em razão de adiantamento de indenização de lucro cessante, dado que a cláusula 137 do TTAC informa claramente que esse programa deve ser mantido *“até o reestabelecimento das condições para a retomada das atividades produtivas ou econômicas”* ou, alternativamente, conforme a cláusula 140, *“até que sejam reestabelecidas as condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior, nos termos do programa”*.

Outra questão acerca da qual houve convergência é que, como para a maioria dos casos o dano ainda não cessou, não se pode projetar o valor do lucro cessante para meses futuros, pois não se pode antecipar o valor do dano que ainda está acontecendo. O pagamento do lucro cessante futuro é, portanto, inviável. O lucro cessante passado, todavia, pode ser pago, desde que isso não prejudique a possibilidade de o impacto receber lucros cessantes ainda vindouros no futuro. Para tanto, os presentes alertaram ser necessário que o termo de quitação a ser assinado pelo impactado quando do hipotético pagamento das indenizações (lucro cessante passado, dano material e dano moral) deixe evidente ser aquela quitação parcial,

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

correspondente à natureza do dano, havendo possibilidade de novos lucros cessantes se apresentarem, caso o impactado não possa retomar a atividade profissional.

Em suma, o entendimento foi de que a Fundação Renova não pode: deduzir o valor já recebido de auxílio financeiro emergencial da indenização por lucro cessante; solicitar na negociação da indenização a devolução do cartão do auxílio; ou negociar o valor do lucro cessante por 5 anos. Essas propostas exigiriam alteração no TTAC, e a Fundação Renova não tem mandato para tanto.

Representante da DPU chegou a afirmar a necessidade de o CIF exigir a devolução aos impactados dos cartões de Auxílio Financeiro Emergencial já recolhidos pela Renova, quando fechada proposta de indenização. Já se tem ciência de 6 ou 7 casos nessa situação.

O Coordenador da CTOS afirmou que a Fundação Renova alega estar sofrendo pressão dos impactados para pagamento da indenização e que é importante se definir como calcular o lucro cessante da indenização cujo dano ainda se encontra em curso.

Quanto à possibilidade de se prever indenização por danos morais à pessoa jurídica, os presentes entendem que se trata de tema polêmico, de modo que não se chegou a uma conclusão satisfatória na reunião.

Dando prosseguimento às discussões relacionadas ao assunto, na reunião extraordinária do CIF, em 14/09/2017, a CTOS relatou o impasse entre o entendimento da Câmara (referendada pelo entendimento de setores jurídicos) e da Fundação Renova, além do resultado da reunião jurídica. A partir das conclusões de membros da CTOS e dos participantes da reunião jurídica, o Coordenador da CTOS, Marco Garbelotti, reafirmou entendimento de que o pagamento do Auxílio Financeiro Emergencial deve ser mantido até a cessação completa dos danos e que não há possibilidade de sua antecipação, conforme expresso na cláusula 140 do TTAC. Por outro lado, reafirmou que, para os impactados que fazem jus e ainda não estão recebendo o Auxílio, devem recebê-lo de imediato, inclusive com o pagamento dos valores retroativos.

No que concerne ao Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados, tendo em vista não haver acordo entre a CTOS e a Renova sobre a proposta apresentada, o Coordenador defendeu uma proposta alternativa, na qual o CIF autorizaria a Renova a proceder a um “fatiamento” da indenização com o pagamento em separado dos seus componentes (danos materiais, danos morais e lucro cessante). Desse modo, seria viável o pagamento imediato dos danos morais e dos danos materiais, conforme Protocolo de Elegibilidade dos Impactados e Matriz de Danos – Deliberação CIF nº 34/2016, com quitação parcial, correspondente à natureza do dano, pelos impactados. O componente de indenização relacionado ao lucro cessante seria, portanto, objeto de maior debate na CTOS, visando melhores definições e não prejuízo aos impactados. Foi deliberado, nessa reunião do CIF, que a Fundação seria oficiada de que deveria suspender as negociações com os impactados até a próxima reunião do CIF.

Em reunião da CTOS realizada em 19/09/2017 com a presença da Fundação Renova, relataram-se as conclusões da reunião jurídica e se defendeu o mesmo raciocínio apresentado na reunião do CIF. A CTOS reafirmou a independência e finalidades distintas do Programa de Auxílio Financeiro e do PIM. Não foi superado o impasse de entendimento entre a CTOS e a Fundação Renova quanto à natureza do lucro cessante e ficou acordada proposta de deliberação sobre o pagamento das indenizações por danos morais e materiais e a continuidade das tratativas e definições sobre a indenização por lucro cessante.

Cabe mencionar um importante aspecto destacado pelos membros da CTOS no decorrer dessa discussão, qual seja: necessária assistência jurídica gratuita aos impactados que a

CÂMARA TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO EMERGENCIAL – CTOS

Fundação deve promover no âmbito do Programa de Negociação Coordenada (cláusula 37, TTAC). Não há, ainda, previsão clara de como ocorrerá essa assistência jurídica.

Ressalta-se que não foi possível chegar a um consenso no âmbito da CTOS sobre a proposição da Fundação Renova de dilação de prazo, pois ainda não se chegou a uma definição final dos parâmetros mínimos e metodologia do Programa de Indenização.

III. Conclusões e posicionamento da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Financeiro Emergencial

Diante do exposto, os membros da CTOS chegaram às seguintes conclusões:

a) Sobre o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial

Reforço a premissas do Auxílio Financeiro Emergencial: pagável a quem é elegível; programa independente do PIM; caráter periódico e de subsistência; manutenção até a retomada das atividades produtivas e econômicas do impactado ou, na hipótese de inviabilidade, até que sejam estabelecidas condições para nova atividade produtiva em substituição à anterior; impossibilidade de antecipação.

b) Sobre o Programa de Ressarcimento e de Indenização dos Impactados

- Necessária negociação e pagamento imediatos dos componentes de indenização: danos morais e danos materiais, com quitação parcial pelos impactados, correspondente à natureza do dano;

- Necessário aprofundamento das discussões do componente lucro cessante (passado e futuro) da indenização, no âmbito da CTOS, para posterior validação desse parâmetro pelo CIF, tendo em vista a discordância da Câmara Técnica acerca da proposta da Fundação Renova, que pressupõe deduzir o auxílio financeiro emergencial do lucro cessante passado e antecipar lucro cessante futuro, ainda que sem a cessação do dano, com alternativa de interrupção do auxílio financeiro a impactados que não retomaram as atividades econômicas ou produtivas.

Cabe destacar que as conclusões dos membros da CTOS resguardam disposições expressas no Acordo assinado pelas empresas Vale, BHP, Samarco, a União e os Estados e que a flexibilização das regras enfraqueceria o TTAC.

IV. Anexos

- Proposta Programa de Indenização Mediada. Políticas Indenizatórias. Fundação Renova, setembro de 2017.

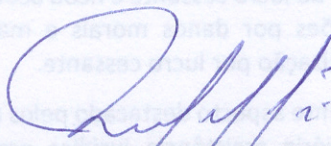
- Ata de reunião Acordo de Mariana - Programas de Indenização Mediada e de Auxílio Financeiro Emergencial – aspectos jurídicos. 11/09/2017.

- Posicionamento jurídico PIM. Fundação Renova, sem data e sem assinatura.

- Nota Técnica nº 02/2017 do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD), 21/09/2017.

- Resumo esquemático apresentado na Reunião Extraordinária do CIF em 14/09/2017.

Brasília, 21 de setembro de 2017.



MARCO GARBELOTTI

Coordenador da Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial