

A natureza jurídica do auxílio financeiro emergencial Caso Samarco

1

The legal nature of emergency financial aid Samarco Case

Emily Mezadri PinheiroUniversidade Federal do Estado do Espírito Santo <https://orcid.org/0000-0002-6072-9325><http://lattes.cnpq.br/1561919264712488>

milymezadri@hotmail.com

Felipe Pereira da SilvaUniversidade Federal do Estado do Espírito Santo <https://orcid.org/0009-0008-0912-7266><https://lattes.cnpq.br/8442982831135176>

felipe@vmn.adv.br

Prof. Dr. Tiago Cação Vinhas

Faculdade de Ensino Superior de Linhares

Linhares/Espírito Santo, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-0894-4092><http://lattes.cnpq.br/5661106353237640>

tiago@vmn.adv.br



Resumo

Este artigo se propõe a dissertar sobre a natureza jurídica do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) – programa assistencial criado após o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais – que poderia influenciar o montante indenizatório final pago às vítimas do “Caso Samarco”. Para tanto, serão apresentadas as discussões e as hipóteses indicadas para classificação do AFE: lucros cessantes, alimentos indenizatórios e medida extraordinária fundamentada no princípio do poluidor-pagador. Nesse sentido, foi realizada pesquisa bibliográfica e coleta de documentos e de jurisprudência, com posterior aplicação do método qualitativo na análise dos resultados. Em conclusão, inferiu-se que o AFE é fundamentado no princípio poluidor-pagador, impossibilitando a compensação dos valores a serem pagos pela Samarco Mineração S.A.

Palavras-Chave: Auxílio financeiro emergencial; Caso Samarco; Desastre ambiental; Natureza jurídica. TTAC.

Abstract

This article aims to discuss the legal nature of the Emergency Financial Aid (AFE) – an assistance program created after the Fundão dam rupture, in Mariana, Minas Gerais – which may influence the final indemnity amount paid to the victims of the "Samarco Case". Therefore, the discussions and hypotheses indicated for the classification of the AFE will be presented: lost profits, compensatory support and extraordinary measure based on the polluter-pays principle. In this sense, a bibliographical research and collection of documents and jurisprudence were carried out, with subsequent application of the qualitative method in the analysis of the results. In conclusion, it was possible to infer that the AFE is based on the polluter-pays principle, making it impossible to compensate the amounts to be paid by Samarco Mineração S.A.

Keywords: Emergency Financial Aid; Samarco Case; Environmental disaster; Legal Nature; TTAC.

1. Introdução

No ano de 2015 a população brasileira foi surpreendida com o rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da empresa Samarco Mineração S.A., localizada no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais. Essa tragédia, conhecida como o maior desastre ambiental do Brasil¹, ocasionou a morte de 19 pessoas e liberou mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílicas (Ministério Público Federal, [s.d.]).

Em decorrência desse evento, os órgãos públicos e o agente responsável pelo dano ambiental se mobilizaram e celebraram um acordo extrajudicial para reparação dos danos: o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC).

Dentre as principais medidas previstas nesse termo (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016), destaca-se a criação da Fundação Renova, órgão responsável pela execução do Programa do Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), que objetiva atender financeiramente a população impactada²

¹ Em Laudo Técnico Preliminar apresentado no ano de 2015 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO), e Coordenação Geral de Emergências Ambientais (CGEMA), constatou-se que o desastre do rompimento da barragem de Fundão pode ser caracterizado como “Desastre de Nível IV”, ou “desastre de muito grande porte”, quanto à sua intensidade e “súbito”, quanto à evolução (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Diretoria de Proteção Ambiental; Coordenação Geral de Emergências Ambientais, 2015).

² Considerando a importância da verba disponibilizada pelo programa do AFE, em 2017 o Comitê Interfederativo informou que o AFE teria caráter assistencial, não indenizatório, como era o caso das demais verbas devidas aos atingidos, mediante divulgação das deliberações de nº 111 e 119.

Em 2018, porém, a empresa Samarco Mineração S.A. ajuizou ação judicial para que o AFE fosse reconhecido como lucros cessantes (Brasil, 2018). Isso permitiria que todos os valores pagos aos atingidos por meio do AFE fossem descontados do montante final dos lucros cessantes que ainda seriam pagos pelo Programa de Indenização Mediada (PIM).

Em suma, naturalmente, a depender da natureza jurídica do AFE, o montante indenizatório final pago às vítimas poderia mudar sobremaneira.

Nesse contexto, este artigo pretende analisar a natureza jurídica do AFE, averiguando a possibilidade ou não de dedução das verbas pagas pelo programa do AFE da futura indenização por lucros cessantes, bem como os entendimentos dos Tribunais.

2. O auxílio financeiro emergencial: aspectos relevantes

O “caso Samarco” gerou consequências sociais, econômicas e ambientais de grandes proporções que, inclusive, estão pendentes de reparação até dias atuais.

E foi por conta disso que a empresa poluidora assumiu sua responsabilidade ao assinar o TTAC no ano de 2016, juntamente com a União, e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O TTAC determinava como dever da Fundação Renova³ o desenvolvimento do programa do AFE voltado para a população impactada, mediante comprovação de alteração de renda mensal em razão do desastre (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016).

De tal forma, esse programa prevê o pagamento de um salário-mínimo às vítimas, com acréscimo de 20% por dependente declarado, além da oferta de cesta básica ao indivíduo sujeitado aos impactos dessa fatalidade (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016).

³ A Fundação RENOVA foi constituída no TTAC para gerir e executar as medidas socioambientais e econômicas ali estabelecidas.

Com isso, e em acordo à nota técnica exaurada pela Fundação Getúlio Vargas em 2020, o AFE, programa socioeconômico, seria uma resposta emergencial aos impactados, não sendo espécie de indenização ou ressarcimento (Fundação Getúlio Vargas, 2020).

Pode-se afirmar, portanto, que o programa do AFE:

[...] se insere, especialmente, no contexto das fases de (i) resposta, que busca proporcionar ações emergenciais e assistenciais após a ocorrência do desastre, objetivando alcançar uma situação de estabilidade pós desastre e; (ii) recuperação, voltada à restauração ou melhoria dos meios de subsistência, saúde, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de uma comunidade afetada por um desastre (Fundação Getúlio Vargas, 2020, p. 22).

Em resumo, o AFE propõe ser, além de um auxílio imediato aos atingidos, uma garantia financeira duradoura que proporcione o retorno ao *status quo ante* destes.

Outra medida adotada pelo TTAC foi a criação do Comitê Interfederativo (CIF), reconhecida como uma espécie de instância superior e administrativa, responsável pelo monitoramento das ações desenvolvidas pela Fundação Renova, dentre as quais cita-se o programa do AFE (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016).

Em cumprimento de suas funções, no ano de 2017 o CIF emanou duas decisões administrativas quanto à execução do AFE. A primeira delas, a deliberação nº 111, determinava que o AFE possui caráter assistencial e temporário (Comitê Interfederativo, 2017a), e a deliberação nº 119 complementa esse entendimento ao afirmar que os valores mensais pagos aos impactados não poderiam ser descontados ou compensados da indenização paga pelo Programa de Ressarcimento e de Indenização aos Impactados (PIM), que incluía o pagamento de lucros cessantes (Comitê Interfederativo, 2017b).

Por estar insatisfeita com essas deliberações, no ano de 2018 a empresa Samarco Mineração S.A. ajuizou ação de Incidente de Divergência de Interpretação do Cumprimento do TTAC e TAC Governança, pleiteando a compensação dos valores pagos mensalmente pelo programa do AFE da parcela dos lucros cessantes previsto no PIM, afirmando que ambas as verbas – AFE e lucros cessantes – têm a mesma natureza jurídica (Brasil, 2018).

Desta forma, o pagamento dos dois valores ocasionaria espécie de enriquecimento sem causa aos impactados, com violação ao princípio do *bis in idem*.

Contrariando o alegado pela Samarco, os demandados, em especial o Ministério Público Federal (MPF), argumentaram que os valores pagos pelo programa do AFE não teriam natureza jurídica de lucros cessantes, mas sim a do artigo 950 do Código Civil de 2002, que prevê a indenização para garantia de preservação da forma de vida anterior do indivíduo atingido (Ministério Público Federal, 2019).

Outra fundamentação apresentada pelo Ministério Público Federal para a caracterização do AFE foi a adoção do princípio poluidor-pagador, o que justificaria a adoção de medidas extraordinárias a título de responsabilização da empresa culpada (Ministério Público Federal, 2019).

Concluíram os demandados, então, que a natureza do AFE é,

[...] portanto, clara: trata-se de uma responsabilidade da empresa, assumida consensualmente, firmada em decisões judiciais já estáveis, com respaldo no princípio do poluidor pagador (art. 225, CF/88) e garantida a partir da noção de responsabilidade civil socioambiental pelo desastre, assim como, no próprio direito civil (art. 950 e 951, CC) (Ministério Público Federal, 2019, p. 29-30).

Essa discussão perdurou até o ano de 2022, quando finalmente o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu o caráter assistencialista do AFE. Isso, no entanto, será abordado com mais clareza nos tópicos posteriores.

Considerando, portanto, que a demanda ajuizada pela Samarco busca discutir a natureza jurídica do Auxílio Financeiro Emergencial, passa-se a apresentação do conceito dos lucros cessantes, natureza jurídica indicada pela empresa poluidora, e dos alimentos indenizatórios, perpassando pela aplicabilidade do princípio do poluidor-pagador, uma vez que ambos os argumentos jurídicos foram utilizados pelo Ministério Público Federal.

3. A natureza jurídica do auxílio financeiro emergencial: lucros cessantes, alimentos indenizatórios e aplicabilidade do princípio poluidor-pagador

Após a demonstração dos argumentos sustentados pelos envolvidos, passa-se à análise e explanação dos institutos mencionados como a natureza jurídica do AFE, quais sejam: lucros cessantes; indenização prevista no artigo 950 do Código Civil e aplicação do princípio do poluidor-pagador.

No direito romano a indenização civil era devida em caso de perda ou redução do patrimônio da vítima. A reparação poderia ser composta pelos *damnum emergens* ou *lucrum cessans*, também reconhecido como *utilitas intercepta, causa rei*, hoje traduzidos para danos emergentes ou lucros cessantes. Assim, valorizava-se apenas a indenização por perda material, não havendo de se falar em responsabilidade por danos morais (Nader, 2016).

O instituto dos lucros cessantes encontra-se também previsto em legislações estrangeiras.

O artigo 1.149 do *Code Napoleón*, por exemplo, prevê que os danos a serem resarcidos ao atingido compreendem o montante do prejuízo sofrido (danos emergentes) ou de que foi privado (lucros cessantes) (*Code Napoleón*, 1804).

Na Alemanha, o Código Civil Alemão (BGB), por meio da seção nº 252, determina que os danos a serem compensados também incluem os lucros cessantes, compreendendo estes os valores que, em circunstâncias normais, a vítima teria adquirido, isto é: caso o responsável pelo dano tivesse tomado as devidas precauções para evitar esse prejuízo (*German civil code*, 2002).

O Decreto nº 8.327, de 16 de outubro de 2014, o qual promulga a Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias (Uncintral), firmada em 1980, dispõe, em seu artigo 74, acerca das perdas e danos, como se segue:

As perdas e danos decorrentes de violação do contrato por uma das partes consistirão no valor equivalente ao prejuízo sofrido, inclusive lucros cessantes, sofrido pela outra parte em consequência do descumprimento. Esta indenização não pode exceder à perda que a

parte inadimplente tinha ou devesse ter previsto no momento da conclusão do contrato, levando em conta os fatos dos quais tinha ou devesse ter tido conhecimento naquele momento, como consequência possível do descumprimento do contrato (Brasil, 2014, on-line).

Infere-se a inexistência de conceituação objetiva dos lucros cessantes, tendo o legislador apenas disposto que se refere à perda ocasionada à vítima por circunstância da qual o culpado deveria ter conhecimento.

Para mais, o direito civil norte americano prevê, a título de indenização, a categoria de *special damages*, na qual estão inclusas os danos emergentes e lucros cessantes (Souza, [s.d.]).

Voltando ao Direito Civil Brasileiro, verifica-se que houve a adoção, principalmente, de institutos romanos na legislação atual.

Na legislação nacional, como se sabe, o dever de indenizar depende, via de regra, da averiguação dos requisitos expressos no artigo 186 do Código Civil, de modo a caracterizar a responsabilidade civil extracontratual ou *aquiliana*, quais sejam: ação ou omissão voluntária, isto é, conduta culposa do agente; dano, verificado pela violação a direito de terceiro; e nexo causal. Caso essa responsabilidade seja objetiva, como no caso do artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, no entanto, o requisito da culpa é desnecessário.

Neste contexto, em consequência da averiguação dos requisitos supramencionados, o artigo 402 do Código Civil estabelece que as perdas e danos devidas ao credor deverão abranger, além do que o indivíduo efetivamente perdeu, o que ele também deixou de lucrar em decorrência do evento danoso (Tartuce, 2018).

O dano patrimonial refere-se a lesão ao patrimônio físico da vítima. Assim, a reparação do dano, mediante aplicação do artigo 402, objetiva o retorno ao *status quo ante* do indivíduo atingido pela conduta danosa.

Quanto aos lucros cessantes, estes “[...] correspondem ao acréscimo patrimonial concedido ao ofendido, se a obrigação contratual ou legal não fosse objeto de descumprimento” (Farias, 2017, p. 601). Esses lucros abordam, de tal modo, danos futuros

passíveis de verificação. Não é indenizado, pelo Direito Civil Brasileiro, portanto, o dano meramente hipotético.

Para a averiguação dos danos negativos, deve ser aplicada a teoria da diferença, sendo ela descrita como a avaliação das circunstâncias atuais do afetado, bem como a análise da situação no qual a vítima se encontraria se o dano não houvesse ocorrido, observando-se o valor que obteria por meio do bem sucumbido (Fichtner, 2016).

O instituto dos lucros cessantes foi, dessa forma, aplicado corriqueiramente nas indenizações judiciais e extrajudiciais pagas pela empresa responsável pelo evento anteriormente mencionado.

As modificações nas circunstâncias dos atingidos pelo desastre ambiental foram verificadas nos efeitos causados às atividades pesqueiras, turísticas, hoteleiras, agrícolas e demais profissões que se tornaram impossibilitadas com a lama de rejeitos ou destruições ocasionadas direta e indiretamente pela empresa poluidora⁴.

Conclui-se, portanto, que os danos negativos, comumente reconhecidos como lucros cessantes, instituto jurídico de origens remotas, tem aplicação ao “caso Samarco”, acarretando a consequente indenização às vítimas pelas vantagens financeiras frustradas pelo rompimento da barragem e avanço da lama de rejeitos de minério.

Após a conceituação dos lucros cessantes, natureza jurídica indicada pela Samarco a título de AFE, faz-se necessário analisar a indenização nos termos do artigo 950 do Código Civil, que é a forma indicada pelo MPF para fundamentação do AFE:

Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até o fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu (Brasil, 2002, on-line).

⁴ A título exemplificativo, em notícia disponibilizada pelo site G1, Globo, foi verificado, por meio de pesquisas realizadas por pesquisadores da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que a foz do Rio Doce ainda se encontra contaminada, podendo gerar acumulação de metais no corpo humano em hipótese de ingestão da água ou peixes. Desta forma, algumas cidades banhadas pelo Rio Doce ainda instituem a proibição de pesca. (Dias, 2021).

Para mais, o artigo 951 amplia a aplicabilidade do referido instituto ao dispor que

Art. 951. O disposto nos arts. 948, 949 e 950 aplica-se ainda no caso de indenização devida por aquele que, no exercício de atividade profissional, por negligência, imprudência ou imperícia, causar a morte do paciente, agravar-lhe o mal, causar-lhe lesão, ou inabilitá-lo para o trabalho (Brasil, 2002, on-line).

Esses dispositivos são aplicados, nesse contexto, em hipótese de depreciação ou incapacidade laboral parcial ou total da vítima, sendo imposto ao responsável o pagamento de alimentos vitalícios (De Godoy, 2018).

Diferentemente do instituto dos lucros cessantes, os alimentos visam custear o trabalho que não pode ser mais exercido pela vítima, enquanto os lucros repõem o que o indivíduo deixou de lucrar no período de incapacidade.

Essa indenização, portanto,

[...] visa suprir a perda causada pela sequela, perda essa que não pode ser medida apenas economicamente – redução dos ganhos da vítima. [...] O que deve ser indenizado é o dano, a lesão, a incapacidade. [...] O que se tem em mira, repita-se, é a diminuição da potencialidade produtiva. Lesões irreversíveis afetam diretamente a colação da vítima no mercado de trabalho, além de lhe exigir maior esforço físico e mental no exercício de suas tarefas habituais (Cavalieri Filho, 2012, p. 132-133).

Ou seja, a princípio, no entendimento de Sergio Cavalieri Filho, o pensionamento por ato ilícito nos termos dos artigos 950 e 951 depende de defeito físico, como a perda de um membro do corpo, que ocasione a impossibilidade do exercício da atividade laboral que a vítima exercia anteriormente.

No que diz respeito aos alimentos, o Código Civil prevê que, em regra, a pensão alimentícia deverá abranger o sustento, a cura, o vestuário e a casa, além da educação, caso o alimentado seja menor impúbere (Brasil, 2002).

Quanto aos alimentos dispostos nos artigos 950 e 951, pode-se inferir que eles são classificados como necessários, pois buscam garantir a subsistência do credor, sem

objetivar, primordialmente, a manutenção da qualidade de vida anterior do alimentando (Pereira, 2017).

Os alimentos expressos nos dispositivos acima mencionados ainda podem ser classificados como resarcitórios ou indenizatórios, pois objetivam a indenização de um indivíduo por um ato ilícito que lhe ocasione incapacidade laboral (Pereira, 2017).

Desta maneira, caso sejam verificados o dano, conduta e nexo causal, resta comprovado o dever de indenizar do agente, e, consequentemente, a incumbência dos alimentos resarcitórios.

Este instituto jurídico, consistente em alimentos indenizatórios em decorrência de ato ilícito, para mais, encontra semelhanças com as legislações de outros países.

O artigo 843 do Código Civil Alemão (BGB) estipula a indenização por alimentos no caso de redução ou eliminação da capacidade de ganho financeiro do lesado devido a dano ocasionado ao seu corpo ou à sua saúde (*German civil code*, 2002).

Em contrapartida, o Código Civil Federal Mexicano não prevê expressamente o pagamento de prestação alimentícia em caráter indenizatório, mas seu artigo 1.915 determina ser devido a reparação do dano em parcelas, se assim as partes pactuarem, em caso de incapacidade total ou permanente do lesado (Código Civil Federal, 1928).

Em resumo, os alimentos indenizatórios ou resarcitórios não são uma inovação legislativa do Código Civil Brasileiro, tendo replicado, em sua totalidade, legislações internacionais.

No que tange à aplicabilidade dos alimentos indenizatórios pela jurisprudência, deve ser considerado que os julgados que fixam pensão alimentícia em virtude do desastre ambiental originado pelo rompimento da barragem de Fundão não possuem qualquer fundamentação nos artigos 950 e 951 do Código Civil⁵.

Tendo sido explicada a tese pela qual a indenização consistiria em alimentos resarcitórios, cabe apresentar, por fim, o princípio do poluidor-pagador, também utilizado pelo MPF à título de justificação da natureza jurídica do AFE.

⁵ Em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do estado do Espírito Santo, por exemplo, houve a concessão de pensão alimentícia ao atingido após verificado os requisitos ensejadores da responsabilidade civil, sem fundamentação nos artigos 950 e 951 do Código Civil. (Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, 2018).

O referido princípio tem previsão expressa no art. 4º, VII, Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), segundo o qual o poluidor deve recuperar e indenizar os danos causados ao meio ambiente e a população, seja de forma direta ou indireta (Brasil, 1981). Essa regra geral, inclusive, encontra fundamentação constitucional no artigo 225, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988).

11

O poluidor-pagador foi abordado, também, na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, especialmente em seu princípio nº 16, que determinou que “[...] o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais” (Brasil, 1992).

Em suma, esse princípio determina que ao poluidor (Lúcio, 2018) deve ser transferido o custeio da reparação ambiental e social, sem uma fórmula específica quanto às medidas adotadas. Ao contrário, na reparação do dano ambiental deve ser analisada a particularidade da devastação ao meio ambiente e suas consequências (Lúcio, 2018).

Quanto à responsabilidade do agente poluidor-pagador – que também é fundamentada no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil – esta é classificada como objetiva (Lúcio, 2018).

Assim, para que o agente causador do dano ambiental seja responsabilizado, basta a comprovação de existência de dano patrimonial ou extrapatrimonial – isto é, moral – bem como do nexo causal entre a conduta do poluidor e o dano suportado pela vítima (Coelho, 2012).

Desta forma, resta claro que o princípio do poluidor-pagador é aplicável ao “caso Samarco”, pois encontram-se presentes todos os requisitos dispostos no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, bem como dos conceitos e características estabelecidas pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Apresentadas a conceituação e a análise de aplicabilidade da natureza jurídica indicada pela Samarco (lucros cessantes) e da natureza jurídica indicada pelo Ministério Público Federal (alimentos indenizatórios e medida extraordinária estabelecida pelo princípio do poluidor-pagador), passa-se a análise da natureza jurídica aplicável ao AFE.

4. A natureza jurídica do auxílio financeiro emergencial

O programa de Auxílio Financeiro Emergencial encontra-se disposto na cláusula nº 137 do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta:

12

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 (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, 2016, p. 66).

Em suma, o AFE objetivava auxiliar os atingidos que tiveram sua renda comprometida, devendo ser pago até o retorno das condições para desenvolvimento das atividades lucrativas que foram interrompidas pelo desastre.

Percebe-se, desde já, a inexistência de semelhanças entre o AFE e os alimentos indenizatórios. Afinal, tais alimentos, dispostos nos artigos 950 e 951 do Código Civil, são aplicados em hipótese de consumação de acidente que ocasione defeito físico – como a perda de um membro do corpo – ou problema de saúde à vítima, com consequente incapacidade laboral desta, seja total ou parcial.

Já o AFE não exige a incapacidade para exercício de atividade trabalhista pelo atingido, mas apenas o comprometimento de renda deste por interrupção da atividade produtiva em decorrência do evento, sendo indiferente aos requisitos dos alimentos indenizatórios.

Em contrapartida, mediante análise preliminar, infere-se a semelhança entre a descrição do programa AFE com a indenização por lucros cessantes, pois ambos têm como requisitos principais a comprovação do comprometimento de renda por paralisação da atividade produtiva em decorrência do evento.

Essa semelhança, no entanto, não é suficiente para concluir que o AFE realmente seria uma espécie de lucros cessantes.

À princípio, deve-se considerar que o AFE objetiva fornecer o auxílio mensal ao atingido até o reestabelecimento das condições para o retorno das atividades econômicas, mediante pagamento de uma renda fixa e determinada pelo acordo, não sendo propriamente uma indenização.

Em antítese, os lucros cessantes não visam o auxílio à vítima do ato ilícito, mas efetivamente sua indenização pelos lucros não obtidos.

Esse, aliás, foi o entendimento desenvolvido em pesquisas da Fundação Getúlio Vargas, que concluiu que o AFE se trata de medida extraordinária decorrente da aplicação do princípio do poluidor-pagador, não possuindo natureza indenizatória ou resarcitória, diferentemente dos lucros cessantes (Fundação Getúlio Vargas, 2020).

Essa também é a posição adotada pela Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial (CTOS), tendo ressaltado que o AFE seria espécie de instrumento para proteção social dos impactados. Conclui o órgão, nesse contexto, que "[...] a gênese do PAFE, na sua interface com os demais programas, encontra-se descolada e desarticulada de um processo integrado de reparação de famílias e comunidades" (Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial, 2020, p. 25).

Desta forma, ao contrário dos demais institutos jurídicos aqui mencionados, a responsabilidade do poluidor-pagador pode ser suportada pela imposição de auxílio econômico às vítimas, impelindo ao particular o dever que, em circunstâncias anteriores ao dano ambiental, pertenceriam ao Estado (Lúcio, 2018).

Neste sentido, inclusive, também se manifestou o MPF em sede de agravo de instrumento interposto em desfavor da decisão interlocatória que concedeu a natureza jurídica de lucros cessantes ao AFE, ao dispor que o princípio do poluidor-pagador prevê a reparação indireta dos danos mediante auxílio econômico às vítimas, conforme devidamente aplicado no TTAC (Ministério Público Federal, 2019).

Esse raciocínio foi reiterado em decisão proferida pelo TRF-1 no ano de 2022, em ação diversa da discutida neste trabalho, tendo a desembargadora federal, Daniele Maranhão Costa, afirmado que

[...] o pagamento dos valores a título de AFE, como repetidamente tem sido reconhecido por este Tribunal, não se relaciona com o direito dos atingidos de serem indenizados pelos danos sofridos em decorrência do acidente, que compreendem os danos materiais (danos emergentes e lucros cessantes) e os morais, logo, não pode ser aceita a dedução de tais valores da indenização devida pela adesão ao Novel mediante a inclusão de tais importes no termo de quitação (Brasil, 2022, on-line).

Vale notar, nesse contexto, que o próprio Tribunal responsável pelo julgamento do caráter do AFE concluiu que ele não teria a natureza jurídica de lucros cessantes, mas sim de verba assistencial, com fundamentação no artigo 225, §3º da Constituição Federal, e, consequentemente, no princípio do poluidor-pagador (5ª Turma TRF1, 2022).

Nesse sentido, “[...] o ordenamento jurídico brasileiro dá guarda à reparação, mesmo para a obrigação assistencial em situações que resultem em dano ambiental, o que desconstitui a inadequação da AFE em sua natureza jurídica” (Brasil, 2019, on-line).

Em suma, a natureza jurídica do Auxílio Financeiro Emergencial não é de lucros cessantes, nem de alimentos indenizatórios ou resarcitórios, mas sim uma medida extraordinária justificada pela aplicação do princípio do poluidor-pagador em decorrência do ato ilícito praticado, encontrando aplicação legal no artigo art. 225, §3º da Constituição Federal de 1988, bem como na Política Nacional do Meio Ambiente.

5. Conclusão

Conforme abordado nos tópicos anteriores, a natureza jurídica do AFE não se confunde com a dos lucros cessantes – como afirmado pela empresa Samarco Mineração S.A. –, uma vez que essa verba possui caráter assistencial ao atingido, que será pago até o reestabelecimento das condições anteriores, enquanto os lucros cessantes não se prestam a auxiliar a vítima, mas efetivamente indenizá-la.

Nada obstante, o AFE também não possui natureza jurídica de alimentos indenizatórios – conforme argumentado pelo Ministério Público Federal –, pois estes pressupõem a incapacidade laboral das vítimas, enquanto o AFE exige apenas o

comprometimento de renda do atingido, que pode ser dar, por exemplo, pela paralisação de suas atividades produtivas.

Assim, pode-se concluir que o AFE possui natureza jurídica de medida extraordinária para mitigação dos danos, decorrente da aplicação do princípio poluidor-pagador.

15

Esse princípio possibilitou, sobremaneira, a imposição do fornecimento de auxílio financeiro mensal às vítimas atingidas pelo desastre ambiental do “Caso Samarco”, transferindo a responsabilidade ao particular, isto é: Samarco Mineração S.A.

Nesse sentido, concorda-se, neste trabalho, com o posicionamento do Ministério Público Federal e dos demais interessados, no sentido de que se afigura impossível a compensação dos valores pagos no programa do AFE.

Referências

5^a TURMA TRF1. 5^a Turma do TRF1 17/08/2022. *YouTube, 17 de agosto de 2022*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wVEV2HcN7Bw&t=18888s>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 8.237, de 16 de outubro de 2014*. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias – Uncitral, firmada pela República Federativa do Brasil, em Viena, em 11 de abril de 1980. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/decreto/d8327.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 04 jul. 2022.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B3e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%20e%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 1^a Região. *Agravo de instrumento, processo nº 1008684-91.2021.4.01.0000*. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2022/caso-samarco/decisao-trf1-afe.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação*, processo nº 1042844-16.2019.4.01.0000. 2019. Brasília. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/decisao-autos-1042844-16-2019-4-01-0000-efeito-suspensivo-em-apelacao-autos-originarios-1013613-24-2018-4-01-3800.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. 12^a Vara Federal Cível e Agrária da SJMG do Tribunal Regional Federal da 1^a Região. *Decisão Liminar, processo nº 1013613-24.2018.4.01.3800*. 2018. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1244635294/procedimento-comum-civel-10136132420184013800-secao-judiciaria-de-minas-gerais-trf01/inteiro-teor-1244635295>. Acesso em: 22 mar. 2022.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. 1992. Disponível em: https://www.defensoria.ms.def.br/images/nudedh/sistemas_onu/22_-_Declara%C3%A7%C3%A3o_do_RJ_sobre_meio_ambiente_e_desenvolvimento_-_1992_-_OK.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CODE napoleon. Literally translated from the original and oficial edition by Willian Benning, Law Bookseller. Paris: 1804. Disponível em: https://files.libertyfund.org/files/2353/CivilCode_1566_Bk.pdf. Acesso em: 05 jul. 2022.

CÓDIGO Civil Federal. Nuevo Código publicado en el Diario Oficial de la Federación em cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. Disponível em: <https://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-federal/gdoc/>. Acesso em: 14 jul. 2022.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito civil*. Volume 2: obrigações: responsabilidade civil. 5^o ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. *Deliberação nº 119, de 23 de outubro de 2017*. 2017b. Disponível em: <http://ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-10-23-deliberacao-119.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. *Deliberação nº 111, de 25 de setembro de 2017.* 2017a. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-09-25-deliberacao-111.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CTOS, Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial. *Nota Técnica nº 42/2020/CTOS-CIF.* 2020. Disponível em: <http://ibama.gov.br/phocadownload/cif/notas-tecnicas/CT-OS/2020/cif-ct-os-nt-2020-42.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

DIAS, Eduardo. *Desastre ambiental:* 6 anos após rompimento de barragem, pesca continua proibida na foz do rio doce. 6 anos após rompimento de barragem, pesca continua proibida na foz do Rio Doce. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/es/espírito-santo/noticia/2021/11/05/desastre-ambiental-6-anos-apos-rompimento-de-barragem-pesca-continua-proibida-na-foz-do-rio-doce.ghtml>. Acesso em: 06 jul. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. *Agravo de instrumento nº 63.2017.8.08.0030.* 2018. Agravante: Samarco Mineração S/A. Agravado: Pascoal Piao Alves. Relator Des. Namyr Carlos de Souza Filho. Disponível em: <https://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/605826683/agravo-de-instrumento-ai-103766320178080030/inteiro-teor-605826708>. Acesso em: 17 ago. 2022.

FARIAS, Cristiano Chave de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil:* obrigações. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FICHTNER, Regis. Notas sobre os lucros cessantes no direito brasileiro e estrangeiro. *Revista Brasileira da Advocacia*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 35-56, abr. 2016. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SENo1&doc_number=001089328. Acesso em: 06 jul. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Nota Técnica: Auxílio Financeiro Emergencial (AFE) pela Fundação Renova aos Atingidos do Alto Rio Doce – Municípios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Ponte Nova, Distrito de Xopotó.* Rio de Janeiro: São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29730/Capa_Nota%20Tecnica%20Auxilio%20Financeiro%20Emergencial%20Negativa%20Tradicionais.pdf?sequence=5. Acesso em: 15 maio 2022.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta.* 2016. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento>

GERMAN civil code. Civil Code in the version promulgated on 2 january 2002. Translation provided by the Langenscheidt Translation Service, and regularly updated by Neil Musset and Samson Übersetzungen. Alemanha: 2002. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p0761. Acesso em: 06 jun. 2022.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. *Código civil comentado: doutrina e jurisprudência*. Coordenação Cezar Peluso. 12 ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2018.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; DIPRO, Diretoria de Proteção Ambiental; CGEMA, Coordenação Geral de Emergências Ambientais. *Laudo Técnico Preliminar: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de fundão, em mariana, minas gerais. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. 2015. Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

LÚCIO, Luciana Cunha. *O princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental*. Aracaju: Criação, 2018. Disponível em: <http://editoracriacao.com.br/wp-content/uploads/2015/12/ebook-direito-ambiental.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Agravo de Instrumento*. 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/recursos/agravo-afe-assinado_mpf-mpmg-mpes-dpu-dpes-dpmg.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *O desastre*. [s.d]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 18 jan. 2022.

NADER, Paulo. *Curso de direito civil*. Vol. 2: obrigações. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. volume V: Direito de Família. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

SOUZA, Wendell Lopes Barbosa de. *Punitive damages nos Estados Unidos e danos morais no Brasil*. [s.d]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc14.pdf?d=636680468024086265>. Acesso em: 06 jul. 2022.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil*. v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Fluxo Editorial/Fluxo editorial/Editorial flow

Recebido em 05.12.2025

Aprovada em 05.01.2026

Publicada em 06.01.2026

Contributor Role Taxonomy (CRediT)

Supervisão / supervision: Tiago Cação Vinhas

Validação / validation: Tiago Cação Vinhas

Redação - rascunho original / writing – original draft: Êmily Mezadri Pinheiro

Escrita - revisão e edição / review & editing: Êmily Mezadri Pinheiro, Felipe Pereira da Silva, Tiago Cação Vinhas

Equipe editorial

Diretor e Editor-Chefe

Desembargador Federal Hercules Fajoses  Universidade de Salamanca, Espanha/Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Adjunto

Prof. Dr. Néviton de Oliveira Batista Guedes  Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Editor Associado Nacional

Prof. Dr. Rafael Santos Oliveira  Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria/Rio Grande do Sul, Brasil.

Editor Associado Internacional

Prof. Dr. Federico Losurdo, L'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Urbino/Itália.

Editores de Seção

B.ela Camila Cássia Faria Minghetti  Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Consultor Acadêmico-Editorial

Prof. Dr. Miguel Ivân Mendonça Carneiro  Universidade de Brasília/Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Conselho Científico

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho  Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillippe Cupertino Salloum e Silva  Universidade Federal de Jataí, Jataí/Goiás, Brasil.

Conselho Editorial Nacional

Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza  Universidade do Estado do Amazonas, Manaus/Amazonas, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Sérgio Escrivão Filho  Universidade de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias  Universidade Federal do Pará, Belém/Pará, Brasil. Ministério Público do Estado do Pará, Belém/Pará, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Ivo Dantas Cavalcanti  Universidade Federa de Pernambuco, Recife/Pernambuco, Brasil.

Prof. Dr. José Renato Nalini   Universidade Nove de Julho, São Paulo/São Paulo, Brasil.

 20

Prof. Dr. José Rubens Morato Filho  Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/Santa Catarina, Brasil.

Prof. Dr. Luiz Fux  Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil. Supremo Tribunal Federal, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Marcelo Dias Varella   Centro Universitário de Brasília, Brasília/Distrito Federal, Brasil.

Prof. Dr. Phillippe Cupertino Salloum e Silva   Universidade Federal de Jataí, Jataí/Goiás, Brasil.

Conselho Editorial Internacional

Prof. Dr. Jesus António Tomé  Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.

Profa. Dr. Cecília MacDowell Santos Universidade de São Francisco, Estados Unidos da América do Norte.

Membros natos por ordem de antiguidade

Desembargador Federal [João Batista Moreira](#)

Desembargadora Federal [Gilda Sigmaringa Seixas](#)

Desembargador Federal [Ney Bello](#)

Desembargador Federal [Carlos Eduardo Moreira Alves](#)

Desembargador Federal [I'talo Mendes](#)

Desembargador Federal [José Amilcar Machado](#)

Desembargadora Federal [Maria do Carmo Cardoso](#)

Desembargador Federal [Néviton Guedes](#)

Desembargador Federal [Novély Vilanova](#)

Desembargador Federal [Marcos Augusto de Sousa](#)

Desembargador Federal [João Luiz de Sousa](#)

Desembargador Federal [Jamil de Jesus Oliveira](#)

Desembargador Federal [Hercules Fajoses](#)

Desembargadora Federal [Daniele Maranhão](#)

Desembargador Federal [Wilson Alves de Souza](#)

Desembargador Federal [César Jatahy](#)

Desembargador Federal [Rafael Paulo](#)

Desembargadora Federal [Maura Moraes Moraes](#)

Desembargador Federal [Gustavo Soares Amorim](#)
Desembargador Federal [Moraes da Rocha](#)
Desembargador Federal [Pedro Braga Filho](#)
Desembargador Federal [Marcelo Albernaz](#)
Desembargadora Federal [Solange Salgado da Silva](#)
Desembargador Federal [Leão Alves](#)
Desembargador Federal [Marcus Bastos](#)
Desembargadora Federal [Kátia Balbino](#)
Desembargador Federal [Rui Gonçalves](#)
Desembargador Federal [Roberto Carvalho Veloso](#)
Desembargador Federal [Hurbano Leal Berquó Neto](#)
Desembargador Federal [Antônio Scarpa](#)
Desembargador Federal [Newton Ramos](#)
Desembargador Federal [Euler de Almeida](#)
Desembargadora Federal [Candice Lavocat Galvão Jobim](#)
Desembargadora Federal [Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann](#)
Desembargadora Federal [Ana Carolina Alves Araújo Roman](#)
Desembargador Federal [João Carlos Mayer](#)
Desembargador Federal [Alexandre Vasconcelos](#)
Desembargador Federal Pablo Zuniga Dourado
Desembargador Federal [Alexandre Laranjeira](#)
Desembargador Federal [Flávio Jardim](#)
Desembargador Federal [Eduardo Martins](#)
Desembargadora Federal [Rosimayre Gonçalves de Carvalho](#)

Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Presidente do Tribunal: Desembargador Federal João Batista Moreira

Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região

Diretor e Editor-Chefe: Prof. Me. Desembargador Federal Hercules Fajoses

Endereço

Edifício Sede I, Quadra 2, Bloco A, Praça dos Tribunais Superiores
CEP: 70070-900 Brasília/Distrito Federal, Brasil



revista@trf1.jus.br



[@revistatrf1](#)



e-ISSN 2596-2493

A Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região é licenciada sob *uma Creative Commons CC BY-NC-ND (CC BY-NC-ND 4.0 Texto Legal | Atribuição-NãoComercial -Sem Derivações 4.0 Internacional | Creative Commons)* de fluxo contínuo e *Open Access*. Está presente e preservada nos seguintes indexadores/diretórios:

REDE VIRTUAL DE
BIBLIOTECASMIGUILIM
DIRETÓRIO DAS REVISTAS CIENTÍFICAS
ELETRÔNICAS BRASILEIRASDIADORIM
Diretório de políticas editoriais das
revistas científicas brasileirasLatindex
Centro Regional de Información en Línea de las Américas
Centro de América Latina, el Caribe, España y PortugalINTERNATIONAL
STANDARD
SERIAL
NUMBER