

## MECANISMOS DE RESPOSTA A DESASTRES AMBIENTAIS ANTROPOGÊNICOS E RECURSOS DO FGTS

## ANTHROPOGENIC ENVIRONMENTAL DISASTER RESPONSE MECHANISMS AND RESOURCES FROM FGTS

Marcelo Kokke Gomes<sup>1</sup>

### RESUMO

A gestão do ciclo dos desastres demanda concepção, planejamento e execução de medidas articuladas entre os entes públicos. Entretanto, é necessária a previsão de mecanismos de resposta privada ao lado de mecanismos públicos. Os mecanismos privados viabilizam maiores recursos e formas de operacionalizar as respostas sociais, ambientais e econômicas em face dos desastres ambientais. A lógica se aplica também aos mecanismos de reconstrução. A utilização dos recursos de contas vinculadas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é enquadrada como mecanismo privado de resposta a desastres. O Decreto n. 8.572/15 reforça interpretação que sustenta a utilização dos recursos tanto em casos de desastres naturais quanto em casos de desastres antropogênicos. O artigo propõe uma interpretação amplificada do potencial de respostas privadas como vias reativas em face de desastres ambientais. Dessa forma, o artigo conclui que os efeitos da norma não implicam qualquer consequência em termos de responsabilidade ambiental, mas sim se restringem nas medidas reativas de gestão de desastres. Além disso, é cabível o ressarcimento dos valores despendidos pelos afetados pelos danos socioambientais.

**Palavras-chave:** Direito ambiental, FGTS, gestão de desastres, mecanismos privados, responsabilidade ambiental.

### ABSTRACT

The circle of disaster management requires conception, plan and execution of measures by public entities. However, it is necessary to forecast private response mechanisms alongside public mechanisms. The private mechanisms make viable greater recourses and forms in order to operationalize social, environmental and economic responses in face to environmental

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito Público – Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela (Espanha). Mestre e Doutor em Direito pela PUC-Rio. Especialista em processo constitucional. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. Procurador do Núcleo de Matéria Prioritária e Ambiental da Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais. Professor da Escola de Direito Dom Helder Câmara. Professor de Pós-graduação da PUC-MG. Professor colaborador da Escola da Advocacia-Geral da União. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Membro da Academia Latino Americana de Direito Ambiental. Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Afiliação: Escola de Direito Dom Helder Câmara, Minas Gerais. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8636-2787> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0844891247797428> E-mail: [marcelokokke@yahoo.com.br](mailto:marcelokokke@yahoo.com.br)

disasters. The logic is applicable to reconstruction mechanisms too. The use of resources from the Time of Service Guarantee Fund (FGTS) is framed as a private mechanism of disaster response. The Presidential Decree n. 8.572/15 reinforce the interpretation that supports the use of resources in natural and anthropological disasters cases. The article proposes amplified interpretation of private responses potential as a reactive way in face of environmental disasters. For this purpose, the paper proposes the application of critical propositive methods in order to analyze disaster management law . Thus, the article concludes that rule effects do not imply none consequences in terms of environmental liability, but they are restricted to reactive measures relative to disaster management. Furthermore, it is appropriate the refund of amounts spent by social environmental damages victims.

**Keywords:** Environmental law, FGTS, disaster management, private mechanisms, environmental liability.

## 1. INTRODUÇÃO

A sociedade de risco (BECK, 2010) implica desafios a serem interiorizados pelas coletividades, tanto em termos jurídicos, quanto em termos econômicos e culturais. Um desses desafios é a gestão de desastres. A sociedade de risco não somente se vê desafiada a conviver com desastres, o *modus operandi* dos rumos econômicos e sociais tomados assumiu o caráter de gerador de potenciais desastres ambientais e socioambientais. A concentração de empreendimentos industriais que manejam produtos perigosos ou tóxicos, a presença crescente de megaempreendimentos e construções, a organização deficiente da ocupação do território, as mudanças climáticas ocasionadas por acúmulo de gases de efeito estufa, dentre tantos outros fatores, proporcionam uma sociedade que convive com o contínuo risco de desastres.

A gestão de desastres está intimamente ligada ao Direito Ambiental. Este vínculo se origina tanto das denominadas catástrofes naturais, ou seja, aquelas cujos fatores de causa estão ligados ao meio ambiente propriamente dito, quanto dos desastres de causa antrópica, ou seja, proporcionados pela ação humana. Não obstante o liame entre desastres naturais e antropogênicos conte com uma zona nebulosa, já que a própria atividade humana pode contribuir com a situação de desastre natural, em ambas as hipóteses a afetação de bens naturais será ponto nuclear na ocorrência drástica. A gestão envolverá assim a análise de riscos e a programação de sistemas de resposta em face da ocorrência de tragédias socioambientais. Sob essa ótica:

a gestão de risco preocupa-se em avaliar e selecionar entre instrumentos alternativos de políticas visando diminuir o risco de um determinado perigo à sociedade. Para avaliar várias opções de políticas, o responsável pelas decisões precisa levar em conta não somente as informações dadas pela caracterização do risco, mas também fatores como viabilidade tecnológica, custos da implementação e outras implicações econômicas. (CALLAN; THOMAS, 2016, p. 148)

Os mecanismos de resposta em face dos riscos potenciais e concretizados podem assumir diversas vertentes, tanto públicas quanto privadas. As vertentes públicas estão ligadas a mecanismos orçamentários ou de defesa civil, por exemplo, que visam a traçar reações imediatas ou mediatas para mitigação dos riscos decorrentes ou dos efeitos nocivos do desastre, seguidos de ações de reconstrução. Habitualmente, a doutrina e jurisprudência brasileiras concentram atenções nessa modalidade de resposta. Os planos de ação emergencial correspondem a instruções de mapeamento e estruturação de bases de ação estatal para desenvolver programas de reabilitação da área e das pessoas afetadas pelo desastre.

Mas uma outra vertente ainda pouco explorada existe. O Poder Público pode desenvolver mecanismos de estímulo ou subsídios para que as respostas, incluindo pautas de reconstrução, possam ser adotadas pelos próprios agentes privados. Aqui se situa o objeto deste artigo. O trabalho propõe a avaliação de estratégias que manejem recursos ou ações privadas para fazer resposta em face de desastres. Especificamente, propõe-se a análise da liberação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS - como um mecanismo de resposta privada dirigida por coordenação e gestão públicas. A identificação dessa qualidade ao recurso permite situá-lo em um campo próprio e amplo de interpretação e gestão no planejamento reativo a desastres.

A abordagem metodológica do tema será efetivada pelo método crítico propositivo, permitindo a apreciação do tema em suas perspectivas inseridas na análise de risco e resposta direcionada para a composição de prejuízos pessoais imediatos, sem que se perca a necessária dimensão crítica. Esta última se perfaz na medida em que projeta uma leitura das normas de movimentação das contas vinculadas do FGTS de maneira coligada à gestão de desastres ambientais e socioambientais. Questões e problemas ainda se abrem na razão de questionamentos quanto a impactos na responsabilização pelo desastre, assim como por possibilidade de ressarcimento aos prejudicados que tiveram de antecipar a movimentação de recursos do FGTS em razão do dano sofrido.

---

## 2. CICLO DOS DESASTRES E RESPOSTAS PRIVADAS

A dinâmica de uma sociedade que produz situações iminentes de risco e projeção interna de agravamentos de ameaças socioambientais implica a percepção do desastre não como uma fatalidade ou como uma sequência linear. O desastre deve ser inserido em uma plataforma circular de gestão do risco. Compreender o desastre sob uma matriz linear significa imaginar um ponto de finalização do desastre, impedindo que se tenha um planejamento de mitigação, aprendizagem em face de desastres anteriores e fixação de mecanismos reativos diante das ocorrências.

Insere-se aqui o denominado paradoxo do desastre. Admite-se sua ocorrência para poder evitá-lo e, mesmo não sendo possível evitá-lo, programa-se atividades reativas sólidas para respostas e reconstruções. Em outros termos, a gestão de risco e reatividade em face de desastres estão iminentemente ligadas ao enfrentamento do próprio risco de desastres e à efetivação do desenvolvimento sustentável (PAFFARINI; COLOGNESE; HAMEL, 2017, p. 62).

O ciclo dos desastres possui a funcionalidade de ser um esquema crítico pelo qual se avalia tanto a conjuntura jurídica quanto a executiva para fins de identificar falhas e virtudes na avaliação e análise do risco com correspondente adoção de medidas que possam se valer em face das ameaças admitidas como integrantes do padrão socioeconômico regente. Farber (2011, p. 1788), assim como Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena (2013, p. 33), identificam a composição do ciclo dos desastres por uma sequência concentrada de ações. A Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, em seu artigo 3º, dispõe nesse exato sentido, ao que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC - abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Some-se a tanto que a atuação no ciclo de desastres assume um patamar global e integrado de ações, envolvendo campos e âmbitos econômico, social, cultural, ambiental e de planejamento como um todo que integre poder público e sociedade. Nesse sentido, Farber destaca que “disaster response involves careful institutional design, and recovery involves the interplay between funding mechanisms (some private, some state or federal) and local government efforts” (2011, p. 1783). É por esta motivação que a PNPDEC “deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”, consoante previsto no artigo 3º, parágrafo único, da Lei n. 12.608.

Quando da ocorrência do desastre, seguem-se respostas emergenciais. O ordenamento jurídico vê-se confrontado para atendimento das pessoas, seres vivos e áreas impactadas pelo desastre, sendo explicitamente questionado pelos agentes públicos e privados quanto a normas jurídicas que subsidiem a atuação executiva confrontante dos efeitos gerados pela catástrofe. Lado outro, a própria estrutura fática de aparelhamento e robustez dos órgãos públicos e instituições é testada, ao intento de fazer valer seu papel em face do risco concretizado. As repostas emergenciais compõem a primeira fase de resposta ao desastre. Nesta fase, o desastre está concretizado, e suas dimensões são diretamente determinadas pelos níveis de prevenção e mitigação adotados pelas normas, execuções e cultura reativa ligada ao evento.

As respostas de emergência incluem a operação prática das normas jurídicas orientadas ao atendimento das situações de risco preeminente decorrente do desastre, implicado tanto pelos fatores de dano já desencadeado quanto pelos danos decorrentes que serão levados a efeito se nada for feito para poder remediar efeitos em cadeia. Situações de dano podem abrir espaço para maiores danos, em verdadeiro efeito dominó do desastre. Isso ocorre, por exemplo, em eventos ligados a enchentes. Desastres podem ocasionar a perda de acesso à água potável, abrindo espaço a doenças advindas de água inadequada para consumo, contaminada. Portanto, uma atuação emergencial remete a evitar que doenças decorrentes do desastre tenham a “oportunidade” fática de proliferarem. Situação também pode ser exemplificada com medidas de reforço de construções ou áreas afetadas, evitando que desabamentos ou deslizamentos venham a concretizar-se como efeito decorrente da catástrofe inicial.

Nesse sentido, as respostas de emergência implicam o socorro à população atingida, com “busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 73). Além disso, a fase compreende “as ações de assistência às vítimas e as ações de restabelecimento de serviços essenciais” (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 73). A fase provoca uma interrogação importante. Quem deve efetivar as ações de emergência? A resposta intuitiva se dirige a duas bases fundamentais.

As respostas emergenciais devem ser conduzidas pelo Estado, de forma coordenada entre União, Estado, ou Distrito Federal, e Municípios, assim como pelos entes privados responsáveis pelo desastre, segundo planos de ação de emergência e diretivas dos órgãos de controle estatal. A previsão constante na Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012, rege neste sentido e afirma uma abordagem sistêmica, programando uma “atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas”, conforme artigo 4º, inciso I.

As ações estatais fundamentalmente partem de bases orçamentárias. Délton Winter de Carvalho (2015, p. 126-127) situa os auxílios financeiros públicos em duas espécies. Na primeira, figuram as transferências financeiras compulsórias, implementadas pela União, já na segunda, figura o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, regido pela Lei n. 12.340/10, composto por quotas dos entes federativos. Há assim uma conjunção reativa programada. A Lei n. 12.340, de 1º de dezembro de 2010, submetida a diversas alterações, dispõe quanto à transferência de recursos para resposta e recuperação de áreas atingidas por desastres e estabelece logo em seu artigo 1º-A a sistemática de operacionalização financeira para encaminhamento de valores, assim como controle e gestão de repasses:

Art. 1º.-A. A transferência de recursos financeiros para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios observará as disposições desta Lei e poderá ser feita por meio: (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

I - de depósito em conta específica mantida pelo ente beneficiário em instituição financeira oficial federal; ou (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

II - do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) a fundos constituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios com fim específico de execução das ações previstas no art. 8º e na forma estabelecida no § 1º do art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

Já as atividades e custos respectivos a serem arcados pelo ente responsável pelo desastre devem seguir bases de planos emergenciais ou de reação, previstos essencialmente em prévias elaborações que desenhem os cenários de impacto e o dano potencial associado ao desastre. Comumente, essas medidas estão previstas no licenciamento ambiental, ou a ele estão ligadas. Há aqui uma elementar combinação de fatores que conectam a extensão do risco afeto a dada atividade para com a potencialidade das lesões que pode o empreendimento ou atividade ocasionar acaso se materialize o desastre ambiental ou socioambiental.

Mas se a legislação e a programação normativa estabelecem um panorama de ações estatais a serem tomadas diretamente, isso não significa uma exclusividade de programação de resposta pelos órgãos públicos. Pelo inverso, as normas jurídicas e planos de ação podem, e devem, promover e direcionar atuações privadas para resposta em face do desastre. A Lei n. 12.608, em seu artigo 5º, inciso XIV, programa dentre os objetivos da Política Nacional “orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção”. A legislação abre espaço para uma atuação de

impulso e estímulo de mecanismos para respostas privadas aos desastres ambientais, concertadas a partir da gestão pública.

Haverá resposta privada em face de desastres ambientais em duas situações esquemáticas. A primeira delas ocorre quando as ações tomadas para atendimento das necessidades socioeconômicas e ambientais, tanto de contenção de risco decorrente quanto de recomposição material, são tomadas a partir de recursos privados. Em outras palavras, as normas jurídicas possibilitam que haja utilização de recursos que estariam normalmente indisponíveis para fins de enfrentamento às necessidades do desastre. A disposição de recursos privados para enfrentamento, mesmo que não sejam eles restritamente utilizados somente para resposta, mas também endereçados para atuações de reconstrução, não perdem a característica fundamental de sua origem privada.

A segunda das situações de resposta privada ocorre quando são criadas linhas de crédito ou de subvenções destinadas a serem aplicadas por agentes privados na resposta, ou mesmo em fase sequencial de reconstrução. Nessa hipótese, o Estado atua como agente financeiro promotor, mas o particular assume as tarefas de execução. A situação se justifica ao teor de que embora haja danos expressados em patrimônios individuais, sua ocorrência apresenta uma interligação direta com direitos coletivos ou difusos. Nesse campo, Marcelo Abelha Rodrigues (2017, p. 68-70) destaca a interligação entre os conflitos individuais e os coletivos ou difusos. A interligação deve ser considerada em ampla escala, ou seja, a composição privada e particularizada não deve ser visualizada somente segundo sua vitimização no evento lesivo, mas também quanto à possibilidade de integrar ações reativas em face do próprio dano socioambiental.

Em ambas as hipóteses, o fenômeno a ocorrer é ligado à perspectiva de atuação socioambiental e econômica de cumprimento voluntário. Embora não se trate de impulso normativo direcionado propriamente aos agentes econômicos que atuam em empreendimento ou sejam os responsáveis por externalidades negativas, é direcionado a agentes sociais inseridos no ciclo de gestão dos desastres.

É possível vislumbrar aqui a mesma lógica existente nas normas regentes de instrumentos econômicos no Direito Ambiental. Nessa lógica, “dentro de uma análise jurídica, os instrumentos econômicos remetem à visão de que o ordenamento tem um aspecto funcional (de controle de comportamentos em determinados sentidos) e não apenas estrutural, como proposto pela teoria de Kelsen” (NUSDEO, 2018, p. 104). Adota-se uma série de mecanismos de incentivo ou impulso para que agentes privados, em sua atuação atomística, direcionem

condutas e recursos que sejam aplicados segundo o vetor de planejamento público. As vantagens ocorrem principalmente em duas frentes.

A primeira é antevista sob o aspecto financeiro. Sob este ângulo, advém o alavancamento de recursos destinados ao atendimento das necessidades decorrentes do desastre. Além disto, possibilita-se o atendimento de necessidades ou projeção de reflexos nocivos que tenham restrito impacto privado e pessoal a cada atingido. A partir do momento em que se injetam recursos no mercado da área atingida, possibilita-se uma maior eficácia em face dos riscos e situações de dano pessoal implicadas no evento catastrófico. Isso permite, por exemplo, que o próprio prejudicado tenha recursos para medidas de reparação ou reforço de paredes de sua residência que ameaçam ruir ou ruíram, permite reparar o veículo que necessita para trabalhar, dentre outros prejuízos que lhe são pessoais. Otimizam-se as ações reativas.

A segunda está enlaçada à operacionalização. A conjunção de respostas privadas em coordenação às públicas permite suprir déficits de estrutura estatal, ao que as atividades de execução da resposta, e mesmo da reconstrução emergencial, serão tomadas pelos próprios agentes particulares. A operacionalização terá um alargamento de instrumentos voltados para alcance dos fins ou ações previstas em planos e medidas reativas em face dos prejuízos e riscos advindos do desastre.

No panorama acima identificado, os recursos depositados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço possuem uma grande potencialidade para manejo e enquadramento em programas de resposta em face de desastres ambientais e socioambientais, tanto naturais quanto antropogênicos. A lógica assumida consiste em possibilitar o levantamento de recursos depositados em favor de seus próprios titulares, quando estes assim o demandem, em áreas atingidas por desastres. São assim recursos privados direcionados ao atendimento de necessidades advindas do evento catastrófico. Ao suporte desse prisma de compreensão, a situar a utilização de recursos privados como uma vertente de resposta e mesmo reconstrução em situações de desastre, será abordada a disciplina jurídica de movimentação das contas vinculadas do FGTS.



### 3. MOVIMENTAÇÃO DAS CONTAS VINCULADAS DE FGTS EM CASOS DE DESASTRES ANTROPOGÊNICOS E NATURAIS

Os desastres podem ter uma causa ligada a ações naturais ou a fatores de causalidade ligados diretamente ao ser humano, sendo que nestes últimos prevalece a atuação humana direta na ocorrência do evento catastrófico. Isso não significa uma cisão entre ambas as categorias. Pelo contrário, eventos tidos como desastres naturais são determinantemente influenciados pela ação humana, tanto na intervenção irracional e sem planejamento quanto na alteração de ciclos naturais em atividades cumulativas e sinérgicas em seus efeitos. Enchentes, secas, desabamentos em razão de fenômenos climáticos, dentre outros, podem estar determinantemente ligados à atuação humana. Impermeabilização do solo e não planejamento do fluxo pluviométrico, exploração desmedida de recursos naturais para além da capacidade de suporte,<sup>2</sup> aglomeração urbana, aquecimento global, desmatamento e comprometimento da biodiversidade.

As intervenções humanas comprometem como um todo o meio ambiente e abrem espaço ou ao aguçamento de riscos ou ao próprio desencadeamento do desastre. O resguardo de lesões a direitos, o que inclui a tutela de direitos fundamentais, está intimamente ligado ao uso racional e regulado de recursos naturais. Como salienta Bosselmann, uma efetiva abordagem ecológica demanda planejamentos de autorrestrição no uso e exploração dos bens em favor da própria preservação e eficácia de direitos humanos. Nessa vertente, determina-se uma abordagem ecológica dos direitos humanos com interdependência de direitos e deveres, pelo que “os seres humanos precisam usar os recursos naturais, mas também dependem completamente do ambiente natural. Isso torna as autorrestrições essenciais, não só em termos práticos, mas também em termos normativos.” (BOSSELMANN, 2010, p. 109)

As medidas reativas de resposta de emergência visam propiciar recursos e mecanismos para que pessoas atingidas possam ter meios de atendimento às suas necessidades de resguardo físico e patrimonial em face da situação de prejuízo e dano vivenciado. Agrega-se uma estratégia de coordenação de recursos públicos e privados em resposta ao desastre. A Lei n.

---

<sup>2</sup> A capacidade de suporte remete à estimativa de indivíduos da espécie que um ambiente, habitat ou fração de ecossistema é capaz de suportar mantendo suas propriedades e ciclo ecológico, mantendo o padrão de sustentabilidade para as espécies existentes a fim de que possam manter no futuro, preservando a viabilidade do ambiente. Em consequência, “o conceito de capacidade de suporte é elástico, pois envolve a análise da sustentabilidade do recurso ambiental tanto pela ótica dos seres humanos quanto pela ótica dos demais seres.” (MOTA, 2009, p. 43)

8.036, de 11 de maio de 1990, veio a prever hipóteses em que há possibilidade de movimentação da conta vinculada do FGTS em razão de desastres ambientais.

A conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço possui as hipóteses de movimentação reguladas pelo artigo 20 da Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990. O inciso XVI do artigo 20 dispõe quanto à possibilidade de movimentação da conta vinculada por necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorram de desastre natural,<sup>3</sup> conforme regulamentação a ser feita em Decreto, e desde que presentes as seguintes condições: o trabalhador deverá ser residente em áreas comprovadamente atingidas de Município ou do Distrito Federal em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo Governo Federal; deve haver a solicitação de movimentação da conta vinculada em até 90 (noventa) dias após a publicação do ato de reconhecimento, pelo Governo Federal, da situação de emergência ou de estado de calamidade pública; e limite-se a movimentação ao valor máximo de permitido em regulamento.

As hipóteses de movimentação estão arroladas no dispositivo, sendo possível a construção de interpretação teleológica, conforme assentado jurisprudencialmente.<sup>4</sup> Entretanto, as situações de liberação do Fundo aos seus titulares não são abertas de forma indiscriminada, pelo contrário, estão lastreadas a elementos ou indicativos legalmente determinados sem os quais a liberação do FGTS é irregular. Embora as hipóteses de liberação não sejam taxativas em uma exaltação absoluta do comando da regra jurídica, elas estão ligadas a um potencial extensivo, no qual é necessário guarda da matriz do comando da regra, não obstante a abertura teleológica.

<sup>3</sup> Art. 20. A conta vinculada do trabalhador no FGTS poderá ser movimentada nas seguintes situações:

XVI - necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorra de desastre natural, conforme disposto em regulamento, observadas as seguintes condições:

a) o trabalhador deverá ser residente em áreas comprovadamente atingidas de Município ou do Distrito Federal em situação de emergência ou em estado de calamidade pública, formalmente reconhecidos pelo Governo Federal; b) a solicitação de movimentação da conta vinculada será admitida até 90 (noventa) dias após a publicação do ato de reconhecimento, pelo Governo Federal, da situação de emergência ou de estado de calamidade pública; e c) o valor máximo do saque da conta vinculada será definido na forma do regulamento.

<sup>4</sup> FGTS. MOVIMENTAÇÃO. ROL CONSTANTE DO ARTIGO 20 DA LEI 8.036/90. NÃO-TAXATIVO. 1. Este Superior Tribunal de Justiça já asseverou não ser taxativa a enumeração constante do artigo 20 da Lei nº 8.036/90, devendo ser realizada a interpretação teleológica dessa norma. 2. Recurso especial não conhecido. (STJ – 2ª Turma. RESP 200400454203 - DJ DATA:27/09/2004 PG:00351). FGTS. MOVIMENTAÇÃO. ROL CONSTANTE DO ARTIGO 20 DA LEI 8.036/90. NÃO-TAXATIVO. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÕES À MOVIMENTAÇÃO NA LEI DE REGÊNCIA. 1. Este Superior Tribunal de Justiça já asseverou não ser taxativa a enumeração constante do artigo 20 da Lei nº 8.036/90, devendo ser realizada a interpretação teleológica dessa norma. 2. A Lei nº 8.036/90 não fez qualquer tipo de restrição à liberação do saldo do FGTS em caso do adquirente já ser proprietário de imóvel em outro município, ainda que limítrofe. 3. À CEF não cabe impor limitações onde a própria lei não o fez. 4. Recurso especial improvido. (STJ – 2ª Turma. RESP 200401600490. DJ DATA:04/04/2005 PG:00290).

O problema que já se antevê é a restrição textual da lei aos referidos desastres naturais, fato que demanda exercício hermenêutico na compreensão da matéria. Ou seja, se há uma abertura teleológica para a interpretação dos comandos legais do artigo 20 da Lei n. 8.036, a razão normativa de prosseguimento e desenvolvimento hermenêuticos precisa ser extraída a partir da própria base indicativa de cada hipótese de movimentação. E essa base precisa estar correlacionada à natureza da previsão como integrante de mecanismo de resposta emergencial a desastre pela via de operacionalização de recursos privados guiados para emergências plurais. A regulamentação do artigo 20, inciso XVI, da Lei sobreveio com o Decreto n. 5.113, de 22 de junho de 2004. E o Decreto não fazia referência em parte alguma quanto a desastres de causa antrópica.

Portanto, tem-se pela situação contextualizada a seguinte abertura de possibilidade. O atingido por desastre natural que seja titular de conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e que prove residir em área do Distrito Federal ou de Município, em situação de emergência ou estado de calamidade pública objeto de decreto do respectivo Governo, poderá movimentar a referida conta por motivo de necessidade pessoal, cuja urgência e gravidade decorram do respectivo desastre natural. O artigo 1º, §1º, do Decreto n. 5.113/2004, regulando a matéria, ainda prevê que o decreto municipal ou distrital deve ser publicado no prazo máximo de trinta dias, contados do primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência do desastre natural.

Para que haja a liberação para movimentação, é necessário reconhecimento da situação a partir de Portaria do Ministro de Estado da Integração Social, ou do Ministério que venha a lhe absorver as atividades, em caso de alteração na Administração Pública. A partir da formação dos atos administrativos, o interessado tem até noventa dias para solicitar a movimentação. As hipóteses identificadas como desastre natural para fins de movimentação constam no artigo 2º do Decreto:

Art. 2º. Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se desastre natural:

- I - vendavais ou tempestades;
- II - vendavais muito intensos ou ciclones extratropicais;
- III - vendavais extremamente intensos, furacões, tufões ou ciclones tropicais;
- IV - tornados e trombas d'água;
- V - precipitações de granizos;
- VI - enchentes ou inundações graduais;
- VII - enxurradas ou inundações bruscas;
- VIII - alagamentos; e
- IX - inundações litorâneas provocadas pela brusca invasão do mar.

Portanto, estando o atingido situado em área impactada pelos eventos naturais acima identificados, mesmo que a sua causa seja ou não implicada em atividades antrópicas diretas ou indiretas, fará ele jus ao levantamento dos recursos do FGTS. Há assim uma coordenação de ações, inclusive porque a identificação de área atingida é pressuposto da liberação, estando a cargo municipal ou distrital, conforme o local do evento, consoante previsto no artigo 3º do Decreto. A possibilidade de movimentação, entretanto, não é ilimitada. O próprio Decreto estabelece um teto. Dispõe o artigo 4º que “o valor do saque será equivalente ao saldo existente na conta vinculada, na data da solicitação, limitado à quantia correspondente a R\$ 6.220,00 (seis mil duzentos e vinte reais), por evento caracterizado como desastre natural, desde que o intervalo entre uma movimentação e outra não seja inferior a doze meses”.

A razão normativa a que se liga a hipótese de liberação dos valores das contas vinculadas não está em uma norma estritamente ambiental, pelo inverso, quando se trata de desastres, a atuação normativa e de gestão é essencialmente multidisciplinar (CARVALHO, 2013, p. 32). A previsão normativa combina aspectos de direito administrativo, ambiental e direito dos desastres. A Lei n. 12.340/10, sucessivamente alterada por outros diplomas, é um dos pilares a que se integra o Decreto. Nestes trilhos, o artigo 1º do Decreto n. 5.113 expressamente coliga a razão de liberação da movimentação das contas fundiárias à situação de emergência ou ao estado de calamidade pública decorrentes de desastres.

A programação legal de ações estatais em situações de emergência ou calamidade pública ligadas a desastres é expressa na Lei n. 12.340, em redação dada pela Lei n. 12.983/14, sob regulamentação do Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, sendo que este último, em seu artigo 2º, inciso II, define desastre como “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”.

Os desastres são assim resultados de eventos adversos naturais ou provocados pelo ser humano sobre o meio ambiente, redundando danos humanos e ambientais. A configuração fática da necessidade de liberação dos recursos, afirmada juridicamente em atos administrativos, é influenciada essencialmente pela situação de anormalidade que marca a emergência ou a calamidade pública. Mas essa anormalidade deve corresponder à base normativa regulamentar. O Decreto n. 7.257 concebe a emergência e a calamidade, respectivamente, como “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” e “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que

impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.

Portanto, a calamidade pública ou a situação de emergência decorrem dos desastres como gênero, independentemente de ser sua causa ligada às ações humanas ou a eventos puramente naturais. A questão problemática reside em que o artigo 20, inciso XVI, da Lei n. 8.036, ao tratar da movimentação do FGTS fez referência apenas a um tipo de desastre, o natural, ao que foi seguido pelo Decreto n. 5.113 com a mesma linha de abordagem, deixando um vazio interpretativo para situações relativas aos demais desastres. O problema gerado é sintetizado da seguinte forma: em situações de desastres provocados pela ação humana, é possível a liberação das movimentações em contas do FGTS, embora a Lei n. 8.036 e o Decreto n. 5.113 tenham remetido apenas às situações de desastres naturais?

Se a resposta for negativa, ou seja, se a interpretação for no sentido de que o Decreto n. 5.113 apenas autoriza a movimentação das contas fundiárias em hipóteses de desastres naturais, as vítimas de danos provocados por desastres eminentemente antropogênicos terão sua situação de desamparo exasperada pela circunstância de não lhes ser possível mesmo a utilização de seus recursos de FGTS. Como é possível a liberação dos recursos do FGTS para vitimados por desastres provocados pelo ser humano, como proceder de modo a respaldar em segurança jurídica as movimentações e levantamentos de valores?

Seguindo a interpretação teleológica já assentada pelo Superior Tribunal de Justiça para as causas que autorizam a movimentação das contas do FGTS, tem-se que a motivação expressa como razão normativa derivada tanto da Lei n. 8.036 quanto do Decreto n. 5.113 e dos demais diplomas aqui citados é a ocorrência de desastre, cujas consequências sejam ligadas à situação de emergência ou calamidade pública. A interpretação teleológica garante que a liberação para movimentação do FGTS alberga tanto situações de desastre natural quanto situações de desastres provocados pelo ser humano, pois ambas são coligadas à ocorrência de emergência e calamidade pública a provocar necessidades pessoais aos titulares dos valores das contas fundiárias.

Dessa forma, é plenamente afirmativa a possibilidade de movimentação das contas em razão de desastres provocados pelo ser humano, sendo mesmo uma ação integrante de medidas voltadas à conjunção entre mecanismos públicos e mecanismos indutivos de recursos privados em face da situação de desastre, nos termos da Lei n. 12.340. Via de consequência, a Lei n. 8.036, o Decreto n. 5.113 e a Lei n. 12.340 estão envolvidos em um núcleo comum ligado ao direito dos desastres e ao direito ambiental.

Entretanto, não se pode esperar que o próprio operador do FGTS, a partir de seus agentes, proceda a construções e decisões que autorizem a liberação da movimentação da conta fundiária em situações provocadas por ação antrópica catalogadas como desastre a partir de um exercício hermenêutico. A possibilidade de negativas ao argumento de inexistência de hipótese expressa em lei seria provável. Menos ainda seria esperável que a situação de remeter a construção teleológica ao operador do FGTS e a seus agentes de execução proporcionasse segurança jurídica e uniformidade de tratamento às vítimas de desastres.

A solução desenvolvida para fins de garantia de uniformidade de tratamento e segurança jurídica, com aplicação em conformidade da teleologia da norma de garantir vítimas tanto de desastres naturais quanto de desastres provocados pelo ser humano, é promover uma alteração no próprio Decreto n. 5.113, pela qual o Poder Executivo formalize entendimento de possibilidade de movimentação do FGTS em situações de desastre, considerada a referência da Lei em seu gênero significativo. A situação fática que imprimiu a tomada de posição em relação ao tema ocorreu com o desastre socioambiental de Mariana, em 2015, tornando a ocorrer, lamentavelmente, no desastre socioambiental de Brumadinho, em 2019.

A pouca inserção jurídica e doutrinária na seara do direito dos desastres, tal como na própria dogmática e base de atuação do Direito Ambiental, produz incorreções e percepções imotivadas. Ao se deparar com normas de resposta emergencial, por vezes a crítica e a doutrina, e até mesmo julgados, procedem a interpretações errôneas que podem comprometer a gestão de ciclo dos desastres. Uma dessas situações pode ser claramente visualizada quando da edição do Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015, que rege a possibilidade de movimentação de contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em situações de desastres ocasionados por rompimento ou colapsos de barragens com movimento de massa a causar danos em unidades residenciais.

O Decreto foi editado logo após o desastre ambiental de Mariana, que ocorreu em Minas Gerais, em 5 de novembro de 2015, a partir do rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco. É capitulado como o maior desastre ambiental do Brasil, um dos maiores do mundo, tendo ocorrido o lançamento de trinta e quatro milhões de metros cúbicos de rejeitos em corpos hídricos e no meio ambiente como um todo. Os dados apurados indicam que os poluentes lançados, compostos principalmente por óxido de ferro e sílica, percorreram diretamente 55 km no Rio Gualaxo do Norte, avançando no rio do Carmo e mais 22 km até o rio Doce. A tragédia socioambiental avançou ao longo de 663,2 km de cursos d'água, atingindo até o litoral do Espírito Santo. O impacto social direto mais aterrador foi o desaparecimento do subdistrito de Bento Rodrigues, soterrado pela lama (BRASIL, 2015, pp. 2-5).

O desastre está ainda relacionado a um revolver de poluentes sedimentados e até então em situação estável nos cursos d'água, gerando verdadeira erupção de metais até então depositados. Análises presentes no Laudo Técnico Preliminar do IBAMA (BRASIL, 2015, pp. 7-33), elaborado quando do evento desastroso, em 2015, indicam que o volume de rejeitos lançados provavelmente revolveu e colocou em suspensão sedimentos de fundo dos cursos d'água afetados, que ali estavam depositados ao longo de anos. Estes sedimentos continham metais pesados e de risco tóxico, o que abre vínculos de causalidade para sequenciais níveis de contaminação e mesmo para a configuração de áreas contaminadas ao longo da área de abrangência do desastre.<sup>5</sup>

Os efeitos do desastre ambiental não são ainda totalmente identificáveis, não havendo, dentro dos parâmetros técnicos existentes, como estimar prazos e mesmo a possibilidade efetiva de uma restauração do ecossistema atingido como um todo, o que inclui os impactos sobre a fauna, aqui considerada em suas espécies nativas e endêmicas. São contabilizados como diretamente atingidos 1.469 hectares, incluindo áreas ambientalmente protegidas.

Em relação às implicações humanas em sentido estrito, já que toda lesão ambiental atinge as espécies insertas no meio ambiente, dentre as quais o ser humano, destaca-se a perda de dezenove vidas humanas, a destruição de Bento Rodrigues, já citada, o isolamento e desabastecimento de áreas habitadas, desalojamento de atingidos pelo evento, debilidades sobre as atividades socioeconômicas das regiões atingidas, com realce para a pesca (BRASIL, 2015, pp. 15-16), e um verdadeiro desequilíbrio psicossocial de roteiros de vida e expectativas de futuro. A par de efeitos imediatos, como o desalojamento, a população diretamente atingida conta reverses como o deslocamento forçado de residência e origem, somados ao abandono forçado dos respectivos bens pessoais materiais, além do comprometimento da memória pessoal e comunitária. Trata-se aqui de verdadeiro desenraizamento forçado e traumatizante, repercutindo na formação e desenvolvimento identitário dos seres humanos impactados. Neste sentido, as ponderações efetivadas em análise antropológica e sociológica por Andréa Zhouri de que:

Os moradores de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo querem que seus direitos sejam respeitados e que a vida seja restabelecida, mas têm dificuldades para lidar

<sup>5</sup> Érika Bechara destaca a relevância de risco decorrente da configuração de contaminação, na medida em que “as áreas contaminadas são espaços de alto risco, seja porque a contaminação pode atingir o lençol freático, levando a poluição para os cursos d'água, inclusive para os destinados ao abastecimento domiciliar, seja porque os gases liberados pelos resíduos podem gerar explosões e mortes, seja porque os resíduos produzem gases que poluem a atmosfera e contribuem para o efeito estufa – só para citar alguns dos maiores perigos.” (BECHARA, 2013, p. 142)

com as novas demandas, principalmente organizacionais. O próprio ato de alojar os desabrigados em hotéis espalhados pela cidade e, posteriormente, em casas alugadas, distantes umas das outras, teria dificultado a articulação dos atingidos. Mesmo lidando com o trauma do desastre, elas foram obrigadas, sem tempo de preparo, a formarem comissões representativas, apreenderem estratégias de diálogo e de negociação, tudo isso sem pontos de referência para os encontros que lhes proporcionassem uma segurança. A falta de um lugar comum enquanto local de conversas, trocas de experiências, debates e decisões parece ter repercutido em uma quase acomodação da situação em que vivem atualmente. Mas observações indicam um quadro de depressão que deveria ser acompanhado por psicólogos, outro serviço ainda executado precariamente. (ZHOURI, 2016, p. 38)

A proporção do desastre foi inigualável. Em face de seus efeitos, diversas e concorrentes medidas de resposta emergencial devem ser adotadas, em todos os âmbitos e vias de atuação. Uma delas foi justamente a edição, logo após o desastre, do Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015. A norma visou liberar a movimentação de recursos do FGTS por parte dos atingidos. Para tanto, acrescentou parágrafo único ao artigo 2º do Decreto n. 5.113, de 22 de junho de 2004, que rege as hipóteses de liberação dos valores da conta vinculada ao seu titular. A regra acrescida dispõe que “para fins do disposto no inciso XVI do caput do art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, considera-se também como natural o desastre decorrente do rompimento ou colapso de barragens que ocasione movimento de massa, com danos a unidades residenciais”.

Uma má compreensão e polêmica se instaurou, fato que não ficou isolado em sua repercussão, pois produziu uma verdadeira retração no avanço do direito dos desastres e seus liames com o direito ambiental na concatenação de respostas emergenciais a partir de mecanismos privados de indução. A má-compreensão se deveu a alguns interpretarem o Decreto como uma via de legitimação do próprio desastre, qualificando-o como natural e não antropogênico, ao que haveria uma “isenção” de responsabilidade por parte dos empreendedores envolvidos. Veja-se matéria publicada em grande veículo de comunicação nacional:

A subprocuradora Sandra Cureau, que atua na área de meio ambiente na Procuradoria-Geral da República, criticou o decreto da presidente Dilma Rousseff que classificou como “desastre natural” o rompimento da barragem de Mariana (MG) para que os atingidos possam sacar recursos do FGTS. Para Cureau, a medida poderá ter reflexos nas áreas penal e cível e pode ser usada pela mineradora Samarco, controlada por Vale e BHP, e seus dirigentes para buscar reduzir penas nessas esferas. (BRESCIANI; LUIZ, 2015)

A falha da crítica em apontar o Decreto como fonte de não responsabilização está em confundir a própria responsabilização socioambiental com medidas traçadas dentro da lógica dos desastres para respostas emergenciais e coordenação de esforços reativos em face de



necessidades prementes. O Decreto não visa apurar ou remeter a responsabilidade, visa viabilizar mecanismos que possibilitem níveis diversos de reação em face das necessidades financeiras imediatas em um estado de crise. Mais, seu precedente é relevante justamente por inserir desastres explicitamente antropogênicos no bojo de causas para liberação dos recursos do FGTS, algo antes sem previsão expressa.

É equivocado pretender implicar efeitos ambientais de responsabilidade ambiental e socioeconômica a partir do Decreto n. 8.572/15. Este Decreto possui caráter teleológico de interpretação, especificamente, uma interpretação autêntica desenvolvida para identificação de casos que legitimam a liberação de FGTS às vítimas de desastres, sem o que ficariam privadas deste recurso. Nesta linha, a norma é inserida como mecanismo de gestão de desastres com implicações restritas para fins de autorização de movimentação das contas fundiárias, injetando recursos privados na economia em favor dos atingidos, não possuindo qualquer repercussão em relação ao tema da responsabilidade pelo desastre.

Na ótica de seguir o tratamento teleológico amparado na Lei n. 12.340, no Decreto n. 7.257 e em suas interações com a Lei n. 8.036, o Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015, acrescenta parágrafo único ao artigo 2º do Decreto n. 5.113, efetiva uma harmonização do sistema em favor de medidas de resposta emergencial em face de desastres. Textualmente, a norma antes regente somente mencionava situações ligadas a desastres naturais. A disciplina instaurada viabiliza uma ampliação incontornável do sentido e reatividade que devem envolver o tratamento dos desastres como um todo.

O Decreto procede a uma aplicação teleológica da expressão presente no artigo 20, inciso XVI, da Lei n. 8.036, donde se está diante de uma situação de interpretação normativa dos limites do Decreto n. 5.113, de modo a projetar-se aplicação isonômica de resposta a situações de desastres, sejam eles naturais ou antropogênicos. A razão normativa produz um diálogo de fontes, voltado a garantir uma isonomia de tratamento, com segurança jurídica, às vítimas de desastres que provoquem situações de emergência ou calamidade pública. Em síntese, os mecanismos de resposta emergencial somam-se a um todo integrado de ações reativas na gestão do desastre.

A expressão abrangente e sistêmica do desastre é articulada em integradas dimensões privada e pública. Isso vem a significar a previsão de mecanismos de resposta que atuem diretamente sobre o todo social, em uma das vertentes. Aqui se desenvolvem as ações da Defesa Civil e os programas do Poder Público como um todo na concessão de auxílio financeiro emergencial ou ações estatais de contenção de epidemias e satisfação de necessidades básicas. Na outra vertente, figuram mecanismos de resposta afetos à mobilização privada. Nestes

mecanismos, o desenvolvimento de mobilizações de capital privado é sujeito a regras específicas e pode significar não apenas a injeção de recursos na coletividade atingida, contribuindo para o reerguimento econômico, mas também significa o anteparo à autonomia da vontade e alicerce do atingido em sua autodeterminação de saber agir e aplicar seus recursos segundo suas necessidades fundamentais.

#### 4. RESSARCIMENTO PELO USO DOS RECURSOS DO FGTS

O mês de novembro de 2018 marca três anos da ocorrência do desastre ambiental de Mariana. As proporções do desastre ambiental provocaram uma reconformação nas normas de resposta emergencial a desastres no direito brasileiro. Especificamente, a ocorrência do desastre levou à edição do Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015, a reformular o Decreto n. 5.113, de 22 de junho de 2004, e assim permitir a movimentação de valores nas contas vinculadas do FGTS por parte dos atingidos pelo desastre. Portanto, os atingidos pelo desastre antropogênico puderam sacar os recursos de FGTS para fazer valer despesas e necessidades decorrentes do evento catastrófico. Roteiro de execução semelhante ocorreu por ocasião do desastre socioambiental de Brumadinho. Os atingidos pelo desastre são legitimados assim a utilizar os recursos do FGTS mesmo em caso de desastre antropogênico.

Os valores despendidos, entretanto, precisam ter sua categorização sempre posta em lembrança. Na sistemática do Direito Ambiental integrado ao Direito dos Desastre, os valores enquadram-se como recursos privados inseridos em mecanismo de reposta emergencial em face do desastre. Isso significa que, por programação de gestão de risco e análise reativa, compõem uma linha de atuação provisória, estando sujeita a vias de reconformação após níveis de estabilização mínimos. Portanto, integram-se as disposições de levantamento dos recursos do FGTS em favor dos atingidos com as bases de responsabilização produzidas e firmadas ao longo do processo de apuração do desastre ambiental.

Os recursos de resposta emergencial, como um todo, devem ser ressarcidos àqueles que os despenderam em razão da adoção da postura reativa imediata, necessária a mitigar danos e reverter situações de urgência. O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (2016) firmado pelas empresas responsáveis com a União e suas autarquias federais - IBAMA, ICMBio, ANA, DNPM (ANM), FUNAI -, Estado de Minas Gerais e suas entidades da administração indireta - Instituto Estadual de Florestas, Instituto Mineiro de Gestão de Águas, Fundação Estadual de Meio Ambiente – e Estado do Espírito Santo e suas respectivas entidades – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Instituto de Defesa Agropecuária

e Florestal do Espírito Santo, Agência Estadual de Recursos Hídricos – foi homologado com o Termo de Ajuste de Conduta – Governança (TAC – Governança) pela Justiça Federal de Belo Horizonte em 8 de agosto de 2018.

O TTAC prevê o Programa de ressarcimento e de indenizações dos impactados, presente nas cláusulas 31 e seguintes. O ponto aqui tratado em relevo é que a responsabilidade pelo desastre ambiental implica também a responsabilidade pelo ressarcimento de todas as despesas ocasionadas quando das respostas emergenciais, tanto públicas quanto através de recursos privados obtidos pela liberação de movimentação das contas do FGTS. Em outras palavras, todos os atingidos pelo desastre ambiental que efetivaram retirada de recursos do Fundo ao apoio normativo do artigo 2º, parágrafo único, do Decreto n. 8.572, de 13 de novembro de 2015, possuem o direito ao ressarcimento desses valores. A demanda pelo ressarcimento pode ser direcionada diretamente à Fundação Renova, fundação constituída para arcar com os programas de ressarcimento, tal como em face das próprias empresas responsáveis.

O ressarcimento pela movimentação tem passado à margem dos debates acerca do desastre ambiental, principalmente pela pouca profundidade que a perspectiva integrada de ações de gestão de desastre ainda possui no Brasil. A gestão coligada de fases reativas ao desastre engloba as atividades de resposta imediata com as atividades posteriores de compensação. Os atingidos pelo desastre, ao efetivar o saque de recursos, ao efetivar a movimentação das contas vinculadas, somente o fizeram em razão do próprio desastre. Portanto, por óbvio, sem o desastre não haveria movimentação e, portanto, dispêndio dos recursos. A conclusão que se resta é clara: cabe às empresas responsáveis pelo desastre, a partir da Fundação Renova, ressarcir os dispêndios comprovados e arcados com os recursos de FGTS liberados para resposta privada emergencial ao desastre.

O ponto é crítico e aberto a questionamentos, sem dúvidas, mas o suporte que se tem é a clara possibilidade de que tanto o saque quanto a destinação dos recursos do FGTS sejam atrelados ao desastre ambiental antropogênico. A lógica que se implanta é justamente a via normativa aberta para que o próprio atingido, a partir de seus recursos disponibilizados pela liberação da conta vinculada, possa fazer face aos dramas e prejuízos pessoais que lhe tenham ocorrido. A interrogação ancorada na causalidade pavimenta a compreensão da utilização dos recursos do FGTS como uma espécie de antecipação monetária voltada para a reparação em cenário de urgência no qual o sujeito se utiliza de seu próprio capital para fazer face a um dano que deveria já em prima face ser posto em resposta pelo responsável pelo desastre ambiental antropogênico.

A situação foi de frequência constatada nos desastres antropogênicos de Mariana e Brumadinho. Em razão do desastre, e a partir da liberação do FGTS, os sujeitos atingidos utilizaram os valores para a aquisição de bens móveis, alimentos, ou mesmo reparos emergenciais em suas moradias. Evidentemente, essa utilização do saldo do FGTS não ocorreria se não houvesse a existência do desastre socioambiental e socioeconômico. Há um vínculo de causalidade presumido entre o levantamento do FGTS em caso de desastre, a aplicação dos recursos e a legitimidade para seu ressarcimento em favor dos sujeitos titulares dos valores.

Em situação congênere em termos da demonstração de lastro probatório de aplicação dos recursos para fins de sustentar o pleito reparatório em face do causador do desastre, é possível encontrar vinculações com a matéria decidida pelo Superior Tribunal de Justiça no Agravo Interno no Recurso Especial n. 1408505/PB. Em uma série de julgamentos afinados com o AgInt no REsp 1408505 / PB, o STJ entendeu que, em situações de rompimento de barragem com projeção de danos coletivos ou individuais homogêneos de larga extensão, deve-se adequar a atribuição do ônus probatório em patamares de coerência para com a realidade do evento danoso.

Isso significa que sequer é viável exigir-se, por exemplo, notas fiscais ou demonstrações contábeis que seriam de praxe em pleitos reparatórios para fins do ressarcimento de valores. O contexto de urgência e calamidade em face da ocorrência do desastre inclusive pode vir a tornar inviáveis as obtenções de demonstração de despesas. São comuns os mutirões de atingidos reunindo valores para que as compras de materiais de construção para obras emergenciais sejam realizadas. Seria dissonante para com o contexto do desastre demandar que os atingidos que tenham utilizado o recurso do FGTS para essas atividades precisassem obter e arquivar notas fiscais ou demonstrativos cabais de gastos.

Sob este norte referencial, o Superior Tribunal de Justiça firmou que, em situações de desastres ambientais ligados a barragens, a comprovação dos danos pode ser viabilizada exclusivamente por via testemunhal. Ao anteparo desta amarração, constitui-se o dever de ressarcimento dos valores levantados pelo indivíduo de sua conta vinculada de FGTS em situação de desastre, ao que a demonstração de aplicação dos recursos resta possível em uma abertura probatória ampla, inclusive por via testemunhal. Constrói-se assim a perspectiva de que, se a liberação dos valores foi em causa do desastre ambiental antropogênico, livrar seu responsável do ressarcimento seria equivalente a atribuir ao atingido o ônus de fazer face aos seus danos com recursos próprios e assim inviabilizar a reparação integral, princípio elementar do Direito Ambiental.

---

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão do ciclo de desastres deve ser concebida e formulada em termos sistêmicos, considerando as implicadas fases de prevenção e mitigação, resposta, compensação, reconstrução, e reinício de atuações articuladas em face do evento catastrófico. As atividades reativas podem, e devem, ser efetivada pelos órgãos públicos, sem que isso desonere os responsáveis por medidas imediatas ou mediatas de reação e responsabilidade em razão do desastre, seja natural, seja antropogênico. As medidas de resposta aos desastres, tal como medidas de reconstrução, podem articular atuações públicas e privadas.

O ordenamento jurídico pode prever assim mecanismos e instrumentalizações para viabilizar respostas privadas em face de desastres, que visam alavancar tanto recursos e sua alocação quanto bases de operacionalização que se somam às internas ao Estado. Nesse quadro de análise, estabelecer a possibilidade de movimentação de recursos oriundos do FGTS por parte de atingidos que possuam contas vinculadas significa manejar respostas privadas em situação de desastres ambientais. O problema que se levanta é a previsão constante na Lei n. 8.036 de utilização dos recursos de FGTS em face de desastres naturais, fato que poderia levar a questionamentos quanto à restrição de liberação, afastando recursos diante de desastres antropogênicos. Nesse quadro hermenêutico, situa-se o Decreto n. 8.572.

O Decreto n. 8.572 não produz qualquer efeito em termos de responsabilidade ambiental de quem provocou ou contribuiu para o desastre socioambiental, não estabelece qualquer juízo de valor acerca de danos ambientais relacionados a colapsos ou rompimentos de barragens, tanto mais porque o poder regulamentar é exercido com caráter de abstração e generalidade. O Decreto n. 8.572 realiza uma interpretação dos limites do próprio Decreto n. 5.113 a autorizar a movimentação de contas fundiárias. Isso proporciona igual tratamento de hipóteses diversas de desastres, em razão da vitimização de pessoas correlacionada às situações de emergência e calamidade públicas.

Trata-se aqui, segundo a doutrina tradicional, de uma norma de interpretação autêntica, pela qual o Poder Executivo efetiva uma linha teleológica na consideração do que seja um desastre a legitimar a movimentação das contas fundiárias. Não houvesse o Decreto, abertas estariam situações em que diversos agentes poderiam negar a movimentação e liberação de recursos, ao argumento de que o colapso ou rompimento de barragens não é desastre natural, com previsível corrida ao judiciário, e inchaço de judicializações.

Nessa linha, o Decreto autoriza a liberação de movimentação de contas do FGTS, com aplicação congênere às hipóteses de desastres antropogênicos e naturais. Em decorrência, a

própria interpretação extensiva de hipóteses de desastres antropogênicos para fundamentar movimentação de recursos de contas vinculadas se faz possível. Portanto, as populações atingidas de áreas afetadas por desastres, sejam naturais, sejam antropogênicos, podem postular a movimentação de recursos de conta vinculada do FGTS. Entretanto, isso não significa uma incorporação pelos próprios atingidos dos prejuízos acarretados com a utilização dos recursos das contas. Caberá ação de ressarcimento dos valores despendidos, a ser efetivado pelos responsáveis pelos desastres ambientais.

## REFERÊNCIAS

BECHARA, Érika. Áreas contaminadas: caracterização, remediação, utilização e informação. In: ROSSI, Fernando F. et al. **Aspectos controvertidos do Direito Ambiental**: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BOSELTMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Estado socioambiental e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2010, pp. 73-109.

BRASIL, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama Diretoria de Proteção Ambiental – DIPRO - Coordenação Geral de Emergências Ambientais – CGEMA. **Lauda Técnico Preliminar**: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, 2015.

BRESCIANI, Eduardo; LUIZ, Washington. Procuradora critica decreto de Dilma que classifica desastre como ‘natural’: Governo diz que medida não exime empresas da responsabilidade por tragédia em MG. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 nov. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/procuradora-critica-decreto-de-dilma-que-classifica-desastre-como-natural-18082460>. Acesso em: 7 nov. 2018.

CALLAN, Scott J.; THOMAS, Janet M. **Economia ambiental**: aplicações, políticas e teoria. Trad. Noveritis do Brasil. Trad. da 6ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO; Délton Winter de. DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

FARBER, Daniel. Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law. **Berkeley Law Scholarship Repository**, Rev. 1783 (2011). Available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/2059>. Access: 10 nov. 2018.

MOTA, José Aroudo. **O valor da natureza**: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito ambiental & economia**. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

PAFFARINI, Jacopo; COLOGNESE, Mariângela Matarazzo Fanfa; HAMEL, Eduardo Henrique. A insuficiência da responsabilidade socioambiental empresarial na perspectiva do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**: Revista do programa de pós-graduação em Direito – Mestrado em Direito e Desenvolvimento Sustentável, vol. 8, n. 2, dez. 2017. <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v8i2.541>. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/541/448>. Acesso em: 10 nov. 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Fundamentos da tutela coletiva**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTE DE CONDUTA. Partes: UNIÃO; o INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA; o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM; FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, todos representados pelo Advogado-Geral da União; ESTADO DE MINAS GERAIS; o INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF; INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DE ÁGUAS – IGAM; FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEAM, todos representados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais; o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - IEMA; INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESPÍRITO SANTO - IDAF; AGÊNCIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – AGERH; denominados COMPROMITENTES; A SAMARCO MINERACÃO S.A., VALE S.A.; e a BHP BILLITON BRASIL LTDA. **ACORDO**, no bojo do processo n. 69758-61.2015.4.01.3400, em trâmite na 123 Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

ZHOURI, Andréa et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Cienc. Cult.** [online]. 2016, vol.68, n.3, pp. 36-40, p. 38. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v68n3/v68n3a12.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

**Trabalho recebido em 18 de fevereiro de 2019**

**Aceito em 21 de maio de 2020**