



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES Nº 00037/2026/CONSUNIAO/CGU/AGU

**NUP: 00692.001501/2026-18** (REF. 0168872-78.2026.1.00.0000)

**INTERESSADOS: INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO IBRAM E OUTROS**

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

Ementa: Direito Constitucional. Princípio da Segurança Jurídica (art. 5º, inciso XXXVI, CF/88). Irretroatividade normativa nas dimensões da prospectividade da lei, da proteção das situações jurídicas consolidadas (ato jurídico perfeito e direito adquirido) e da imutabilidade das decisões judiciais (coisa julgada). Irretroatividade da Lei nº 14.755/2023 que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

Senhor Consutor-Geral da União,

## 1. Relatório

01. Trata-se de **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)**, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo **Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM)** em face de um conjunto de decisões judiciais que, sob o pretexto de aplicar a **Lei nº 14.755/2023** (Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB), estariam desconstituindo atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada material decorrente do **Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI)** do rompimento da Barragem Córrego do Feijão em Brumadinho - MG.

02. O requerente indica que o AJRI, homologado em 2021 com a participação do Estado de Minas Gerais e de diversas instituições de justiça, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública de Minas Gerais, constituiu um **arranjo estrutural complexo** e definitivo para a reparação dos danos socioeconômicos e ambientais. Entre as obrigações pactuadas, estabeleceu-se o aporte de **R\$ 4,4 bilhões** ao Programa de Transferência de Renda (PTR), valor definido como solução final para a substituição do pagamento emergencial.

03. Indica a violação constitucional, a partir das decisões judiciais supervenientes, como a proferida na **Ação Civil Pública nº 5063550-95.2025.8.13.0024**, que vêm determinando o restabelecimento de pagamentos e a extensão de benefícios com base na **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB)**, instituída pela Lei nº 14.755/2023, ignorando que tais obrigações já foram integralmente quitadas e estabilizadas pelo título judicial transitado em julgado.

04. No tocante à irretroatividade da lei, o IBRAM sustenta que a aplicação da Lei nº 14.755/2023, para reabrir discussões sobre o AJRI, afronta diretamente o Art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988, que protege o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido. Argumenta-se que a norma posterior não pode retroagir para atingir situações jurídicas já consumadas sob a égide da disciplina anterior, especialmente quando o legislador não previu comando expresso de retroatividade.

05. A petição enfatiza que a pretensão de aplicar uma lei de 2023 para requalificar fatos e obrigações de 2021 configura uma **"retroatividade substancial"**, pois impõe o recrudescimento de encargos sobre relações jurídicas estabilizadas,

gerando insegurança jurídica. Sustenta-se que a persistência, no tempo, dos efeitos de um desastre não autoriza, por si só, a alteração do regime intertemporal das obrigações já quitadas.

06. Além da ofensa à segurança jurídica, o IBRAM aponta que tal prática promove uma "**erosão sistêmica da jurisdição**", transformando decisões definitivas em atos contingentes e mutáveis, o que desestimula a adoção de soluções consensuais em conflitos de alta complexidade. Alega-se, ainda, violação à **separação funcional de poderes**, uma vez que o Judiciário estaria assumindo o papel de legislador ao criar hipóteses de revisão de decisões definitivas sem amparo constitucional.

07. Sob o prisma do perigo da demora, a inicial alerta para a **natureza irrepitível dos valores** envolvidos, visto que quantias vultosas distribuídas a milhares de beneficiários, em contexto de vulnerabilidade social, são, na prática, impossíveis de serem recuperadas caso a ação venha a ser julgada procedente no mérito.

08. Diante desse cenário, o IBRAM requer a concessão de **medida cautelar** para suspender as decisões que impõem novos pagamentos com base na PNAB e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade da interpretação que admite a aplicação retroativa da referida lei a acordos judiciais estruturais já homologados.

09. O Relator do feito no Supremo Tribunal Federal solicitou informações ao Presidente da República, bem como aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Eis o relatório.

## **2. Fundamentação**

11. Alguns esclarecimentos prévios à manifestação propriamente dita, acerca da tese de inconstitucionalidade suscitada pela requerente, fundada na alegada ofensa aos direitos fundamentais consubstanciados na segurança jurídica e na confiança pública, decorrente da revisão judicial do AJRI.

12. Em primeiro lugar, cumpre destacar que o Poder Executivo Federal não participou do AJRI, tampouco das ações judiciais anteriores à sua formalização, nem daquelas que foram posteriormente ajuizadas. Tal circunstância decorre do fato de que, diversamente do também trágico rompimento da Barragem de Fundão, no município de Mariana/MG, cujo impacto ambiental atingiu o Rio Doce, de curso interestadual, o que atraiu a competência administrativa da União, no caso do rompimento da barragem da mina Córrego do Feijão, da Vale S.A., em Brumadinho/MG, o rio atingido foi o Paraopeba, de domínio estadual.

13. Em segundo lugar, para melhor delimitação do objeto da presente manifestação, não serão analisados os aspectos processuais da legitimidade e do cabimento da ação, **objeto de controvérsia nas petições dos amici curiae ANAB e Município de Brumadinho**, os quais, por evidente, serão apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, mediante aferição rigorosa da efetiva representatividade da requerente, considerando, sobretudo, a pertinência temática e o princípio da subsidiariedade, conforme a jurisprudência consolidada sobre os pressupostos de admissibilidade da ADPF ao longo de 25 anos de vigência da Lei Federal nº 9.882/1999.

14. Por fim, e mais relevante para a abordagem adotada nesta fundamentação, destaca-se que o alcance retroativo da Lei nº 14.755/2023 foi objeto de veto do Presidente da República, conforme explicitado na **Mensagem nº 686, de 15 de dezembro de 2023**.

15. Na referida mensagem, o Presidente da República vetou o trecho do projeto de lei que estendia os seus efeitos a situações ocorridas antes da sua vigência. Mais precisamente vetou o inciso I do § 3º do art. 1º, por entender que a proposição legislativa contrariava o interesse público "... ao permitir interpretações divergentes sobre a temporalidade de aplicação da lei...".

### **§ 3º do art. 1º do Projeto de Lei.**

“§ 3º O disposto no § 2º refere-se a casos:

I - ocorridos; ou

II - iminentes.”

### **Razões do veto**

“Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público ao permitir interpretações divergentes sobre a temporalidade de aplicação da Lei, o que poderia incidir sobre casos já ocorridos ou licenciamentos ambientais em andamento, de forma a impactar na segurança jurídica e administrativa dos contratos e pactuações já existentes.”

16. Assim, o veto presidencial fixou o alcance temporal da Lei nº 14.755/2023, no seu artigo inicial:

*Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) e estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor.*

*§ 1º As obrigações e direitos estabelecidos pela PNAB aplicam-se:*

*I - às barragens enquadradas na [Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010](#), que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB); e*

*II - (VETADO).*

*§ 2º As disposições desta Lei aplicam-se ao licenciamento ambiental de barragem e aos casos de emergência decorrente de vazamento ou rompimento dessa estrutura, nos termos do regulamento.*

*§ 3º (VETADO).*

17. O referido veto, que acompanhou a promulgação da PNAB, suprimiu o dispositivo que autorizava a aplicação da lei a "casos ocorridos", justamente para evitar o impacto incerto sobre situações jurídicas já consolidadas.

18. Não há dúvida de que a lei constitui um avanço no âmbito das políticas públicas de proteção social, ao reconhecer a existência de um grupo especialmente vulnerável de pessoas, os atingidos por rompimento de barragens, ao estipular formas de reparação (reassentamento, indenizações e reposição de imóveis), a responsabilidade social do empreendedor, a prevenção e a participação social dos atingidos nas discussões sobre as medidas reparatórias.

19. Não obstante, a inovação legal passa a integrar um sistema normativo que prevê regras de convivência entre as leis, especialmente quanto à aplicação destas em função do tempo em que ocorrem os fatos e os atos jurídicos. Isso porque vigora, no sistema jurídico brasileiro, assim como em tantos outros ordenamentos jurídicos, o princípio da irretroatividade da lei, que só é excepcionado em situações bem demarcadas e expressamente previstas.

20. A base do posicionamento do veto presidencial foi o princípio da irretroatividade da lei, incorporado à nossa Constituição de 1988 como garantia fundamental de proteção do cidadão contra o arbítrio do Estado, proporcionando a segurança jurídica necessária para que os cidadãos possam se relacionar com o poder público e entre si, a partir de regras claras e preestabelecidas, em um cenário de confiança, o que permite a estabilização das relações humanas.

21. Como se verá a seguir, o princípio constitucional da irretroatividade da lei, previsto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição de 1988, estrutura seu mecanismo de proteção das relações jurídicas com base em três elementos fundamentais da segurança jurídica: *o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*. Elementos estes que serão explicitados a seguir, a fim de evidenciar melhor a impossibilidade da aplicação retroativa da Lei nº 14.755/2023.

## **2.1. Princípio da Segurança Jurídica - a irretroatividade normativa como garantia constitucional**

22. A irretroatividade da lei é compreendida em uma concepção mais abrangente, como irretroatividade normativa, pois a impossibilidade de aplicação da lei a situações jurídicas já consolidadas decorre não apenas de um ato legislativo propriamente dito (lei nova respeita lei anterior), mas também da decisão judicial dotada de conteúdo normativo<sup>[1]</sup>, norma individual entre as partes (coisa julgada), bem como das relações obrigacionais que se constituem como lei entre as partes, gerando efeitos imediatos (ato jurídico perfeito) ou projetados para o futuro (direito adquirido).

23. A irretroatividade normativa garante a coesão do sistema jurídico em um dado ordenamento constitucional, pois proporciona segurança, certeza e previsibilidade acerca dos direitos e deveres que os cidadãos têm em relação ao Estado e entre si.

24. As facetas da irretroatividade normativa, que garantem a segurança jurídica como pedra fundamental de um sistema jurídico, podem ser resumidas em três dimensões que ajudam a compreender o fenômeno e a opção da legislação por

não adotar a retroatividade da PNAB: (i) prospectividade da lei; (ii) proteção das situações jurídicas consolidadas; e (iii) imutabilidade das decisões judiciais.

### **2.1.1. Prospectividade da lei**

25. A irretroatividade normativa, em si, tem como base, no Estado Democrático de Direito, a garantia de que as leis são produzidas para serem aplicadas a situações futuras. Essa garantia impede que o Estado crie regras para atender a fatos passados.

26. A irretroatividade da lei constitui também pressuposto da isonomia entre aqueles que por ela serão afetados, direta ou indiretamente. Isso porque todos aqueles que se encontrem em situação semelhante diante da lei serão impactados por seu regramento de forma isonômica.

### **2.1.2. Proteção das situações jurídicas consolidadas**

27. A irretroatividade da norma protege o ato jurídico perfeito, constituído e acabado segundo a lei de sua época, garantindo, assim, que as obrigações decorrentes desse ato sejam cumpridas conforme o pactuado, ou melhor, segundo a lei entre as partes.

28. Para as hipóteses em que o interessado, embora tenha preenchido integralmente os requisitos para a perfectibilização do direito, ainda não o exerceu efetivamente, o princípio da irretroatividade normativa reconhece o direito adquirido para quem já os tenha cumprido.

29. Nesse sentido, a lei nova que venha a alterar as condições objetivas ou os requisitos para a aquisição de um direito não afeta aquele que, embora não tenha exercido o direito, já tenha incorporado ao seu patrimônio jurídico os elementos necessários ao seu exercício.

### **2.1.3. Imutabilidade das decisões judiciais**

30. Como afirmado por Hans Kelsen, a coisa julgada é norma individualizada. Na sua obra Teoria Pura do Direito, o autor austríaco explicita que a decisão judicial é a última etapa para a concretização do direito, passando da norma abstrata (lei) à norma individual (sentença). A lei nova não pode desconstituir a norma individualizada produzida pela sentença, mesmo na hipótese de homologação de acordo em juízo.

31. A coisa julgada é o mecanismo criado justamente para estabilizar as normas individualizadas produzidas por sentença judicial. Uma vez superadas as fases de debates e de irresignação quanto ao resultado do julgamento, a decisão se cristaliza e não pode ser revertida por outra decisão ou mesmo por lei posterior.

## **2.2. A irretroatividade normativa na LINDB**

32. Assim, pode-se dizer que a promulgação da Lei nº 14.755/2023, sem ressalva quanto à sua aplicação retroativa, indica o compromisso do Poder Público com a garantia da segurança jurídica e da previsibilidade do sistema, pois a inovação legal não poderia modificar situações jurídicas já constituídas sob a vigência de norma anterior.

33. Dessa forma, preserva-se o ato jurídico perfeito, constituído em favor dos participantes de acordos celebrados com base na legislação então vigente, independentemente do tipo de barragem abrangida pelo art. 1º, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.755/2023, segundo a definição da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), prevista na Lei nº 12.334/2010, que inclui não apenas os barramentos de rejeitos minerários, mas também as barragens de irrigação ou de abastecimento humano.

34. Nesse sentido, a eventual homologação do acordo em juízo agrega uma nova camada de proteção ao pacto firmado entre as partes, pois, com a fixação de norma individual (*lex inter partes*), a sentença adquire o status de coisa julgada, primeiro formal e depois material, estabilizando a decisão, que não pode ser revogada, nem mesmo por lei nova, após o prazo recursal.

35. Vale ressaltar que a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), art. 6º do Decreto-Lei n. 4.657/19942, estabelece como regra geral que a lei terá efeito imediato e geral, devendo respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e

a coisa julgada.

36. Além da cláusula geral de irretroatividade da lei, a LINDB traz uma atualização relevante em seu art. 24, ao estender a noção da irretroatividade à atividade interpretativa administrativa e judicial.

*Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.*

*Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.*

37. O dispositivo acrescenta mais uma camada de previsibilidade e segurança jurídica às obrigações assumidas perante o poder público, ao proibir que novas interpretações ou orientações jurídicas possam retroagir para anular ou modificar situações jurídicas consolidadas com base em interpretações ou orientações vigentes à época do aperfeiçoamento das obrigações.

### 3. Encaminhamento

38. Ante o exposto, estas são as considerações a serem apresentadas ao Supremo Tribunal Federal, a título de informações do Excelentíssimo Presidente da República, nos autos da ADPF 1314.

Brasília, 17 de abril de 2026.

ADRIANO MARTINS DE PAIVA

Advogado da União

Consultor da União

#### Notas:

1. "Teoria Pura do Direito" (*Reine Rechtslehre*), Kelsen descreve o ordenamento jurídico como uma estrutura escalonada.



Documento assinado eletronicamente por ADRIANO MARTINS DE PAIVA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3179567081 e chave de acesso 95f12a93 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO MARTINS DE PAIVA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-04-2026 17:43. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

**DESPACHO N.º 00252/2026/GAB-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00692.001501/2026-18 (REF. 0168872-78.2026.1.00.0000)**

**INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO IBRAM**

**ASSUNTO: ADPF 1.314-MG**

1. Aprovo as INFORMAÇÕES N.º 00037/2026/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra do Consultor da União Dr. Adriano Martins de Paiva.
2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, *data da assinatura eletrônica.*

ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL

Advogado da União  
Consultor-Geral da União



Documento assinado eletronicamente por ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3185271229 e chave de acesso 95f12a93 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRÉ AUGUSTO DANTAS MOTTA AMARAL, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-05-2026 11:25. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DO MINISTRO CHEFE DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 150

**PROCESSO** Nº 00692.001501/2026-18 (REF. 0168872-78.2026.1.00.0000)

**ORIGEM:** STF - Ofício eletrônico nº 7975/2026, de 14 de abril de 2026.

**RELATOR:** MIN. GILMAR MENDES

**ASSUNTO:** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.314-MG

**ADOTO**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as **INFORMAÇÕES** Nº 00037/2026/CONSUNIAO/CGU/AGU, elaboradas pelo Consultor da União Dr. Adriano Martins de Paiva.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União, para as providências decorrentes.

Brasília, 12 de maio de 2026.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Flavio Roman', written over a light blue circular stamp.

**FLAVIO JOSÉ ROMAN**