

PARECER JURÍDICO

PARECER N.º 01/2025.

EMENTA: POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS (PNAB). LEI FEDERAL 14.755/23. DOS PRECEDENTES NO CASO RIO DOCE. DO CABIMENTO DA APLICAÇÃO NO CASO PARAÓPEBA. DA INADMISSIBILIDADE JURÍDICA DE AFASTAMENTO DA PNAB.

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico acerca da possibilidade de aplicação da Lei Federal 14.755/2023, que instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), no caso do rompimento da barragem B-I, da Mina Córrego do Feijão, de propriedade da Vale, em janeiro de 2019.

As discussões jurídicas em torno da retroatividade da Lei 14.755/2023 e sua incidência no processo de reparação integral em curso suscitam relevantes questionamentos sobre sua aplicabilidade em contextos de grandes desastres socioambientais e com danos continuados. A presente análise considera os precedentes judiciais oriundos do caso Rio Doce, a atuação do Ministério Público Federal e Estadual (MPF e MPE), bem como o novo marco normativo introduzido pela PNAB. Nesse sentido, o presente parecer tem por objetivo examinar a viabilidade jurídica de aplicação da PNAB aos efeitos e às medidas reparatórias ainda em andamento no território da Bacia do Paraopeba e Entorno da Represa de Três Marias.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS (PNAB)

A Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), instituída através da Lei Federal n.º 14.755/2023, configura-se como um marco normativo relevante no ordenamento jurídico brasileiro. Isso ocorre ao estabelecer diretrizes para a proteção integral de comunidades atingidas por empreendimentos que envolvem a construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, sejam elas de finalidade hidrelétrica, minerária, industrial ou outras de grande porte. Sua formulação é fruto de um longo processo de mobilização social, especialmente protagonizado pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que há décadas denuncia os prejuízos socioambientais sistemáticos impostos a populações vulnerabilizadas em razão de projetos desenvolvimentistas de alta externalidade social.

Ainda que os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) tenham dado visibilidade à urgência da regulamentação dos direitos das populações atingidas, a luta por esse reconhecimento antecede tais eventos. Também remonta a impactos causados por barragens do setor elétrico, como as barragens de Itaipu, no estado do Paraná, e Belo Monte, no Pará.

Dado estes contextos, o projeto da PNAB começou a tomar forma no âmbito do Congresso Nacional a partir de 2015¹, com base em uma proposta de cartilha sistematizada pelo MAB em 2013². Mas foi com o Projeto de Lei n.º 2.788/2019, apresentado por parlamentares mineiros logo após o rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, que a norma foi aprovada em caráter de urgência no Plenário da Câmara dos Deputados em meio à intensa mobilização social. Após longa tramitação legislativa, o texto foi finalmente aprovado pelo Senado Federal em novembro de 2023 e sancionado pelo então Presidente em dezembro do mesmo ano.

Cabe lembrar que, antes disso, já havia sido aprovada no estado de Minas Gerais a Lei n.º 23.795/2021, a qual instituiu a Política Estadual dos Atingidos por Barragens - PEAB. A PEAB é considerada o primeiro marco legislativo voltado à proteção das pessoas atingidas, com obrigações ao estado de Minas Gerais de garantir assistência

¹ Uma proposta inicial de Projeto de Lei havia sido apresentada em 2015, sob n.º 29/2015.

² Para mais informações:
<https://mab.org.br/wp-content/uploads/2022/11/PNAB-Politica-Nacional-de-Direitos-das-Populacoes-Atingidas-por-Barragens.pdf>

social e um conjunto de direitos, dentre os quais, a Assessoria Técnica Independente (ATI). O projeto de lei que deu origem a PEAB foi proposto em 2015, no bojo da Comissão Extraordinária de Barragens e logo após o rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana (MG), fruto de anos de mobilização popular e articulações políticas, e que serviu de base para a formulação da PNAB.

Dito isto, do ponto de vista jurídico, a PNAB se aplica não apenas às situações contempladas pela Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), mas também a outras situações de impacto social e ambiental decorrentes do processo de licenciamento, construção, operação ou desativação de barramentos. Ademais, sua abrangência normativa contempla também contextos de emergência, vazamentos ou iminência de colapso estrutural, reforçando seu caráter preventivo e reparatório.

A norma adota uma concepção ampla de população atingida — a lei contempla coletividades e não apenas a indivíduos isoladamente — e reconhece como atingidas todas as pessoas que sofrerem efeitos diretos ou indiretos da presença ou falha de uma barragem. Os danos incluem, entre outros, perda da posse ou propriedade, desvalorização de imóveis, perda da capacidade produtiva das terras, alterações no abastecimento hídrico, danos psíquicos, culturais e econômicos, bem como prejuízos aos modos de vida tradicionais, especialmente de povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Importante destacar que a PNAB garante a equiparação de meeiros, posseiros e arrendatários aos proprietários legais, reconhecendo o direito à reparação ampla mesmo na ausência de titularidade formal do imóvel, em consonância com a função social da terra e o princípio da justiça distributiva.

Entre os direitos assegurados pela política, destacam-se o direito à reparação integral, o direito à participação informada, livre e prévia, a constituição de Comitês Locais de Acompanhamento e a obrigatoriedade da prestação de Assessoria Técnica Independente (ATI) custeada pela parte causadora dos danos. O Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens, a ser elaborado em cada caso, deve respeitar os princípios da equidade, diversidade cultural e justiça interseccional, com atenção específica a grupos historicamente vulnerabilizados, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, povos tradicionais e pescadores artesanais.

II.2- DOS PRECEDENTES DE APLICAÇÃO DA PNAB A PARTIR DO CASO RIO DOCE

O desastre-crime da barragem de Fundão, ocorrido em novembro de 2015 no município de Mariana/MG, de responsabilidade da empresa Samarco (consórcio entre a Vale S.A. e a BHP Billiton), desencadeou uma série de danos socioambientais de proporções catastróficas ao longo de toda a bacia do Rio Doce. Estima-se que aproximadamente 50 milhões de toneladas de rejeitos de minério foram lançadas no rio, afetando cerca de 680 km de extensão hídrica, incluindo fauna e flora, desde Minas Gerais até o litoral do Espírito Santo.

Em resposta ao desastre-crime, foi firmado, em 2016, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre Samarco, suas controladoras (Vale e BHP Billiton), a União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O acordo estabeleceu 42 programas de reparação, além da criação da Fundação Renova, responsável pela execução das medidas reparatórias, e do Comitê Interfederativo (CIF), incumbido da fiscalização e orientação dessas ações.

No entanto, em 2019, diante das crescentes controvérsias e entraves entre as partes envolvidas, o Poder Judiciário passou a intervir diretamente nas disputas. Foi nesse contexto que se estruturaram os chamados “eixos prioritários”, convertendo os incidentes de divergência – previstos entre as cláusulas 255 a 288 do TTAC – em processos autônomos, com a transferência da decisão final ao Judiciário, em substituição à autoridade originalmente conferida ao CIF. Embora concebidos como instrumentos para a resolução de conflitos, os eixos acabaram por acentuar a fragmentação processual, gerando novas disputas e atrasos na efetivação da reparação.

Antes da repactuação em curso, destacavam-se duas Ações Cíveis Públicas (ACPs) principais, além de inúmeros processos correlatos, organizados em torno desses eixos. A criação formal dos eixos prioritários ocorreu em 2020, vinculada à judicialização do Acordo de Governança, especialmente em razão das dificuldades de implementação do próprio TTAC e do TAC Governança – principais marcos regulatórios do processo reparatório.

Nesse cenário, merece destaque o Eixo Prioritário nº 9, voltado à temática do abastecimento de água para consumo humano (Processo nº 1000462-20.2020.4.01.3800). Nesse processo, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) foi invocada como fundamento jurídico para garantir a participação ativa das pessoas atingidas nas audiências de conciliação. Atendendo a requerimento do Ministério Público Federal, formulado em 27 de novembro de 2023 (Petição ID 1467953356), o Juízo competente autorizou a

participação híbrida de representantes dos atingidos, assegurando-lhes o direito de manifestação oral por até 30 minutos no início das sessões. A decisão, proferida em 25 de janeiro de 2024 (ID 1481550392), fundamentou-se na centralidade do sofrimento da vítima e no direito à participação informada, conforme estabelecido pela Lei nº 14.755/2023, que instituiu a PNAB.

A manifestação do Ministério Público Federal, nesse contexto, reforçou a obrigatoriedade da escuta qualificada dos atingidos, especialmente daqueles acompanhados pela Assessoria Técnica Independente ADAI:

"(...) Nesses termos, considerando o princípio da centralidade do sofrimento da vítima e o direito das pessoas atingidas por barragens no processo de participação informada, conforme preconiza a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) – Projeto de Lei nº 2.788/2019 – recentemente aprovada em sessão deliberativa do Senado Federal, o Ministério Público Federal requer seja deferida a participação das pessoas atingidas, acompanhadas das Assessorias Técnicas Independentes, na audiência a ser realizada no âmbito deste Eixo 9 no dia 28.11.2023, às 13h, bem como nas audiências a serem designadas para discutir o Plano de Trabalho de cada localidade abrangida neste Eixo. (...)” (ID 1467953356)

Outro precedente relevante de aplicação da PNAB pode ser identificado no âmbito do Eixo Prioritário nº 7, relacionado aos processos de cadastro e indenizações individuais (Processo nº 1000415-46.2020.4.01.3800). Em manifestação datada de 28 de fevereiro de 2024, as Instituições de Justiça – entre elas o Ministério Público Federal – requereram que a Fundação Renova se abstivesse de adotar, como critério de exclusão do direito ao Auxílio Financeiro Emergencial (AFE), o simples fato de o atingido já ter recebido indenização por meio do Sistema Novel e assinado o respectivo termo de quitação.

Tal requerimento baseou-se na compreensão de que o auxílio emergencial é um direito autônomo das populações atingidas, nos termos da Lei nº 14.755/2023, não se confundindo com a indenização civil por danos sofridos. Conforme registrado na manifestação judicial:

Cumpra registrar que é direito das pessoas atingidas, conforme preconiza a Lei nº 14.755 de 2023, que instituiu a Política Nacional de Atingidos por Barragens, o auxílio emergencial, que assegure a manutenção dos níveis de vida, até que as famílias e

indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes.” (ID 1491234379)

Esses precedentes, portanto, evidenciam não apenas a aplicabilidade concreta da PNAB em processos judiciais relacionados à reparação por desastres socioambientais, mas também sua potencialidade de reforçar o protagonismo das populações atingidas. Além disso, destacam o direito à participação e a proteção de garantias fundamentais no curso das ações reparatórias, até mesmo em casos já em andamento. Os precedentes reforçam a legitimidade jurídica da norma em cenários complexos de reparação coletiva.

II.3 - DA APLICABILIDADE IMEDIATA DA PNAB NO CASO PARAÓPEBA

À luz dos precedentes do caso Rio Doce, não resta dúvida quanto à aplicabilidade jurídica da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), inclusive em relação a eventos danosos ocorridos anteriormente à sua sanção formal. Trata-se de instrumento de natureza cogente, cuja força vinculante não se limita ao momento de sua promulgação, mas projeta-se sobre situações de dano continuado, cuja materialização persiste no tempo. Sua eficácia não é meramente programática, mas sim imperativa, orientando e vinculando a atuação dos entes públicos e privados na condução das medidas de reparação integral, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da centralidade da vítima e do não retrocesso em matéria de direitos humanos.

Ainda assim, observa-se que, no caso da Bacia do Paraopeba e da Represa de Três Marias, sua aplicação tem sido objetivo de questionamentos. Isto ocorre especialmente diante da vedação da retroatividade da lei, extraída do art. 5º, inciso XXXVI que diz que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” em um processo de reparação em andamento. Tal alegação, no entanto, não se mostra suficiente para afastar, de forma categórica, a incidência da PNAB, sobretudo diante da magnitude dos danos e seu caráter continuado.

Acerca dos danos continuados ou contínuos, a jurisprudência tem sido assídua em reconhecer que são aqueles que se renovam sucessivamente³, renovando a pretensão reparatória. Diz respeito ao ilícito que se prolonga no tempo, com danos que persistem ou se agravam mesmo após a cessação da atividade causadora. Essa continuidade impede a fixação de um marco temporal único para sua ocorrência, o que tem implicações diretas na prescrição, e, como neste caso, na aplicação de normas supervenientes.

É sob este fundamento, e de uma reparação longe de ser encerrada, que se baseou a decisão da 2º Vara da Fazenda Pública de Belo Horizonte⁴ ao analisar a continuidade de auxílio emergencial que garanta “a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes”, conforme preceitua o art. 3º, inciso VI, da PNAB.

Na decisão, o Juiz argumentou:

Está-se então diante da seguinte situação: ocorrido o rompimento das barragens já mencionadas e ajuizadas ações civis públicas reparatórias, foram celebrados acordos entre as partes instituindo auxílio financeiro mensal aos atingidos (“Pagamento Emergencial” / “Programa de Transferência de Renda-PTR”), com limitação financeira acordada em R\$4.400.000.000. Ocorre que, no curso do processo reparatório, entrou em vigor a Lei no 14.755/2023, que prevê o direito do atingido ao auxílio emergencial e, sem prever limite financeiro, estabelece que deverá ser pago “até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes”.

Sobre ter sido firmado anteriormente à entrada em vigor da Lei que discriminou os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), o Acordo Judicial não observou a disciplina legal do auxílio emergencial, naturalmente. Contudo, o Acordo previamente firmado não pode obstar o exercício de direito instituído pela Lei no 14.755/2023, após advinda.

³ STJ, REsp n. 1.346.489/RS, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 11/6/2013, DJe de 26/8/2013; TJMG, Apelação Cível N° 1.0011.11.000790-0/001, 7ª CÂMARA CÍVEL, RELATOR. DES. WASHINGTON FERREIRA, J. 25/03/2014; TJMG - Apelação Cível 1.0024.11.258775-3/001, Relator(a): Des.(a) Luciano Pinto, 17ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/02/2017, publicação da súmula em 09/03/2017

⁴ ID n.º 10437608307 dos autos n.º 5063550-95.2025.8.13.0024.

Ainda que tenha entrado em vigor após o rompimento das Barragens B-I, B-IV e B-IVA / Córrego do Feijão, a Lei no 14.755/2023 é aplicável ao caso dos autos.

É que, apesar do fato determinado do rompimento, os danos dele decorrentes continuam se materializando ao longo do tempo, dadas a extensão e gravidade do desastre. A infração ambiental, no presente caso, tem efeito contínuo, de forma que os danos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento das barragens persistem (e se desdobram, diga-se) e o processo reparatório está longe de ser finalizado. Justamente por isso é que os direitos instituídos pela Lei no 14.755/2023 devem ser garantidos aos atingidos de forma impositiva. Este é o intuito da referida lei.

Nesse ponto, destaca-se que são notórios os atrasos nas medidas reparatórias previstas no Acordo Judicial.

Igualmente, merece destaque o Parecer do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) no ID n.º 10440830306 dos autos n.º 5063550-95.2025.8.13.0024, em que defende a aplicação autônoma e vinculante da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) ao território atingido pelo desastre-crime de Brumadinho. O MPMG sustenta que o auxílio emergencial determinado em decisão liminar não implica modificação dos termos do Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI), tampouco reativa o Programa de Transferência de Renda (PTR), já pactuado. Ele se funda em novo marco legal instituído pela PNAB, o qual estabelece direitos próprios e não substituíveis por acordos anteriores, sobretudo diante da constatação de que os efeitos deletérios do desastre-crime permanecem em curso e que a reparação integral ainda não foi alcançada.

Nesse sentido, o MPMG assevera que o auxílio emergencial previsto no art. 3º, VI, da Lei 14.755/2023, que prevê como direito das pessoas atingidas “auxílio emergencial nos casos de acidentes ou desastres, que assegure a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes”, possui natureza jurídica distinta do Programa de Transferência de Renda, revelando-se como uma obrigação legal superveniente, voltada à proteção das condições mínimas de vida das pessoas atingidas enquanto não for efetivada a reparação integral.

No tocante à “condição resolutiva”, ou seja, o marco para cessação do auxílio emergencial a partir da interpretação da norma - “até que as famílias e indivíduos

alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes”. O Ministério Público de Minas Gerais defende que deve se dar com a recuperação das condições socioeconômicas prévias ao rompimento, mediante prova pericial que comprove o cumprimento integral das obrigações assumidas pela Vale no AJRI. Admitindo a possibilidade de exclusão individual de beneficiários, desde que a Vale demonstre, caso a caso, que determinada família ou pessoa já retomou as condições anteriores ao rompimento, sob pena de enriquecimento sem causa dos atingidos. Ressalta-se, no entanto, que o ônus probatório recai integralmente sobre a empresa, cabendo-lhe produzir elementos idôneos para sustentar eventual descontinuidade do pagamento.

Por fim, o MPMG ressalta que, embora a Vale alegue ter cumprido suas obrigações reparatórias, persistem indícios concretos de inadimplemento parcial, entre os quais se destacam atraso na realização dos Estudos de Risco à Saúde Humana e Risco Ecológico (ERSHRE), o que reforça a persistência dos danos e, portanto, a validade da aplicação da PNAB. Tal inadimplemento, por si só, reforça a tese de que os danos permanecem ativos e, portanto, que a aplicação plena da PNAB se impõe como instrumento normativo legítimo, necessário e obrigatório, diante do quadro fático-jurídico de reparação incompleta e contínua violação de direitos fundamentais.

II.4 - DA INADMISSIBILIDADE JURÍDICA DA TENTATIVA DE AFASTAMENTO DA PNAB POR PARTE DA VALE S.A.

A empresa Vale S.A. interpôs Agravo de Instrumento em face da decisão proferida pela 2ª Vara da Fazenda Pública, a qual determinou a continuidade do pagamento do auxílio emergencial às pessoas atingidas, até que fossem restabelecidas as condições de vida equivalentes às existentes antes do rompimento da barragem. Em sua peça recursal, a mineradora sustenta, como fundamento central, que a Lei nº 14.755/2023, que instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), é posterior à celebração do Acordo Judicial de Reparação, motivo pelo qual não poderia produzir efeitos sobre obrigações já disciplinadas no referido instrumento. Alega, ainda, que a temática do auxílio emergencial estaria exaurida pelo disposto no Anexo 1.2 do Acordo, que regulamenta o Programa de Transferência de Renda (PTR), o qual teria, segundo sua tese, esgotado o dever reparatório relacionado à manutenção dos níveis mínimos de subsistência das populações atingidas.

A tentativa da empresa mineradora de afastar a aplicação da PNAB não se sustenta à luz do ordenamento jurídico brasileiro e tampouco diante das obrigações

internacionais assumidas pelo Estado Brasileiro uma vez que o referido diploma é destino à proteção das populações atingidas em situação de vulnerabilidade estrutural e sua incidência independe da vontade das partes e não pode ser afastada por acordos anteriores, sob pena de esvaziamento normativo e afronta aos princípios constitucionais da legalidade (art. 5º, II, CF), da dignidade da pessoa humana e da supremacia do interesse público.

Trata-se, em verdade, de uma tentativa inequívoca de esvaziamento da eficácia de um marco normativo superveniente - a PNAB- cujo objetivo é justamente suprir as lacunas históricas, remediar omissões verificadas em acordos firmados anteriormente e visibilizar o reconhecimento de pessoas atingidas, repetidamente invisibilizadas em processos de reparação no território brasileiro.

A tese da mineradora de que o PTR exauriria as obrigações e o dever de assegurar condições mínimas para as pessoas atingidas até que a reparação seja integralmente realizada traduz uma estratégia de desresponsabilização jurídica frontalmente incompatível com os princípios da boa-fé objetiva e da obrigação de reparação integral. Cuida-se, portanto, de manobra que, embora revestida pelo manto da legalidade formal, busca obstruir direitos expressamente assegurados às pessoas atingidas previstos na PNAB.

III- CONCLUSÃO

A experiência acumulada no caso do Rio Doce, após o rompimento da barragem de Fundão, demonstrou a importância de se ter parâmetros democráticos e garantidores de direitos na estruturação de medidas reparatórias. Nesse sentido, a PNAB, instituída através da Lei Federal 14.755/2023, deve ser reconhecida como bússola normativa e considerada não apenas aplicável, mas de observância obrigatória, sendo o principal instrumento normativo a orientar a condução, monitoramento e eventual redirecionamento das medidas de reparação em curso no território Paraopeba e Represa de Três Marias.

Através desta importante normativa, deve-se assegurar a participação das pessoas atingidas, garantir a prevalência dos direitos humanos coletivos, em consonância com o princípio da dignidade da pessoa humana, o direito ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225) e o dever constitucional e legal de reparação integral (Lei nº 6.938/1981, art.

14, §1º), bem como o direito à participação informada através das Assessorias Técnicas Independentes.

Além de sua aplicabilidade imediata e eficácia plena, a PNAB está inserida dentro das normas de ordem pública e interesse social, conforme delineado pela técnica legislativa e os princípios constitucionais supramencionados. Por esta razão, revela-se plenamente cabível a concessão do auxílio emergencial contido no art. 3º, VI, da PNAB, o qual se configura como um direito autônomo em relação àqueles já discutidos no AJRI. Considerando a magnitude dos danos decorrentes do rompimento da barragem B-I da Mina Córrego do Feijão e seu caráter continuado, ou seja, os danos se renovam e aprofundam no tempo, impõe-se a manutenção de auxílio financeiro emergencial até que as famílias não estejam expostas as violações e encontrem-se em condições semelhantes às anteriores, só assim, poderá se alcançar de fato a reparação integral.

Paula de Sousa Constante
OAB/MG 150952
Gestora de Projetos de Mitigação
Instituto Guaicuy - ATI R4 e R5

Ana Paula Martins Hupp
OAB/PR 102.236
Analista Sênior
Assessoria de Projetos de Mitigação
Instituto Guaicuy - ATI R4 e R5