



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

NOTA TÉCNICA PFDC nº 20/2026

Assunto: Subsídios técnico-jurídicos preliminares acerca de eventual proposta de regulamentação da Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023 (Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens — PNAB), e da aplicabilidade da referida lei a situações de dano continuado anteriores à sua vigência, com referência à ADPF nº 1.314/STF.

1 – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica tem por finalidade apresentar o posicionamento institucional da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) em relação a eventual regulamentação da Lei nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB).

A regulamentação da PNAB é etapa decisiva para a efetividade da política e encontra-se, no momento, em construção. Nesse contexto, a PFDC entende necessário fixar, desde logo, os parâmetros jurídicos mínimos que devem balizar o futuro regulamento, notadamente quanto aos seguintes pontos sensíveis: (i) o conceito de "atingido"; (ii) a titularidade e a natureza do processo de identificação das pessoas e famílias atingidas (registro); (iii) o âmbito de aplicação da lei em relação a barragens que não estejam em processo de licenciamento ambiental; (iv) a impossibilidade de limitação da aplicabilidade da lei à área de influência direta dos empreendimentos; e (v) a aplicabilidade da lei a situações de dano continuado originadas de eventos anteriores à sua vigência, questão atualmente submetida ao Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1.314.

Esta nota não é conclusiva, porquanto inexiste, até o momento, texto de regulamentação formalizado, de modo que a análise se desenvolve em tese, sobre parâmetros gerais. Seu propósito é registrar o entendimento institucional de que o regulamento não pode

reduzir, restringir ou esvaziar os direitos legalmente assegurados às populações atingidas, bem como apresentar, no tocante à aplicabilidade temporal da lei, os fundamentos que amparam a sua incidência sobre danos continuados, ainda que originados de eventos anteriores à sua vigência.

2 - CONTEXTO NORMATIVO: A LEI Nº 14.755/2023 (PNAB)

A Lei nº 14.755/2023 instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), discriminou os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB), previu o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) e estabeleceu regras de responsabilidade social do empreendedor. Trata-se de marco normativo resultante de décadas de mobilização social, sobretudo após os rompimentos das barragens de Fundão (Mariana/MG, 2015) e da Mina Córrego do Feijão (Brumadinho/MG, 2019).

Nos termos do art. 1º, §1º, I, a lei aplica-se às barragens enquadradas na Lei nº 12.334/2010 (Política Nacional de Segurança de Barragens - PNSB) e, nos termos do §2º do mesmo artigo, suas disposições aplicam-se tanto ao licenciamento ambiental de barragem quanto aos casos de emergência decorrente de vazamento ou rompimento dessas estruturas.

O art. 2º define as populações atingidas por barragens a partir de critério material amplo, de modo que são considerados atingidos todos aqueles sujeitos a um ou mais impactos provocados pela construção, operação, desativação ou rompimento de barragens, em rol que contempla:

(...)

I- perda da propriedade ou da posse de imóvel;

II- desvalorização de imóveis em decorrência de sua localização próxima ou a jusante dessas estruturas;

III- perda da capacidade produtiva das terras e de elementos naturais da paisagem geradores de renda, direta ou indiretamente, e da parte remanescente de imóvel parcialmente atingido, que afete a renda, a subsistência ou o modo de vida de populações;

IV- perda do produto ou de áreas de exercício da atividade pesqueira ou de manejo de recursos naturais;

V- interrupção prolongada ou alteração da qualidade da água que prejudique o abastecimento;

VI- perda de fontes de renda e trabalho;

VII - mudança de hábitos de populações, bem como perda ou redução de suas atividades econômicas e sujeição a efeitos sociais, culturais e psicológicos negativos devidos à remoção ou à evacuação em situações de emergência;

VIII - alteração no modo de vida de populações indígenas e comunidades tradicionais;

IX - interrupção de acesso a áreas urbanas e comunidades rurais; (...)

O art. 3º enuncia extenso rol de direitos das populações atingidas por barragens, entre os quais, a reparação por meio de reposição, indenização, compensação equivalente e compensação social; o reassentamento coletivo como opção prioritária, de modo a preservar laços culturais e de vizinhança; a opção livre e informada quanto às alternativas de reparação; a reparação por danos morais individuais e coletivos; a assessoria técnica independente; e o auxílio financeiro emergencial até a reestruturação das condições de vida em nível ao menos equivalente ao anterior ao evento. Registre-se que parte relevante desses direitos foi objeto de vetos presidenciais posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional, com promulgação das partes vetadas em 22 de maio de 2024, circunstância que evidencia inequívoca opção do legislador pela máxima amplitude protetiva.

A lei prevê, ainda, estrutura de governança participativa consistente em um órgão colegiado nacional de composição tripartite (poder público, empreendedores e sociedade civil, a qual é indicada pelos movimentos sociais de atingidos por barragens), Comitês Locais igualmente tripartites para acompanhamento, fiscalização e avaliação do PDPAB em cada caso concreto, além da participação do Ministério Público e da Defensoria Pública como convidados permanentes, com direito a voz (artigos 6º a 8º).

3 – PREMISSAS JURÍDICAS GERAIS: LIMITES DO PODER REGULAMENTAR E VEDAÇÃO AO RETROCESSO

3.1- O regulamento não pode restringir a lei

No direito brasileiro, o poder regulamentar do Executivo é, por excelência, de natureza secundária e subordinada, ou seja, o decreto destina-se à fiel execução da lei (art. 84, IV, da Constituição Federal) não podendo inovar na ordem jurídica para criar restrições, condições ou exclusões não previstas no texto legal, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e art. 37, caput, da CF) e de configurar regulamento contra lei ou ultra lei, passível de controle de legalidade e de sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V, da CF).

Disso decorre consequência direta para todos os pontos noticiados, qual seja, qualquer dispositivo regulamentar que reduza o universo de atingidos, exclua categorias de barragens, restrinja territorialmente a aplicação da lei ou mitigue direitos enunciados no art. 3º padecerá de ilegalidade, por extrapolar a função executiva do regulamento. O espaço legítimo do decreto é o de operacionalizar procedimentos, prazos, fluxos e instâncias de governança,

jamais o de redesenhar, para menos, o âmbito material e subjetivo de proteção definido pelo legislador.

3.2 - Vedação ao retrocesso e interpretação mais protetiva

O Supremo Tribunal Federal reconhece o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental, uma vez que tal direito está intimamente relacionado com a ideia da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana. Além disso, o direito ao meio ambiente equilibrado também deve ser abordado a partir de uma perspectiva baseada nos Direitos Humanos, segundo a qual o Poder Público deve respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos fundamentais na sua dimensão ecológica^[1].

Nesse contexto, a atuação do Poder Público em tema ambiental deve ser a melhor possível, uma vez que o texto constitucional lhe responsabiliza pela implementação de políticas públicas em matéria ambiental e pela fiscalização das atividades que são potenciais degradadoras ao meio ambiente.

No caso, a Lei nº 14.755/2023 densifica direitos fundamentais referentes à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), à moradia (art. 6º), à reparação integral de danos (art. 5º, V e X), ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) em favor de populações em situação de acentuada vulnerabilidade. Por isso, na hipótese, é aplicável o princípio da vedação ao retrocesso social e socioambiental, reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a impedir que ato normativo superveniente, sobretudo de hierarquia inferior, suprima ou esvazie níveis de proteção já alcançados sem medidas compensatórias equivalentes.

Como leciona a doutrina, a proibição de retrocesso constitui princípio constitucional implícito, extraído do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, da dignidade da pessoa humana, da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica e do dever de progressividade em matéria de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, operando como garantia do cidadão não apenas contra a ação do legislador, mas igualmente em face da atuação da Administração Pública^[2].

Disso resulta que sobre qualquer medida normativa que provoque diminuição nos níveis de proteção e efetividade de direitos fundamentais já alcançados recai a suspeição de ilegitimidade jurídica, impondo-se sua submissão a rigoroso controle de constitucionalidade, à luz da proporcionalidade em sua dupla dimensão (proibição de excesso e proibição de proteção insuficiente), da razoabilidade e da preservação do núcleo essencial dos direitos afetados^[3].

A proibição de retrocesso incide também sobre a dimensão organizacional e procedimental dos direitos fundamentais. Um ato normativo ou administrativo que reduza ou esvazie a estrutura institucional voltada à efetivação de determinado direito, a ponto de inviabilizar sua tutela minimamente suficiente, viola simultaneamente a proibição de retrocesso e a proibição de proteção insuficiente, sendo vedado ao Estado desconstituir órgãos e instâncias de tutela salvo mediante a criação de outros de igual ou superior eficácia^[4]. Aplicada à PNAB, essa diretriz alcança a estrutura participativa desenhada pela lei, qual seja, o órgão colegiado nacional e os Comitês Locais, de composição tripartite, com representação da sociedade civil indicada pelos movimentos sociais de atingidos (arts. 6º a 8º), sendo vedado ao regulamento qualquer arranjo que esvazie ou reduza a participação prevista pelo legislador.

O princípio da vedação ao retrocesso social deriva do princípio da progressividade dos direitos sociais, previsto no Direito Internacional dos Direitos Humanos, especificamente no artigo 2º, 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais^[5], que impõe ao Estado o dever de avançar na proteção dos direitos sociais e veda medidas regressivas, abrangendo também a dimensão ambiental, particularmente relativa à proteção das populações atingidas por barragens.

Soma-se a isso o vetor hermenêutico da interpretação mais favorável à pessoa humana (princípio pro persona), corrente nos sistemas de proteção de Direitos Humanos de que o Brasil faz parte, o qual informa que havendo dúvida sobre o alcance da norma protetiva, deve prevalecer a leitura que amplie, e não a que restrinja, a tutela dos atingidos. Assim, diante de dúvidas interpretativas sobre o alcance da PNAB deve prevalecer a interpretação mais protetiva às populações atingidas, e não a mais restritiva. Nesse viés, o princípio pro persona, previsto no artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos^[6], reforça a impossibilidade de um decreto regulamentar reduzir direitos expressamente previstos em lei.

Além disso, é certo que as comunidades tradicionais, populações deslocadas atingidas por desastres socioambientais e grupos em situação de vulnerabilidade demandam proteção reforçada do Estado, por isso eventuais ambiguidades regulatórias devem ser resolvidas em favor da ampliação da proteção e da efetividade de seus direitos.

4 - PREMISSAS JURÍDICAS SOBRE PONTOS ESPECÍFICOS DA LEI Nº14.755/2023:

4.1. Conceito restritivo de "atingido"

O art. 2º da Lei nº 14.755/2023 adotou, deliberadamente, definição material e

aberta, centrada no impacto efetivamente sofrido, e não em recortes formais como titularidade dominial, residência em polígono predeterminado ou inclusão em listas elaboradas pelo empreendedor. Essa opção legislativa rompe com o histórico de subdimensionamento dos atingidos, no qual conceitos restritivos (limitados, por exemplo, a proprietários inundados) serviram para negar reconhecimento e reparação a posseiros, meeiros, pescadores, ribeirinhos, comunidades tradicionais, pequenos comerciantes e populações a jusante.

Eventual dispositivo regulamentar que estreite essa definição, tanto por uma enumeração taxativa mais curta quanto pela exigência de requisitos adicionais não previstos em lei, reduziria o universo de pessoas com direito à proteção e à reparação, em afronta direta ao art. 2º da lei e aos limites do poder regulamentar. Portanto, o regulamento pode detalhar critérios e procedimentos de reconhecimento dos atingidos, mas não pode subtrair do conceito legal qualquer das hipóteses de impacto nele contempladas nem transformá-lo de cláusula aberta em rol fechado.

4.2. A questão do "Cadastro socioeconômico" sob responsabilidade do empreendedor

Causa preocupação a possibilidade de que eventual regulamentação atribua ao empreendedor a responsabilidade pelo levantamento ("cadastro socioeconômico") das famílias atingidas. A identificação de quem é atingido é etapa constitutiva do acesso a todos os demais direitos da lei, sendo assim quem controla o levantamento controla, na prática, o alcance da reparação. Atribuí-lo com exclusividade ao empreendedor, que é parte diretamente interessada na minimização do passivo, institucionaliza evidente conflito de interesses e compromete a imparcialidade, a completude e a confiabilidade do processo, na contramão da experiência acumulada nos desastres de Mariana/MG e Brumadinho/MG, em que cadastros conduzidos sob a lógica das empresas foram fonte recorrente de exclusões indevidas e de litigiosidade.

A lógica da Lei nº14.755/2023 aponta em sentido diverso. Ainda que os custos do PDPAB devam ser suportados pelo empreendedor (responsabilidade social do empreendedor e princípio do poluidor-pagador, em consonância com o artigo 225, § 3º, da CF), a condução e a validação do processo de identificação dos atingidos devem caber à governança pública e social da política, sob acompanhamento e validação dos Comitês da PNAB (artigos 6º a 8º), com execução por entidade tecnicamente independente e participação informada das comunidades, assegurada a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo vedada, em qualquer hipótese, a condução do processo pelo próprio empreendedor.

Constituem garantias indispensáveis desse processo a assessoria técnica

independente, escolhida pelos atingidos e custeada pelo empreendedor, em todas as suas fases, e a transparência ativa sobre o registro dos atingidos, os planos, os cronogramas e os recursos despendidos. A mesma lógica deve presidir a identificação, a qualificação e a valoração das perdas e danos, de modo que as matrizes e metodologias de avaliação sejam construídas de forma participativa, com efetiva intervenção dos atingidos e de sua assessoria técnica, vedada a sua definição unilateral pelo empreendedor.

Quanto à nomenclatura, a distinção entre "cadastro" e "registro" não é meramente terminológica. O termo "cadastro" remete a instrumento unilateral, estático e gerencial, historicamente operado pelas empresas como filtro de elegibilidade. O termo "registro" remete a ato público de reconhecimento de condição jurídica (a condição de atingido), de caráter declaratório, permanentemente aberto a inclusões e retificações, sob controle estatal e social. A nomenclatura "registro", associada à titularidade pública do processo, é a que melhor se compatibiliza com a estrutura de direitos e de governança participativa da lei, devendo ser essa a opção do regulamento.

Em razão da assimetria informacional e probatória entre atingidos e empreendedor, é recomendável que o regulamento admita a autodeclaração como critério suficiente de inclusão no registro, inclusive para suprir a ausência de documentação de posse, renda, trabalho ou danos, atribuindo ao empreendedor ou ao órgão público interessado, o ônus de contestar e comprovar eventual inconsistência. A inclusão no registro tem natureza declaratória da condição de atingido, e não constitutiva, de modo que a exclusão ou a não inclusão indevidas não suprimem o direito à reparação.

A admissão da autodeclaração como critério suficiente de inclusão inicial no registro decorre de interpretação sistemática da Lei nº14.755/2023 e dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que informam a tutela das populações atingidas por barragens.

Em contextos de danos socioambientais complexos e de grande assimetria informacional, o princípio da precaução recomenda a adoção de mecanismos que privilegiem a proteção preventiva dos potenciais atingidos, evitando que exigências probatórias excessivas conduzam à exclusão indevida de pessoas e grupos vulneráveis. Em situações de incerteza fática quanto à extensão dos danos e ao universo de atingidos, o risco de subproteção deve ser suportado pelo causador do dano e pelo sistema de reparação, e não pelas próprias vítimas.

Tal compreensão também encontra fundamento na boa-fé objetiva e no reconhecimento da vulnerabilidade social, econômica e probatória das populações atingidas por barragens. Com frequência, os atingidos não dispõem de documentação formal relativa à posse, ao trabalho, à renda ou aos prejuízos experimentados, especialmente quando

pertencentes a comunidades tradicionais, povos indígenas, pescadores artesanais, trabalhadores informais e demais grupos historicamente invisibilizados pelos processos de reparação. A exigência de prova documental prévia como condição de reconhecimento da condição de atingido reproduziria obstáculos incompatíveis com os princípios da dignidade da pessoa humana, da máxima efetividade dos direitos fundamentais e da proteção integral às populações vulneráveis.

Nessa perspectiva, mostra-se juridicamente adequada a adoção da autodeclaração acompanhada da distribuição dinâmica do ônus da prova, nos termos do art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil, atribuindo-se ao empreendedor ou ao órgão responsável pela impugnação o encargo de demonstrar eventual inconsistência da declaração apresentada.

Trata-se de solução compatível com o princípio da facilitação da defesa dos direitos fundamentais e com a necessidade de assegurar acesso efetivo às medidas de reparação previstas na PNAB, evitando que a assimetria informacional e probatória se converta em mecanismo de exclusão de pessoas legitimamente atingidas.

4.3. Exclusão de barragens que não estejam em processo de licenciamento ambiental

Eventual restrição da aplicação da lei aos empreendimentos em processo de licenciamento ambiental não encontraria amparo no texto legal.

O art. 1º, § 1º, I, da Lei nº 14.755/2023 define o âmbito de aplicação pela referência às barragens enquadradas na Lei nº 12.334/2010, tratando-se, assim, de critério objetivo e atemporal, que alcança barragens existentes, em operação, em desativação ou desativadas. O § 2º, por sua vez, esclarece que as disposições da lei se aplicam ao licenciamento ambiental e aos casos de emergência decorrentes de vazamento ou rompimento, portanto, o licenciamento é uma das hipóteses de incidência, e não condição de aplicabilidade.

Compreender o licenciamento como pressuposto de incidência produziria resultado paradoxal e contrário à própria razão de ser da lei, uma vez que excluiria precisamente as situações mais graves, quais sejam, as barragens pré-existent, estruturas órfãs ou irregulares e os grandes casos históricos não resolvidos, deixando ao desamparo as populações cuja proteção motivou a edição da norma.

Registre-se, por fim, que a articulação da PNAB com a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334/2010) e com o licenciamento ambiental opera como reforço de proteção, inclusive mediante o aproveitamento da classificação das barragens por categoria de risco e dano potencial e o compartilhamento de informações entre os órgãos competentes, jamais como condição de aplicabilidade da PNAB ou filtro de exclusão de

barragens existentes, irregulares ou desativadas.

4.4. Limitação à área de influência direta do empreendimento

Também eventual restrição da aplicabilidade da lei à "área de influência direta" do empreendimento conflitaria com o critério legal.

Como visto, o art. 2º define o atingido pelo impacto sofrido, e não por recorte territorial prévio. A própria lei reconhece expressamente impactos sobre imóveis situados "próximos ou a jusante" das estruturas, perda de fontes de renda e trabalho e alteração do abastecimento de água, ou seja, danos que, por natureza, se projetam para muito além do polígono diretamente afetado, ao longo de bacias hidrográficas inteiras, como demonstram os casos dos rios Doce e Paraopeba.

A categoria "área de influência direta" é instrumento técnico do licenciamento ambiental, útil para fins de estudo de impacto, mas inadequada como teto de reconhecimento de atingidos, desse modo convertê-la em limite jurídico de aplicação da lei significaria excluir, por decreto, impactos indiretos e difusos sobre pescadores artesanais e comunidades ribeirinhas e tradicionais que a lei quis expressamente alcançar. Sendo assim, o regulamento pode valer-se de critérios territoriais como presunções de inclusão, a fim de facilitar o reconhecimento de quem está nas áreas mais próximas, mas não como cláusulas de exclusão de quem, fora delas, também sofreu o impacto previsto no artigo 2º.

A interpretação restritiva fundada exclusivamente na área de influência direta também se revela incompatível com o princípio da reparação integral, de estatura constitucional, segundo o qual a reparação dos danos ambientais e dos danos individuais e coletivos deles decorrentes deve abranger a totalidade das consequências produzidas pelo evento danoso, inclusive os prejuízos econômicos, sociais, culturais e imateriais experimentados pelas populações atingidas. A delimitação territorial prévia do universo de atingidos, mediante critérios fixos de licenciamento, não pode servir de obstáculo ao reconhecimento de danos cuja extensão concreta ultrapasse os limites inicialmente projetados pelos estudos ambientais.

A experiência dos rompimentos das barragens de Mariana/MG e Brumadinho/MG demonstra que os efeitos socioambientais podem irradiar-se por extensos territórios, alcançando comunidades situadas a jusante, populações ribeirinhas, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais e atividades econômicas dependentes dos recursos hídricos, ainda que localizados fora das áreas inicialmente classificadas como diretamente afetadas.

Por essa razão, o reconhecimento da condição de atingido deve admitir a incidência de danos indiretos, difusos e de efeitos cumulativos ou em cadeia. Em consonância

com os princípios da reparação integral, da prevenção e da máxima efetividade dos direitos fundamentais, critérios territoriais podem operar como presunções de inclusão e instrumentos de facilitação administrativa, jamais como cláusulas de exclusão de pessoas e comunidades que tenham sofrido impactos decorrentes da barragem.

Nessa linha, em situações de emergência decorrentes de vazamento ou rompimento, deve militar a presunção da condição de atingido em favor das pessoas residentes ou que exerçam atividades nas áreas evacuadas ou diretamente afetadas. Essa presunção de inclusão não exclui o reconhecimento de quem, situado para além dessas áreas, declare haver sofrido impacto previsto no artigo 2º da Lei, na forma do registro por autodeclaração tratado no item 4.2.

4.5. Aplicabilidade temporal da Lei nº 14.755/2023 e a ADPF nº 1.314/STF

Ponto central é a controvérsia sobre a aplicação da lei a casos originados antes de sua promulgação, da qual depende a reparação dos atingidos por barragens históricas.

A questão está hoje judicializada na ADPF nº 1.314, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ajuizada pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) contra decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, aplicando a Lei nº 14.755/2023, determinaram à Vale S.A. a retomada do pagamento de auxílio emergencial (Novo Auxílio Emergencial — NAE) aos atingidos pelo rompimento da barragem da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho, após o encerramento do Programa de Transferência de Renda (PTR) previsto no Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI) homologado em 2021. O IBRAM sustenta, em síntese, que a aplicação de lei posterior a obrigações disciplinadas e quitadas em acordo homologado por decisão transitada em julgado violaria a coisa julgada, a segurança jurídica, a separação de Poderes e a integridade dos acordos consensuais.

Com as ressalvas próprias de matéria pendente de julgamento, existem fundamentos jurídicos relevantes e plausíveis a amparar o entendimento adotado pelas instâncias ordinárias mineiras, isto é, a aplicabilidade da Lei nº 14.755/2023 para fins de viabilizar o novo auxílio, pelos motivos a seguir alinhados.

Não se trata de retroatividade em sentido próprio, mas de aplicação imediata a danos continuados. Nos termos do art. 6º da LINDB, a lei nova tem efeito imediato e geral, alcançando os efeitos presentes e futuros de situações em curso. O rompimento de uma barragem não é fato instantâneo de efeitos exauridos, pois gera estado de coisas danoso permanente, quais sejam, contaminação ambiental, desestruturação econômica e social, perda continuada de renda e de modos de vida, que persiste no tempo.

Quando a Lei nº 14.755/2023 assegura auxílio financeiro até a reestruturação

das condições de vida dos atingidos em nível ao menos equivalente ao anterior, ela não retroage para requalificar o fato pretérito, incidindo, prospectivamente, sobre o dano que continua a se produzir sob sua vigência. Trata-se de retroatividade mínima ou de mera aplicação imediata, constitucionalmente admitida, sobretudo em se tratando de norma de ordem pública protetiva de direitos fundamentais.

Outro ponto é que a coisa julgada sobre relações continuativas é *rebus sic stantibus*.

Nesse sentido, Marcelo Abelha leciona que a cláusula *rebus sic stantibus*, presente em qualquer sentença, assume relevo ainda maior em matéria ambiental, em razão da instabilidade que é própria dos bens ambientais. Para o autor, sobrevindo fatos novos e supervenientes ao julgado, não há que se falar em autoridade da coisa julgada, podendo a questão relativa ao impacto da atividade ser novamente submetida ao Poder Judiciário. Explica, ainda, que, à semelhança do que ocorre nas relações jurídicas continuativas, a coisa julgada material e a eficácia preclusiva alcançam o pedido e os fatos deduzidos ou dedutíveis, mas não os que venham a surgir após o julgamento, justamente por força da instabilidade conatural dos bens ambientais^[7].

E, ainda, diz o autor, considerando o aspecto reflexo que o dano ambiental pode acarretar às funções econômicas e sociais, foi que o legislador criou a coisa julgada *in utilibus*, que nada mais é do que um efeito secundário da decisão que transitou em julgado. Esse efeito secundário permite que qualquer pessoa lesada (individual ou coletivamente) reflexamente pela mesma agressão ambiental já decidida possa ajuizar uma demanda sem a necessidade de provar aquele fato (poluição e nexos com o poluente) que deu origem e foi suporte da demanda coletiva ambiental^[8].

No caso da ADPF nº 1314, a sentença homologatória do AJRI disciplina relação jurídica de trato continuado. Nos termos do art. 505, I, do CPC, sobrevindo modificação no estado de fato ou de direito, a parte pode pedir a revisão do que foi estatuído.

A superveniência da Lei nº 14.755/2023 constitui precisamente modificação do estado de direito, de modo que a persistência da situação de vulnerabilidade dos atingidos após o encerramento do PTR constitui o estado de fato. As decisões do TJMG não rescindem nem desconstituem o acordo de 2021, reconhecendo, isso sim, obrigação nova, com fundamento jurídico novo (a lei superveniente) e suporte fático próprio (a continuidade do dano). Não há, a rigor, ofensa à coisa julgada, porque não há rediscussão do que foi pactuado e quitado, ou seja, paga-se algo distinto, devido por força de lei.

Tem-se, ainda, o ponto de que o acordo não pode quitar danos futuros e desconhecidos nem afastar a incidência de lei de ordem pública. A cláusula de reparação integral de um acordo deve ser lida em conformidade com o princípio constitucional da

reparação integral (art. 5º, V e X, e art.225, §3º, da CF) e com a indisponibilidade dos direitos fundamentais de populações vulneráveis, por conseguinte quitações genéricas não alcançam danos que se revelam ou persistem após o encerramento dos programas, tampouco podem imunizar o devedor contra normas cogentes supervenientes.

Acresce que a responsabilidade do empreendedor pelos danos decorrentes do rompimento de barragens é objetiva (art. 225, § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981), informada, segundo a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça^[9], pela teoria do risco integral, e não se elide pela celebração de acordos que não assegurem a reparação integral. Se as condições de vida dos atingidos não foram reestruturadas, a finalidade reparatória do próprio AJRI não se exauriu e o auxílio previsto na PNAB cumpre exatamente a função de impedir que o tempo do processo e o esgotamento contábil dos programas transfiram às vítimas o custo do desastre.

Ressalta-se que, nesse caso de determinação judicial de retomada do pagamento de auxílio emergencial, não há falar em violação à separação de Poderes. Ao aplicar a lei vigente a fatos continuados, o Poder Judiciário exerce sua função típica de dizer o direito ao caso concreto. A tese inversa, no sentido de que o acordo homologado criaria zona imune à legislação superveniente, é que subverteria a separação de Poderes, ao atribuir a ajuste privado homologado força paralisante sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional.

Eventual regulamentação da lei não deve antecipar, em desfavor dos atingidos, a solução de controvérsia pendente no STF, sendo certo que dispositivo regulamentar que negasse aplicação da lei a danos continuados oriundos de eventos pretéritos, além de exceder o poder regulamentar, esvaziaria por via administrativa justamente o ponto submetido à jurisdição constitucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, e reiterando o caráter preliminar e não conclusivo desta nota, porquanto inexistente, até o momento, texto formalizado de regulamentação, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão registra seu posicionamento institucional nos termos a seguir.

O regulamento da Lei nº 14.755/2023 é instrumento de fiel execução da lei e, como tal, não pode reduzir, restringir ou condicionar o conceito legal de atingido, o rol de direitos do art. 3º ou o âmbito de aplicação definido no art. 1º, sob pena de ilegalidade e de violação ao princípio da vedação ao retrocesso. Nessa moldura, o conceito de atingido deve permanecer material e aberto, centrado no impacto efetivamente sofrido, nos exatos termos do art. 2º da Lei, sem que o decreto possa convertê-lo em rol fechado ou subordiná-lo a

requisitos formais não previstos pelo legislador.

A identificação das pessoas e famílias atingidas deve constituir registro público, terminologia preferível a "cadastro", realizado sob governança pública e controle social, com validação pelos Comitês da PNAB e execução por entidade tecnicamente independente do empreendedor. Devem ser asseguradas a participação informada das comunidades, a assessoria técnica independente escolhida pelos atingidos e custeada pelo empreendedor e a transparência ativa sobre o processo, cabendo ao empreendedor o custeio, e não o controle, da identificação dos atingidos, vedada, de igual modo, a definição unilateral, por ele, das matrizes e metodologias de valoração de perdas e danos. Recomenda-se, ainda, que o regulamento admita a autodeclaração como critério de inclusão no registro, atribuindo ao empreendedor o ônus de contestar e comprovar eventual inconsistência.

Quanto ao âmbito de aplicação, a incidência da lei não se condiciona à existência de processo de licenciamento ambiental, alcançando as barragens enquadradas na Lei nº 12.334/2010, inclusive as pré-existentes, bem como os casos de emergência decorrentes de vazamento ou rompimento. A articulação da PNAB com a Política Nacional de Segurança de Barragens e com o licenciamento ambiental deve operar como reforço de proteção, jamais como condição de aplicabilidade ou filtro de exclusão. Pela mesma razão, critérios territoriais como a "área de influência direta" podem servir de presunções de inclusão, mas nunca de cláusulas de exclusão de atingidos por impactos indiretos e difusos.

No que se refere à aplicabilidade temporal da lei, há fundamentos jurídicos consistentes a amparar o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais e questionado na ADPF nº 1.314 no sentido de que a Lei nº 14.755/2023 é aplicável para viabilizar o novo auxílio emergencial aos atingidos de Brumadinho, sem ofensa à coisa julgada, à segurança jurídica ou à separação de Poderes. Amparam esse entendimento o efeito imediato da lei sobre danos continuados, na forma do art. 6º da LINDB, a natureza rebus sic stantibus da coisa julgada em relações continuativas, nos termos do art. 505, I, do CPC e o princípio constitucional da reparação integral.

A vedação do retrocesso socioambiental traduz-se em um dever de progressividade na realização e na eficácia social dos direitos socioambientais, de modo que as medidas legislativas e administrativas que tratam da matéria devem orientar-se sempre para a melhoria e o aprimoramento desses valores fundamentais.

Em suma, eventual regulamento da Lei nº 14.755/2023 deve observar os princípios da máxima efetividade dos direitos fundamentais, da vedação ao retrocesso social, da progressividade dos direitos humanos e da interpretação pro persona não podendo restringir, reduzir ou condicionar direitos expressamente assegurados pelo legislador às populações atingidas por barragens. A sua função é assegurar a fiel execução da lei e conferir

plena eficácia às garantias nela previstas, vedada a criação de limitações não estabelecidas pelo Congresso Nacional.

É esse, portanto, o posicionamento institucional que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão registra a respeito de eventual regulamentação da Lei nº 14.755/2023, sem prejuízo de manifestação específica e aprofundada tão logo haja texto oficial.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

PAULO THADEU GOMES DA SILVA

Subprocurador-Geral da República

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão

Notas

1. [△] ADI 7007, Relator(a): Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 31/03/2025, Data da publicação em 04-04-2025.
2. [△] SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 58, p. 41-85, abr./jun. 2010.
3. [△] SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit., p.41-85.
4. [△] SARLET; FENSTERSEIFER, op. cit., p.41-85.
5. [△] Artigo 2º, 1, do PIDESC - Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se a tomar medidas, individualmente e através da assistência e cooperação internacionais, especialmente econômicas e técnicas, ao máximo dos seus recursos disponíveis, com vista a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios adequados, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.
6. [△] Artigo 29 da CADH - Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.
7. [△] RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada: in utilibus, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada rebus sic stantibus. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 87-92.
8. [△] RODRIGUES, op. cit., p. 87-92.
9. [△] “Como se não bastasse, esta Corte, sob a sistemática dos recursos repetitivos, consolidou o entendimento de

que a responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva (art. 225, § 3º, da CF e art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), informada pela teoria do risco integral (REsp n. 1.114.398-PR - Tema n. 438; REsp n. 1.354.536-SE - Tema n. 681; REsp n. 1.137.284-MG - Tema n. 707). Com efeito, consoante a jurisprudência pacífica desta Corte, sedimentada, inclusive, no julgamento de recursos submetidos à sistemática dos processos representativos de controvérsia (arts. 543-C do CPC/1973 e 1.036 e 1.037 do CPC/2015), "a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato" (REsp n. 1.374.284/MG)".(STJ - AgInt no AREsp: 2611536 MG 2024/0121369-4, Relator.: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 26/02/2025, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJEN 05/03/2025)