

Nota Técnica Finalística nº 005/2025/Gerência Jurídica

Assunto: Análise sobre a (im)possibilidade de manutenção do Programa de Transferência de Renda (PTR) após a data prevista para o seu fim e sobre a (in)viabilidade de instituição de um novo auxílio econômico de conteúdo mitigatório.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2025.

RESUMO

Demanda apresentada pelos titulares do direito cujo objeto deduz a (in)viabilidade da continuação do PTR. Oposição da Vale arrimada na imutabilidade da coisa julgada, decorrente da homologação do Acordo Judicial de 04 de fevereiro de 2021. Análise detida no objeto ainda litigioso nas ACPs. Vislumbre de novo *quid iuris* adequado à situação de direito. Tese nova cujo fundamento reside na natureza acessória da obrigação mitigatória em relação à reparação integral. Obrigação emergente que acompanha o direito principal remanescente da reparação de danos individuais e supervenientes. Fundamentação reforçada pelo advento da Lei 14.755/2023, que abriga disposição em sintonia com a presente análise. Inteligência do artigo 3º, § 1º, inciso IV da PNAB. Viabilidade de fixação de novo auxílio emergencial, nos termos requeridos pelas pessoas atingidas. O mecanismo deve garantir suporte financeiro mitigatório até que todos os direitos principais, vocacionados a restabelecer o *status quo ante*, sejam satisfeitos na ação e a sua quitação seja declarada. Situação análoga acolhida pelo TJMG manteve direito das pessoas atingidas à Assessoria Técnica Independente. Entendimento desta prestação como acessória a também seguir o direito principal, ainda em litígio no processo judicial. Analogia como ferramenta hermenêutica para a realização axiológica e social do direito.

INTRODUÇÃO

Trata o presente expediente de Nota Técnica formulada pela Gerência Jurídica da Assessoria Técnica Independente NACAB, que visa responder sobre a possibilidade de manutenção do Programa de Transferência de Renda (PTR) após a data prevista para o seu fim e a viabilidade de instituição de novo auxílio econômico mitigatório.

Em novembro de 2024, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), entidade escolhida como Auxiliar do Juízo e operadora do PTR, anunciou a redução dos valores do Programa a partir de março de 2025 e a projeção de sua extinção em abril de 2026. Conforme notório, o corte do auxílio atraiu insurgência das pessoas atingidas, manifestações contrárias por parte das Assessorias Técnicas Independentes, bem como o ajuizamento da Ação Civil Pública nº 5063550-95.2025.8.13.0024 por associações civis sem fins lucrativos.

A seguir, passa-se à realização de reflexões que versam sobre a demonstração da natureza de obrigação acessória do instituto de auxílios econômicos mitigatórios em contextos de grandes desastres socioambientais ao direito principal à reparação integral, para assim, conseguir-se afirmar a possibilidade de prorrogação do PTR para além do previsto ou, de outra sorte, verificar o cabimento jurídico de instauração de novo auxílio mitigatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1.1 A natureza acessória dos auxílios mitigatórios

Como se sabe, o Programa de Transferência de Renda é sucessor do antigo Pagamento Emergencial (PE), este último fixado em sede do Termo de Ajuste Preliminar (TAP) nos autos de nº 5010709-36.2019.8.13.0024, cuja cláusula 17 estampa, *in verbis*:

CLÁUSULA 17. A COMPROMISSÁRIA efetuará, imediatamente, **pagamento mensal emergencial** a todas as pessoas atingidas, o qual, **em nenhuma hipótese, poderá ser deduzido de indenização ou compensação a serem pagas** a qualquer título. [...] (grifou-se)

O Pagamento Emergencial, instituído após autocomposição das Instituições de Justiça e da empresa Vale S/A, em audiência judicial realizada em 20/02/2019 e homologada

judicialmente, foi substituído pelo Programa de Transferência de Renda no âmbito do Acordo Judicial Para Reparação Integral (AJRI), disposto, neste último caso, como obrigação de pagar da mineradora, na previsão da sua cláusula 4.4.2.

Os parâmetros do PTR foram definidos por meio do Termo de Referência editado pelas Instituições de Justiça, documento que estampa que o Programa se destina à “**garantia do atendimento das pessoas atingidas em seu mínimo existencial**” (p. 14) e reafirma que resta “**vedada a incidência de descontos ao pagamento feito as pessoas atingidas**” (p. 02) (grifou-se).

A definição do instituto deixa clara sua teleologia, qual seja, “*criar condições socioeconômicas básicas para que as pessoas atingidas possam participar efetivamente do processo de reparação integral.*”.^[1] Vale dizer, o PTR é um instrumento mitigatório temporário que busca a manutenção existencial mínima das pessoas atingidas até que a reparação integral (RI) aconteça.

Veja-se que o Programa de Transferência de Renda **não tem o condão de restabelecer o status quo ante**, sendo esta a tarefa última da reparação. Ao revés, trata-se nitidamente de **verba mitigatória que acompanha a ocorrência da reparação e que, portanto, amolda-se à natureza jurídica de obrigação acessória**, já que atende ao princípio *accessorium sequitur principale*, seguindo a condição jurídica do direito principal.

Ao se rememorar a longa linha do tempo das Ações Cíveis Públicas que versam sobre a reparação dos danos decorrentes do rompimento de Brumadinho e que tramitam conjuntamente na 2ª Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca Belo Horizonte, confirma-se o entendimento de que o pagamento de auxílios econômicos mitigatórios busca assegurar condições mínimas das pessoas e comunidades até que a reparação integral seja efetivada, característica que atraiu a postura do magistrado em promover sucessivas dilações da verba emergencial no curso do tempo, diante da expectativa de alcance da reparação integral em momento futuro.

Com efeito, em audiência judicial realizada em 28 de novembro de 2019, o então PE foi objeto de repactuação, prevendo-se sua existência por mais 10 meses, contado a partir de 25 de janeiro de 2020 até novembro de 2020; posteriormente, houve nova repactuação em

audiência no CEJUSC de 2º grau, no dia 17 de novembro de 2020, onde já estavam em tratativas as negociações para o Acordo Judicial que viria a ser fechado para dar fim aos pedidos sobre direitos difusos e coletivos, onde se previu a realização do pagamento em dezembro de 2020, e ainda houve mais duas prorrogações por períodos de um mês, em audiências de mediação realizadas no fim de dezembro de 2020 e janeiro de 2021¹.

A confirmar tal entendimento, igualmente, a expressa previsão do Princípio da Reparação Integral como a primeira norma de interpretação no Acordo Judicial de Reparação Integral:

11 DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

11.1 As partes adotam como princípios e regras de interpretação para o preenchimento de lacunas e integração deste instrumento:

11.1.1 A reparação integral dos danos (inc. XXXV do art. 5º, c/c inc. VIII do art. 24, §4º do art. 216, c/c §§2º e 3º do art. 225, todos da CF, c/c art. 927 e parágrafo único do CC, c/c §1º do art. 14 da Lei 6.938/1981)

A acessoriedade da verba mitigatória também se confirma na experiência reparatória da Bacia do Rio Doce, onde houve autocomposição entre as Instituições de Justiça e a empresa poluidora-pagadora para se estabelecer o pagamento de auxílio econômico mitigatório às pessoas atingidas até que se fosse possível chegar a uma solução definitiva para a reparação integral dos danos decorrentes do referido crime ambiental.

Neste sentido, confira-se excertos do “Primeiro Aditivo ao Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar”² firmado entre Ministério Público do Espírito Santo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e mineradora Samarco:

¹ Essas duas últimas prorrogações se deram durante as últimas audiências de mediação realizadas para fechar o Acordo Judicial que versou sobre os danos difusos e coletivos, e à época foram noticiados pela imprensa, já que os autos judiciais das ações civis públicas estavam sob sigilo, por força de decisão do desembargador responsável pela mediação.

[Acordo entre Vale e Governo de Minas deve ser definido no dia 7 de janeiro de 2021 - Portal Agita TJMG 'apaga incêndio' e dá mais 15 dias a acordo entre Vale e Zema - Além do Fato](#)

² Este instrumento de autocomposição pode ser acessado no site da Força Tarefa do Ministério Público Federal que atua no processo de reparação do Rio Doce: [Linha do tempo — Caso Samarco No ES, MPs garantem medidas emergenciais com Termo de Compromisso com a Samarco — Procuradoria da República no Espírito Santo](#)
[PrimeiroAditivoaoTermodeCompromissoSocioambiental_auxliasubsistenciaatividadeslaborativascompro medidas.pdf](#)

CLÁUSULA SEGUNDA: OBRIGAÇÕES EMERGENCIAIS E TRANSITÓRIAS

2.1 Até conclusão e implementação do plano definitivo, a ser debatido em outra audiência, a COMPROMISSÁRIA concederá, em caráter emergencial e transitório:

a) auxílio-subsistência, no valor de um salário mínimo, aos trabalhadores que exerciam atividades laborativas vinculadas ao Rio Doce, seus afluentes e respectivas margens, bem como em lagos, lagoas e águas marinhas atingidas, ou potencialmente atingidas, pelo dano socioambiental objeto deste aditivo, que, por conta desse evento, estão impedidas de exercerem, em sua plenitude, suas atividades laborativas, com correção na mesma data e nos mesmos índices do salário mínimo, com o aumento de 20% do valor previsto nesta alínea, por cada cônjuge, companheiro(a) ou convivente e cada filhos(as), independentemente da sua condição de segurado(a) no INSS, e, ainda que perceba benefício da seguridade social. A COMPROMISSÁRIA responsabilizar-se-á pelo eventual recolhimento da contribuição previdenciária e imposto de renda decorrentes dos pagamentos efetuados nesta alínea, se for o caso, embora se entenda que em se tratando de auxílio-subsistência não incidem tais tributos;

b) entrega de uma cesta básica mensal, via crédito em cartão de débito pessoal em valor correspondente ao divulgado mensalmente pelo Dieese nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo (de acordo com a localidade da pessoa beneficiada), por pessoa beneficiada com a renda mensal prevista na primeira parte da alínea a.

Ainda a respeito da existência de auxílio econômico mitigatório no caso do Rio Doce, pode-se destacar o acórdão prolatado pela 5ª Turma do Egrégio Tribunal Regional Federal³,

³CIVIL E AMBIENTAL. ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO EM MARIANA/MG. TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTE DE CONDUTAS TTAC E DO CORRESPONDENTE TAC GOVERNANÇA. OBRIGAÇÕES DISTINTAS. AUXÍLIO FINANCEIRO EMERGENCIAL - AFE. DEDUÇÃO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO QUE ATRIBUI EFEITO SUSPENSIVO À APELAÇÃO. AGRAVO INTERNO REJEITADO. 1. A possibilidade de atribuição de efeito suspensivo ao recurso de apelação tem suporte no art. 1.012 do Código de Processo Civil, desde que demonstrada a probabilidade do provimento do recurso ou o risco de dano grave ou de difícil reparação. 2. A decisão que deferiu o efeito suspensivo à apelação encontra-se sustentada em duplo fundamento, haja vista a probabilidade do provimento do recurso e do risco de dano grave aos impactados pelo acidente de Mariana/MG, em decorrência do rompimento da barragem de Fundão. 3. A interpretação do Termo de Transação e Ajuste de Condutas TTAC e do correspondente TAC Governança remete à compreensão de que houve previsão de obrigações distintas, tratadas em programas diferentes, não sendo viável a dedução dos valores pagos a título de Auxílio Financeiro Emergencial AFE, previsto na cláusula 08, f, vinculado ao Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados (PAFE), quando do pagamento da indenização anual relativa aos lucros cessantes, prevista na Cláusula 31, pertinente ao Programa de Indenização Mediada (PIM), consideradas de naturezas distintas. 4. O perigo de dano se evidencia pela determinação do juízo quanto à possibilidade

que, *a quo* de impossibilidade de distinção entre as duas verbas (auxílio mitigatório e os lucros cessantes) se daria, dentre outras razões, por disposições legais que determinam que o poluidor-pagador é responsável por medidas que visem estabelecer condições mínimas e de dignidade às vítimas de um ato danoso, **até que as condições anteriores fossem restabelecidas, especificamente no que diz respeito ao trabalho das pessoas atingidas**

Para não haver dúvidas, confira-se excertos do acórdão que corroboram o entendimento em questão:

A decisão de primeiro grau que deferiu a liminar sustenta-se no argumento de que “... Sem expressa previsão legal, o poder público não pode impor ou transferir ao particular (ainda que seja um particular causador de grave dano ambiental), contra a sua vontade, a assunção de obrigações humanitárias ou assistencialistas”. Esse argumento não subsiste, vez que fruto de acordo e não de obrigação impositiva do judiciário ou de órgão da administração pública. No mais, a Constituição não oferece óbice a acordo que fixe encargos assistenciais ou humanitários, mormente quando decorrente de responsabilidade assumida diante dos prejuízos causados ao meio ambiente e aos trabalhadores da localidade que foram impactados com o acidente da Barragem do Fundão em Mariana-MG. Não fosse isso, o ordenamento jurídico brasileiro dá guarida a reparação, mesmo para a obrigação assistencial em situações que resultem em dano ambiental, o que desconstitui a inadequação da AFE em sua natureza jurídica. Nesse sentido, confira-se o disposto na Constituição Federal, art. 225, § 3º:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Ademais, **as legislações** que regem as responsabilidades do empreendedor e direitos das pessoas atingidas por barragens também **corroboram que o direito à verba emergencial acompanha a realização do direito de fundo (reparação integral), sendo**

de dedução das parcelas pagas a título de AFE quando do pagamento anual dos lucros cessantes, já em janeiro de 2020, o que importaria, não fosse a decisão impugnada, em expressiva redução do valor da indenização a que fazem jus os impactados diretamente pelo acidente, em prejuízo da manutenção dessas famílias e em evidente afronta à imperiosidade de integral reparação, pautada na responsabilidade objetiva e no risco integral, intrínsecos da atividade de mineração, causa do dano. 5. Agravo interno a que se nega provimento, mantendo a decisão que atribuiu efeito suspensivo à apelação. (AC 1042844-16.2019.4.01.0000, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, PJe 10/08/2020 PAG.

destinada a garantir condições mínimas de sobrevivência das populações atingidas enquanto o direito à reparação integral não se efetiva. Nesse sentido, tanto a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas (PNAB) por Barragens quanto a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB):

Art. 3º São direitos das PAB, consoante o pactuado no processo de participação informada e negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) no caso concreto: [...]

VI - **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**; [...] (PNAB, Lei nº 14.755, dez/2023) (grifou-se)

Art. 10 – Nas ações do PRDES direcionadas a pescadores e agricultores familiares, serão garantidas as suas necessidades vitais básicas e a continuidade das suas atividades, por meio: [...]

IV – da garantia de **verba de manutenção, de caráter transitório, até o início da produção e obtenção de renda em local definitivo**, com prazos a serem acordados entre os atingidos por barragens e o empreendedor. [...] (PEAB, Lei nº 23.795, jan/2021) (grifou-se).

A PNAB avança na macrocategorização das formas possíveis de reparação, cunhando a **compensação social** como forma adicional, suplementar e não deduzível das formas tradicionais reparatórias, quais sejam a “reposição”, “indenização” e “compensação equivalente”. Ao analisar parágrafo primeiro do artigo terceiro, tem-se que:

§ 1º As reparações devem reconhecer a diversidade de situações, experiências, vocações e preferências, culturas e especificidades de grupos, comunidades, famílias e indivíduos, bem como contemplar a discussão, a negociação e a aprovação pelo Comitê Local da PNAB, e podem ocorrer das seguintes formas:

I - reposição: quando o bem ou a infraestrutura destruídos ou a situação social prejudicada são repostos ou reconstituídos;

II - indenização: quando a reparação assume a forma monetária;

III - compensação equivalente: quando são oferecidos outros bens ou outras situações que, embora não reponham o bem ou a situação perdidos, são considerados como satisfatórios em termos materiais ou morais;

IV - compensação social: quando a reparação assume a forma de benefício material adicional às formas de reparação dispostas nos incisos I, II e III deste parágrafo e não esteja nelas incluído, a ser concedido após negociação com o Comitê Local da PNAB.

Veja-se que uma das categorias é singularizada pelo adjetivo “adicional” configurador do elemento externo às demais, além da locução “não esteja nelas incluído”, caracterizar seu atributo suplementar. Fosse a “compensação social” somável às demais tipologias de reparação, comporia com estas a função de restabelecer o *status quo* ante ou resolvê-lo de alguma sorte, pela indenização ou compensação. O legislador, porém, sabiamente, atribuiu-lhe o condão não de meramente complementar o objeto reparatório, mas de suplementá-lo, posto que o eventual dispêndio em sua aplicação não poderá ser incluído no montante havido à conta das categorias clássicas de reparação (restituir, indenizar ou compensar por equivalência).

Resta evidente que a **compensação social**, tal como prevista na PNAB, visa ampliar os mecanismos de justiça reparatória, constituindo-se como um instrumento inovador e sensível à complexidade social dos danos coletivos. A sua natureza suplementar garante que as reparações não se restrinjam à lógica compensatória tradicional, alargando os horizontes da justiça social no contexto do processo de reparação integral.

Depreende-se do roteiro analítico percorrido acima que o auxílio emergencial previsto na própria PNAB, (ou mesmo das modalidades de benefícios existentes anteriormente a ele), por seu caráter adicional, suplementar e não deduzível do objeto reparatório principal, amoldam-se perfeitamente à tipologia de formas reparatórias prescrita no art 3º, § 1º inciso IV. O que não implica dizer que a referida disposição legal encerra somente tal instrumentação jurídica. Pelo contrário, oferece a macrocategoria de “compensação social” suporte legal a todo e qualquer direito acessório, como, por exemplo, as assessorias técnicas independentes.

Ainda que sem expressa menção à natureza acessória do PTR, veja-se que essas razões já foram apontadas na Nota de Recomendação da Comissão de Direitos Humanos da OAB/MG e na recente Ação Civil Pública de autos nº 5063550-95.2025.8.13.0024, às quais se adere integralmente.

Uma vez assentada a natureza jurídica do PTR como verba mitigatória acessória à reparação integral, resta enfrentar o tema da continuidade do Programa ou da fixação de nova verba mitigatória, à luz de uma interpretação sistêmica do contexto reparatório e da legislação vigente.

1.2 A limitação temporal do PTR e a necessária fixação de nova verba mitigatória frente à permanência do litígio

O Acordo Judicial para Reparação Integral estabeleceu a quantia de R\$ 4.400.000.000 (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) como obrigação de pagar da Vale S/A, destinada ao pagamento do Programa de Transferência de Renda à população atingida e sua operacionalização, nos termos de seu Anexo I.2.

A começar, é de conhecimento a existência de ponderações acerca da fixação do PTR com teto financeiro prévio e a consequente limitação no prazo de sua execução. Os argumentos deduzidos no âmbito da ACP nº 5063550-95.2025.8.13.0024 apontam para a complexidade e a mora na realização da reparação integral, uma vez que o desastre-crime redundou em dilaceração muito mais profunda do que se poderia prever no tecido socioeconômico e nas condições socioambientais, que reagem com resiliência às tentativas de recomposição ao *status quo ante*.

Não obstante, é preciso encarar a realidade posta, à luz do que está previsto no AJRI. É fato que o Programa de Transferência de Renda exerce sua vocação nos termos do teto financeiro estipulado no Acordo, inclusive aperfeiçoando metodológica e operacionalmente o programa antecessor, ao superar a elegibilidade baseada em obtusa lógica delimitadora do público por *buffer* de 1km da margem do rio.

Ainda que se possa questionar, com razão, a escassez de recursos destinados a tal fim, mormente em se considerando a temporalidade de 10 anos estabelecida pelo prazo de vigência do Acordo, essa decisão parece encontrar abrigo sob os institutos jurídicos da substituição processual e da coisa julgada. Ou seja, os signatários da transação contavam com legitimidade e legalidade para fazê-lo, tendo o instrumento sido homologado e certificado o seu trânsito em julgado.

Apesar das possíveis problematizações acerca da execução e efetividade dos anexos do Acordo Judicial que versam sobre a reparação dos danos difusos e coletivos de natureza socioeconômica e socioambiental, é incontroverso que tais obrigações de pagar e fazer estão em curso, delas decorrendo, quando concluídas, a quitação. E exatamente em razão da obtenção da quitação em muitas das suas obrigações, ou a aproximação de sua consecução, **acredita-se que a ré mobilizará em sua defesa o argumento de ofensa à coisa julgada, sob alegação de que o PTR se encerra em razão do pactuado no Acordo Judicial para Reparação Integral**, homologado judicialmente.

Ocorre que a reparação integral (enquanto direito principal das pessoas atingidas) não se encerra com o Acordo Judicial, já que este não tem o condão de reparar todos os danos, restando, ainda, a reparação dos danos individuais homogêneos, os danos supervenientes, dentre outras medidas de reparação que prescindem de teto financeiro, como o fornecimento de água e silagem até quando se fizer necessário.

Na eventualidade de que seja reconhecida a ocorrência de coisa julgada e o reconhecimento judicial da quitação da obrigação de pagar da Vale quanto ao PTR, o que aqui se admite pelo princípio da eventualidade, tal não poderia se dar para os direitos ainda controversos na lide. A tão **defendida disposição de “solução definitiva para o Pagamento Emergencial”, que configura a transação nesse tema específico, só pode operar os efeitos pretendidos pela compromissária no tocante aos direitos alcançados pelo Acordo.**

Assim, o que se pretende demonstrar nesta oportunidade é que, à luz da natureza acessória da verba mitigatória ao direito principal à reparação integral, deve aquela subsistir enquanto não se perfizer a parte litigiosa da lide quanto aos danos individuais e supervenientes. Ora, o próprio acordo excepciona de seu escopo os danos individuais homogêneos que continuam compondo a parte litigiosa do procedimento judicial. Sendo esses danos uma das clássicas categorias de direitos tutelados na Ação Civil Pública, toda e qualquer medida mitigatória, emergencial ou de assistência (como são as ATIs) deverá acompanhar sua continuidade. É dizer que, **em se havendo direito principal ainda a satisfazer, cumpre à ré prover manutenção dos acessórios.**

Com efeito, inquestionável que os danos individuais homogêneos estão em processo de liquidação coletiva nos autos de número 5052244-03.2023.8.13.0024, em trâmite também

na 2ª Vara de Fazenda Pública Estadual e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte, com realização autorizada pelo Juízo de piso e confirmada recentemente pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Este procedimento se fortaleceu, ainda, com decisão do mesmo Juízo de primeira instância que determinou a possibilidade das pessoas atingidas que tenham optado por ingresso de ações individuais autônomas, requererem a suspensão de seus feitos até julgamento da liquidação, de modo a se possibilitar maiores chances de acesso à reparação dos danos individuais, diante do cenário de franco desequilíbrio de forças nos litígios individuais, nos quais a empresa poluidora tem logrado maior êxito.

É de se ver, assim, que as pessoas atingidas conseguirem acessar as indenizações devidas em decorrência da violação de seus direitos individuais constitui grande parte da reparação integral como prestação jurisdicional que falta a ser determinada e executada, para que assim, enfim, o direito principal à reparação integral seja cumprido, e a medida acessória da verba mitigatória possa, enfim, não ser mais necessária.

Resta, portanto, evidente que **inexiste correlação entre a coisa julgada eventualmente aplicável ao Programa de Transferência de Renda e a (re)implementação de auxílio econômico mitigatório como acessório à reparação dos danos individuais homogêneos e supervenientes.**

E estando em aberto a liquidação coletiva dos danos individuais, tem-se que **a lide em curso atrai a aplicação das normas vigentes neste tempo, ainda que editadas posteriormente ao AJRI.** É neste sentido que o caso convoca a **observância cogente da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas (PNAB)**, em vigor desde dezembro de 2023.

Insta observar que a aplicação da lei no tempo, cuja disposição normativa encontra sede no art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657 de 1942 (LINDB), estabelece que o efeito de uma lei em vigor será imediato e geral – estando aí ressalvados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Pois bem. No caso do rompimento das barragens da Mina do Córrego do Feijão, ainda que haja um AJRI legítimo e que este produza efeitos, decerto a relação jurídica não está dissolvida – muito pelo contrário, como é inerente à compreensão da mineração e dos desastres, os danos socioambientais e as relações deles decorrentes prolongam-se no tempo. O rompimento nada mais é que o evento crítico, gerador de uma complexa gama de danos que permanecem em efeito cascata.

Isto posto, não obstante a produção de coisa julgada do AJRI, há de se considerar que tal *res iudicatae* (i) não é absoluta (afinal, não olvidemos que ao *pacta sunt servanda* se opõe o *rebus sic stantibus*), (ii) alcança apenas os danos pelo próprio instrumento restringidos (cf. cláusulas 3.1 e 3.6) e (iii) encontra seus limites definidos pela natureza da relação jurídica na qual o negócio jurídico se baseia: uma relação de trato continuado, impossível de se esgotar por obrigações de execução instantânea. Evidente, portanto, a aplicação de lei nova em razão do princípio *tempus regit actum*, segundo o qual a nova lei deve ser utilizada para solução de litígios nos processos em andamento, ainda que iniciados após a vigência da lei, de acordo com a racionalidade do supracitado art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Diante da expressa previsão de um auxílio econômico “**até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes**” (art. 3º, VI, PNAB), o que emerge é a necessidade de fixação de nova parcela desta natureza até seja concluída a reparação dos danos individuais e supervenientes, uma vez que antes de concluída esta etapa não há que se falar em condições minimamente equivalentes ao cenário anterior ao desastre-crime.

Veja-se tratar de um direito novo na legislação, porém, reconhecido até então pela jurisprudência, que aceitava sua aplicação no próprio processo de reparação do Paraopeba com o antigo PE e o próprio PTR (além do caso do processo de reparação do Rio Doce), e, nesse sentido, embora passível de ser ativado desde o início de vigência da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas, desnecessário e inviável que fosse suscitado antes do encerramento do PTR, sob pena de duplicidade de verbas mitigatórias que, embora assentadas em fontes normativas distintas (o PTR assentado em fonte negocial/autocomposição e a nova verba esteada na legislação de 2023), possuem fundamento lógico-jurídico idêntico, cuja finalidade consiste na garantia do mínimo existencial para manutenção das pessoas atingidas que aguardam a reparação integral.

Necessário, ademais, demarcar que embora o PTR e o novo auxílio mitigatório que aqui se encampa se aproximem pela natureza acessória à reparação e pela finalidade que visam realizar, encerram tipologias próprias derivadas de fontes distintas. O programa sob gestão da Fundação Getúlio Vargas é fruto de concertação *inter partes*, ao passo que o direito ora defendido não trata de mera liberalidade do poluidor pagador, mas de obrigação legal cuja

aplicação sói ocorrer impositiva, nos termos da Lei 14.755/2023 **e cujo prazo de vigência é indeterminado, pois somente se encerra junto à resolução do objeto principal da lide.**

Assim, decorre da lógica que a diferenciação dos institutos impende formação de novo conceito decorrente do direito emergente, resultado de norma recente que conflui para a formação de novo devir axiológico e de reposicionamento jurídico que revigore a concepção de reparação integral.

1.3 Da analogia à continuidade das Assessorias Técnicas Independentes

Assim como se dá com o acompanhamento das ATIs nos dois escopos de ação (Acordo e Processo), defende-se que a repartição de qualquer outra ação contínua acessória (pois de caráter assistencial, emergencial ou mitigatório) deve operar semelhante expediente.

Veja-se que os acessos à Assessoria Técnica Independente e ao auxílio econômico mitigatório abordam um mesmo debate de fundo, qual seja, a permanência de uma obrigação acessória até que seja realizada a reparação integral, considerando-se, em especial, a existência de uma parte em litígio entre as partes. Neste sentido, cabe revisitar o histórico decisional da matéria das ATIs, para que coloque luz ao debate acerca da verba mitigatória.

Em síntese, nos autos da Ação Civil Pública nº 5026408-67.2019.8.13.0024 e do Agravo de Instrumento nº 1.0000.24.066611-5/000, **pugnou a Vale S/A pelo reconhecimento de que a integralidade das atividades desenvolvidas pelas ATIs teria sido abarcada e encerrada pelo Acordo**, não sendo possível se falar na separação dos trabalhos e das fontes de custeio para realização das atividades no âmbito do Processo aqueles realizados no âmbito do AJRI. Para tanto, alegou que reconhecimento diverso “**violaria expressamente o consignado no acordo homologado pela coisa julgada e patente ofensa aos atributos que a revestem**”.

A depender da empresa ré, o direito das pessoas atingidas à Assessoria Técnica Independente quanto às atividades de acompanhamento do litígio restaria esvaziado, sob a leitura rasteira de que resultaria em alteração dos termos do Acordo. Porque a estratégia da empresa é sempre a mesma: valer-se de normas pactuadas *in concreto, inter partes*, para disciplinar questões que estão fora do objeto do ajuste – tudo sob o argumento de ofensa à

coisa julgada. Ou seja, o objetivo da Vale é o de assegurar efeitos extrínsecos (*extra muros*) às normas do acordo.

Acertadamente, **saiu vitoriosa a tese encampada pelas Instituições de Justiça**, sob a fundamentação de que **pelo fato de o Acordo não ter resolvido todos os pedidos formulados nas Ações Civis Públicas de reparação, os trabalhos das ATIs vinculado aos direitos/pedidos não abarcados no Acordo não estão sujeitos à cláusula 4.4.11**. Logo, a despeito da alegação de coisa julgada deduzida pela Vale S/A, o Judiciário Mineiro reconheceu o direito das pessoas atingidas.

Em primeira instância, entendeu o d. Magistrado da 2ª Vara z da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte pela *“necessidade da continuidade das atividades das ATIs em relação às questões/pedidos do processo não submetidos ao Acordo, sem a limitação nele prevista”*, garantindo-se a atuação das ATIs no âmbito do Processo para que sejam resguardadas a *“participação informada dos atingidos, paridade de armas entre atingidos/autores e a ré/causadora do dano, equivalência técnica entre as partes”*.

Em sede recursal, a decisão prolatada pela 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reafirmou a decisão primeva de garantia de continuidade das ATIs e reconheceu que o *“acesso aos serviços de assessoria técnica independente constitui direito das populações atingidas, nos moldes do artigo 3º, inciso VIII da Lei Estadual nº 23.795, de 25 de fevereiro de 2019 e do artigo 3º, inciso V da Lei Federal nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023”*.

A decisão restou assim ementada:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - ACORDO JUDICIAL PARA REPARAÇÃO INTEGRAL (AJRI) - ROMPIMENTO DAS BARRAGENS B-I, B-IV E B-IV/CÓRREGO DO FEIJÃO - **OFENSA À COISA JULGADA - INOCORRÊNCIA - ATIVIDADES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS INDEPENDENTES - FONTE DE CUSTEIO - REPARTIÇÃO DE CUSTOS E DESPESAS** - AJUSTE NO PARÂMETRO - PARCIAL PROVIMENTO - DESENTRANHAMENTO DE RELATÓRIOS FINAIS - DESCABIMENTO - ESTUDOS DE RISCO À SAÚDE HUMANA E RISCO ECOLÓGICO (ERSHRE) - ATIVIDADES RELACIONADAS COM O PROCESSO JUDICIAL.

A decisão agravada aplicou corretamente as disposições do Acordo Judicial para Reparação Integral (AJRI), sem alteração ou desvirtuamento do pactuado entre as partes, não estando configurada ofensa à coisa julgada.

Deve ser mantido o reconhecimento da separação das atividades e das fontes de custeio das ATIs **entre aquelas relacionadas ao AJRI e aquelas vinculadas ao processo judicial**.

Quanto à Repartição de Custos e Despesas das ATIs, deve ser dado provimento parcial ao recurso, para esclarecer que a repartição dos custos e despesas das ATIs deve ser realizada de acordo com os valores discriminados nos planos de trabalho específicos, conforme estabelecido no Termo de Compromisso e homologado pelo Juízo. [...] (TJMG. Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.24.066611-5/000, Relator(a): Des.(a) Leite Praça, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/08/2024, publicação da súmula em 30/08/2024)

Pontue-se que a decisão do TJMG está a surtir efeitos normalmente, tendo em vista que ausente qualquer recurso interposto com efeito suspensivo automático, bem como a igual inexistência de qualquer decisão judicial de instância superior (seja o Superior Tribunal de Justiça, seja o Supremo Tribunal Federal) concedendo qualquer efeito suspensivo.

Acaso venha-se a arguir a ausência de norma jurídica que assim se estabeleça de forma expressa (o que aqui se admite apenas pela eventualidade, uma vez que já se demonstrou que o caso atrai a aplicação do art. 3º, VI, da PNAB), há que se reconhecer o uso da *analogia* para se indicar a natureza das medidas acessórias como um todo, com a norma *in concreto* definida pelas decisões judiciais acima mencionadas que reconhecem esse caráter ao direito à Assessoria Técnica Independente. Trata-se, por oportuno, de precedentes paradigmáticos, pois, a despeito de enfrentarem um tema central de conteúdo específico, revelam, como questão jurídica subjacente, um vetor interpretativo de peso analítico contundente, na medida em que estabelecem *limites* para o alcance normatizador das regras entabuladas no AJRI: **aquilo que não constitui objeto do ajuste não pode ser por ele disciplinado** - o que, por consectário lógico, afasta para muitos casos, inclusive, o argumento de ofensa à coisa julgada.

Nestes termos, a analogia, enquanto manobra técnica autorizada pelo artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, deve ser empregada, porquanto uma ferramenta de hermenêutica jurídica capaz de integrar uma solução judicial no caso concreto para situações que não estejam expressamente previstas. Trata-se do reconhecimento da essência dinâmica do Direito, cuja incompletude decorre da natural impossibilidade de prever todas as situações de fato a serem reguladas. É o que se vislumbra no âmbito da reparação,

cujas pactuações iniciais no AJRI não foram capazes de prevenir a sucessão de desdobramentos de sua execução.

É preciso também se atentar ao fato de que a analogia está a serviço de uma exigência axiológica e social, de realização do justo a partir das similitudes que unem os fatos em apreço:

No direito, portanto, o resultado da analogia não é simplesmente provável como na aristotélica, porque o que se busca não é a frequência do fato, através de uma estatística, como ocorre no instituto da presunção. **Na analogia do direito, não se busca afirmar a existência de um fato a partir de outro, como provável que aconteça. Busca-se o devido, portanto o obrigatório que aconteça, equivalente à certeza no argumento alético.** Trata-se na analogia jurídica de um argumento prático, que, pelas vias da lógica, chega a um resultado de valor, o equo. É um argumento, por isso uma operação lógica, mas **com vistas a um resultado prático, no agir humano, de natureza axiológica, ou seja, a alcançar uma solução justa.** O que move ou impulsiona a operação analógica no direito é a exigência axiologicamente considerada de igualdade, portanto de igualdade na ou perante a lei. Nesse caso, não há por que indagar se a lacuna é subjetiva, isto é, se ocorreu por descuido do legislador, ou de propósito; ou objetiva, vale dizer, por mudança da realidade social não prevista ou imprevisível. A analogia, como vetor axiológico da aplicação, corrige a lacuna e impede, ao fazê-lo, o uso do argumento a contrário. (SALGADO, Joaquim Carlos. Analogia. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, 2005, p. 57) (grifou-se)

O que está posto é que o direito à ATI e a uma verba mitigatória enquanto não realizada a reparação integral possuem a mesma *ratio legis* e “essa característica relevante produz ou faz existir a lei e sua consequência, determina uma conclusão que não é simplesmente provável, mas devida, sob pena de tratamento desigual, com privilégios para uns e arbítrio para outros.”[3].

Nesse sentir, é esperado, como forma de se garantir a integridade do fenômeno jurídico, que se dê igual tratamento a esses fatos semelhantes, com o reconhecimento de que o argumento da coisa julgada não atinge a parte da lide que ainda está em curso, justificando-se, assim, a permanência de uma verba mitigatória até a resolução da lide quanto aos direitos individuais e individuais homogêneos.

CONCLUSÃO

a) A verba emergencial mitigatória tem natureza de obrigação acessória e deve seguir a sorte do direito principal à reparação integral. Extrai-se esta racionalidade da definição e papel desempenhando pelo Pagamento Emergencial e pelo Programa de Transferência de Renda, da experiência reparatória da Bacia do Rio Doce e da literalidade dos comandos legais estampados na Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) e na Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB).

b) Quanto ao PTR, acredita-se que a mineradora irá se insurgir à sua continuidade sob argumento de ofensa à coisa julgada e alegação de que o Programa se encerra em razão do pactuado no Acordo Judicial de Reparação, homologado judicialmente. Na eventualidade de que esta argumentação seja encampada, deve ser admitida a tese subsidiária apresentada nesta Nota Técnica.

c) Sustenta-se, nesta oportunidade, a tese de que novo auxílio econômico mitigatório deve ser instaurado, às expensas da empresa ré, enquanto estiver em curso os objetos litigiosos ainda não satisfeitos nos autos, quais sejam, danos individuais homogêneos e danos supervenientes, circunstância que, por si, afasta qualquer discussão relacionada à ofensa de coisa julgada.

d) Pelo princípio *tempus regit actum*, a lide em curso atrai a aplicação do art. 3º, VI, da PNAB, que determina de modo cogente a fixação de um “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”.

e) Além da imposição legal, mobiliza-se a *analogia*, enquanto recurso de colmatação de lacunas normativas, especificamente no que versa sobre os trabalhos das Assessorias Técnicas Independentes no caso, já que, com igual natureza de obrigação acessória, essas entidades, hoje, têm previsão de continuidade de atuação no âmbito da reparação a partir da divisão do escopo de trabalho entre o AJRI e o processo em curso.

f) Como a fonte normativa para fixação da verba mitigatória prevê a “manutenção dos níveis de vida”, espera-se seja a mesma estipulada em patamar ao menos equivalente aos valores originalmente propostos ao Programa de Transferência de Renda.

À disposição para eventuais esclarecimentos, renovamos as nossas homenagens.

Alexandre de Lima Chumbinho
Gerente Jurídico

Laura Augusta Souza Freitas
Analista Sênior Jurídico

Thales Augusto Nascimento Viote
Analista Sênior Jurídico



Carlos Alberto Esteves
Especialista Jurídico Pleno

Erna Fonseca Holzinger
Analista Sênior Jurídico

Karen Graciella Gonçalves da Silva
Analista Sênior Jurídico

[1] Constante do “Programa de transferência de renda: formas de comprovação e diretrizes para a operacionalização”, elaborado pelas ATIs Aedas, Guaicuy e Nacab, bem como pela PUC/Minas, em maio de 2021.

[2] Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito.

[3] SALGADO, Joaquim Carlos. Analogia. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, 2005, p. 63.