

TESE – XVI CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

ÁREA III – DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL COLETIVO

TÍTULO: AUXÍLIO EMERGENCIAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO INSTRUMENTOS DE REPARAÇÃO INTEGRAL EM DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS: UMA DIRETRIZ INSTITUCIONAL PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AUTOR: Leonardo Castro Maia - Procurador de Justiça

SÍNTESE DOGMÁTICA DA PROPOSIÇÃO

Em desastres socioambientais de efeitos prolongados – especialmente aqueles decorrentes de rompimentos de barragens – o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve promover, desde a fase de emergência e ao longo de todo o processo de reparação, a operação de auxílio emergencial, nos termos do art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023 (PNAB), voltado à manutenção dos níveis de vida das populações atingidas até o efetivo restabelecimento de condições pelo menos equivalentes às anteriores ao desastre, e, quando possível, a instituição de Programas de Transferência de Renda estruturados, como instrumentos jurídicos autônomos e complementares de reparação integral. Essas medidas constituem direitos fundamentais de natureza assistencial, não se confundindo com indenizações patrimoniais individuais nem com obras de recuperação ambiental, devendo ser exigidas de forma direta, imediata e progressiva pelo MPMG no exercício de sua função constitucional de defesa dos interesses sociais indisponíveis.

FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA

I. O contexto que origina a tese: a experiência de Brumadinho

O rompimento da Barragem B1 da Vale S.A. em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, causou 272 mortes e afetou mais de 160 mil pessoas em 26 municípios da Bacia do Rio Paraopeba. A resposta institucional liderada pelo MPMG – com a propositura da ação de tutela antecipada em 11/02/2019 e o pleito de fixação judicial dos primeiros critérios de pagamento emergencial em 20/02/2019 – demonstrou que a transferência direta de renda é o instrumento de reparação que chega mais rápido e de forma mais efetiva às pessoas atingidas.

O Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI), homologado em 04/02/2021 pelo TJMG, incorporou o Programa de Transferência de Renda (PTR) como solução definitiva do pagamento emergencial, com aporte de R\$ 4,4 bilhões da Vale, configurando-se como o maior e mais complexo programa de transferência de renda vinculado à reparação de desastre já operado no Brasil. Gerido pela FGV com governança colegiada do MPMG, MPF e DPMG, o PTR qualificou-se como megaprojeto social, nos parâmetros de Damayanti et al. (2021): custo equivalente a 0,05% do PIB nacional em 2021, duração de quase cinco anos, envolvimento de mais de 26 organizações e 26 municípios, 234.226 pessoas cadastradas, mais de 8,5 milhões de operações de pagamento processadas e índice de satisfação de 4,8 em 5,0.

II. O fundamento normativo: a PNAB e o auxílio emergencial como direito autônomo

Posteriormente, a Lei nº 14.755/2023, que instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), elevou o auxílio emergencial à condição de direito fundamental de natureza assistencial, previsto no art. 3º, VI, com o seguinte conteúdo normativo: assegurar "*a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes*".

Esse instituto é estruturalmente distinto do Programa de Transferência de Renda pactuado em acordos de reparação, como demonstra o seguinte quadro:

Elemento	PTR (AJRI, 2021)	Auxílio Emergencial (PNAB/2023)
Fonte normativa	Acordo judicial	Lei federal
Fato gerador	O rompimento (jan./2019)	Danos continuados – persistência dos efeitos
Natureza jurídica	Obrigação pactuada	Direito fundamental assistencial
Condição de cessação	Esgotamento dos R\$ 4,4 bilhões	Restabelecimento das condições de vida anteriores
Relação com coisa julgada	Abrangido pelo AJRI	Não coberto – dano superveniente
Exigibilidade autônoma	Não, sem revisão do acordo	Sim, com base na lei nova

A aplicação do auxílio emergencial da PNAB não importa retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da CF/88, pois incide sobre situações jurídicas em curso, cujos efeitos danosos se renovam no presente. Nesse sentido, o TJMG, no acórdão prolatado no AI nº 1.0000.25.106323-6/001, assentou com precisão que "*a norma não pretende regular fatos consumados no passado, mas sim disciplinar situações jurídicas ainda em curso, cujos efeitos danosos permanecem produzindo consequências no presente*".

III. O fundamento constitucional: reparação integral, dignidade e vedação do retrocesso

A exigência do auxílio emergencial e dos Programas de Transferência de Renda como instrumentos de reparação encontra sólido amparo constitucional em quatro eixos:

a) Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88): mais de 160 mil pessoas dependem da manutenção da renda para garantir sua subsistência enquanto a reparação definitiva não se completa.

b) Mínimo existencial e proteção à vida (arts. 5º, *caput*, e 6º, CF/88): o colapso das fontes de renda das pessoas atingidas – pela destruição de atividades produtivas, contaminação de recursos hídricos, impossibilidade de uso do território – cria situação de desamparo que exige resposta imediata e continuada do Estado e do responsável pelo dano.

c) Reparação integral (arts. 5º, V e X, e 225, §§ 2º e 3º, CF/88): a obrigação constitucional de reparar integralmente os danos não se exaure com o cumprimento de acordo que expressamente limitou seu objeto aos danos conhecidos ao tempo de sua celebração.

d) Vedação do retrocesso socioambiental (art. 225, CF/88): a supressão de proteção conferida por lei federal a populações em situação de vulnerabilidade continuada, sem que as condições que a justificam tenham cessado, é incompatível com o dever constitucional de progressividade na tutela de direitos socioambientais.

O critério hermenêutico para a aplicação desses preceitos é o **princípio *pro homine*** (CADH, art. 29; CF/88, art. 5º, § 2º): em caso de tensão interpretativa, prevalece a norma que ofereça maior proteção ao ser humano, orientando a correta delimitação do alcance de qualquer instrumento de reparação.

IV. A experiência do PTR como paradigma: impacto, inovação e replicabilidade

A experiência do PTR de Brumadinho, rigorosamente documentada pela FGV Projetos (2025), constitui referência empírica indispensável para fundamentar esta tese. Seus resultados principais são:

- **Escala inédita:** Mais de R\$ 5,41 bilhões pagos a mais de 163.500 pessoas, com mais de 8,5 milhões de operações de pagamento e rendimento do fundo de R\$ 1,23 bilhão;
- **Impacto socioeconômico:** Estudo de Menezes et al. (2024) demonstrou que o PTR foi determinante para conter a degradação das condições de vida e estabilizar a economia local, com efeito multiplicador estimado no PIB regional de até R\$ 7,8 bilhões e adicional de consumo familiar superior a R\$ 10 bilhões;
- **Inovação institucional:** Pela primeira vez no Brasil, Instituições de Justiça assumiram governança colegiada de um programa de reparação por transferência de renda, com deliberação por consenso entre MPMG, MPF e DPMG;
- **Replicabilidade comprovada:** O modelo foi reproduzido no Novo Acordo do Rio Doce, com PTR Rural e PTR Pesca, e no PTR Cocais (Barão de Cocais), confirmando que a arquitetura institucional desenvolvida em Brumadinho é exportável para outros contextos de desastre.

V. A diretriz institucional para o MPMG

A experiência acumulada pelo MPMG, especialmente por meio do NUCARD, e o quadro normativo construído pela PNAB permitem afirmar que a atuação ministerial em desastres socioambientais deve consolidar os seguintes padrões institucionais:

1. **Na fase de emergência imediata:** O MPMG deve promover, por via judicial ou extrajudicial, a implementação célere de auxílio emergencial para as pessoas atingidas, com critérios objetivos de elegibilidade que contemplem a diversidade das formas de atingimento, incluindo povos e comunidades tradicionais;
2. **Na fase de pactuação de acordos de reparação:** O MPMG deve incluir, como elemento essencial dos acordos estruturais, os critérios para o pagamento do Auxílio Emergencial e/ou a instituição de Programas de Transferência de Renda, com dotação adequada, critérios técnicos de inclusão, governança independente do responsável pelo dano e mecanismos de transparência e controle social;
3. **Na fase de monitoramento:** O MPMG deve fiscalizar a execução dos PTRs e, quando persistirem danos continuados após o encerramento do programa pactuado, exigir a aplicação do auxílio emergencial previsto no art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023, por ser direito autônomo fundado em lei federal e fato gerador distinto;
4. **Na perspectiva legislativa:** O MPMG deve apoiar e propugnar pela regulamentação da PNAB de forma a estabelecer parâmetros claros para a definição da condição resolutive do auxílio emergencial –

"condições pelo menos equivalentes às precedentes" –, vinculando-a ao cumprimento integral das medidas de reparação ambiental e socioeconômica pactuadas.

CONCLUSÃO OBJETIVA

Em desastres socioambientais de efeitos prolongados, especialmente os decorrentes de rompimentos de barragens, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve promover, desde a fase emergencial e ao longo de todo o processo de reparação, a operação do auxílio emergencial previsto no art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023 (PNAB) e a instituição de Programas de Transferência de Renda estruturados, como instrumentos autônomos, necessários e complementares de reparação integral, devendo:

(i) reconhecer que o auxílio emergencial da PNAB é direito fundamental de natureza assistencial, com fato gerador próprio nos danos continuados decorrentes da persistência dos efeitos do desastre, não se confundindo com os programas de transferência de renda pactuados em acordos de reparação nem sendo por eles consumido;

(ii) promover a exigência do auxílio emergencial sempre que comprovada a persistência de danos socioeconômicos e a não conclusão das medidas de reparação integral capazes de restabelecer condições de vida pelo menos equivalentes às anteriores ao desastre;

(iii) incluir, como elemento estrutural dos acordos de reparação que negocie ou fiscalize, Programas de Transferência de Renda com critérios técnicos objetivos, governança colegiada independente do responsável pelo dano, mecanismos de transparência e controle social, e gestão especializada, à imagem do paradigma consolidado no PTR da Bacia do Rio Paraopeba, reconhecido como megaprojeto social de referência nacional e internacional.

Referências bibliográficas e jurisprudenciais

Legislação e instrumentos normativos:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, III; 5º, V, X, XXXVI e §2º; 6º; 127 a 129; e 225.
- Lei nº 14.755/2023 – Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), art. 3º, VI.
- Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, arts. 25 e 26.
- Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), art. 29.
- Acordo Judicial de Reparação Integral de Brumadinho – TJMG, Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, homologado em 04/02/2021.

Jurisprudência:

- TJMG, AI nº 1.0000.25.106323-6/001, 19ª Câmara Cível, Des. Leite Praça, j. 05/03/2026.
- STF, Pet. 1357, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, DJE divulgado em 25/04/2025.

Documentos institucionais do MPMG:

- MPMG – Petição de ingresso como *amicus curiae* na ADPF nº 1.314/DF, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, assinada em 28/04/2026.
- MPMG – Parecer do Ministério Público nos autos da ACP nº 5063550-95.2025.8.13.0024, 15ª Promotoria de Justiça de Belo Horizonte – Meio Ambiente, assinado em 30/04/2025.

Obras científicas e técnicas:

- FGV PROJETOS. *Gestão de Megaprojetos: a experiência do Programa de Transferência de Renda de Brumadinho*. Cadernos FGV Projetos. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2025. ISBN 978-65-01-63358-9.
- MENEZES, A. et al. Socio-Economic Impact of the Brumadinho Landslide: A Hybrid MCDM-ML Approach. *Sustainability*, v. 16, p. 8187, 2024.
- DAMAYANTI, R. et al. Understanding mega-project characteristics in developing countries: a systematic literature review. *Project Leadership and Society*, v. 2, 2021.
- FLYVBJERG, B. What you should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, v. 45, n. 2, 2014.
- NERI, M. C. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.