

VOZES DA ADVOCACIA AMBIENTAL

ESTUDOS E ARTIGOS EM
DIREITO AMBIENTAL

EFICÁCIA NORMATIVA E LIMITES DA EXIGIBILIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS

Alexandre Oheb Sion¹

Luiza Guerra Araújo²

Mateus Stallivieri da Costa³

Introdução

A instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), por meio da Lei nº 14.755/2023, pretende consolidar um conjunto de direitos e diretrizes voltados à proteção das populações atingidas por barragens, buscando responder a um histórico de desastres socioambientais de grandes proporções.

Não obstante sua inegável importância social, a PNAB passou a ocupar posição central em debates jurídicos e institucionais relacionados

1 Sócio-Fundador da Sion Advogados. Presidente da ABDEM – Associação Brasileira de Direito de Energia e Meio Ambiente. Presidente da ADIMIN – Associação para o Desenvolvimento do Direito da Mineração. Presidente da ABDINFRA- Associação Brasileira de Direito da Infraestrutura. Diretor Jurídico do ICLEI América do Sul – Governos Locais pela Sustentabilidade. Mestre em Direito pela Universidade da Califórnia, EUA e Doutorando em Direito (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal). Coordenador do MBA em Direito da Mineração, Ambiental e ESG da Faculdade Arnaldo | Instituto Minere e Coordenador da Pós-graduação em Direito de Energia da PUC-MINAS.

2 Sócia das áreas ambiental e minerária da Sion Advogados. Coordenadora e professora no MBA em Direito da Mineração, Ambiental e ESG da Faculdade Arnaldo/Instituto Minere. Professora de Direito Ambiental e Minerário no curso de graduação em Direito da UniFunesi. Mestra em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Faculdade de Direito Dom Helder Câmara. Especialista em gestão jurídica e contencioso pelo Ibmecc. Especialista em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito Milton Campos. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. <http://lattes.cnpq.br/6285372675084007>

3 Sócio na Sion Advogados. Doutorando em Direito e Desenvolvimento pelo PPGD da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Mestre em Direito Internacional e Sustentabilidade pelo PPGD da Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-graduado em Direito Ambiental e Urbanístico pelo IBMEC de São Paulo. Pós-graduado em Direito e Negócios Imobiliários pelo IBMEC de São Paulo.

à sua aplicabilidade concreta. A amplitude de seus dispositivos, aliada à ausência de regulamentação infralegal de instrumentos essenciais à sua implementação, tem suscitado controvérsias quanto aos limites de sua exigibilidade, à definição do momento de sua incidência e à compatibilidade de sua aplicação automática com o regime jurídico-administrativo vigente.

No setor minerário, tais controvérsias assumem contornos ainda mais sensíveis. O licenciamento ambiental de barragens de mineração estrutura-se a partir de um modelo procedimental que pressupõe a identificação prévia de impactos, a definição de condicionantes específicas e a atribuição clara de responsabilidades ao empreendedor, em ciclos administrativos sucessivos. A superposição de novas obrigações, sem a correspondente definição de critérios normativos, metodologias ou instrumentos procedimentais, pode comprometer a previsibilidade do processo decisório e tensionar princípios estruturantes do Direito Administrativo Ambiental, como a segurança jurídica, a legalidade, a razoabilidade e o devido processo administrativo.

É nesse contexto que se insere o problema central deste estudo: a PNAB institui direitos subjetivos imediatamente exigíveis, aptos a incidir de forma automática sobre empreendimentos licenciados ou em licenciamento, ou configura uma política pública de eficácia limitada, cuja concretização depende de regulamentação e da estruturação de instrumentos específicos para sua implementação? A resposta a essa indagação revela-se fundamental não apenas para a interpretação da Lei nº 14.755/2023, mas também para a definição dos limites da atuação administrativa e do controle jurisdicional sobre políticas públicas ambientais.

Parte-se da hipótese de que a PNAB, embora juridicamente válida e socialmente necessária, não estabelece, por si só, obrigações autoaplicáveis de cumprimento imediato. Trata-se de política pública cuja eficácia jurídica depende da edição de atos normativos complementares e da definição de procedimentos administrativos capazes de viabilizar sua implementação de forma técnica, proporcional e juridicamente segura. A aplicação automática de seus dispositivos, sem a devida regulamentação, pode resultar em insegurança jurídica, aumento do contencioso e fragilização da própria efetividade da política pública que se pretende promover.

Para o desenvolvimento da análise, o trabalho adota metodologia jurídico-dogmática, com exame da legislação aplicável, da teoria da eficácia das normas e dos princípios do Direito Administrativo e do Direito Ambiental. O estudo estrutura-se de modo a examinar, inicialmente, os fundamentos normativos e institucionais da PNAB; em seguida,

os instrumentos de sua implementação e, por fim, os limites jurídicos da exigibilidade imediata da política à luz da segurança jurídica e da racionalidade administrativa.

Ao final, busca-se contribuir para uma compreensão mais precisa da natureza jurídica da PNAB, oferecendo subsídios teóricos e práticos para sua aplicação coerente, gradual e institucionalmente responsável, sem prejuízo da proteção efetiva dos direitos das populações atingidas por barragens.

Política nacional de direitos das populações atingidas por barragens

A Lei Federal nº 14.755/2023 institui a PNAB, estabelecendo um marco normativo voltado à identificação das barragens sujeitas às suas disposições, à definição das populações consideradas atingidas, à enumeração dos direitos a elas assegurados e à previsão de instrumentos institucionais destinados à sua implementação.

De forma geral, a PNAB estrutura-se a partir de quatro eixos centrais: (i) a delimitação das barragens às quais incidem as obrigações e direitos por ela previstos; (ii) a definição das populações atingidas por barragens; (iii) a enumeração dos direitos dessas populações; e (iv) a instituição de instrumentos específicos de implementação, notadamente o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB), os Comitês Locais da PNAB e o órgão nacional colegiado. A compreensão desses elementos é fundamental para a análise do regime jurídico da PNAB e para a avaliação, a ser desenvolvida ao longo deste trabalho.

Barragens sujeitas à aplicação da PNAB

O primeiro aspecto relevante para fins de incidência da PNAB refere-se à definição dos tipos de barragens aos quais a lei se aplica. O legislador optou por utilizar como referência a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), instituída pela Lei Federal nº 12.334/2010. Assim, estão sujeitos às obrigações e aos direitos previstos na PNAB os empreendedores de barragens enquadradas no âmbito de aplicação da PNSB.

A PNSB, por sua vez, é aplicável às barragens de acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à

acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das seguintes características:

- I. altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15 m (quinze metros);
- II. altura do maciço, medida do encontro do pé do talude de jusante com o nível do solo até a crista de coroamento do barramento, maior ou igual a 15 m (quinze metros);
- III. capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000 m³ (três milhões de metros cúbicos);
- IV. reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis;
- V. categoria de dano potencial associado médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 6º;
- VI. categoria de dano potencial associado médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 7º da Lei nº 12.334/2010;
- VII. categoria de risco alto, a critério do órgão fiscalizador, conforme definido no art. 7º da Lei nº 12.334/2010.

Dessa forma, nem todas as barragens existentes no território nacional estão sujeitas à aplicação da PNAB, limitando-se a incidência de suas disposições àquelas que se enquadrem em pelo menos uma das características técnicas acima relacionadas e que sejam utilizadas para a disposição de (i) água para quaisquer usos, (ii) rejeitos ou (iii) resíduos industriais.

Além dos critérios referentes ao tipo de barragem e às respectivas características técnicas, a PNAB estabelece que suas disposições são aplicáveis tanto no âmbito do licenciamento ambiental de barragens quanto nos casos de emergência decorrentes de vazamento ou rompimento da estrutura, nos termos do regulamento.

A análise do artigo 1º da Lei Federal nº 14.755/2023 permite constatar, portanto, que as obrigações instituídas pela PNAB incidem sobre barragens de acumulação de água, rejeitos ou resíduos industriais que atendam aos critérios técnicos definidos pela PNSB, seja no contexto do licenciamento ambiental da respectiva barragem, seja em situações de vazamento ou rompimento da estrutura.

2.2 Populações sujeitas aos direitos previstos na PNAB

Para definir quais são as populações atingidas por barragens (PAB), o legislador adotou dois fatores determinantes: (i) a ocorrência dos impactos elencados nos incisos do artigo 2º da PNAB; e (ii) a vinculação desses impactos à construção, operação, desativação ou rompimento das barragens.

Conjugando-se essas previsões com o critério objetivo relativo às barragens sujeitas à PNSB, extrai-se que são consideradas populações atingidas aquelas que sofram ao menos um dos impactos previstos no artigo 2º da PNAB, desde que decorrentes da construção, operação ou desativação de barragens em processo de licenciamento ambiental, ou ainda de vazamentos ou rompimentos de estruturas enquadradas na PNSB¹.

O §1º do referido dispositivo estabelece que os direitos são aplicáveis às populações existentes na região por ocasião do licenciamento ambiental da barragem ou da emergência decorrente de vazamento ou rompimento da estrutura, nos termos do regulamento.

Os impactos relacionados no artigo 2º da PNAB são:

- 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 decorrentes de remoção ou evacuação em situações de emergência;
- VIII – alteração no modo de vida de populações indígenas e comunidades tradicionais;

1 BRASIL. Lei nº 14.755, de 20 de dezembro de 2023. Altera a Lei nº 12.334/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14755.htm. Acesso em: 18 out. 2024

IX – interrupção de acesso a áreas urbanas e comunidades rurais¹.

Assim, as populações localizadas na região do empreendimento que identifiquem a ocorrência de um dos impactos acima relacionados, desde que decorrentes da construção, operação ou desativação de barragens em licenciamento ambiental ou de eventual vazamento ou rompimento da estrutura, fazem jus aos direitos previstos no artigo subsequente (art. 3º), desde que a barragem se enquadre nos critérios técnicos estabelecidos pela PNSB.

Chama atenção, contudo, a ausência de definição de conceitos relevantes na Lei Federal nº 14.755/2023. Não há, por exemplo, delimitação precisa do que se entende por “região”, elemento central para a identificação das populações alcançadas pela PNAB. Também não são conceituados termos como “barragem”, “emergência”, “vazamento”, “desativação” ou “desastre”, lacunas conceituais que assumem relevância para a aplicação concreta da política e para a delimitação de seus efeitos jurídicos.

As obrigações previstas na PNAB

De forma sistemática, as obrigações atribuídas aos empreendedores de barragens sujeitas à PNAB podem ser agrupadas da seguinte maneira: (i) assegurar os direitos previstos nos artigos 3º e 4º da Lei nº 14.755/2023; (ii) elaborar o PDPAB; (iii) custear tanto a elaboração quanto a implementação do PDPAB, bem como as medidas necessárias à efetivação dos direitos das populações atingidas; e (iv) estabelecer um plano de comunicação contínuo e eficaz que demonstre a implementação do referido programa.

Sem prejuízo do regulamento, que deverá estabelecer o fluxo procedimental para o cumprimento dessas obrigações, a PNAB indica que o ponto de partida da atuação do empreendedor é a elaboração do PDPAB, instrumento destinado a prever e assegurar os direitos estabelecidos na política.

O Programa deverá contemplar itens específicos voltados às pessoas em situação de vulnerabilidade — incluindo mulheres, idosos, crianças e pessoas com deficiência —, às populações indígenas e comunidades tradicionais, aos animais domésticos e de criação, aos pescadores,

considerando as particularidades da atividade pesqueira, e às comunidades receptoras de reassentamento ou realocação. Deverá, ainda, prever medidas destinadas à recomposição das perdas decorrentes do enchimento, do vazamento e/ou do rompimento da estrutura, bem como de outras atividades ou situações a serem definidas em regulamento.

O PDPAB deverá ser apresentado no âmbito do processo de licenciamento ambiental, sendo submetido à aprovação do Comitê Local da PNAB, a ser constituído em cada caso concreto. Esse Comitê terá composição tripartite e caráter provisório, competindo-lhe, entre outras atribuições, a aprovação do PDPAB, o acompanhamento e a fiscalização de sua implementação e a verificação da viabilidade agroecômica de eventual reassentamento.

Nesse contexto, no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de barragens, o empreendedor deverá incorporar a elaboração do PDPAB aos demais programas já exigidos, cabendo a esse instrumento orientar a implementação das medidas destinadas ao atendimento e à garantia dos direitos previstos na PNAB.

A análise sistemática da PNAB evidencia a amplitude do seu desenho normativo, bem como a complexidade institucional e procedimental associada à sua implementação. A definição das barragens alcançadas, a identificação das populações atingidas, a enumeração dos direitos assegurados e a instituição de instrumentos específicos de execução revelam uma política pública que, embora densamente estruturada no plano legal, remete de forma significativa à atuação administrativa e à edição de atos infralegais para sua concretização.

Assim, é relevante a indagação acerca dos limites e das condições de exigibilidade imediata das obrigações previstas na PNAB, especialmente no âmbito do licenciamento ambiental, questão que demanda exame à luz da teoria da eficácia das normas, dos princípios da segurança jurídica e da racionalidade administrativa, bem como do regime jurídico das políticas públicas no Direito Administrativo e Ambiental — análise que será desenvolvida nos capítulos subsequentes.

1 BRASIL. Lei nº 14.755, de 20 de dezembro de 2023, art. 2. Altera a Lei nº 12.334/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14755.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

Instrumentos da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens e sua implementação no licenciamento ambiental

A efetividade da PNAB está diretamente vinculada aos instrumentos institucionais e procedimentais por ela instituídos para viabilizar a concretização dos direitos nela previstos. Diferentemente de diplomas normativos de caráter meramente programático, a PNAB estrutura um conjunto de mecanismos específicos de implementação, cuja operacionalização se projeta, sobretudo, no âmbito do licenciamento ambiental de barragens abrangidas pela PNSB.

De forma didática, as obrigações atribuídas ao empreendedor das barragens sujeitas à PNAB podem ser sistematizadas em quatro grandes eixos: (i) assegurar os direitos previstos nos arts. 3º e 4º da Lei Federal nº 14.755/2023; (ii) elaborar o PDPAB; (iii) custear tanto a elaboração quanto a implementação do PDPAB, incluindo a satisfação dos direitos das populações atingidas; e (iv) estabelecer e manter um plano de comunicação contínuo, transparente e eficaz, apto a demonstrar a execução do Programa.

O instrumento central de implementação da PNAB é o PDPAB. Trata-se do mecanismo por meio do qual os direitos legalmente assegurados às populações atingidas são concretizados no plano administrativo, assumindo contornos técnicos, econômicos e operacionais compatíveis com a realidade de cada empreendimento. A elaboração do PDPAB não se apresenta como obrigação acessória ou meramente formal, mas como condição estruturante para o cumprimento da política instituída.

O Programa deverá contemplar, de forma expressa, medidas específicas voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade — incluindo mulheres, idosos, crianças e pessoas com deficiência —, bem como às populações indígenas e comunidades tradicionais, aos animais domésticos e de criação, aos pescadores e às comunidades receptoras de reassentamento ou realocação. Ademais, deverá prever mecanismos destinados à recomposição das perdas decorrentes do enchimento, vazamento ou eventual rompimento da barragem, além de outras situações a serem definidas em regulamento. Nota-se, portanto, que a própria lei remete à regulamentação infralegal a definição de parâmetros relevantes para a conformação do conteúdo do PDPAB.

No desenho normativo da PNAB, o PDPAB deve ser apresentado no âmbito do processo de licenciamento ambiental e submetido à

aprovação do Comitê Local da PNAB, a ser instituído para cada caso concreto. Esse Comitê, de composição tripartite e caráter provisório, possui atribuições relevantes, dentre as quais se destacam a aprovação do Programa, o acompanhamento e a fiscalização de sua implementação. A atuação desse colegiado revela a opção do legislador por um modelo de governança participativa, cuja efetividade, contudo, depende diretamente de regulamentação que discipline sua composição, funcionamento e prazos decisórios.

A conjugação das previsões da PNAB com o regime jurídico do licenciamento ambiental evidencia que a implementação da política se projeta de forma escalonada ao longo das fases do licenciamento. Em todo licenciamento de barragens enquadradas na PNSB, o empreendedor deverá considerar, desde a fase de planejamento, os impactos potencialmente abrangidos pela PNAB. Assim, os requisitos básicos para a futura elaboração do PDPAB tendem a ser identificados já na fase de requerimento da Licença Prévia (LP), quando são analisados os critérios locacionais e a viabilidade ambiental do empreendimento.

Nesse contexto, a delimitação da área de incidência da PNAB assume papel central. A Lei Federal nº 14.755/2023 utiliza o termo “região” para definir o alcance territorial dos direitos das populações atingidas, sem, contudo, estabelecer conceito jurídico preciso. A ausência dessa definição compromete a previsibilidade e a segurança jurídica necessárias à elaboração do PDPAB, à estimativa de custos do empreendimento e à própria análise de viabilidade ambiental. Sem a delimitação clara da região afetada, torna-se inviável exigir do empreendedor uma avaliação consistente e proporcional dos impactos e das medidas compensatórias.

Dentre as alternativas possíveis, destaca-se a utilização das categorias de Área Diretamente Afetada (ADA) e Área Indiretamente Afetada (AID), já consolidadas no licenciamento ambiental, ou das Zonas de Autossalvamento (ZAS), utilizadas como referência na PNSB. Todavia, a aplicação ao contexto da PNAB exigiria ajustes metodológicos, uma vez que a política se volta especificamente aos impactos decorrentes da barragem no caso concreto. Tal adequação reforça a necessidade de regulamentação específica.

No setor de mineração, há ainda condicionantes legais relevantes que influenciam a incidência prática da PNAB. Desde a edição da Lei Federal nº 14.066/2020, é vedada a implantação de novas barragens de mineração cujos estudos de ruptura identifiquem a existência de comunidades na

ZAS. Essa vedação implica que barragens regularmente licenciadas não deverão possuir populações nessa zona, restringindo significativamente a abrangência territorial imediata da PNAB nesse setor. Por outro lado, permanece juridicamente possível a existência de comunidades na Zona de Segurança Secundária (ZSS), área potencialmente afetada em caso de vazamento ou rompimento, mas com tempo suficiente para atuação das autoridades.

A incorporação da PNAB ao licenciamento ambiental também reforça a importância da fase de planejamento do empreendimento. Considerando que a política implica novos custos e obrigações ao empreendedor, é nesse momento inicial que se torna possível avaliar a viabilidade econômica do projeto, bem como adotar estratégias para afastar, mitigar ou provisionar impactos e custos potenciais. Após a emissão da LP, o órgão ambiental poderá estabelecer, como condicionantes, os requisitos mínimos para a elaboração do PDPAB.

Para a obtenção da Licença de Instalação (LI), o empreendedor deverá apresentar o PDPAB, contemplando a análise dos impactos decorrentes da instalação e da futura operação da barragem, bem como os critérios para eventual reparação.

Nesse ponto, ganha relevo o princípio da razoável duração do processo administrativo, consagrado no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. A ausência de regulamentação que discipline prazos, procedimentos e consequências da inércia administrativa pode comprometer a efetividade do licenciamento e gerar insegurança jurídica significativa. Torna-se, assim, indispensável a edição de regulamento que estabeleça critérios objetivos para a atuação do Comitê Local, inclusive com previsão de prazos decisórios e, se necessário, mecanismos de aprovação tácita.

Aprovado o PDPAB, o empreendedor poderá iniciar as obras, devendo demonstrar, para fins de obtenção da Licença de Operação (LO), o cumprimento das condicionantes estabelecidas na LI. É desejável que o atendimento às obrigações do PDPAB e da PNAB seja integrado às condicionantes da LO, permitindo que eventuais reparações sejam apuradas e executadas durante a fase operacional, conforme critérios previamente definidos.

Nesse contexto, revela-se problemática a exigência de “indenização prévia” prevista no art. 3º, inciso VII, da Lei Federal nº 14.755/2023. A imposição de indenizações anteriores à própria instalação ou operação da

barragem pode inviabilizar o trâmite razoável do licenciamento ambiental, sobretudo quando se trata de direitos cuja quantificação depende de variáveis futuras e incertas, como lucros cessantes ou desvalorização imobiliária. A apuração desses direitos exige dados empíricos e respostas de mercado que não se encontram disponíveis em fases iniciais do licenciamento, o que indica a necessidade de revisão legislativa ou, ao menos, de interpretação sistemática que compatibilize a PNAB com a lógica do licenciamento ambiental.

Em síntese, os instrumentos de implementação da PNAB revelam uma política pública de elevada complexidade normativa e institucional, cuja efetividade depende, em larga medida, da edição de regulamentos, da atuação coordenada dos órgãos administrativos e da integração racional com o regime jurídico do licenciamento ambiental. Esses elementos são centrais para a análise dos limites jurídicos da exigibilidade imediata das obrigações previstas na PNAB, tema que será aprofundado no capítulo seguinte.

Da exigibilidade da PNAB

A análise dos instrumentos e das obrigações instituídos pela PNAB evidencia que sua aplicação concreta suscita questionamentos relevantes quanto aos limites de sua exigibilidade, à definição do momento de sua incidência e à compatibilidade de sua aplicação automática com o regime jurídico-administrativo vigente. Esses questionamentos decorrem não apenas da complexidade material da política instituída, mas também da própria opção legislativa por remeter aspectos centrais de sua operacionalização à regulamentação infralegal, circunstância que assume especial relevo no âmbito do licenciamento ambiental — espaço institucional marcado pela necessidade de previsibilidade, proporcionalidade e racionalidade decisória.

A própria estrutura normativa da PNAB revela, de forma expressa, sua dependência de regulamentação posterior. Diversos dispositivos da Lei nº 14.755/2023 condicionam a aplicação de direitos, deveres e procedimentos “nos termos do regulamento”, a exemplo da delimitação da região atingida, da definição dos critérios de apuração de determinados direitos, da conformação do conteúdo mínimo do PDPAB, bem como da composição, funcionamento e dinâmica decisória dos Comitês Locais da PNAB. Soma-se a isso a existência de lacunas conceituais relevantes — como a ausência de definição legal precisa de categorias centrais —

que igualmente exigem densificação normativa para viabilizar a aplicação uniforme, coerente e controlável da política pública.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo, a exigibilidade das obrigações impostas por políticas públicas deve ser examinada à luz da teoria da eficácia das normas jurídicas, que distingue validade, vigência, eficácia e exigibilidade. Conforme leciona José Afonso da Silva¹, nem toda norma válida e vigente possui aplicabilidade imediata plena, sendo frequente que normas instituidoras de políticas públicas se enquadrem na categoria das normas de eficácia limitada, dependentes de complementação normativa para a produção de efeitos concretos. No mesmo sentido, J. J. Gomes Canotilho² destaca que normas programáticas ou estruturantes demandam mediação legislativa ou administrativa para sua plena operatividade.

No caso da PNAB, embora a lei estabeleça direitos às populações atingidas e imponha deveres aos empreendedores, a remissão sistemática à regulamentação evidencia que sua eficácia normativa não se exaure com a simples entrada em vigor da lei. A ausência de regulamentação compromete a densidade normativa necessária para a exigência imediata de determinadas obrigações, especialmente aquelas que pressupõem critérios técnicos, delimitação territorial precisa ou metodologias específicas de apuração de impactos, indenizações e compensações. A doutrina das políticas públicas adverte que a imposição direta de comandos normativos indeterminados tende a deslocar indevidamente para a Administração ou para o Judiciário escolhas que deveriam ser previamente estruturadas pelo legislador ou pelo regulamento³.

A exigência imediata de obrigações cujo conteúdo ainda carece de densificação normativa colide, ainda, com o princípio da segurança jurídica, compreendido não apenas como proteção da confiança legítima dos administrados, mas também como condição estrutural da atuação administrativa racional e previsível.

No contexto do licenciamento ambiental, a segurança jurídica assume papel central, uma vez que as decisões administrativas impactam investimentos de longo prazo, planejamento empresarial e a própria viabilidade econômica dos empreendimentos, exigindo parâmetros claros,

1 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 89–112.

2 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 262–268.

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 45–67.

previamente definidos e tecnicamente fundamentados. A ausência de critérios normativos objetivos para a aplicação da PNAB tende a fragilizar a atuação dos órgãos licenciadores e a ampliar espaços de incerteza decisória.

A racionalidade administrativa, por sua vez, impõe que a atuação do Poder Público observe critérios de coerência, proporcionalidade e fundamentação técnica adequada. Como destaca Gustavo Binimbojm⁴, a legitimidade do exercício da função administrativa está diretamente associada à existência de parâmetros normativos claros e controláveis, aptos a orientar a decisão e permitir o controle posterior. A exigência de obrigações indeterminadas ou insuficientemente delimitadas fragiliza a capacidade decisória dos órgãos ambientais, amplia margens de discricionariedade não estruturada e potencializa conflitos administrativos e judiciais, além de comprometer o princípio da isonomia entre empreendimentos em situações equivalentes.

Outro aspecto relevante diz respeito à necessária compatibilização da PNAB com o regime jurídico do licenciamento ambiental, que se estrutura de forma progressiva e escalonada. O licenciamento não se apresenta como procedimento único e estanque, mas como processo composto por fases sucessivas, nas quais o grau de conhecimento acerca dos impactos do empreendimento se aprofunda gradativamente. Exigir, em etapas iniciais, o cumprimento integral de obrigações que dependem de dados empíricos futuros — como determinadas indenizações, lucros cessantes ou desvalorizações imobiliárias — compromete a lógica do sistema e pode inviabilizar a própria função preventiva do licenciamento ambiental.

A concretização de políticas públicas não pode prescindir da observância da legalidade, da separação de poderes e da capacidade administrativa do Estado. De igual modo, a ausência de regulamentação pode inviabilizar o exercício de direitos, sem que isso autorize a aplicação automática de comandos legais indeterminados.

Nesse sentido, a leitura sistemática da PNAB impõe o reconhecimento de limites materiais e temporais à exigibilidade de determinadas obrigações, sob pena de esvaziar a racionalidade do procedimento administrativo e transformar o licenciamento ambiental em espaço de incerteza normativa. A proteção das populações atingidas, embora juridicamente e socialmente relevante, deve ser concretizada de modo

4 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 213–229.

compatível com a capacidade institucional do Estado, com os princípios que regem a atuação administrativa e com a arquitetura procedimental do licenciamento ambiental.

O reconhecimento desses limites não implica negar a validade, a importância ou a força normativa da PNAB, tampouco relativizar os direitos por ela assegurados. Trata-se, antes, de afirmar que a efetividade legítima da política pública depende da observância de parâmetros jurídicos que garantam sua aplicação coerente, proporcional e previsível. A ausência desses parâmetros tende a produzir efeitos contrários aos pretendidos pelo legislador, como o aumento da litigiosidade, a paralisação de processos administrativos e a fragilização da própria tutela dos direitos das populações atingidas.

Diante desse quadro, a PNAB, embora válida e vigente, não ostenta eficácia normativa plena nem exigibilidade imediata em relação a diversas de suas obrigações centrais, uma vez que sua aplicação concreta depende de regulamentação infralegal capaz de densificar conceitos, estabelecer critérios objetivos e estruturar os instrumentos e procedimentos necessários à sua implementação. Trata-se, portanto, de política pública juridicamente qualificada como norma de eficácia limitada, cuja operatividade reclama complementação normativa para produção de efeitos jurídicos legítimos e controláveis.

A exigência automática e imediata de obrigações previstas na PNAB, sem a prévia edição do regulamento legalmente previsto, revela-se incompatível com a teoria da eficácia das normas, com os princípios da segurança jurídica e da racionalidade administrativa, bem como com o regime jurídico do licenciamento ambiental. A adequada compreensão da exigibilidade da PNAB, portanto, impõe reconhecer que sua efetivação legítima pressupõe a atuação normativa complementar do Poder Público, sob pena de se comprometer tanto a proteção das populações atingidas quanto a estabilidade institucional do próprio sistema ambiental.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu examinar a PNAB sob a perspectiva de sua natureza jurídica, de seus instrumentos de implementação e dos limites de sua exigibilidade no âmbito do licenciamento ambiental. Partindo da teoria da eficácia das normas e dos princípios estruturantes do Direito Administrativo e do Direito Ambiental,

buscou-se responder ao problema central da pesquisa: se a PNAB institui obrigações imediatamente exigíveis ou se configura política pública dependente de regulamentação para sua efetiva concretização.

O exame da Lei nº 14.755/2023 evidencia que, embora a PNAB represente avanço normativo relevante na proteção dos direitos das populações atingidas por barragens, sua estrutura legal revela opção legislativa clara pela remissão a atos infralegais para a definição de aspectos centrais de sua operacionalização. A delimitação da região atingida, a conformação do conteúdo do PDPAB, os critérios de apuração de direitos indenizatórios e compensatórios, bem como o funcionamento dos Comitês Locais, são exemplos de matérias cuja densificação normativa é indispensável para a aplicação coerente e controlável da política pública.

À luz da teoria da eficácia das normas, tal desenho normativo permite qualificar a PNAB como política pública de eficácia limitada, cuja validade e vigência não se confundem com exigibilidade imediata. A ausência de regulamentação compromete a densidade normativa necessária para a imposição automática de determinadas obrigações, sobretudo aquelas que demandam critérios técnicos, avaliações empíricas e decisões administrativas estruturadas.

A exigência imediata de comandos legais indeterminados tende a deslocar escolhas normativas relevantes para a Administração ou para o Poder Judiciário, em tensão com os princípios da legalidade, da separação de poderes e da segurança jurídica.

No contexto do licenciamento ambiental, esses limites assumem especial relevo. O licenciamento constitui procedimento administrativo complexo, progressivo e escalonado, voltado à avaliação gradual dos impactos ambientais e socioeconômicos do empreendimento. A superposição de obrigações cuja definição depende de dados futuros ou de critérios ainda não regulamentados compromete a racionalidade do sistema, fragiliza a previsibilidade decisória e pode inviabilizar a própria função preventiva do licenciamento. Nesse cenário, a exigência de indenizações ou reparações em fases iniciais do processo, sem base empírica suficiente, revela-se incompatível com a lógica procedimental do licenciamento ambiental.

A implementação de políticas públicas está sujeita a limites institucionais e normativos, não sendo admissível a aplicação automática de comandos legais carentes de regulamentação ou de estrutura administrativa adequada. A efetivação legítima de direitos sociais e ambientais pressupõe,

portanto, não apenas vontade normativa, mas também capacidade institucional, previsibilidade e parâmetros jurídicos claros.

Diante disso, conclui-se que o reconhecimento dos limites à exigibilidade imediata da PNAB não implica esvaziar sua força normativa nem relativizar os direitos das populações atingidas. Ao contrário, constitui condição para a sua efetividade legítima. A regulamentação infralegal da política mostra-se imprescindível para conferir densidade normativa aos seus instrumentos, estruturar procedimentos administrativos adequados e permitir sua integração racional ao regime jurídico do licenciamento ambiental.

Em síntese, a PNAB configura política pública juridicamente válida, mas cuja concretização demanda atuação normativa complementar do Poder Público. A observância desses limites é essencial para evitar insegurança jurídica, aumento da litigiosidade e paralisação de processos administrativos, assegurando que a proteção das populações atingidas por barragens se realize de forma proporcional, previsível e institucionalmente responsável.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Estatísticas de barragens**. Disponível em: <https://app.anm.gov.br/SIGBM/Publico/Estatistica>. Acesso em: 28 out. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Resolução nº 95, de 28 de abril de 2022**. Dispõe sobre a regulamentação da Política Nacional de Segurança de Barragens. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/barragens/legislacao/resolucao-no-95-2022.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Alexandre Silveira dá início ao grupo de trabalho para regulamentação do PNAB**. Ministério de Minas e Energia, 23 fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/alexandre-silveira-da-inicio-ao-grupo-de-trabalho-para-regulamentacao-do-pnab>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF:

Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Emenda nº 130 à Medida Provisória nº 1212/2024**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9586426>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010**. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 set. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l13655.htm. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.755, de 20 de dezembro de 2023**. Altera a Lei nº 12.334/2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14755.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 28 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. São

Paulo: Atlas, 2023.

FARIAS, Talden. **O ambiente jurídico e considerações a respeito do prazo de validade das licenças ambientais**. Consultor Jurídico, 25 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-25/ambiente-juridico-consideracoes-respeito-prazo-validade-licencas-ambientais/>. Acesso em: 28 out. 2024.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MARANHÃO. **Lei nº 11.687, de 4 de novembro de 2022**. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança de Barragens. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, MA, 4 nov. 2022. Disponível em: www.leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11687-2022-maranhao-institui-a-politica-estadual-de-direitos-das. Acesso em: 21 out. 2024.

MELO, Fabiano. **Direito ambiental**. São Paulo: Método, 2017.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.291, de 25 de fevereiro de 2019**. Institui a Política Estadual de Segurança de Barragens. Diário do Executivo, Belo Horizonte, MG, 26 fev. 2019. Disponível em: www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23291/2019/. Acesso em: 20 out. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.