



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE JANAÚBA-MG

**EXCELENTÍSSIMO(A) JUIZ(A) DA VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO
JUDICIÁRIA DE JANAÚBA/MG**

Inquérito Civil nº 1.22.025.000064/2018-47

Inquérito Civil nº 1.22.025.000062/2020-72

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, apresentado pela Procuradora da República ao final subscrita, vem, perante Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 127 e 129, III, da Constituição da República, bem como nos arts. 2º e 6º, VII, *a, b e c*, da Lei Complementar nº 75/1993 e nos arts. 1º, I e IV, 2º, 5º, I, e 21, da Lei nº 7.347/1985, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR

em desfavor do(a)

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei nº 11.516/2007, inscrita no CNPJ sob o nº 08.829.974/0001-94, com sede na Rodovia MG 135, Km 155, s/nº, Bairro Fabião I, Januária/G, representada judicialmente pela Procuradoria Seccional Federal Especializada em Montes Claros/MG, situada na Avenida Dulce Sarmiento, 140, 5º Andar, bairro São José CEP 39.400-318, tel. (38) 2101-2250, fax (38) 2101-2253 e *e-mail* psf.mcl@agu.gov.br; e

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada judicialmente pela Advocacia-Geral da União, devendo ser citada na pessoa do Procurador- Chefe da União no Estado de Minas Gerais, na Rua Santa Catarina nº 480, 16º ao 23º Andar, Bairro Lourdes, Belo Horizonte/MG, CEP 30170-080, em razão dos fatos a seguir delineados;

pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

I – INTRODUÇÃO

I.1. Da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras (RDSNG), localizada nos Municípios de Montezuma, Rio Pardo de Minas e Vargem Grande do Rio Pardo, é uma unidade de conservação federal da categoria de uso sustentável, que visa a conservação da biodiversidade, assim como os modos tradicionais de vida das comunidades e populações tradicionais existentes.

Desde o início de sua implementação, uma das prioridades da gestão foram os diagnósticos socioambientais, em que foram identificadas as comunidades beneficiárias, seus modos de vida, os desafios socioambientais enfrentados e as principais demandas de conservação.

Esta unidade foi criada pelo [Decreto Presidencial em 13 de outubro de 2014](#) e tem como objetivos proteger a biodiversidade local e as nascentes de córregos, garantir a conservação das áreas de extrativismo utilizadas pelas comunidades tradicionais da região, o acesso ao território tradicional pela população geraizeira local e incentivar a realização de estudos para o uso sustentável do cerrado.

Com área aproximada de 38.177 hectares, a unidade de conservação, desde a criação, é administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (art. 7º).

Os potenciais beneficiários da RDS Nascentes Geraizeiras são os moradores das comunidades Vargem de Salinas, Água Boa II, Riacho de Areia, Água Fria, Buracos, Vale do Guará, Sítio Novo, Catanduva, Inveja, José Pretinho, José Fernandes, Mandacaru, Roça do Mato, Cercado, Brejo, São Modesto, São Francisco, Samambaia e Cabaças, sendo que o plano de manejo da unidade poderá identificar outros beneficiários.

Atualmente, são conhecidas cerca de 30 comunidades tradicionais beneficiárias, com aproximadamente 17 microbacias hidrográficas no interior e zona de

amortecimento da unidade de conservação.

A utilização desordenada dos recursos naturais da RDSNG, notadamente os recursos hídricos, é um grave problema a ser enfrentado, pois acarreta impactos graves e irreversíveis à biodiversidade e às comunidades tradicionais da RDS e de sua Zona de Amortecimento.

A exemplo, a silvicultura do eucalipto desordenada na região vem causando imensuráveis danos ambientais e à população que ali residem, notadamente às comunidades que sobrevivem dos recursos da RDSGN.

A monocultura da espécie, substituindo as plantas nativas da região, de fato, afeta significativamente a cultura dos povos tradicionais (geraizeiros) que tinham no Cerrado seu modo de vida, bem como prejudica sobremaneira os recursos hídricos em todo Norte de Minas Gerais, inclusive com a seca do Córrego das Braúnas. Ressalte-se que os inúmeros plantios de eucalipto em sua cabeceira têm um alto consumo de água para o seu desenvolvimento, do plantio até o corte, muito superior ao consumo das plantas típicas do Cerrado.

A esse respeito, o MPF instaurou o Inquérito Civil nº 1.22.025.000008/2020-27, visando apurar as outorgas de captação de água no Rio Pardo em prejuízo às populações ribeirinhas, em vista da utilização de dados desatualizados da Supram, que geram as autorizações, não condizer com a realidade de escassez hídrica na região, tendo o Instituto Mineiro de Gestão das Águas e a Agência Nacional de Águas iniciado, no ano de 2018, junto com a Universidade Federal de Minas Gerais, um estudo denominado Regionalização de Vazões Mínimas Sazonais para o Estado de Minas Gerais.

Outrossim, já foram propostas várias ações penais e cíveis em razão de diversos danos ambientais constatados no interior e na zona de amortecimento da mencionada Unidade de Conservação (0002839-76.2015.4.01.3825, 0000743-83.2018.4.01.3825, 0001602-02.2018.4.01.3825, 1001896-32.2021.4.01.3825, 1003076-83.2021.4.01.3825, 1003446-62.2021.4.01.3825 e 1003447-47.2021.4.01.3825), bem como tramita nesta Procuradoria da República outros procedimentos extrajudiciais voltado à apuração/reparação de outras ações antrópicas ali constatadas (1.22.005.000078/2015-56, 1.22.025.000055/2018-56, 1.22.025.000077/2018-16, 1.22.025.000023/2019-31).

I.2. Dos Objetivos da Ação

A presente ação civil pública destina-se a compelir os requeridos a promoverem a regularização fundiária e a elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação Federal denominada **Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras (RDSNG)**, com sede administrativa na Praça Benedito Valadares, nº 29, Centro, Rio Pardo de Minas/MG, a fim de dar cumprimento à disposição do artigo 27, § 3º, da Lei n.

9.985/2000.

A mora dos demandados no cumprimento de suas atribuições legais tem feito com que tal unidade, criada no ano de 2014, não se consolide como unidade de conservação da natureza, sofrendo degradação ambiental em função da ausência de instrumento apropriado para gestão da reserva de uso sustentável.

Ao lado dessa situação, as comunidades tradicionais existentes na RDSNG, além de não possuírem nenhum título que ampare suas condições fundiárias, vêm sofrendo com a utilização desordenada dos recursos naturais da Unidade de Conservação, notadamente pelo uso indevido de recursos hídricos para plantações de monoculturas de eucaliptos.

Essas questões demonstram a ausência de planejamento e implementação adequados da RDSNG, malgrado os esforços dos poucos servidores lotados no Escritório do **ICMBio** na região.

Pretende-se, portanto, com a presente demanda, exigir dos requeridos o cumprimento das providências necessárias à regularização fundiária da Unidade de Conservação e à elaboração do respectivo Plano de Manejo, a envolver inclusive o efetivo respeito às populações tradicionais da região, especialmente ante a necessidade de se resguardar os modos de criar, fazer e viver desses grupos sociais e garantir a plena efetividade da proteção do meio ambiente.

II – DOS FATOS

II.1. Dos Resumos dos Procedimentos Epigrafados

II.1.1. Inquérito Civil nº 1.22.025.000064/2018-47

O inquérito foi instaurado com o objetivo de *Apurar processo tendente à regularização, demarcação e titulação em área ocupada pelas comunidades tradicionais geraizeiras Riacho de Areia e Água Boa II, no município de Rio Pardo de Minas/MG.*

Segundo os representantes, membros das referidas comunidades, o Estado de Minas Gerais estaria promovendo a medição de terras na região visando à sua titulação, o que colocaria em risco a sobrevivência das comunidades existentes do interior da Unidade de Conservação. Diante disso, os representantes postularam para a formação de uma reserva de cabeceira em nome das respectivas comunidades (Doc. 1, p. 3-12).

Instado a manifestar, o **ICMBio** informou que a área em questão "*é usada coletivamente há gerações pelas comunidades geraizeiras de Água Boa I e II, Riacho de Areia, Terra Dura, Jaqueira e Riacho D'Anta*", que "*cada comunidade faz uso de maneira diferenciada*" e que "*dependem, para sua sobrevivência dos recursos hídricos que advêm da*

área de chapada descrita no pedido em questão" (Doc. 44).

O instituto ambiental informou, ainda, que o Estado de Minas Gerais havia retomado o processo de regularização fundiária no município de Rio Pardo de Minas, o que teria suscitado apreensão em algumas comunidades que temeram que as medições pudessem ocasionar em titulações de terra conflitantes no interior da RDSNG.

Ao final, o **ICMBio** aventou sobre a possibilidade de definir a área como reserva de cabeceira durante a elaboração do Plano de Manejo, delimitando, em seu zoneamento, regras específicas que visem uma maior proteção dos recursos hídricos da região, já que inexistia previsão dessa categoria de reserva, bem como sugeriu que o ideal *"seria o Estado de Minas Gerais fazer a transferência dessas terras para o ICMBio que, posteriormente estabelecerá o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) junto às comunidades geraizeiras beneficiárias"* ou que, para *"atender as preocupações das comunidades em relação às possíveis futuras titulações de terra que sejam conflitantes no interior da RDSNG, seria a solicitação de paralisação das medições de terra pelo Estado de Minas Gerais dentro da UC até a publicação de seu Plano de Manejo e, assim, a definição do zoneamento territorial"*.

Por seu turno, a Subsecretaria de Assuntos Fundiários, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, asseverou que - embora estivesse realizando o cadastro e a regularização fundiária de imóveis rurais em todo o território do município de Rio Pardo de Minas, visando à regularização de terras devolutas estaduais - *"as áreas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras - RDSNG não estão sendo objeto das medições no município"*, razão pela qual não haveria motivo para paralisação dos trabalhos de georreferenciamento (Doc. 73).

Em complementação, em 15.05.2020, a **Subsecretaria de Assuntos Fundiários** informou que *"o Estado de Minas Gerais não se opõe à transferência dessas terras ao ICMBio"*, mas que seria necessário requerimento formal e o levantamento da área com geoprocessamento feito pelo requerente (Doc. 78, destaquei).

Desde então, o **MPF** vinha intermediando uma solução entre os mencionados órgãos públicos, já que o **ICMBio** demonstrou, inicialmente, que seria do interesse do instituto requerer a cessão da área em comento (Doc. 86).

Entretanto, após a Subsecretaria de Assuntos Fundiários esclarecer que, para *"instauração da ação discriminatória da referida área, visando possível transferência ao ICMBIO, faz-se necessário que o ICMBIO instrua sua solicitação com a apresentação de toda a documentação imobiliária do imóvel, georreferenciamento da área, bem como cadastro e identificação das posses no interior da Unidade de Conservação"*, o instituto ambiental sustentou que a demanda foi encaminhada para a Coordenação Geral de Consolidação Territorial, que tem competência e condições técnicas para dar apoio e proceder com a devida instrução processual (Doc. 104), mas que até o momento (05.03.2021) não foi

realizado o levantamento da área denominada "Cabeceira do Areião" mediante geoprocessamento, **por falta de recursos financeiros** (Doc. 114).

Idêntico modo, a Subsecretaria de Assuntos Fundiários informou que não teria recursos financeiros para realizar o geoprocessamento, mas se dispôs a fazê-lo em parceria com o **ICMBio** (Doc. 122).

A unidade do **ICMBio/RDSNG** informou, ainda, que o cronograma inicial previsto para a elaboração do Plano de Manejo da RDSNG (julho de 2020) precisou ser completamente revisto devido à pandemia de Covid19 e "*às alterações de disponibilidade orçamentária*", estimando-se para dezembro de 2022 "*como a possível data de publicação do Plano de Manejo*" (Doc. 121).

II.1.2. Inquérito Civil nº 1.22.025.000062/2020-72

Por seu turno, esse inquérito civil foi instaurado a partir de representação do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), o qual aduziu a ocorrência de significativos avanços de danos causados na RDSNG, decorrentes de suposta desestruturação do sistema de proteção ambiental, na medida em que estariam sendo colocadas em curso ações (ou omissões) com objetivo de fragilizar a atuação estatal na proteção do meio ambiente e sucatear a unidade de conservação.

Calha registrar que o CAA-NM é uma entidade sem fins lucrativos fundada no ano de 1989 e é composta por lideranças de povos e comunidades tradicionais da região norte do Estado de Minas Gerais, dentre eles indígenas, vazanteiros, veredeiros, quilombolas, geraizeiros, caatingueiros etc., bem como faz parte do Conselho da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras (Doc. 21.2).

Segundo os representantes, a partir de meados de 2019, teria sido constatado considerável avanço no desmatamento ilegal no interior da RDSNG, uso irregular dos recursos hídricos e ainda atividade de mineração no interior e na zona de amortecimento da unidade de conservação, ocasionados, no entender do representante, pelas empresas jurídicas Siderúrgica Santo Antônio (Sidersa) e Chapada da Prata e pela pessoa física Evangelista Alves Ribeiro, devido à falta de estrutura física e pessoal da RDSNG.

Oficiada, a Presidência do ICMBio prestou as seguintes informações:

Ofício SEI nº 209/2021 (Doc. 21)

- **estrutura de servidores:** a RDSNG é composta por três servidores de carreiras (atividade fim) e dois contratados (atividade meio), com previsibilidade de contratação de mais dois brigadistas, porém não há previsão para novo concurso no âmbito do Instituto Ambiental, mas que busca outros meios para atender as necessidades de suas unidades de

conservação;

- **estrutura de veículos:** possui uma frota de seis veículos, sendo um caminhão, uma van e quatro caminhonetes;
- **implementação da unidade de conservação:** a UC não está demarcada e não há na base de dados demanda para tal ação; consta na malha fundiária um total de nove imóveis; não há nenhuma Concessão de Direito Real de Uso cedida ou solicitada;
- **implementação do conselho gestor:** o Conselho Deliberativo foi criado em 14.08.2017 pela Portaria ICMBio 529/2017 e devidamente homologado, porém está em processo de renovação desde 2019, com algumas cadeiras vagas;
- **plano de manejo:** está em elaboração, tendo sido realizadas dez oficinas prévias, no entanto encontra-se paralisado em razão da pandemia Covid-19 e houve a necessidade de adiamento, por tempo indeterminado, das medidas a serem adotadas para viabilizar a sua elaboração.

Ofício SEI nº 1016/2021 (Doc. 35)

- **autos de infrações:** no ano de 2019, foram lavrados dois autos de infrações pelo ICMBio; em 2020, oito pelo Ibama; e em 2021, um pelo ICMBio);
- **situação fundiária dos nove imóveis informados:** sete se referem às áreas em processos de doação ao ICMBio para fins de compensação de reserva legal; três áreas ainda não chegaram sequer na etapa de vistoria, que é a etapa necessária para a confirmação e ausência de atividades e ocupação; duas outras áreas do mapa estão localizadas na região do Areião, sendo a maior uma área de uso coletivo da população beneficiária que está sendo pleiteada como reserva de cabeceira e a segunda uma de posse que, em análise preliminar, não foi considerada legítima;
- **exploração dentro da UC:** a atividade de silvicultura começou a ser implementada na região do Alto Rio Pardo desde os anos 70 e são realizadas rondas frequentes e operações de fiscalização no interior e na ZA da UC; visando à futura retirada total de eucalipto das áreas, houve a emissão de duas Autorizações Diretas para a atividade de silvicultura no interior da RDS, ambas de plantios anteriores à criação da UC, tendo como condicionantes a eliminação dos brotos após os cortes e a construção de bacias de contenção nas áreas de maior potencial erosivo; a Sidersa possui áreas de silvicultura no interior e na ZA da UC, a empresa foi autuada, porém aguarda julgamento em 2ª instância em relação ao plantio no interior da UC e a área localizada na ZA encontra-se em processo de licenciamento estadual visando à adequação ambiental da atividade.

II.2. Da necessidade de conclusão da regularização fundiária e da importância da elaboração do Plano de Manejo da RDSNG

As Unidades de Conservação são figuras centrais dos esforços nacionais e internacionais de conservação da biodiversidade e que se conformam com a Política Nacional do Meio Ambiente, na medida em que consistem em espaços territoriais que, por reunirem certas características especiais sob o ponto de vista ambiental, são destinados à preservação.

Nas Unidades de Uso Sustentável, é permitido compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais pelas comunidades tradicionais existentes no seu interior. Mas não é de forma deliberada que as comunidades poderão usufruir desses recursos, pois deve haver um equilíbrio com a conservação natural, tudo isso a ser estipulado no Plano de Manejo, o qual é o instrumento adequado para que se definam as áreas de zoneamento da RDS com as respectivas atividades que poderão ali ser exercidas.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras, como se extrai do próprio nome, amolda-se nesse grupo de categoria de Unidade de Conservação e tal modalidade é de domínio público. Portanto, a regularização fundiária implica repassar, quando necessário, ao domínio do ente que as instituiu, a propriedade de toda a área existente em seu interior, o que importa em desapropriação das propriedades particulares e públicas existentes antes de sua criação, cujas atividades sejam incompatíveis com os objetivos da unidade.

É claro que a desapropriação das terras devolutas estaduais só terá cabimento se ainda existirem atividades incompatíveis com os objetivos da RDS, a exemplo dos plantios de eucaliptos na região. Porém, o caminho mais adequado, visando a melhor proteção do meio ambiente e das comunidades tradicionais existentes na RDSNG, é que o **ICMBio** possua a propriedade de toda área da UC para melhor administrá-la, permanecendo no seu interior somente aqueles particulares que não se dispuserem das suas terras, aceitando, contudo, ao cumprimento das condições estabelecidas no Plano de Manejo, sob pena de desapropriação.

As ações de regularização fundiária traduzem-se, portanto, como passo essencial à consolidação territorial das Unidades de Conservação, sendo imprescindível aos objetivos da criação de tais áreas.

Todavia, conforme se verifica no subtópico anterior, há um impasse para que seja demarcada a área ocupada pelas comunidades tradicionais geraizeiras Riacho de Areia e Água Boa II, inobstante o Estado de Minas Gerais já tenha manifestado a disposição de doar as suas terras devolutas que se encontrarem nos limites da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras ao **ICMBio**, sendo indúvidoso que o Instituto Ambiental é que tem a obrigação legal de implementar a Unidade de Conservação Federal, bem como desapropriar os imóveis rurais existentes nos seus limites, cujas atividades sejam incompatíveis com os objetivos da unidade (art. 7º e 8º do Decreto s/n, de 13/10/2014).

Sobre esse aspecto, o CAA-NM, instituição que possui representação no

Conselho da UC, como visto alhures, informou ao MPF que "*a RDS Nascentes Geraizeiras tem área de 38.177 ha. (trinta e oito mil cento e setenta e sete hectares), abrangendo os municípios norte-mineiros de Rio Pardo de Minas, Montezuma e Vargem Grande do Rio Pardo (na sua ampla maioria composta de terras públicas e devolutas que integram o patrimônio imobiliário do Estado de Minas Gerais)*" - vide IC 62/2020-72, Doc. 1.1, p. 2.

Assim, vislumbra-se que o processo de georreferenciamento da Unidade de Conservação e a requisição formal ao Estado de Minas Gerais para recebimento em doação das terras devolutas estaduais é a medida mais salutar a se adotar, pois que mais célere e econômica, já que a eventual desapropriação de terras Estaduais pela União - se necessária para implementação da RDS - demandaria atos administrativos complexos, dependendo de autorização legislativa para tanto (DL 3.365/41, art. 2º, § 2º).

Por outro lado, pela análise do quadro fundiário disponibilizado pelo Instituto Ambiental, há somente dois processos de áreas em regularização nos limites da RDSNG, são eles: 1) Processo 02128.003396/2017-92 (Reserva de Cabeceira Riacho de Areia e Areião, situada nas Comunidades de Água Boa II e Riacho de Areia); e 2) Processo 02128.001390/2018-61 (parcela da Fazenda Santana, situada em Agua Boa II). Três dos outros sete processos, todos em fase de doação, não foram sequer vistoriados.

As áreas desses processos, todos com matrículas nos respectivos cartórios de imóveis, estão demarcadas e apresentam-se dimensionadas no mapa de situação fundiária contida no Doc. 21.1 do IC 62/2020-72, de onde é possível extrair que – reunidos – possuem nada mais que 4.655,97 hectares, ou seja, aproximadamente míseros 12,21% da área da RDS definida pelo decreto que criou a UC (38.117,6 hectares).

Além de ínfimas as ações até então realizadas para a implantação da RDS, a própria Presidência do ICMBio informou, no dia 10.05.2021, que "*a Unidade de Conservação ainda não está demarcada e não há na base de dados da Coordenação Geral de Consolidação Territorial (CGTER) desta Autarquia demandas para essas ações*" e a elaboração do Plano de Manejo foi adiada por tempo indeterminado (IC 62/2020-72, Doc. 21, p. 2 e 5, respectivamente).

Destarte, o ICMBio encontra-se em mora na regularização fundiária da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras e tal quadro apresentado inviabiliza que sejam atingidos os objetivos da Unidade de Conservação, que não compatibiliza com a presença de atividades nocivas à reserva de uso sustentável, a exemplo de silvicultura de eucaliptos voltada à produção de carvão vegetal.

Por outro lado, de acordo com o art. 27, §§ 1º e 3º, da Lei n. 9.985/00, as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo abrangendo a sua área (total), zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo, ainda, medidas com o fim de promover integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas, bem como que o referido Plano deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data da criação da

Unidade (Lei nº 9.985/00, art. 27, § 3º), fato que não ocorreu, já que a RDS foi criada em 13.10.2014.

A elaboração do Plano de Manejo, de fato, é indispensável para o planejamento e zoneamento da RDSNG, inclusive para implementação e delimitação efetiva do zoneamento do seu entorno, já que a *"zona de amortecimento poderá ser alterada por ato do Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes conforme estudos realizados na ocasião da elaboração do Plano de Manejo"* (Decreto de 13.10.2014, art. 5º, § 1º).

No caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, o plano é que *"definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos"*, sendo que o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais deverá ser regulado por contrato de concessão de direito real de uso e/ou termo de compromisso, os quais devem estar de acordo com o Plano de Manejo (art. 20, § 3º, e art. 23 da Lei n. 9.985/00 e art. 13 do [Decreto n. 4.340/2002](#)).

Uma breve análise do conteúdo dos dispositivos legais acima reproduzidos revela que tanto os objetivos quanto as diretrizes da unidade de conservação gravitam em torno de duas ações primordiais: a preservação do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais. Tais ações devem ser disciplinadas pelo plano de manejo, que funciona como uma ferramenta disciplinadora de todas as ações públicas e privadas que possam vir a afetar o bem ambiental que a unidade de conservação visa a proteger.

A previsão legal de tempo razoável para a elaboração dos Plano de Manejo e Zoneamento existe, portanto, por uma razão: **é que a falta desses planos de planejamento e gestão impede que a Unidade de Conservação atinja os objetivos de sua criação.**

Com efeito, para que possam ser implementadas, efetivamente, a visitação pública, a pesquisa científica, atividades de educação ambiental e a exploração sustentável pelas populações tradicionais (art. 20, § 5º, SNUC) e até mesmo o eventual desenvolvimento de recreação e/ou turismo ecológico, faz-se indispensável o plano de manejo.

Tratando da importância e da natureza normativa desse documento técnico, Édís Milaré leciona:

A respeito do caráter normativo do Plano de Manejo, é possível extrair da definição da Lei do SNUC que se trata de norma jurídica preordenada a disciplinar de forma expressa as condutas proibidas e admitidas em cada uma das áreas da unidade de conservação. Deveras, para cumprir a sua finalidade, o Plano de Manejo deve fixar regras de uso e ocupação da unidade de conservação e de sua zona de amortecimento. Assim, o Plano de Manejo consiste em um verdadeiro regulamento destinado a disciplinar as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento, estejam elas dentro da unidade

de conservação, ou em sua zona de amortecimento^[1].

Assim, Excelência, outra conclusão não há: a atitude do ICMBio em suspender a confecção do plano por tempo indeterminado foge da legalidade.

Destarte, é primordial que o ICMBio reestabeleça imediatamente os devidos estudos para elaboração do Plano de Manejo, com o levantamento prévio do cotidiano das comunidades geraizeiras para que as atividades corriqueiras, os modos de vida, de manutenção e reprodução das populações tradicionais sejam considerados, compatibilizando-se as atividades desenvolvidas com o uso sustentável dos recursos naturais da Unidade de Conservação. Atente-se que, para tanto, deverão ser realizados novos procedimentos necessários à identificação dos ocupantes tradicionais da UC, além daquelas comunidades já identificadas no ato de criação da RDS (Decreto s/n de 13.10.2014, art. 4º, *caput* e parágrafo único), expulsando-se eventuais invasões sem vínculos tradicionais com a região, obviamente.

Inobstante isso, a comunidade se encontra numa situação de indefinição e insegurança jurídica, uma vez que, nos termos do regime legal da Unidade de Proteção, previsto pela Lei n. 9.985/00, estariam em situação de absoluta irregularidade. Mas é incontroverso que elas ostentam a condição de comunidades tradicionais, razão pela qual devem ter os seus vínculos com o local respeitados e assegurados nos termos do art. 216 da Constituição da República. Por sua vez, é necessário assegurar a proteção ao frágil bioma característico da RDSNG, a ser compreendido também sob a perspectiva dos seus antigos moradores.

De outra banda, a não conclusão da regularização fundiária de um único imóvel existente no interior da RDSNG, decorridos quase oito anos de sua criação, incluindo aqui a falta de interesse em receber as áreas devolutas do Estado de Minas Gerais, bem como não vistoriar imóveis recebidos em doação para fins de compensação de reserva legal, foge do poder discricionário da administração em estabelecer suas prioridades em plena ofensa ao princípio da razoável duração do processo.

Tal cenário problemático apresentado – de pleno conhecimento desse d. Juízo, uma vez que o MPF tem proposto ações civis e penais relacionadas a autuações de ilícitos que afetam o ecossistema local (vide parte final do subtópico I.1) – inviabiliza o alcance dos objetivos ambientais, pois a demora em proceder à regularização fundiária da RDSNG acaba por consolidar o quadro de ocupação de atividades irregulares, agravando-se as questões ambientais e sociais, em vez de mitigá-las.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que não se promove a elaboração do Plano de Manejo e a expropriação das atividades nocivas à preservação do meio ambiente, o Poder Público acaba por intensificar um esvaziamento do direito de propriedade às populações tradicionais que habitam há séculos a Unidade de Conservação, por ameaçar a sobrevivência

daqueles que dependem do uso dos recursos naturais disponíveis na RDSNG, cada dia mais escassos, na medida em que as empresas e particulares fazem uso inadequado dos recursos hídricos da região.

Nesse contexto, verifica-se que a omissão do **ICMBio**, diante do poder-dever de conduzir de modo assertivo e efetivo a implementação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras, eleva sobremaneira os impactos ambientais ocorridos no entorno e interior da Unidade de Conservação.

Portanto, o ajuizamento da presente, após tentativa frustrada de resolução extrajudicial, é a única medida frente à inércia do Poder Executivo.

III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1. Da legitimidade ativa do Ministério Público Federal e da competência da Justiça Federal

A legitimidade ativa do Ministério Público decorre do poder-dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante o art. 127 da Constituição da República. No mesmo sentido, na referida carta magna, especificamente o art. 129, III, é claro ao conferir legitimidade processual ao *Parquet* para a propositura da Ação Civil Pública, destinada à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos.

Ademais, a legitimidade do Ministério Público encontra previsão legal na Lei Complementar n. 75/1993, em seus artigos 2º, 5º, II, "d", III, "c" e "d", art. 6º, VII, "a", "b" e "c", e XIX, "a", verbis:

Art. 2º Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

(...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

(...)

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao **meio ambiente**;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

a) o patrimônio nacional;

b) o patrimônio público e social;

c) o **patrimônio cultural brasileiro**;

d) o **meio ambiente**;

(...)

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do **meio ambiente, dos bens e direitos** de valor artístico, estético, **histórico**, turístico e paisagístico;

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, **às minorias étnicas** e ao consumidor;

(...)

XIX - promover a responsabilidade:

a) **da autoridade competente, pelo não exercício das incumbências**, constitucional e **legalmente impostas** ao Poder Público da União, **em defesa do meio ambiente, de sua preservação** e de sua recuperação;

Nesse ponto, cumpre mencionar que as comunidades existente no interior da RDS em questão se inserem no conceito de "minorias étnicas", eis que se trata de grupo organizado que constrói seus limites sociais e culturais por meio de uma autodefinição étnica, determinada por sua origem e formação comum, qual seja, a de povos geraizeiros, que ocupa e utiliza tradicionalmente a área e as múltiplas nascentes encontradas no local.

Destaca-se que, no caso em tela, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal decorre da existência de interesse federal, seja pelo fato de serem os réus a **União** e o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei n. 11.516/2007, seja pela presença de inafastável interesse federal em razão da natureza dos bens e valores jurídicos que se pretende tutelar, qual seja, a plena consecução dos objetivos da Unidade de Conservação Federal denominada Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras.

Também pelas razões já alinhavadas no parágrafo anterior, justifica-se a competência da Justiça Federal para o feito, pois, conforme a previsão do artigo 109, inciso I, da Carta Magna, aos juízes federais compete processar e julgar as causas em que a **União** ou **entidade autárquica** for interessada na condição de autora, **ré**, assistente ou oponente.

De mais a mais, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento no sentido de que a presença do Ministério Público Federal no feito é razão suficiente para firmar a competência do juízo federal (REsp 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 18/11/2004, DJ 06/12/2004 p. 195).

Portanto, demonstrada está a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura de ação civil pública, assim como a competência da Justiça Federal para apreciar e julgar a demanda, sendo indubitoso que os municípios de Montezuma, Rio Pardo de Minas e Vargem Grande do Rio Pardo encontram-se sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Janaúba.

III.2. Da Legitimidade passiva do ICMBio e da União

A legitimidade passiva do **ICMBio**, responsável pela gestão das Unidades de Conservação em todo o país, assenta-se na sua atribuição para realizar/coordenar a elaboração do Plano de Manejo, bem como para proceder à regularização fundiária dos espaços de conservação, tal como definido no instrumento jurídico que criou a RDSNG.

Impõe-se, também, a presença da **União** como parte passiva na presente lide. É que, muito embora seja o **ICMBio** uma autarquia e, portanto, goze de autonomia administrativa e financeira, frequentemente as instituições justificam as suas omissões alegando a ausência de recursos públicos cuja fonte é a **União**.

No caso em discussão, aliás, é o que se vislumbra desde a criação da Unidade de Conservação, sem que a regularização fundiária da RDS tenha efetivamente se concretizado, já tendo ultrapassados mais de cinco anos previstos para a elaboração do Plano de Manejo.

Come efeito, a existência de ente da Administração indireta para tratar de determinado assunto não retida, da **União**, o controle finalístico conhecido como supervisão ministerial, conforme prescreve o art. 26 do Decreto-lei n. 200/67:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

- I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.
- II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.
- III - A eficiência administrativa.
- IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Destarte, se o **ICMBio** não se desincumbiu do ônus de implementar a RDSNG, por certo é a **União** obrigada a corrigir essa mora ela mesma, sob pena de o próprio Judiciário impor, a ambos, o dever de promoverem a regulação fundiária e a elaboração do Plano de Manejo.

Ademais, a legitimidade passiva da **União** decorre da competência constitucional comum do referido ente, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

aos quais cabe "*zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público*" (Art. 23, inciso I, da CF).

Nesse espeque, numa acepção mais ampla, patrimônio público é o conjunto de bens e direitos que pertence a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade. Nesse conceito, insere-se o conceito de "patrimônio cultural brasileiro" (art. 216 da CF), cabendo ao Poder Público sua promoção e proteção, conforme consta do § 1º do mencionado artigo.

Dessa forma, a **União** deve integrar o polo passivo da presente demanda, pois lhe cabe garantir recursos suficientes para a elaboração e implementação do plano de manejo, do plano de zoneamento e conclusão dos processos de regularização fundiária, devendo tomar as providências no âmbito da sua competência – repasse de verbas e demais medidas –, para que o **ICMBio** realize todos os procedimentos administrativos necessários a garantir a efetividade da Unidade de Conservação Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras.

Está-se, portanto, diante de hipótese de litisconsórcio passivo necessário.

III.3. Do dever de o Poder Público estabelecer áreas especialmente protegidas

A Constituição Federal de 1988, a fim de dar concretude ao direito ambiental sadio e ecologicamente equilibrado, conferiu ao Poder Público o dever de instituir espaços territoriais especialmente protegidos, com a finalidade de resguardar a biota e os processos ecológicos relevantes, dentre outros aspectos dignos de respeito.

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Nesse sentido, o E. Supremo Tribunal Federal já definiu a relevância da atuação do Poder Público na instituição de áreas protegidas, a vincular não apenas os Entes Públicos, mas, também, os particulares alcançados pelas situações jurídicas decorrentes da implantação de uma Unidade de Conservação, submetendo-os ao regime protetivo legalmente

imposto, a moldar a compreensão do que seria o desenvolvimento nacional, a ser considerado diante uma perspectiva ambiental.

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. **O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia**, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

(ADI 3.540 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-9-2005, P, DJ de 3-2-2006).

Há uma capacidade de orientação do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, em relação aos demais constitucionalmente definidos, a conferir-lhe densidade normativa e peso, quanto colocado em situações de colisão com outros, não se tratando, pois, de mera carta de intenções despida de normatividade. Em sendo assim, o Direito Ambiental obriga. Ele constringe o Poder Público e os particulares. Em alguns casos, obriga-os a tomar providências. Em outros, exige deles uma abstenção.

No caso da criação dos espaços territoriais especialmente protegidos, exige-se inicialmente uma postura ativa do Poder Público, a quem se incumbiu uma série de tarefas, inclusive a sua instituição, a fim de garantir a efetividade da previsão constitucional, que se realiza, dentre outras possibilidades, mediante os mecanismos instituídos pela Lei n. 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza-SNUC), **destacando-se a necessidade de se compatibilizar a proteção ao ambiente com a proteção às comunidades tradicionais**, que guardam com esses espaços vínculos especiais, associadas às relações históricas, produtivas, culturais e até religiosas dos seus integrantes com esses locais, aos quais se prendem narrativas coletivas de vida, conferidoras da identidade de grupos sociais.

Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e

nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

E, mais adiante, entre as diretrizes do SNUC, encontra-se a previsão de que a sua instituição, ao lado das finalidades protetivas da natureza, seus processos e sua diversidade, deverá ainda assegurar os meios necessários à existência das comunidades tradicionais:

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

(...)

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

Nesse contexto, foram previstas diversas modalidades de Unidades de Conservação, com o regime mais ou menos rigoroso, conforme admitam ou não a utilização direta ou indireta dos recursos naturais protegidos, conforme as categorias de Proteção Integral ou de **Uso Sustentável** (art. 7º).

Na situação em exame, a Unidade de Conservação instituída nos municípios de Montezuma, Rio Pardo de Minas e Vargem Grande do Rio Pardo é uma **Reserva de Desenvolvimento de Uso Sustentável**, *"área natural que abriga populações tradicionais,*

cujas existências baseiam-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica" (art. 20).

Nesse contexto, é importante observar que a própria definição desse grupo de Unidades de Conservação é menos restritiva à exploração econômica dos seus recursos naturais, contudo isso não autoriza o uso indiscriminado prejudicial aos seus atributos, porquanto *"objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais" (art. 7º, § 2º).*

No caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, o uso desses recursos só é permitido para algumas atividades específicas e desde que obedecidas as seguintes condições (art. 20, § 5º):

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

As atividades permitidas às populações tradicionais, por seu turno, estão vinculadas à proteção do bioma local, sendo-lhes proibido usar espécies ameaçadas de extinção e o uso de práticas que danifiquem os seus habitats e impeçam a regeneração natural do ecossistema.

Como se verifica, mesmo em relação aos usos permitidos (visitação pública, pesquisa científica e exploração de recursos naturais), estão sujeitos ao controle estatal, a se realizar em conformidade com o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, como também às normas estabelecidas na legislação e no contrato de concessão de direito real de uso (art. 23, § 2º, III).

A Unidade de Conservação foi criada, conforme visto alhures, mediante Decreto Presidencial s/n, de 13 de outubro de 2014, que tem como finalidade primordial o equilíbrio entre a proteção ambiental, com a **proteção das nascentes dos córregos que se**

localizam nas nascentes geraizeiras, responsáveis pelo abastecimento hídrico na região, e a sobrevivência das comunidades tradicionais beneficiárias, essenciais à conservação da biodiversidade local.

Contudo, o ato presidencial não adentrou de forma pormenorizada à situação fundiária do território que compõe a RDS, delegando ao **ICMBio** o poder de desapropriar os imóveis rurais cujas atividades sejam incompatíveis com os objetivos da UC.

Entretanto, as terras desapropriadas não serão transferidas aos beneficiários da criação da RDS, porquanto a titularidade das terras deverá ser pública, afetas à proteção ambiental, e a posse de parcelas das terras será transferida às respectivas comunidades, por meio de contrato de concessão de direito real de uso e/ou termo de compromissos os quais devem estar de acordo com o Plano de Manejo, conforme preconiza o art. 20, § 3º e art. 23, da Lei 9.985/00 e art. 13 do Decreto nº 4.340/2002, *in verbis*:

Lei nº 9.985/2000

Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

(...)

§ 3o O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica.

(...)

Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Decreto nº 4.340/2002

Art. 13. O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo, devendo ser revistos, se necessário.

No caso, os particulares alcançados pela criação da Unidade de Conservação, que não forem considerados população tradicional, deverão se amoldar ao regime protetivo instituído pelo decreto de criação da RDSNG, até porque a desapropriação nessa modalidade de UC não é obrigatória quando são respeitadas as normas ambientais. Usos incompatíveis, porém, são vedados, inexistindo direito à exploração econômica em contrariedade com a

finalidade protetiva, conforme entende o E. STF:

Não ofende direito subjetivo algum de particular, o decreto que, para criar unidade de proteção integral, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei 9.985/2000. (MS 27.622, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 24-6-2010, Plenário, DJE de 13-8-2010).

Todavia, por força do artigo 27 da lei do SNUC, **a falta do plano de manejo implica a ausência de disciplina do zoneamento e das relações da unidade de conservação com a sociedade local.**

Desse modo, pode-se observar que **há tarefas estatais pendentes para a efetivação do regime jurídico necessário à proteção ambiental da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras, especialmente relacionado à adoção de providências voltadas a sua regularização fundiária e à elaboração do Plano de Manejo, os quais deverão respeitar as comunidades tradicionais existentes em seu interior, na forma da legislação pertinente sobre o tema** (art. 216 da CF/1988, Lei 9985/00, Decreto de 13.10.2014, Decreto nº 4340/2002).

III.4. Do dever de respeito aos grupos formadores da sociedade brasileira

Por sua vez, há, na atual ordem constitucional, com a influência recíproca dos tratados internacionais a que o Brasil se obrigou, um dever de respeito e consideração aos grupos formadores da sociedade brasileira, a constranger o Estado a respeitar os modos tradicionais de criar, viver e fazer.

É oportuno, nesse passo, evocar a certa análise da i. Subprocuradora-Geral da República Dr^a. Débora Macedo Duprat de Britto Pereira^[2]:

A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação ao sistema constitucional pretérito, uma vez que reconhece o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual subrepticamente se instalam entre os diferentes grupos étnicos novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios ao eliminar o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente à invisibilidade. Idêntica mudança de paradigma pode ser observada no direito internacional: a Convenção 107 da OIT, de 5 de junho de 1957, afirmava já no preâmbulo o propósito de integrar as populações indígenas à comunidade nacional. A Convenção 169, de 7 de junho de 1989, tendo por pressuposta a evolução do direito internacional, passou a reconhecer ‘as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida de seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer

suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram.

Nesse sentido, a Constituição deu tratamento diferenciado à cultura brasileira, conforme arts. 215 e 216, alterando o conceito de bens integrantes do patrimônio cultural, passando a considerar também aqueles portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Pretendeu, ainda, assegurar que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto a seus modos de viver, isto é, o direito à sua cultura própria, ao mesmo tempo em que se estabelece a garantia de ampla participação social e política desse seguimento (ou minoria) por meio dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas.

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

(...)

Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, **portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

(...)

II - os modos de criar, fazer e viver;

(...)

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, **promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro**, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de **outras formas de acautelamento e preservação**.

O Estado, assim, tem o dever de considerar a perspectiva desses grupos diferenciados. É possível reconhecer, na configuração constitucional, uma dimensão pluriétnica, mediante a inclusão dessas coletividades no espaço público e no planejamento administrativo, a influir na tomada de decisões estatais. Para essa finalidade, no âmbito da Administração Federal, foi editada a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, mediante o [Decreto n. 6040/2007](#), da qual se destaca, inicialmente, a sua preocupação conceitual:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;**

II - Territórios Tradicionais: **os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;** e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

A partir do conceito normativo, alguns elementos são colocados em evidência: um, a diferenciação de grupos na sociedade brasileira, mediante uma perspectiva cultural, a partir do autorreconhecimento; outro, a existência de formas próprias de organização social; terceiro, o uso de recursos ambientais ou do território, elemento pertinente para a (re)afirmação do pertencimento cultural, social, religioso ou econômico, considerando ainda os elementos da ancestralidade e da tradição.

Não se cuidam de palavras vazias. Elas reconhecem a existência, na sociedade brasileira, de diversos grupos sociais que, no passado, eram vistos com estranheza, remanescentes de uma condição de pobreza econômica ou da vida rural a ser superada com a sua inserção econômica. Esses dispositivos normativos, desde o quadro constitucional, conferiram visibilidade jurídica a grupos como ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, sertanejos, pomeranos, dentre outros tantos, para além de um catálogo de reconhecimento de indígenas e comunidades remanescentes de quilombos, com uma abertura da ordem jurídica.

Sobre a relevância desse reconhecimento jurídico de uma condição comunitária diferenciada, colha-se a explicação de Daniel Sarmiento, a explicar o significado desse viver coletivo, bem como a pertinência entre os laços identitários e as terras ocupadas ou seus recursos ambientais^[3].

Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior (na sociologia, é conhecida a

distinção, formulada por Ferdinand Tönnies, entre as sociedades - em que os laços sociais são mais tênues, predominando as forças centrífugas – e as comunidades, em que estes vínculos são mais estreitos e a relação entre os membros é mais orgânica. Neste sentido, não há dúvida de que os remanescentes de quilombos constituem autênticas comunidades).

Por isso, a perda da identidade coletiva para os integrantes destes grupos costuma gerar crises profundas, intenso sofrimento e uma sensação de desamparo e de desorientação, que dificilmente encontram paralelo entre os integrantes da cultura capitalista de massas.

Por sua vez, do reconhecimento da condição de comunidade tradicional origina obrigações diferenciadas ao Poder Público, **especificamente relacionadas ao dever de consulta dos grupos sociais que assim sejam reconhecidos, como condição efetiva para o diálogo**. Diga-se: para além da mera realização de audiências públicas, trata-se de um dever estatal de diálogo, não limitado à exposição pelo Estado, ou outros agentes envolvidos, dos planos e projetos que impactaram uma dada localidade, mas o dever efetivo de saber ouvir adequadamente o "outro", incluindo-o nos processos decisórios.

Nesse sentido, observe-se, mais uma vez, o Decreto n. 6040/2007, que estabelece consequências pragmáticas ao reconhecimento da identidade dos grupos sociais, de forma a orientar os órgãos e entes integrantes da Administração Pública ao dever de consulta e ao reconhecimento desses grupos, com vistas ao respeito às terras por eles tradicionalmente ocupadas:

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

(...)

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

Em verdade, a previsão contida no decreto apenas explicita uma obrigação decorrente da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, no que diz respeito ao dever de consulta livre, prévia e informada, conforme a previsão contida no texto promulgado pelo Anexo LXXII do [Decreto n. 10.088/2019](#) (consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil):

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
 - b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
 - c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim;
2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

O mesmo ato estabelece o direito ao reconhecimento das suas terras tradicionalmente ocupadas e, mais ainda, a garantia contra o deslocamento compulsório delas:

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.
- (...)

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

E, conforme os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que se começam a constituir (ante o reconhecimento de que, de certa forma, o tema ainda é uma novidade nos

Tribunais), há de se concluir que a incidência da Convenção 169 da OIT no Brasil não alcança apenas as comunidades indígenas e as remanescentes de quilombos, **como também as demais comunidades tradicionais.**

Assim, a proteção dessas terras é uma exigência para a afirmação da dignidade humana de um grupo étnico, portador de especial papel na formação histórica brasileira, essencial para a sua persistência.

Essa compreensão é partilhada pelo E. TRF da 1ª Região, que assim decidiu sobre o caso do deslocamento compulsório das comunidades ribeirinhas afetadas pelo Pólo Naval de Manaus:

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DO PÓLO NAVAL DE MANAUS/AM. **COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL. PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA.** PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE. 1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem. 2. Para a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, **faz-se necessária a observância às normas supralegais - Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário** -; constitucionais - artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 -; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. **A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima.** 4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam **os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento.** 5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada. 6. Agravo de instrumento da União não provido.

(AG 00315072320144010000 0031507-23.2014.4.01.0000 ,
DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, TRF1 - TERCEIRA
TURMA, e-DJF1 DATA:12/06/2015 PAGINA:3172.)

Deve-se observar, nos termos do acórdão supracitado, que além da Convenção

169 da OIT, outros instrumentos internacionais submetem o Brasil ao dever de respeitar as comunidades tradicionais, de modo a evitar os deslocamentos compulsórios, como a **Convenção sobre a Diversidade Biológica** (promulgada pelo [Decreto nº 2519/1998](#)):

Artigo 8

Conservação In-Situ

Cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

(...)

j) Em conformidade com a sua legislação nacional, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

Em sendo assim, não se poderá admitir a pura e simples definição dos zoneamentos da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras, como medida de regularização fundiária, sem a participação das comunidades beneficiárias da criação da Unidade de Conversação, uma vez que essa conduta diretamente resultaria em lesão aos termos da Constituição da República e dos tratados internacionais a que o Brasil se obrigou a proteger.

III.5. Da inobservância do princípio da razoável duração do processo na regularização fundiária da RDSNG

Conforme demasiadamente explanado ao longo desta inicial, o **ICMBio** não elaborou, ultrapassados mais de 8 anos após a sua criação, o Plano de Manejo da RDSNG, tampouco procedeu à regularização fundiária. E o instituto ambiental foi claro ao afirmar que não há registro de demanda para demarcação da Unidade de Conservação e a elaboração do Plano de Manejo foi adiada por tempo indeterminado.

A mora administrativa não se refere apenas ao aspecto temporal, portanto, mas à indefinição de medidas a serem adotadas pela autarquia federal, que se mostra incapaz até de apresentar um cronograma de futura execução.

Assim, o direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à propriedade e o direito cultural resguardados pela Constituição da República vêm sendo diuturnamente frustrados pelo Estado Brasileiro, uma vez que a autarquia federal responsável pela regularização fundiária da RDSNG não dispõe minimamente da estrutura reputada adequada para o cumprimento de sua finalidade legal (conta com somente 3 servidores efetivos).

Ocorre verdadeira omissão quanto ao cumprimento da finalidade do Ente Administrativo, que coloca em risco a concretização dos direitos fundamentais.

A Constituição é inequívoca ao estabelecer a duração razoável do processo como direito fundamental:

Art. 5. LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação

Desse modo, a eternização de qualquer processo de regularização fundiária dá-se à margem da Constituição e da lei. Aliás, esse é o entendimento consolidado pela jurisprudência do STF:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ESCOLAS DE SAMBA DO ESTADO DE SÃO PAULO. REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO DE ESPAÇOS. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. CONTROVÉRSIA QUE DEMANDA ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. SÚMULA 279/STF. CARÁTER PROTETÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar a adoção por parte da Administração Pública de medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais.** 2. Dissentir da conclusão adotada pelo Tribunal de origem pressupõe, necessariamente, a análise de legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos, do material probatório contantes dos autos (Súmula 279/STF), o que torna inviável o processamento do recurso extraordinário. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985). 4. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015.

(STF - AgR ARE: 1210746 SP - SÃO PAULO 0048701-81.2010.8.26.0053, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 23/08/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-191 03-09-2019)

O egrégio Superior Tribunal de Justiça - STJ também já afirmou a necessidade de controle temporal da ação administrativa^[4]:

[a] Lei 9.784/99 foi promulgada justamente para introduzir no nosso ordenamento jurídico o instituto da Mora Administrativa como forma de

reprimir o arbítrio administrativo, pois não obstante a discricionariedade que reveste o ato da autorização, não se pode conceber que o cidadão fique sujeito a uma espera abusiva que não deve ser tolerada e que está sujeita, sim, ao controle do Judiciário a quem incumbe a preservação dos direitos, posto que visa a efetiva observância da lei em cada caso concreto.

Em situação similar, com prazos idênticos de mora administrativa, veja o que decidiu o Tribunal Regional da Quarta Região em ação movida pelo MPF visando à regularização do Parque Nacional das Araucárias:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. DEMARCAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. 1. De acordo com o art. 2º, inciso VI, da Lei nº 9.985/2000, a proteção integral consiste na "manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais", tendo o art. 28 da mesma legislação estabelecido a proibição, nas unidades de conservação, de "quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos". Desse modo, o Parque Nacional das Araucárias somente pode ser objeto de intervenção humana nas hipóteses taxativamente previstas no citado art. 11 da Lei 9.985/2000. 2. **A proteção conferida pela criação das unidades de conservação só é eficaz se as respectivas normas forem efetivamente aplicadas. Dessa forma, a ausência ou o retardo da regularização fundiária do referido Parque impede a sua efetiva caracterização como Unidade de Conservação, expondo a risco a biodiversidade local, em completo desacordo com o objetivo de proteção pretendido. No caso dos autos, não obstante a criação do parque em 2005 e do Plano de Manejo e do Conselho Consultivo no ano de 2010, as demais etapas para consolidação territorial não ocorreram. Diante disso, a efetiva implantação do PARNA necessita de medidas imprescindíveis, além de sua simples criação formal, como a consolidação territorial - regularização fundiária e consolidação dos limites -, a implementação do Conselho Gestor e a execução do Plano de Manejo.** Portanto, ao contrário das teses trazidas pelos recorrentes, há uma evidente omissão administrativa na implantação efetiva e consolidada do Parque Nacional das Araucárias, com a não regularização fundiária da UC, apresentando-se como nítida inação inconstitucional, ilegal e abusiva, passível de controle pelo Poder Judiciário. 3. **Na linha do que vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal.** 4. Passados 14 anos da criação do PARNA ainda são aguardadas ações decorrentes da alegada discricionariedade técnica administrativa para a sua implementação e consolidação. Assim, a referida tese não passa de mera tentativa de isentar os recorrentes da

responsabilidade de promover os atos de regularização fundiária do PARNA. Evidentemente que há complexidade técnica e número expressivo de entes e pessoas envolvidos no processo de efetiva implantação do PARNA. Porém, **cabe à União, que criou a referida Unidade de Conservação, e ao ICMBio, autarquia incumbida de administrá-lo, desencadear e conduzir, de modo contínuo e efetivo, todos os procedimentos pertinentes a tal efetivação. Isso tanto em razão da concretização da proteção ambiental necessária e almejada com a criação do Parque em questão, quanto da assecuração dos direitos de todos atingidos pela instituição dessa UC.** E, mesmo com o transcurso de tempo tão expressivo desde a criação do PARNA, ainda não ocorreu. 5. Sentença mantida.

(TRF-4 - AC: 50025615920174047212 SC 5002561-59.2017.4.04.7212, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 08/06/2021, TERCEIRA TURMA)

Destarte, a perpetuação dos trâmites dos feitos administrativos não fere apenas o princípio da legalidade, mas, também, os princípios da moralidade e da eficiência, pois o injustificado silêncio administrativo em lapso temporal tão dilatado estampa a inoperância estatal, a falta de lealdade para com os interessados e a inobservância dos princípios éticos que devem pautar toda a atuação de todo e qualquer agente público.

Calha pontuar que a justificativa de ausência de recursos financeiros – conforme apresentada pelo **ICMBio** – não pode prosperar, uma vez que a morosidade na implantação de medidas preventivas, que visam amenizar os impactos ambientais ocorridos no interior da RDS até a sua definitiva implantação, não pode representar risco de lesão aos direitos assegurados constitucionalmente.

Assim, a mora administrativa deve ser superada por meio de provimento judicial que, determinando o cumprimento de prazos, ordene a tramitação regular da elaboração do Plano de Manejo e regularização fundiária da RDSNG e dos atos instrutórios necessários à sua conclusão e, se for o caso, a reserva de dotação orçamentária para conclusão dos trabalhos.

À **União** impende garantir previsão de dotação orçamentária para que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado seja efetivado, honrando compromissos firmados perante a comunidade internacional.

III.6. Da possibilidade de revisão judicial das escolhas orçamentárias para a efetivação de direitos fundamentais sociais

Na linha da evolução da doutrina da separação de poderes, que resultou na estruturação de uma concepção democrática de freios e contrapesos, a objeção à possibilidade de controle judicial da legitimidade dos orçamentos não encontra espaço no modelo

institucional adotado pela nossa Constituição da República.

Primeiro, porque o orçamento não é uma carta em branco na mão de legisladores e administradores. Ao revés, o orçamento tem clara a sua função constitucional de garantir que o Estado consiga organizar suas receitas e despesas para executar, com eficiência e progressividade, as políticas públicas aptas a proporcionar aos cidadãos o gozo mais pleno possível dos direitos sociais.

Segundo, observa-se que a própria Carta de 1988 firmou a necessidade de um controle amplo e diversificado do orçamento público.

No art. 70, a Constituição dispôs que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Adicionalmente, no art. 5º, LXXIII, e no art. 74, §2º, permitiu-se que qualquer cidadão possa denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas ou propor diretamente ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa.

A par do controle político e social, a Constituição também legitimou o controle judicial, ao garantir a inafastabilidade da jurisdição em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, XXXV). Evidente que esse controle jurisdicional pode ter por objeto o orçamento público, porquanto não raro a violação de direitos tem origem justamente na má gestão dos recursos financeiros do Estado.

Por último, não podemos esquecer que a própria Lei Maior criou uma hipótese de vinculação judicial na alocação de recursos, no seu art. 100, que trata do regime de precatórios judiciais.

Tendo em vista tal previsão expressa, é legítimo afirmar que se o Judiciário pode intervir para determinar que o Estado repare a violação a um direito fundamental, nada impede que se faça uma intervenção para exatamente reduzir os riscos de violação. E aqui se está a falar especialmente das ações coletivas – como a presente – que almejam a proteção de interesses de uma coletividade e sobretudo ação ambiental, voltada à proteção das gerações presentes e futuras.

Sendo legítima a intervenção judicial na espécie, não cabe à **União** suscitar suposta violação ao princípio da separação dos poderes, pois, como se consignou no julgamento da ARE 639337 pela Segunda Turma do STF:

(...) LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO – INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO

POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL – PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA – QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO – IMPOSSIBILIDADE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. (...) DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

– **O Poder Público – quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.** Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DEMELLO, v.g.. - **A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado.** É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - (...) **A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.** – A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. – **A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição encontra insuperável limitação na**

garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. – A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). **A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.** - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, **o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.** LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - **Inexiste obstáculo jurídico- processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte”- que se reveste de função coercitiva – tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial.** Doutrina. Jurisprudência. (ARE639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011).

A propósito, a omissão estatal em relação a deveres que asseguram direitos sociais vinculados à dignidade dos indivíduos autoriza a intervenção do Poder Judiciário de forma a viabilizar tais prestações, conforme assentou o Ministro Celso de Mello, em Voto brilhante e paradigmático, no julgamento da ADPF 45:

(...) Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular,

receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.(...).

O Supremo Tribunal Federal também já admitiu, em sua jurisprudência, a intervenção jurisdicional em políticas públicas quando malferidos direitos constitucionais, ainda que sob objeções orçamentárias do Estado:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido. (RE-AgR 658171, DIAS TOFFOLI, STF.)

Ultrapassada, pois, a questão da legitimidade do Judiciário para verificar a compatibilidade das leis orçamentárias com a Constituição, cumpre assentar que toda a doutrina favorável à intervenção judicial adverte para a necessidade de buscar parâmetros para uma atuação pouco invasiva às funções do Legislativo e do Executivo, já que a intenção não é substituí-los nas suas tarefas, mas apenas provocá-los a corrigir uma disparidade flagrante.

Valendo-se das lições de Alceu Maurício Júnior, é possível afirmar que a intervenção judicial sobre as decisões relativas à alocação de recursos deve ser feita por meio do próprio orçamento^[5]:

Em outras palavras, havendo razões para considerar que as alocações efetuadas pelo Legislativo e pelo Executivo não atendem razoavelmente às exigências constitucionais, o Judiciário deve, conforme o caso, determinar a realocação dos recursos previstos no orçamento ou a inclusão, na lei orçamentária do exercício seguinte, da previsão ou extensão do programa/projeto destinado à implementação do direito constitucionalmente protegido .

E segue explicitando os limites da decisão judicial:

O Judiciário deve determinar a implantação do programa no orçamento, deixando a própria Administração decidir sobre a utilização da reserva de contingência de que trata o art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou se aplica o contingenciamento sobre outras alocações, na forma do art. 9º da mesma lei. Dessa forma, não haverá aumento de despesa global, o que minimiza o impacto sobre o princípio da legalidade orçamentária, e, por outro lado, preserva a margem de ação do Executivo e afasta o problema da inadequação do Judiciário para a realocação dos recursos orçamentários .

Clara Cardoso Machado corrobora que a intervenção judicial deve respeitar a discricionariedade de meios da Administração Pública, impondo apenas que esta apresente plano de saneamento da omissão, deixando a cargo do administrador encontrar a solução por meio do orçamento que menos prejuízos cause às demais políticas e programas em curso^[6].

Acrescente-se, por fim, que por mais que a crise econômico-financeira do país tenha imposto cortes orçamentários em todo o serviço público, não é legítimo que, desde 2019, o Plano de Manejo da RDSNG esteja pendente de elaboração por insuficiência de dotação orçamentária específica, atrasando ainda mais a efetivação de um direito fundamental ambiental.

Sem dúvida, resta ao **ICMBio** tomar providências para efetivar os direitos fundamentais assegurados constitucionalmente, se não espontaneamente, provocado pelo Poder Judiciário, correndo em seu apoio, se for o caso, o ente central da Federação, a **União**, à qual está vinculado, a fim de que seja disponibilizado orçamento para conclusão dos procedimentos necessários à regularização fundiária da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras.

Por tudo isso, e considerando que a omissão é evidente, que causa gravame ao meio ambiente e à comunidade interessada, semeando a insegurança e a incerteza, não há razão plausível para que o Judiciário deixe de emanar ordem e estancar tamanha inconstitucionalidade.

IV - DA INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA

Embora o ônus da prova seja direcionado àquele que alega, na clara dicção do art. 373 do Código de Processo Civil, possível é a inversão dessa incumbência, nos termos do art. 6º, VIII, da Lei n. 8.078/1990, pois é facultado ao juiz, verificada a verossimilhança das alegações, a inversão do *onus probandi*, com o escopo de facilitar a defesa dos direitos defendidos em juízo.

A conjunção dos Princípios da Precaução, Prevenção e *In Dubio Pro Natura* justifica a inversão do ônus da prova, desde que se apresente um mínimo probatório. Constatada a veracidade das informações prestadas, há necessidade de inversão do ônus da prova, com a finalidade de garantir a melhor e mais extensa proteção do meio ambiente possível. Deixando, dessa forma, está a cargo do "poluidor", ou agente que corrobora para a degradação do meio natural, o dever de demonstrar que suas ações/omissões não contribuem para o dano.

No presente caso, a verossimilhança das alegações, que deve nortear o julgador na tomada dessa decisão, resta patente, com a análise dos documentos que integram os procedimentos epigrafados.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento no sentido de que, em homenagem ao Princípio da Precaução, em se tratando de Ações Cíveis Públicas que buscam a tutela do meio ambiente, impõe-se a inversão do ônus da prova como forma de promover a melhor e a maior proteção do meio ambiente. Vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. CONTAMINAÇÃO COM MERCÚRIO. ART. 333 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ÔNUS DINÂMICO DA PROVA. CAMPO DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 6º, VIII, E 117 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POSSIBILIDADE DE INVERSÃO DO ONUS PROBANDI NO DIREITO AMBIENTAL. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. 1. Em Ação Civil Pública proposta com o fito de reparar alegado dano ambiental causado por grave contaminação com mercúrio, o Juízo de 1º grau, em acréscimo à imputação objetiva estatuída no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, determinou a inversão do ônus da prova quanto a outros elementos da responsabilidade civil, decisão mantida pelo Tribunal a quo. 2. O regime geral, ou comum, de distribuição da carga probatória assenta-se no art. 333, caput, do Código de Processo Civil. Trata-se de modelo abstrato, apriorístico e estático, mas não absoluto, que, por isso mesmo, sofre abrandamento pelo próprio legislador, sob o influxo do ônus dinâmico da prova, com o duplo objetivo de corrigir eventuais iniquidades práticas (a probatio diabólica, p. ex., a inviabilizar legítimas pretensões, mormente dos sujeitos vulneráveis) e instituir um ambiente ético-processual virtuoso, em cumprimento ao espírito e letra da Constituição de 1988 e das máximas do

Estado Social de Direito. 3. No processo civil, a técnica do ônus dinâmico da prova concretiza e aglutina os cânones da solidariedade, da facilitação do acesso à Justiça, da efetividade da prestação jurisdicional e do combate às desigualdades, bem como expressa um renovado *due process*, tudo a exigir uma genuína e sincera cooperação entre os sujeitos na demanda. 4. O legislador, diretamente na lei (= *ope legis*), ou por meio de poderes que atribui, específica ou genericamente, ao juiz (= *ope judicis*), modifica a incidência do *onus probandi*, transferindo-o para a parte em melhores condições de suportá-lo ou cumpri-lo eficaz e eficientemente, tanto mais em relações jurídicas nas quais ora claudiquem direitos indisponíveis ou intergeracionais, ora as vítimas transitam no universo movido em que convergem incertezas tecnológicas, informações cobertas por sigilo industrial, conhecimento especializado, redes de causalidade complexa, bem como danos futuros, de manifestação diferida, protraída ou prolongada. 5. No Direito Ambiental brasileiro, a inversão do ônus da prova é de ordem substantiva e *ope legis*, direta ou indireta (esta última se manifesta, p. ex., na derivação inevitável do princípio da precaução), como também de cunho estritamente processual e *ope judicis* (assim no caso de hipossuficiência da vítima, verossimilhança da alegação ou outras hipóteses inseridas nos poderes genéricos do juiz, emanação natural do seu ofício de condutor e administrador do processo). 6. Como corolário do princípio *in dubio pro natura*, "Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução" (REsp 972.902/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.9.2009), técnica que sujeita aquele que supostamente gerou o dano ambiental a comprovar "que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva" (REsp 1.060.753/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009). 7. A inversão do ônus da prova, prevista no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, contém comando normativo estritamente processual, o que a põe sob o campo de aplicação do art. 117 do mesmo estatuto, fazendo-a valer, universalmente, em todos os domínios da Ação Civil Pública, e não só nas relações de consumo (REsp 1049822/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 18.5.2009). 8. Destinatário da inversão do ônus da prova por hipossuficiência - juízo perfeitamente compatível com a natureza coletiva ou difusa das vítimas - não é apenas a parte em juízo (ou substituto processual), mas, com maior razão, o sujeito-titular do bem jurídico primário a ser protegido. 9. Ademais, e este o ponto mais relevante aqui, importa salientar que, em Recurso Especial, no caso de inversão do ônus da prova, eventual alteração do juízo de valor das instâncias ordinárias esbarra, como regra, na Súmula 7 do STJ. "Aferir a hipossuficiência do recorrente ou a verossimilhança das alegações lastreada no conjunto probatório dos autos ou, mesmo, examinar a necessidade de prova pericial são providências de todo incompatíveis com o recurso especial, que se presta, exclusivamente, para tutelar o direito federal e conferir-lhe uniformidade" (REsp 888.385/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 27.11.2006. No mesmo sentido, REsp 927.727/MG, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJe de 4.6.2008). 10. Recurso

Especial não provido.

(STJ - REsp: 883656 RS 2006/0145139-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 09/03/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/02/2012 RSSTJ vol. 48 p. 21 RSTJ vol. 239 p. 1141)

V – DA TUTELA LIMINAR

Nas ações propostas sob o regime da [Lei n. 7.347/85](#), é prevista, de forma expressa, a concessão de liminares, no artigo 12 do referido diploma legal: "*Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo*".

Nos termos dos arts. 300 e 301 do Código de Processo Civil, a tutela de urgência será concedida quando demonstrada tanto a probabilidade do direito (*fumus boni juris*) quanto o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

O quadro acima apresentado evidencia a necessidade patente de concessão de tutela de urgência por esse juízo, uma vez que a probabilidade do direito e o perigo de dano no caso concreto estão amplamente documentados no processado que serve de base à inicial, notadamente os constantes conflitos ambientais e sociais apontados que tendem a aumentar.

A situação narrada, aliada à possibilidade de ocorrência de novos danos, demandam providências de urgência, a fim de garantir o respeito às comunidades tradicionais que habitam a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras e a proteção ao ecossistema da Unidade de Conservação, fazendo-se presente os requisitos que autorizam a concessão de tutela liminar, sem justificativa prévia da parte contrária (tutela de urgência).

Com efeito, o conjunto de documentos apresentado pelo MPF e obtidos ao longo da tramitação dos procedimentos em epígrafe, assim como as ações citadas ao longo da inicial, estão a evidenciar com inteireza os fatos narrados, destacando-se a representação feita pelo Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), o qual ratifica a situação de incompletude na regularização fundiária da RDSNG, bem assim a indefinição em relação às providências a serem adotadas pela autarquia federal.

A Lei n. 9.985/2000 disciplina que deverão ser estabelecidas regras e ações específicas destinadas a abrigar as populações tradicionais residentes que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradias dessas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações. Contudo, conforme visto alhures, essas medidas nunca foram concretizadas.

Essa indefinição administrativa configura situação de injustificável mora do

Poder Público, a prejudicar gravemente não apenas o ecossistema protegido, mas, também, os integrantes das comunidades tradicionais, que vivem sob o signo da preocupação ante a falta de definição dos zoneamentos e de normas específicas para que os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica, conforme preceitua a legislação ambiental.

O Decreto n. 4.340/2002 dispõe que "*a partir da criação de cada unidade de conservação e até que seja estabelecido o Plano de Manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização*" (art. 15).

Inobstante isso, essas providências nunca foram ultimadas, de modo que a ausência de regulamentação jurídica do adequado uso sustentável dos recursos naturais da RDSNG podem motivar – como de fato já motivaram – a ocorrência de ilícitos ambientais; ademais, as normas de uso sustentável nas áreas de zoneamentos específicas da UC orientará os membros das comunidades tradicionais, os quais receberão instruções de manejo adequado do solo e práticas de proteção ao meio ambiente.

A mora administrativa se configura, portanto, como injustificável. Em tais situações, o *periculum in mora*, em processos coletivos, deve merecer leitura consentânea com a moderna hermenêutica dos direitos metaindividuais. A espera pela decisão definitiva em uma ação desta magnitude tem o condão de somente prejudicar toda as gerações presentes e futuras que suportariam os efeitos do tempo processual.

Deveras, não é razoável que a discricionariedade da administração pública, eivada de vícios, sobreponha-se ao interesse transindividual, sobretudo em uma área sabidamente de altíssima vulnerabilidade ambiental.

Caso não seja, de plano, resgatada a observância ao ordenamento jurídico, a atuação estatal continuará sendo orientada por critérios inconstitucionais e avessos à legalidade e à prevenção, de modo a expor a risco ainda maior o equilíbrio do meio ambiente e proporcionar que danos ambientais irreversíveis sejam, dia após dia, consumados em detrimento de toda a sociedade.

Ressalte-se que a utilização da tutela específica não deve ser tardia ou intempestiva, sob pena de negligenciar-se a ocorrência de ilícitos e possíveis prejuízos ambientais. Por essa razão, estão à disposição no ordenamento jurídico os institutos processuais aptos a minimizar os percalços da demora.

Vale a pena trazer à baila os ensinamentos do mestre Rodolfo de Camargo Mancuso^[7], que assevera:

Compreende-se uma tal ênfase dada à tutela jurisdicional preventiva, no campo dos interesses metaindividuais, em geral, e, em especial, em matéria ambiental, tendo em vista os princípios da prevenção, ou da precaução, que são basilares nessa matéria. Assim, dispõe o princípio n. 15 estabelecido na Conferência da Terra, no Rio de Janeiro (dita ECO 92):

“com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente”. Igualmente, dispõe o Princípio n. 12 da Carta da Terra (1997): “importar-se com a Terra, protegendo e restaurando a diversidade, a integridade e a beleza dos ecossistemas do planeta. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos. (destacou-se)

Nesse diapasão, dispõe o artigo 11 da Lei n.º. 7.347/85 que *"na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor"*.

Assim, demonstrados os requisitos que autorizam a **tutela liminar prevista nos arts. 4º e 12 da Lei n. 7.347/85**, imprescindível que se conceda o pleito liminar adiante apresentado visando a efetiva regularização fundiária e elaboração do Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras, hábil a resguardar o meio ambiente e as comunidades tradicionais que dependem dos recursos naturais da Unidade de Conservação para manutenção de sua sobrevivência.

VI - DOS PEDIDOS

Diante do exposto, **requer o Ministério Público Federal:**

a) a concessão de **mandado liminar, sem justificativas prévias**, a fim de compelir as demandadas a imposição de obrigação de fazer:

a.1) à autarquia federal:

a.1.1) que elabore e apresente, no **prazo de um mês**, um cronograma de trabalho completo e circunstanciado no qual deverão constar todas as tarefas que devem ser executadas para que, ao final do **prazo máximo de doze meses**, a contar da apresentação do referido cronograma:

a.1.1) elabore e publique o Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras, o qual deverá assegurar parâmetros de proteção característicos da modalidade da Unidade de Conservação, bem como adotar zoneamento e regras adequadas a contemplar o respeito às

comunidades tradicionais identificadas em seu interior, considerando os seus modos de criar, fazer e viver; garantindo-se a efetiva participação dessas comunidades e entidades representativas na sua elaboração, mediante consulta prévia, livre e informada, na forma da convenção 169 da OIT e no Decreto nº 6.040/2007;

a.1.2) faça o planejamento administrativo necessário à definição de medidas hábeis ao controle da ocupação irregular de áreas no interior da RDSNG, com o exercício do poder de polícia em relação àquelas atividades não compatíveis com os objetivos da UC;

a.1.2) que elabore e apresente, **no prazo de um mês**, um cronograma de trabalho completo e circunstanciado no qual deverão constar todas as tarefas que devem ser executadas para que, ao final do prazo máximo de **seis meses**, a contar da apresentação do referido cronograma, seja concluída a demarcação, por georreferenciamento, da Unidade de Conservação e sua Zona de Amortecimento; e, após,

a.1.3) que formalize, **no prazo máximo de um mês, contados da conclusão do processo de demarcação da UC e da sua ZA**, o pedido de doação ao Estado de Minas Gerais das terras estaduais devolutas que se encontrarem nos limites da RDSNG e na sua ZA, nos moldes fornecidos pela Subsecretaria de Assuntos Fundiários;

a.1.4) que elabore e apresente, **no prazo máximo de um mês, contados da publicação do Plano de Manejo**, um cronograma de trabalho completo e circunstanciado no qual deverão constar todas as tarefas que devem ser executadas para que, ao final do prazo máximo de vinte e quatro meses, a contar da apresentação do referido cronograma, seja concluída a regularização fundiária da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascente Geraizeiras;

a.1.5) que elabore e apresente, **a cada três meses**, um relatório sobre o andamento dos processos de demarcação e regularização fundiária da Unidade de Conservação e das demais obrigações acima constantes, com informações sobre a situação dos trabalhos em relação ao cronograma inicialmente apresentado e com indicação das providências que serão tomadas para corrigir eventuais atrasos; e

a.2) à **União**, para que adote as medidas necessárias para que o **ICMBio** possa realizar os procedimentos para a elaboração e publicação do Plano de Manejo e regularização fundiária da Reserva de Desenvolvimento

Sustentável Nascentes Geraizeiras;

b) a fixação de multa diária, a ser arbitrada por V. Exa., a cada ente no caso de mora ou descumprimento das decisões desse d. Juízo, como meio de coerção indireta para assegurar a eficácia e cumprimento das decisões judiciais, devendo-se destinar eventual produto da aplicação das multas diárias ao fundo a que se refere o art. 13 da Lei n. 7.347/85;

c) a citação das requeridas, para responder a presente ação, sob pena de revelia;

d) seja decretada a inversão do ônus da prova;

e) a intimação do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CNPJ 25.206.285/0001-42), na pessoa de seu representante legal, Brulino Caetano dos Santos (CPF 369.342.916-20^[8]), e da Defensoria Pública da União, situada na Av. Dep. Esteves Rodrigues, 1111, bairro Melo, para, caso queiram, integrar a lide; e

f) ao final, mediante sentença, sejam julgados procedentes os pedidos autorais para, em caráter definitivo, confirmar a tutela liminar a que se refere o pedido "**a**", condenando definitivamente as requeridas às obrigações de fazer ali versadas.

Em cumprimento ao artigo 319, inciso VII, do Código de Processo Civil, manifesta-se o MPF pela possibilidade de realização de audiência de conciliação, desde que postergada para momento posterior à apresentação de contestação pelos Entes Públicos requeridos, a fim de melhor identificar os pontos controvertidos a serem tratados – ressalte-se que a eventual realização de audiência de conciliação deverá contemplar necessariamente a participação de representantes das comunidades tradicionais interessadas, a qual é indispensável para o êxito das tratativas.

Em relação à produção probatória, o MPF solicita a produção de todos os meios admitidos em Direito, em especial a realização de inspeção judicial ou perícia, bem como a oitiva de testemunhas (a serem posteriormente arroladas, cuidando-se de representantes de comunidades tradicionais e suas entidades).

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Montes Claros, data da assinatura.

(assinado eletronicamente)

LILIAN MIRANDA MACHADO

Notas

1. [^] MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6ªed. rev, atual e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 726.
2. [^] http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-epublicacoes/artigos/docs_artigos/estado_plurietnico.pdf
3. [^] SARMENTO, Daniel, in Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03, 2008. Disponível em <www.pgr.mpf.mp.br>, acesso em 18 de novembro de 2016.
4. [^] REsp 690.811/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/06/2005,DJ19/12/2005 p. 234
5. [^] MAURÍCIO JR., Alceu. A revisão judicial das escolhas orçamentárias: a intervenção judicial em políticas públicas. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 258 e 271, respectivamente.
6. [^] Direitos fundamentais sociais, políticas públicas e controle jurisdicional do orçamento. Dissertação – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10782/1/Machado.pdf>
7. [^] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.263
8. [^] O CAA-NM tem sede na Praça Doutor Chaves, 152, Centro, Montes Claros/MG, Cep. 39.400-005.