



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais

NOTA TÉCNICA 4ª CCR e 6ª CCR n.º 1/2018

Nota Técnica das 4ª. e 6ª. Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sobre a Unidade de Conservação de Proteção Integral – Parque Nacional da Serra da Canastra .

1. Introdução

Em julho de 2016, a Exma. Procuradora da República no Município de Passos/MG Drª Gabriela Saraiva, por intermédio do Ofício nº 349/2016/PRM - Passos, solicitou o apoio da 4ª CCR e da 6ª CCR para atuação no *Projeto Canastra: Justiça e Reconciliação*, bem como a participação das Câmaras na Audiência Pública Tríplice do Senado Federal, Justiça Federal e MPF, realizada no município de São Roque de Minas, nos dias 28 e 29 de julho daquele ano. Na oportunidade, foi enviado às Câmaras o dossiê do caso contendo relatório acerca do histórico, aspectos e conflitos incidentes sobre o Parque Nacional da Serra da Canastra (PNSC).

2. A questão dos limites do PNSC

O PNSC foi criado pelo Decreto nº 70.355/1972, com área aproximada de 200 mil hectares, abrangendo 2 grandes compartimentos geográficos, denominados Chapadão da Canastra e Chapadão da Babilônia. Todavia, o poder público delimitou e desapropriou apenas 71.525 hectares (ha). O Plano de Manejo elaborado em 1981, pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), então responsável pela administração do Parque, considerou apenas a área desapropriada. Cerca de 130 mil ha permaneceram sem qualquer gestão como Unidade de Conservação até que, em 2001, quando do início da elaboração do novo Plano de Manejo, foi

detectado o equívoco, razão pela qual o Plano de Manejo de 2005 passou a considerar os 200 mil ha decretados em 1972.

A criação do Parque veio como resposta a uma forte seca na região, que interrompeu a navegação do Rio São Francisco e desencadeou uma mobilização da sociedade no sentido de mostrar ao poder público a necessidade de proteção de sua nascente, na época, reconhecida nos limites da área destinada ao PNSC. Posteriormente, ficou evidenciado por estudos feitos pela CODEVASF, que apesar de o Chapadão da Canastra contribuir com volume significativo de água para a formação do Rio São Francisco, sua nascente geográfica está localizada na bacia do Rio Samburá, ponto mais distante da foz do curso principal. Embora fora dos limites estabelecidos pelo Decreto de criação de 1972, o Rio Samburá corre na área do entorno do PNSC¹.

O decreto de criação do Parque autorizava a redução dos seus limites a partir da exclusão de áreas de alto valor agricultável, a critério do IBDF (art. 4º, Decreto 70.355/1972). Em 1974, por meio do Decreto nº 74.447, o Governo Federal declarou uma área de 106.185,50 ha como de interesse social, para fins de desapropriação.

A primeira questão que se apresenta diz respeito à possibilidade de a área não incluída no decreto de desapropriação de 1974, de cerca de 94 mil ha, corresponder à área de exclusão prevista no art. 4º do Decreto nº 70.355/1972 (áreas de alto valor agricultável). Na hipótese, a área atual do PNSC não mais corresponderia a cerca de 200 mil ha.

Para formular resposta a tal indagação, importa saber que no ano de 1971 ocorreu uma forte seca na região, interrompendo a navegação no rio. Disso adveio movimentação da sociedade que, por sua vez, surtiu efeito positivo no IBDF. Como registrado no Plano de Manejo do PNSC, de 2005 (p. 97 a 99), aquele instituto promoveu a realização de estudos de avaliação das condições técnicas, financeiras e sociais para a criação do Parque. Esse estudo trazia a delimitação do traçado do ParNa, totalizando aproximadamente 200.000 ha, e fazia a observação de que terras agricultáveis, dentro do perímetro, que estivessem acima das curvas de nível de 800 m do lado sul e de 900 m do lado norte, poderiam ser excluídas da área proposta, a critério do IBDF, desde que sua exclusão não afetasse as características ecológicas do Parque. A Secretaria-Geral da Presidência da República preparou a minuta de decreto para a criação do parque, na qual a definição dos limites era praticamente igual ao estudo realizado pelo IBDF, mantida a possibilidade de exclusão das áreas de alto valor agricultável, porém não ficando demarcadas as

¹ Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial Parque Nacional da Serra da Canastra, instituído pelo Decreto de 24 de janeiro de 2006, da Presidência da República, com o objetivo de proceder a estudos e propor medidas relativas à revisão dos limites do Parque Nacional da Serra da Canastra, juntado ao PA nº 1.00.000.000464/2011-21 do MPF.

cotas altimétricas onde esta exclusão seria possível.

Após a criação do Parque, o IBDF contratou, em 1973, a Fundação João Pinheiro (FJP) para realizar o levantamento dos recursos naturais e cadastramento das propriedades na área do PNSC. Os limites do Parque, apresentados no contrato, eram os mesmos que serviram de base para o Decreto de criação (**Decreto nº 70.355/72**), com pequenas alterações nas latitudes e longitudes. Ocorre que o levantamento da FJP abrangeu apenas 106.185,50 ha e não os cerca de 200 mil ha originalmente previstos.

O Plano de Manejo de 2005 esclareceu também que, para solucionar a questão fundiária existente em várias Unidades de Conservação, o governo federal declarou as terras de algumas UC como áreas prioritárias de interesse de reforma agrária, permitindo, assim, a desapropriação e o pagamento da indenização em títulos da dívida agrária. Este processo foi aplicado nos Parques Nacionais do Iguaçu, Serra da Bocaina, Ubajara e na Reserva Biológica de Poço das Antas. Para o PNSC, foi necessária a promulgação de dois decretos:

- Decreto nº. 74.446/74, que dispõe sobre a criação de área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, no estado de Minas Gerais e dá outras providências.
- Decreto nº. 74.447/74, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, imóveis rurais situados nos municípios de Vargem Bonita, Sacramento e São Roque de Minas, compreendidos na área prioritária de emergência, para fins de reforma agrária, de que trata o Decreto nº. 74.446/74, declarando de interesse social, para fins de desapropriação, uma área de terras medindo aproximadamente 106.185,50 ha.

Ambos os Decretos acima foram revogados em 1991. O Decreto de 5 de setembro de 1991 revogou o Decreto 74.446/74, ressaltando os efeitos jurídicos de declarações de interesse social ou utilidade pública e o Decreto de 10 de maio de 1991 revogou o Decreto 74.447/74 e também ressaltou os efeitos jurídicos dos atos declaratórios de interesse social ou de utilidade pública para fins de desapropriação.

Com esse histórico em vista, cumpre observar que, no âmbito do Ministério Público Federal, a situação dos limites do PNSC e dos conflitos em seu interior está sendo acompanhada pela 4ª CCR desde 2009 quando, por meio do ofício/Gab/PRM-Passos nº 163/2009, a Exma. Procuradora da República Drª Raquel Cristina Rezende Silvestre solicitou apoio pericial na análise dos PLs nº 1.448 e nº 1.517, de 2007, em tramitação na Câmara dos Deputados, referentes à criação do Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Canastra. Dessa análise resultou a

Informação Técnica nº 56/2009 – 4ª CCR. A ideia dos PLs analisados era transformar em Áreas de Proteção Ambiental (APA) porções a serem desmembradas do atual território do Parque Nacional da Serra da Canastra.

Até o presente momento foram produzidas 8 análises técnicas relativas ao PNSC pela equipe pericial do MPF, anteriormente vinculada à 4ª CCR e hoje à Secretaria de Apoio Pericial – SEAP/PGR. São elas:

A **IT 56/2009 – 4ª CCR**, elaborada em atendimento à solicitação da PRM Passos/MG, realizou a análise técnica da proposta de Mosaico de Unidades de Conservação da Serra da Canastra, incluída nos PL 1.448 e 1.517, de 2007, sendo que o primeiro projeto propôs a exclusão de áreas do PNSC e o segundo transformou essas áreas em APAs. O PL 1.448/2007 propôs a alteração dos limites do PNSC sob a justificativa da criação de um mosaico de UCs que seria composto: i) pelo próprio Parque, com área reduzida; ii) por APAs que englobariam as áreas excluídas dos limites originais do Parque, criadas por um segundo Projeto de Lei, o PL 1.517; e iii) pelo Monumento Natural (MoNa) da Bacia do Rio Samburá, que seria objeto de um terceiro PL. A IT informou que, até aquele momento, esse terceiro PL não havia sido apresentado. Uma das principais conclusões dessa IT foi a de que o traçado apresentado estaria em desacordo com os preceitos estabelecidos nas justificativas dos PL analisados, além da ausência de embasamento técnico para a alteração proposta e de não ter sido apresentado projeto de lei propondo a criação do MoNa da Bacia do Rio Samburá, conforme previsto na justificativa dos outros dois PL. Todavia, em 2010, foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.905 com o objetivo de criar o MoNa do Rio Samburá, localizado a cerca de 21 km ao norte do PNSC, a fim de compor o Mosaico de UCs da Serra da Canastra.

A **IT 295/2009 – 4ª CCR** elaborada em atendimento à PRM Passos/MG e ao GT – Acompanhamento Legislativo desta 4ª CCR, também sobre o PL 1.448/2007 e PL 1.517/2007, concluiu que qualquer proposta de revisão dos limites do Parque não baseada em estudos técnicos de diagnóstico socioambiental da área incorreria em erro.

O **PT 034/2012 – 4ª CCR** analisou os limites propostos nos Projetos de Lei da Câmara (PLC) nº 147/2010 e nº 148/2010, números que os PL 1.448/2007 e PL 1.517/2007 receberam no Senado. Em audiência pública, realizada em 2011, na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado, o ICMBio apresentou proposta de redefinição dos limites do PNSC e criação de UC da categoria Monumento Natural (MoNa dos Vales da Canastra), que seria constituído pela maior parte dos fragmentos excluídos do PNSC, além de algumas áreas consideradas em bom estado de conservação, localizadas nas vizinhanças

do Parque. Para o Relator dos PL à época, o Sen. Rodrigo Rollemberg, o texto substitutivo ao PLC 148/2010 estava em conformidade com a proposição do ICMBio e em consenso com o Ministério de Minas e Energia e com as entidades representativas dos moradores da Serra da Canastra, tendo votado pela aprovação desse substitutivo. Já o PLC 147/2010, que propunha a criação de UC da categoria APA a partir das áreas excluídas dos limites do PNSC, teve voto pela rejeição. Após essa audiência, o então Coordenador da 4ª CCR, Dr Mario Gisi, solicitou à perícia do MPF o exame do texto substitutivo ao PLC 148/2010, com atenção ao traçado proposto para o PNSC que seria diminuído e do MoNa que seria criado. O PNSC passaria a ter uma área de 120 mil ha e o MoNa dos Vales da Canastra seria constituído por 3 seções isoladas: Chapadão da Babilônia, São José do Barreiro e Vão dos Cândidos, somando pouco mais de 76 mil ha. A análise da 4ª CCR constatou que seriam acrescentados ao PNSC 5.031 ha em região de serra, no seu extremo oeste, 2.318 ha, também de serra, no seu extremo leste, e 84 ha referentes à área da Cachoeira Casca D'Anta, e seria retirada a proteção de cinco fragmentos: a) 734 ha relativo ao povoado de São João Batista da Serra da Canastra; b) 82 ha que incluem o povoado de São José do Barreiro; c) 694 ha da Fazenda Cachoeirinha, que contém jazida de diamante primário; d) 1.465 ha em área de ocorrência de rocha kimberlítica, onde foi verificado alto potencial para existência de jazida de diamante primário; e e) 5.734 ha no extremo leste do parque, onde ocorre extração irregular de quartzito para rocha ornamental e certo grau de degradação ambiental na área. O Parecer da 4ª CCR concluiu que os memoriais descritivos das UCs, conforme constavam no PLC 148/2010, eram compatíveis com os dados apresentados pelo ICMBio. Contudo, a perícia mostrou algumas lacunas de cunho técnico cartográfico que, se não corrigidas no texto da Lei, teriam potencial, caso aprovadas, de levar incertezas geográficas à demarcação dessas UCs, com possibilidades de causar prejuízo aos envolvidos, indicando os ajustes a serem feitos.

O **PT 02/2015 – 4ª CCR**, em atendimento à solicitação da PRM Passos/MG, para a elaboração de laudo antropológico a respeito da existência de eventuais moradores tradicionais na referida UC e localização das comunidades tradicionais residentes no PNSC. Esse PT, entre outras conclusões, observou que o Plano de Manejo de 2005 – cuja área de abrangência de estudo não coincide com o Plano de Manejo anterior – não atende ao escopo mínimo de abordagem contido no Roteiro Metodológico de Planejamento (Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica) de 2002. A elaboração do parecer foi no sentido de propor alternativas ao membro solicitante, sem a realização de vistoria e do laudo, pelas razões que esclarece. Esse PT destacou que os conflitos com os proprietários da área então desapropriada continuaram em função do descontentamento acerca dos valores a serem pagos pelas terras e benfeitorias, como também devido ao fato de que os proprietários queriam receber o pagamento pela terra em moeda corrente

e não, como insistia o Estado, pela emissão de títulos da dívida agrária. O PT destacou a intervenção da polícia federal para a retirada dos que se encontravam no interior do Parque, que foi marcada pela truculência, por injustiças e arbitrariedades.

O **PT 072/2015 – 4ª CCR**, em atendimento à solicitação da PRM Passos/MG, de disponibilização de um perito em Antropologia e outro em Biologia, para assessoria técnica aos membros do MPF presentes na 2ª Rodada Ampla de Conciliação do evento “Canastra: Justiça e Reconciliação”. Esse PT concluiu que: ***no Parna Serra da Canastra há comunidades tradicionais que dependem do território e de seus recursos naturais para a sua reprodução socioeconômica e cultural. A retirada dos "canastreiros" e o reassentamento em outra região provocarão a destruturação social, cultural e econômica de diversas famílias. Por sua vez, a permanência dessas comunidades, em face da percepção ambiental de finitude dos recursos naturais, não deve ser considerada uma ameaça à conservação ambiental da área, pelo contrário, os "canastreiros" podem ser aliados. Por outro lado, os contornos dessas comunidades ainda precisam ser conhecidos, o que remete mais precisamente a aspectos quantitativos em relação ao contingente populacional, como também aos limites físicos dos territórios tradicionais*** (grifos adotados). Nesse sentido, o PT apresentou propostas de diretrizes para a elaboração de estudos com o escopo de dar visibilidade aos limites retromencionados, descrevendo ao mesmo tempo a realidade cultural, socioeconômica, sociopolítica e socioambiental das áreas tradicionalmente ocupadas no PNSC.

O **PT 186/2015 – 4ª CCR** elaborado em atendimento à solicitação da PRM Passos/MG, para a formulação de quesitos, tendo em vista a decisão da Justiça Federal, de 22/6/2015, que determinou a realização de perícia etnográfica para fins de mapeamento das comunidades tradicionais porventura existentes na região do Parque Nacional da Serra da Canastra, no âmbito do Processo Judicial nº 3407-92.2014.4.01.3804, em curso na Subseção Judiciária de Passos/MG.

O **PT 719/2016 – SEAP** elaborado em atendimento à solicitação da 4ª CCR, para a representação cartográfica acerca da alteração dos limites do PNSC e a relação desses limites com outras entidades cartográficas importantes, como os territórios municipais, as áreas urbanas, localidades e áreas de processos minerários. O PT esclarece que o relator dos PL 147/2010 e 148/2010, Sen. Rodrigo Rollemberg, apresentou relatórios nos anos de 2011, 2013 e 2014. O Relatório de 2011 foi objeto da análise presente no PT 34/2012 - 4ª CCR, que propôs ajustes na demarcação das UCs. Os relatórios posteriores são iguais e diferem do primeiro no que diz respeito às alterações de traçado apenas com relação à: i) união das seções Vão dos Cândidos e São José do Barreiro, aumentando 3,2 km² ao MoNa dos Vales da Canastra, reunidas sob a denominação Vão dos Cândidos; ii) inclusão de região com aproximadamente 4,7 km²; onde se

localiza a jazida de diamantes Kimberlito Canastra 1, ao PNSC; e iii) exclusão de um ponto de referência no memorial descritivo da Seção Vale da Babilônia do MoNa dos Vales da Canastra, sem alteração do traçado. A revisão de 2014 promoveu, portanto, um acréscimo de 7,9 km² à área tutelada em relação ao substitutivo de 2011.

Recentemente foi produzida uma oitava análise pericial do MPF sobre o caso, o Parecer Técnico **PT 831/2016 - SEAP** (anexo). Esse parecer analisou a questão relativa aos limites do PNSC em vista da possibilidade de ter ocorrido a redução de sua área pelo Decreto de desapropriação de 1974 (Decreto 74.447/74), passando de aproximadamente 200 mil ha para 106.185,50 ha, sendo que, desses, apenas 71.525 ha foram efetivamente desapropriados. Com efeito, o Decreto 74.447/74 declarou como de interesse social, para fins de desapropriação, uma área de aproximadamente 106.185,50 ha de diversos proprietários situados no interior do PNSC. Portanto, uma área de cerca de 94 mil ha pertencentes ao PNSC deixou de ser incluída no Decreto de desapropriação. A tese seria a de que os cerca de 94 mil ha teriam sido propositalmente não incluídos no ato e, assim, excluídos do polígono do PNSC, a fim de dar cumprimento ao art. 4º do Decreto de criação do Parque (Decreto 70.355/72), que possibilitava a exclusão das terras de alto valor agricultável.

A fim de comprovar ou não a tese acima, a 4ª CCR solicitou à SEAP a comparação da área não declarada de interesse social pelo Decreto nº 74.447, de 1974, de aproximadamente 94 mil ha, com mapas de aptidão agrícola para aquela região, elaborados pela EMBRAPA, de modo a verificar se tal área seria de alto valor agricultável.

O **PT 831/2016 – SEAP** demonstrou a ausência de correlação entre a área do PNSC não desapropriada pelo Decreto 74.447/74 (94 mil ha) e alguma condição específica de aptidão agrícola, observando que o maior montante de área fora do território desapropriado corresponde à classe 6 de aptidão agrícola, que agrupa terreno de afloramento rochoso, inapta para uso agrícola. Desta forma, o PT 831/2016 concluiu que o Decreto de desapropriação de 1974 não utilizou como critério determinante a aptidão agrícola da área e que a área do PNSC sempre possuiu 200 mil ha, uma vez que o Decreto de desapropriação nº 74.447/74 não promoveu a redução de seus limites, tal como permitida pelo art. 4º do Decreto de criação do PNSC, o Decreto nº 70.355/72.

Por outro lado, para se afirmar que houve redução da área do parque promovida pelo Decreto 74.447/74, deveria haver menção expressa no diploma normativo quanto a este efeito, ou seja, deveria haver o reconhecimento e identificação da área especial, agricultável, e, com base nessa definição, a sua exclusão do parque. Esse resultado não pode ocorrer por mera interpretação, mas por ato normativo próprio e expresso, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade. Nesse

ponto, deve-se destacar que o art. 225, §1º, III, da CF estabeleceu o princípio da reserva legal para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação, como será visto adiante.

3 Os conflitos no interior do PNSC

Além dos limites reais do Parque, outra questão relevante diz respeito aos conflitos presentes na área do PNSC. Vale lembrar que uma área correspondente a 71.525 ha, dos 106.185,50 ha declarados como de interesse social para fins de desapropriação pelo Decreto 74.447/74, foi efetivamente desapropriada e, com isso, o primeiro Plano de Manejo do PNSC, elaborado em 1981, considerou apenas essa porção do Parque, correspondente a áreas do Chapadão da Canastra. Cerca de 130 mil ha ficaram excluídos do Plano de Manejo do Parque e de qualquer gestão como Unidade de Conservação.

A IT 295/2009-4ª CCR contextualizou a questão dos conflitos no interior do PNSC da seguinte forma:

A implantação de apenas 36% da área decretada em 1972, causou a impressão de que o PNSC consistia apenas nos 71.525 hectares regularizados. Assim, as famílias que habitavam a área ainda não regularizada do PNSC continuaram suas atividades econômicas e sociais, inconscientes de que viviam no interior de uma unidade de conservação de proteção integral.

Vários atos administrativos, como a expedição de licenças ambientais e títulos minerários, foram concedidos para a área de 130 mil ha, ao tempo em que as atividades exercidas tradicionalmente se consolidavam, todas em conflito com os objetivos de um parque nacional².

Segundo consta no novo Plano de Manejo do PNSC, elaborado em 2005 (pág. 101), em 1977 foi contratada a empresa Zênite para o levantamento e demarcação da área, tendo sido estabelecida uma área de 71.525 ha para o levantamento topográfico, a qual excluiu toda a parte sul da área proposta em 1972, conhecida como Chapadão da Babilônia. A partir de então, ocorreu o equívoco ao se assumir a área do PNSC como sendo apenas os 71.525 ha do levantamento topográfico e não os cerca de 200 mil ha definidos no Decreto de criação em 1972.

A Procuradoria da República no Município de Passos/MG, em apresentação feita durante o Seminário que a 4ª CCR e a 6ª CCR realizaram, em 2015, sob o título “Convergências entre a Garantia de Direitos Fundamentais e a Conservação Ambiental”, destacou os principais conflitos

² Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial Parque Nacional da Serra da Canastra, instituído pelo Decreto de 24 de janeiro de 2006, da Presidência da República, com o objetivo de proceder a estudos e propor medidas relativas à revisão dos limites do Parque Nacional da Serra da Canastra, juntado ao PA nº 1.00.000.000464/2011-21 do MPF.

na área não regularizada: **a)** agronegócio não tradicional por proprietários não residentes (especialmente de SP e do Triângulo Mineiro); **b)** agropecuária tradicional, sobretudo a pecuária leiteira ligada à produção do queijo canastra; **c)** mineração de quartzito; **d)** mineração de diamantes kimberlitos. Lembrou também que, a partir de 2005, o MPF ajuizou várias demandas para suspensão das atividades minerárias, bem como para a reparação dos danos ambientais por estas causados.

De acordo com o Relatório de 10 de maio de 2006, do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído pela Presidência da República por meio do Decreto de 24 de janeiro de 2006, os principais conflitos de uso e ocupação no PNSC referem-se a: 1) extração de pedras ornamentais – quartzitos; 2) exploração de diamantes; 3) atividade agropecuária tradicional; e 4) implantação de linha de transmissão (LT) de energia elétrica (BRASIL, 2006, p. 4).

A Procuradoria da República em Passos/MG informou em seu Relatório, encaminhado à 4ª CCR por meio do Ofício nº 349/2016/PRM-Passos, que em agosto de 2014, a título de defender a população hipossuficiente da Canastra, a Defensoria Pública da União (DPU) ajuizou ação civil pública impugnando a natureza jurídica de unidade de conservação, atribuída pelo ICMBio à área não consolidada, e o poder de polícia da autarquia sobre ela. Segundo o Relatório, a Justiça Federal inaugurou um grande processo de conciliação, denominado “Projeto Canastra: justiça e reconciliação”, submetendo todas as contendas da Canastra a um regime de conciliação e determinando a realização de perícia etnográfica na região para mapear populações tradicionais na Canastra, no âmbito do Processo Judicial nº 3407-92.2014.4.01.3804, em curso na Subseção Judiciária de Passos/MG. O trabalho de “mapeamento dos povos e comunidades tradicionais da Serra da Canastra e entorno” será desenvolvido em sete etapas: 1) levantamento bibliográfico preliminar; 2) pesquisa de campo inicial; 3) realização de oficinas para dimensionamento do campo, testagem dos instrumentos de pesquisa quantitativa e qualitativa, construção de agenda para levantamento de campo; 4) visita a comunidades para a coleta de dados quantiquantitativos; 5) consolidação e tratamento dos dados; 6) elaboração de relatório final preliminar/devolução dos resultados às comunidades e atores locais/regionais, complementação de dados; 7) elaboração e entrega do relatório final.

Atualmente a ação da DPU encontra-se em fase de instrução, já tendo sido realizadas algumas etapas da produção de prova pericial. Destaca-se que a última manifestação do MPF nessa ação, encaminhada pelo Dr. Gustavo Henrique Oliveira (PRM-Passos/MG), deu-se em outubro de 2016, sendo que em outras ocasiões o *Parquet* já havia se manifestado pela ilegitimidade ativa da DPU para a propositura da ação judicial, por considerar que “as pretensões, no alcance dado à

petição inicial, interferem imediata e diretamente em **relações jurídicas mantidas entre grandes proprietários, grupos econômicos nacionais e estrangeiros, empresas de mineração diamantífera e de quartzito, etc**”, apesar de a DPU mencionar que “o objeto imediato desta ACP é esse território de mais ou menos 130.000 hectares” e conquanto ela tenha invocado a “defesa dos chamados *canastreiros*, população tradicional que habita a região (especialmente os 130.000 hectares já referidos) há quase dois séculos, e também em defesa dos trabalhadores resgatados em situação análoga à de escravo que, em grande parte, foram colocados nessa situação pela falta de alternativa para serem absorvidos por atividades regulares de mineração.” (grifos no original)

A linha de manifestação se prende à constatação de que, *verbis*: (i) “a maior parte dos imóveis situados na região não consolidada do PNSC é composta por grandes propriedades ligadas ao agronegócio não tradicional”, algumas mencionadas na “lista de processos de retificação encaminhada pelo ICMBio em setembro de 2015 ao Ministério Público Federal”, na qual é possível perceber a existência de propriedades com mais de 1.000 hectares; e que (ii) “as mineradoras beneficiadas com o provimento jurisdicional pretendido pela Defensoria Pública não são, nem de longe, pessoas hipossuficientes”, vez que “as cotas majoritárias da *Mineração do Sul Ltda*, titularizadas pela (multinacional sul-africana) *De Beers Brasil Ltda*, foram transferidas para a *Canastra Investments Holdings Inc.*, sociedade constituída de acordo com as leis das Ilhas Virgens Britânicas, com sede nas Ilhas Virgens Britânicas”.

4. A relevância ambiental do Parque Nacional da Serra da Canastra e seu plano de manejo

A área do PNSC é caracterizada pela alternância de platôs, encostas escarpadas e vales encaixados, sendo possível individualizar ao menos cinco grandes compartimentos de paisagem, que podem ser agrupados em chapadas e vales. Esses compartimentos são distinguidos principalmente com relação aos seus aspectos geomorfológicos, biológicos e de ocupação, e podem ser identificados como: a) Chapadão da Canastra; b) Chapadão da Babilônia; c) Vale dos Cândidos; d) Vale da Babilônia; e e) Vale dos Canteiros³.

A IT nº 056/2009 – 4ª CCR ressaltou que a Serra da Canastra é o divisor de águas de duas das mais importantes bacias hidrográficas brasileiras, a do Rio Paraná e a do Rio São Francisco, sendo a área dos chapadões da Canastra e da Babilônia de reconhecida importância para a recarga do aquífero que alimenta os rios da região, principalmente o São Francisco. A Informação Técnica acrescentou: *tal qualidade desses chapadões se dá pela combinação de forma, dimensões e*

³ IT nº 295/2009 - 4ª CCR.

constituição geológica propícias, somadas à existência de cobertura vegetal natural. Esse contexto proporciona condições para ótima absorção e acumulação de água. Ainda segundo consta na referida IT, o PNSC era considerado como o local da nascente do Rio São Francisco. No entanto, estudos posteriores revelaram que a nascente geográfica (mais distante da foz) está na bacia do rio Samburá, localizado entre 26 e 11 km à N-NE do PNSC.

Outra característica relevante do PNSC é destacada no Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial Parque Nacional da Serra da Canastra, instituído pelo Decreto de 24 de janeiro de 2006, da Presidência da República, e refere-se à área de tensão ecológica entre o cerrado e a floresta atlântica, na qual o Parque está situado. Essa característica confere mais valor ao PNSC, pois elementos comuns da mata atlântica estão presentes nas áreas mais úmidas e de solos mais férteis fazendo com que o parque contribua para a proteção de importantes espécies de fauna e flora desse bioma, além da proteção ao cerrado. Esse Relatório ainda afirma que

O PNSC é um ambiente de elevada importância para a conservação dos recursos hídricos, de formação geológica e de uma paisagem única, guardando elementos importantes de registros pré-históricos e históricos, que merecem ser conservados, para que as presentes e futuras gerações possam conhecê-los e valorizá-los. Na sua área de aproximadamente 200 mil ha, o Parque apresenta praticamente todas as fitofisionomias que englobam formações florestais, savânicas e campestres, o que é pouco comum em outras áreas protegidas do cerrado.

Sobre esse tema, o Plano de Manejo de 2005 acrescenta que a distribuição das formações florestais está relacionada diretamente com a disponibilidade de umidade e fertilidade do solo, podendo-se definir dois grupos de florestas na região. Aquelas associadas aos cursos d'água, geralmente em solos mais úmidos, e as que não possuem associação com os cursos d'água, situando-se nos interflúvios, em solos de maior fertilidade. Apesar de situar-se na região do bioma cerrado, a proximidade com o domínio da Floresta Atlântica faz com que as matas nesta região apresentem diversos elementos comuns a este ambiente. Assim, elementos comuns à Floresta Atlântica concentram-se em zonas mais úmidas e de solos mais férteis, enquanto aqueles de cerrado predominam sobre os solos mais drenados e de menor disponibilidade de nutrientes. O PNSC, incluído nos domínios do bioma cerrado, apresenta praticamente todas as fitofisionomias que englobam formações florestais, savânicas e campestres. Até a data da publicação do Plano de Manejo tinham sido identificadas no PNSC aproximadamente 1.000 espécies e descobertas 43 espécies novas e várias espécies endêmicas no Chapadão da Canastra, revelando, assim, uma grande riqueza e diversidade de espécies da flora. Aduz que **o Parque Nacional da Serra da Canastra foi considerado, no documento “Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade do Cerrado e do Pantanal”, publicado pela *Conservation International*, em**

1999, uma área cuja prioridade para a conservação é extremamente alta⁴.

Dentre outras espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção, raras ou vulneráveis, como o tatu-canastra (*Priodontes maximus*), presentes no PNSC, destaca-se o pato-mergulhão (*Mergus octosetaceus*), que se encontra criticamente em perigo de extinção, segundo a mais recente lista de espécies ameaçadas de extinção, publicada pela Portaria MMA nº 444, de 17 de dezembro de 2014.

O pato mergulhão foi oficialmente reconhecido como o símbolo das águas brasileiras pelo Estado brasileiro, por meio de Portaria do MMA, por ocasião de campanha realizada no Forum Mundial da Água. Só há cerca de 250 exemplares da espécie, a maioria no PNSC e no PNCV.

Em outras palavras, o Parque Nacional da Serra da Canastra é um dos últimos refúgios do pato-mergulhão, sendo fundamental para a manutenção da variabilidade genética da espécie e essencial para a sua não extinção. Para a preservação da espécie, o Instituto Terra Brasilis propõe a regularização e efetiva implantação do PNSC, assim como a atualização e execução do Plano de Manejo realizado em 2005⁵.

Quanto ao aspecto cultural a ser protegido e preservado, no interior do PNSC existem sítios arqueológicos e sítios históricos. Além disso, o modo artesanal de fazer o queijo canastra foi inscrito no Livro de Registro dos Saberes do IPHAN, em Junho de 2008, sendo esse bem imaterial um conhecimento tradicional e um traço marcante da identidade cultural dessa região.

5. A criação de unidades de conservação, a desapropriação de propriedades privadas e a caducidade prevista no Decreto 3.365/41

Na ação civil pública manejada pela DPU, impugnando a natureza jurídica de unidade de conservação da área não regularizada e o poder de polícia do ICMBio sobre ela, aquela nobre instituição manifestou seu entendimento no sentido de que o PNSC deveria permanecer apenas com a sua área consolidada de 71.525 há. Advoga a DPU que considerar a área do Parque com 200 mil ha implica em uma ampliação sem amparo nas normas jurídicas atualmente em vigor e

⁴ Plano de Manejo PNSC, 2005.

⁵ Apresentação feita pelo Instituto Terra Brasilis no Workshop “Apresentação e discussão de estratégias de conservação para espécies criticamente ameaçadas do Cerrado e Caatinga”, realizado por esta 4ª CCR em 25 de outubro de 2016, no edifício-sede da PGR em Brasília/DF. Acesso em 20/04/2018, no endereço eletrônico <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/Oficinas%20Trabalho/workshop-para-apresentacao-e-discussao-de-estrategias-de-conservacao-para-especies-criticamente-ameacadas-do-cerrado-e-caatinga/ApresentaoInstitutoTerraBrasilis.pdf>>

que esta indevida ampliação teria sido pretendida pelo ICMBio, através da formulação do Plano de Manejo de 2005.

Entretanto, a tese sustentada pela DPU está calcada em premissas equivocadas, seja sob o aspecto técnico-jurídico, seja sob o enfoque fático. Como visto anteriormente, em evidência apresentada no PT 831/2016 - SEAP, restou claro que não há que se falar em área do Parque diferente daquela que foi objeto de sua criação, pelo Decreto nº.70.355, de 3 de abril 1972, visto que não houve, pelo Decreto nº.74.447, de 21 de agosto de 1974, qualquer redução de seu polígono por exclusão de terras de alto valor agricultável. Em outras palavras, o PNSC tem, e sempre teve, 200 mil ha. Também não se pode falar em alteração dos limites ou extinção do Parque por caducidade do decreto de desapropriação, como será visto a seguir.

A normativa legal que trata de desapropriação é o Decreto 3.365/1941, no qual há determinação para que, após a expedição do ato administrativo declaratório da área de utilidade pública, a desapropriação ocorra no prazo de cinco anos, sob pena de caducidade do respectivo decreto.

Decreto 3.365/41:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

Ocorre que as Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), mas somente poderão ser extintas, reduzidas ou recategorizadas por lei, nos termos do artigo 225, § 1.º, III, da CF/88. Fica clara, portanto, opção do legislador constituinte de dificultar a mera possibilidade de redução da área de uma UC, e, por maiores razões, da sua extinção ou da diminuição do seu nível de proteção, por meio de recategorização. Apenas a lei, em sentido formal e material, poderá promover tais alterações. De tal sorte, a criação, categorização e delimitação do PNSC, normativamente estabelecidas em 1972, apenas por lei posterior poderão ser alteradas.

Coerente com a ordem constitucional, o art. 11, §1º, da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), não previu prazo para a desapropriação que menciona:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que

dispõe a lei

É certo que deve a legislação ordinária (Dec. 3365/41) receber interpretação conforme à Constituição, razão pela qual, ao interpor recurso de Apelação da r. sentença proferida nos autos do processo nº 0000868-91.2014.4.02.5109 (2014.51.09.000868-3), versando sobre desapropriação direta na constituição do Parque Nacional do Itatiaia, o representante do Ministério Público Federal assinalou:

Ao contrário das desapropriações ordinárias, por utilidade pública ou interesse social, em que está em jogo apenas o direito de propriedade, nas desapropriações objetivando a consolidação territorial das unidades de conservação, o que está em jogo é o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme ressaltou o ICMBIO em suas razões, é por isso que “as restrições à fruição dos imóveis inseridos em unidades de conservação decorrem, não do ato formal que os declara como de utilidade pública ou de interesse social, mas sim da tônica preservacionista que impede uma exploração dissonante das limitações de cunho ambiental previstas na Lei do SNUC. É dizer: **no caso da implementação de unidades de conservação, o Estado não busca desapropriar por uma utilidade pública, em prevalência do interesse público sobre o privado, mas propriamente por uma utilidade difusa**”.

Diante de tal especificidade, não há como deixarmos de fazer distinções entre os regimes jurídicos de desapropriação. Senão vejamos: A doutrina divide o procedimento expropriatório em duas fases: a) fase declaratória, consubstanciada na declaração de utilidade pública; b) fase executória, que corresponde às providências concretas para efetivar a manifestação de vontade objeto da primeira fase. É na primeira fase que surgem as principais distinções entre os dois regimes. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello a declaração de utilidade pública é ato administrativo “através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”. Por sua própria natureza é um ato individual (singular ou plúrimo) e um dos efeitos do referido ato é dar início ao prazo de caducidade da declaração. Tratando-se de unidade de conservação, não se justifica a exigência de emissão pelo Estado de declaração individualizada de utilidade pública, pois **a manifestação de vontade do Poder Público em adquirir compulsoriamente os imóveis que integram a unidade de conservação já foi expressamente manifestada pelo legislador**. Em relação aos Parques Nacionais, no art. 11, §1º, da Lei 9.985/2000, o legislador estabeleceu que estes são de posse e domínio públicos, e que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Por outro lado, o decreto ou a lei que criam uma unidade de conservação, cumprem a função de indicar a relevância ambiental do espaço que ganha especial proteção e, portanto, evidenciar sua utilidade difusa. E embora seja um ato geral, também tem a função de permitir a individualização das áreas passíveis de desapropriação. Portanto, exigir para cada imóvel incidente no território da unidade de conservação novo ato de “manifestação de vontade do Poder Público” fere a razoabilidade, além de afrontar direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem como o princípio da vedação da proteção deficiente dos direitos fundamentais. **Ademais, criada uma unidade de conservação, seja por ato do Poder Executivo ou do Legislador, é inconcebível se cogitar de prazo de caducidade do ato normativo que a criou**. Ressalto ainda que, pelo próprio conceito de caducidade, não há como sustentar o argumento de que, com o decurso do prazo, o ato “caducaria apenas para fins de desapropriação”. **Caducidade enseja a perda da validade do ato, e tratando-se de unidade de conservação, qualquer interpretação neste sentido afronta o art. 225, §1º, III da Constituição, que estabelece que quaisquer alteração ou**

supressão em unidades de conservação dependerão de lei. Embora o ideal seja uma regulamentação própria para os processos de desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação, até que tenhamos referido ato normativo não há outra alternativa, senão a aplicação da Lei Geral de Desapropriações, cabendo ao operador do direito compatibilizar referido ato normativo com a legislação ambiental em vigor.

Para a DPU, o argumento da alteração de UC apenas por força de lei é falacioso:

O argumento é falacioso, em primeiro lugar, porque, na hipótese, não se está falando de alteração ou supressão de unidade de conservação. O PNSC continuará existindo. Sua existência não depende da expansão em direção à área dos 130.000 hectares. Na verdade, é o Plano de Manejo de 2005 que pretendeu alterar o entendimento jurídico e administrativo consolidado sobre o assunto, com tremendos impactos sociais. Se realmente fosse o caso de se aplicar o art. 225 da Carta Magna, não há dúvida de que a pretensão dos réus de ampliar a área do Parque para 200.000 hectares só poderia ter sido veiculada através de lei. Em segundo lugar, não importa se o Decreto-Lei 3.365/1941 atinge parte do ato de criação do Parque ou somente as ações expropriatórias decorrentes que deveriam ter sido ajuizadas no prazo de cinco anos. O efeito prático é o mesmo. A criação do Parque só se consolida com as correspondentes ações expropriatórias. Enquanto a propriedade privada não passa ao domínio público não se tem ali efetivamente um Parque Nacional, e a Administração Pública não pode agir em relação aos proprietários e possuidores como se ali, nas suas terras, estivesse implantado, de forma plena, um Parque Nacional, como se eles (proprietários e possuidores) estivessem administrando gratuitamente uma unidade de conservação de proteção integral em benefício do Poder Público.

Observa-se na citação acima que a DPU reconhece a exigência de lei para a alteração dos limites de UC. A premissa equivocada da ACP da DPU está em acreditar que houve a redução do PNSC por ato administrativo (Decreto de 1974) e que o ICMBio pretendeu uma indevida ampliação do Parque através do Plano de Manejo de 2005. Todavia, o argumento se mostra insubsistente, seja porque (i) perícia do MPF constatou que não poderia ter havido tal redução, pelo decreto de desapropriação, sob pena de desvio de finalidade, uma vez que a área dita excluída não estava investida de qualquer interesse relevante para a agricultura; ou porque (ii) o ato de criação e delimitação do PNSC não é o de natureza administrativa (Decreto 74.447/74, que declara de interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis que menciona), mas o de conteúdo normativo (Decreto 70.355/72)⁶. Em verdade, o PNSC foi criado e delimitado em 1972 e, nos termos da Constituição da República, só por outro ato normativo posterior poderá ser alterado.

Sendo assim, mesmo que o decreto de desapropriação tenha caducado, tal fato não implica na redução dos limites do parque. Ademais, as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental (que, nesse passo, por genérica e abstrata, atinge todas as propriedades e posses no país), perdurando no tempo mesmo com a caducidade do decreto expropriatório. Tal fato não implica confisco do patrimônio particular, pois

⁶ Decreto nº.70.355/72, que “cria o Parque Nacional da Serra da Canastra, no Estado de Minas Gerais, com os limites que especifica”, editado nos termos do artigo 5º., alínea “a” da Lei 4.771/65 – Código Florestal.

não obsta a que o interessado exerça atividade lucrativa em sua propriedade, desde que subordinada às restrições legais e submetida a regularização perante o ICMBio, que, inclusive, mantém procedimento próprio para esse fim.⁷

Nesse sentido já decidiram os Tribunais Regionais Federais, *verbis*:

1. Tribunal Regional da 1ª Região.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. IMÓVEL SITUADO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RESERVA EXTRATIVISTA DO CIRIACO/MA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. I. Nos termos do art. 3º, do Decreto nº 4.132/62, "o expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado". II. No caso em exame, publicado o Decreto Presidencial em 18/06/2010, que declarou o imóvel descrito nos autos, como de interesse social para fins de desapropriação, teria a Administração o prazo decadencial de dois anos para promover o feito expropriatório, sendo certo que, neste caso específico, intentada a presente demanda em 22/10/2012, o prazo decadencial já teria, efetivamente, sido ultrapassado, pelo que não merece qualquer reparo o julgado monocrático. **III. "Eventual omissão do administrador não enseja a extinção da unidade de conservação, mas somente a caducidade da declaração de interesse social para fins expropriatórios dos imóveis que ainda se acham titulados em favor de particulares."** (AC 0008348-40.2013.4.01.3701 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 p.664 de 11/02/2016). **Renovada a declaração de que o imóvel seria de interesse social, para fins de desapropriação, poderá o Poder Público valer-se da respectiva ação expropriatória, logicamente, dentro do prazo legal.** IV. Apelação desprovida.(AC 0007193-36.2012.4.01.3701 / MA, Rel. JUIZ FEDERAL CARLOS D'AVILA TEIXEIRA (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 de 29/08/2016)

2. Tribunal Regional da 4ª Região.

DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARTICULARES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. EFEITOS DO ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1- O Parque Nacional da Ilha Grande foi criado por decreto executivo, estando de conformidade com o artigo 225 da Constituição, com o artigo 5º da Lei 4.771/65 (vigente à época) e com o artigo 22 da Lei 9.985/00 (legislação superveniente). 2- **Tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225-§ 1º-III da Constituição e artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/00.** 3- **Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação daquele parque nacional (um fazer), mas poderia**

⁷ Cfr. http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/cartilha_de_regularizacao_fundiaria.pdf.

alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). 4- Na criação de unidade de conservação, temos atos ambientais e temos fatos administrativos, regidos por normas distintas e com intenções distintas, que não se confundem, mas se complementam. 5- Na perspectiva do direito ambiental, devemos considerar a criação da unidade de conservação em si, na perspectiva da proteção à natureza e ao meio ambiente, que acontece a partir do ato do Poder Público que preencha os requisitos específicos (decreto ou lei, agora regulado pelo artigo 22 da Lei 9.985/00 e na época regulado pelo artigo 5º da Lei 4.771/65). Nessa perspectiva, **a criação de parque nacional depende apenas da edição do respectivo ato normativo específico, que pode ser decreto ou lei, desde que satisfaça os requisitos formais pertinentes (estudo técnico e consulta pública, conforme artigo 22-§§ 2º e 5º da Lei 9.985/00).** Esse ato de criação da unidade de conservação não se confunde nem depende necessariamente do ato de expropriação que retira áreas particulares dos respectivos proprietários e os afeta definitivamente à finalidade ambiental específica da unidade de proteção da natureza. 6- Já na perspectiva do direito administrativo, temos necessidade de praticar atos administrativos relacionados à implantação efetiva da unidade de conservação e sua consolidação enquanto órgão de gestão administrativa e organização do serviço público respectivo. São as medidas administrativas necessárias para que a unidade de conservação efetivamente saia do "papel" e se concretize na realidade, o que acontece a partir da atuação da administração no sentido de, por exemplo: **(a)** vincular à unidade de conservação as áreas públicas nela incluídas e necessárias para cumprimento de sua função ecológica ou ambiental; **(b)** elaborar e aprovar plano de manejo da área da unidade e do seu entorno ; **(c)** desapropriar e indenizar os particulares e as populações tradicionais atingidas pela implantação da unidade de conservação. Esses atos não dependem apenas da Lei 9.985/00 e do direito ambiental, mas se submetem às regras do direito administrativo, especialmente quanto à expropriação forçada por utilidade pública prevista no DL 3.365/41, inclusive quanto ao prazo de caducidade previsto no seu artigo 10. 7- Portanto, **eventual caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação, mas apenas sobre a respectiva expropriação forçada (desapropriação).** Esse entendimento não deixa desprotegido os particulares atingidos pela criação da unidade de conservação porque lhes fica assegurada a possibilidade de vir a juízo buscar a reparação ou a compensação devidas pela omissão do Poder Público em efetivamente realizar as desapropriações, inclusive mediante ação de desapropriação indireta. 8- Embargos infringentes improvidos. (EINF 50060836120114047000, CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, TRF4 - SEGUNDA SEÇÃO, D.E. 15/04/2014.)

Para a Procuradoria Especializada do ICMBio, a caducidade da declaração de utilidade pública não se estende à criação de unidades de conservação pelos seguintes motivos: (1º) as restrições à fruição da propriedade emanam não da declaração de utilidade pública, mas da legislação ambiental, perdurando no tempo independentemente da caducidade daquela; (2º) a caducidade do decreto expropriatório, no caso de imóveis inseridos em unidades de conservação, afigura-se para o particular não como garantia, como ocorre nas desapropriações em geral, mas como penalidade; (3º) as desapropriações de áreas particulares inseridas em determinadas classes de áreas protegidas fundamentam-se não em um ato administrativo de conveniência e oportunidade, mas em uma imposição legal; (4º) O artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal estabeleceu o princípio da reserva de lei para a alteração ou supressão de uma unidade de conservação; (5º) não existe amparo legal para a extinção tácita de uma unidade de

conservação; (6º) a declaração de utilidade pública é independente e acessória ao escopo do ato de criação da unidade de conservação⁸.

Corroborando esse entendimento, vale lembrar que o Código Florestal permite a doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária, admitindo, portanto, a existência de UC com áreas não desapropriadas ao longo do tempo, independentemente de prazo ou da data do decreto de criação da UC (art. 66, § 5º, III). A análise sistemática da legislação ambiental, a partir do diálogo das fontes, demonstra a não submissão da política ambiental ao prazo de decadência previsto no Decreto de 1941⁹.

A DPU também sustentou que a atuação do ICMBio na área de 130 mil ha seria inconstitucional, ilegal e abusiva, uma vez que não haveria Parque Nacional nessa área. Novamente, verifica-se que esse raciocínio decorre da crença de que o PNSC encontra validade no decreto (ato administrativo) de 1974 e não no seu ato normativo criador, o Decreto de 1972. Levado ao extremo, o raciocínio desenvolvido pela DPU fulmina não apenas o ParNa em espécie, como também todos os demais constituídos no País. No ponto, não deve prevalecer a interpretação jurídica que conduz ao absurdo, consoante antiga regra de hermenêutica.

6. Os PLC nº 147/2010 e nº 148/2010 e o PL 6.905/2010

Os Projetos de Lei da Câmara (PLC) nº 147/2010 e nº 148/2010 tramitam atualmente no Senado, em conjunto, e encontram-se na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aguardando parecer do atual relator, o Sen. Fernando Bezerra (PSB/PE). O PLC 147 cria a APA da Serra da Canastra a partir das áreas excluídas do PNSC, com cerca de 47.516,17 ha, em 9 (nove) áreas distintas, e o PLC 148 altera os limites do PNSC reduzindo-o para 150.168,51 ha.

Após a análise na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), os PLC deverão passar pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise de constitucionalidade, e pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), para análise de mérito ambiental.

Em 2014, o Sen. Rodrigo Rollemberg, relator dos PLC 147 e 148/2010 à época, propôs a rejeição do PLC 147, que criava a Área de Proteção Ambiental (APA) a partir de território do PNSC e o substitutivo ao PLC 148 com modificação do PNSC e criação de Monumento Natural

⁸ Acesso em 20/04/2018: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-02/toda-prova-desapropriacao-unidades-conservacao>

⁹ Acesso em 20/04/2018: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-incaducabilidade-dos-decretos-de-criacao-de-unidades-de-conservacao-da-natureza,46230.html>

(MoNa) - UC de proteção integral - pois considerou que o MoNa permitiria manter o grau máximo de proteção desejado e a existência de propriedades privadas e atividades econômicas tradicionais e de baixo impacto ambiental em seu interior. Nessa proposta, ficaria criado o MoNa dos Vales da Canastra abrangendo, basicamente, o Vão dos Cândidos e o Vale da Babilônia, com cerca de 11.146 ha e 65.586 ha, respectivamente, limites estabelecidos no Anexo II da emenda substitutiva. O PNSC passaria a possuir, aproximadamente, 121.085 ha.

Sob a justificativa do elevado grau de degradação ambiental e da importância econômica da atividade, as jazidas de quartzito localizadas na porção sudeste foram excluídas dos limites das UCs, assim como a jazida de diamantes Kimberlito 8, em virtude da sua localização e do grande potencial econômico. A jazida Kimberlito 1, incrustada da seção Vão dos Cândidos, localiza-se muito próximo à nascente do rio São Francisco e à cachoeira Casca D'Anta, e por essa razão foi mantida no interior do PNSC.

Como visto anteriormente, o PT 719/2016 – SEAP, ao analisar os limites dessa emenda substitutiva, de 2014, esclareceu que houve um acréscimo de 7,9 km² às unidades de conservação, sendo 4,7 km² no PNSC, referentes à área onde se localiza a jazida Kimberlito Canastra 1 e 3,2 km² no MoNa, referentes à união das seções Vão dos Cândidos e São José do Barreiro, com relação à emenda de 2011, também de autoria do Sen. Rollemberg.

O voto do Sen. Rollemberg rejeitou o PLC 147 e aprovou o PLC 148 com as alterações acima mencionadas, apresentadas na emenda substitutiva. É importante ressaltar que nessa emenda substitutiva está prevista (art. 1º, § 1º) a revisão do Plano de Manejo, com a qual os signatários concordam, em parte. Nesse sentido, é consenso entre as Câmaras que assinam a presente Nota Técnica que o Plano de Manejo deverá ser refeito e não apenas revisado, em função dos aspectos levantados pela perícia técnica do MPF. A previsão legal para um novo Plano de Manejo dará a oportunidade para que os requisitos explicitados no PT 02/2015 da 4ª CCR, anteriormente relatado, sejam cumpridos. Nessa ocasião, será necessário contemplar os 130 mil ha que não foram incluídos no primeiro Plano de Manejo.

Por sua vez, o PL 6.905/2010 propõe a criação do MoNa do Rio Samburá, com o objetivo de proteger tal nascente e integrar o Mosaico de UC da Serra da Canastra. Este projeto encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, desde de 21/9/2016, com parecer favorável do Dep. José Carlos Aleluia (DEM-BA), aguardando deliberação. O Parecer destaca a necessidade de proteção da nascente geográfica do Rio São Francisco, localizada na área de 9.356,87 ha a ser transformada no MoNa do Rio Samburá, e que a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) já havia se manifestado

pela aprovação do PL.

7. Do direito de participação e consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT

A Convenção 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, possui natureza de ato normativo supralegal, tendo em vista tratar-se de tratado internacional de Direitos Humanos¹⁰. O diploma preconiza que a **adoção de medidas legislativas ou administrativas** suscetíveis de afetar diretamente comunidades indígenas ou povos tribais **depende de prévia, livre e informada consulta**, para que possam exercer o direito de escolha das suas próprias prioridades, no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, determinando que os governos adotem medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitem, nos termos dos artigos 6º e 7º da mencionada Convenção, **o que significa que eventual descumprimento das suas determinações pode gerar a responsabilização internacional do Estado Brasileiro**.

Acerca da amplitude da aplicabilidade da norma, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais) editou enunciado consolidando o entendimento no sentido de que **“as comunidade tradicionais estão inseridas no conceito de povo tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho”**.

Registre-se ainda que, pelo aspecto objetivo, a consulta deve ser realizada em procedimento dialógico e culturalmente situado, de modo que não se restringe a um único ato, mas deve ser observada toda vez que se apresente nova proposta que interfira de forma relevante no panorama apresentado. Nesse sentido, são os enunciados nº 29 e 32 da 6ª CCR¹¹.

8. Reuniões Intercamerais

Em 2015, as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF das temáticas de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, 4ª e 6ª CCR, realizaram o Seminário *Convergências entre as Garantias de Direitos Fundamentais e a*

¹⁰ Cfr. STF, Recurso Extraordinário nº. 466.343/SP

¹¹ **ENUNCIADO nº 29:** A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. **A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.**

ENUNCIADO nº 32: Depende de consulta, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT, a expedição de alvará de pesquisa e títulos de lavra minerários sobre áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais, **independentemente de titulação, sob pena de nulidade.**

Conservação Ambiental com o intuito de debater e propor diretrizes de atuação para o MPF, tendo o encontro resultado na *Carta de Belo Horizonte*, da qual são extraídas as orientações transcritas abaixo, relacionadas ao presente caso:

- Nos casos de unidades de conservação já criadas, que não levaram em conta por ocasião da respectiva criação a presença de populações tradicionais, há que se buscar a compatibilização entre a permanência das populações tradicionais e a proteção ambiental.
- Para a efetiva garantia dos direitos das comunidades tradicionais em unidades de conservação, é imprescindível a realização da consulta prévia, livre e informada para elaboração e revisão do plano de manejo, bem como o estabelecimento de diálogo permanente entre as comunidades tradicionais e os gestores da UC, buscando-se a simetria entre as partes.
- Nos casos em que o plano de manejo houver sido elaborado sem consulta às comunidades tradicionais, este deverá necessariamente ser revisto, para garantia da participação informada dessas populações.
- É necessária a realização de estudos antropológicos e etnoambientais nos casos de identificação de povos e comunidades tradicionais habitantes em unidades de conservação, envolvendo profissionais de diversas áreas do conhecimento, de forma a possibilitar, entre outros, a caracterização do modo de vida tradicional das comunidades, a identificação de saberes que promovam, a conservação ambiental e a compatibilidade das atividades desenvolvida com a adequada proteção à preservação ambiental.
- As atividades indispensáveis à subsistência e reprodução do modo de vida tradicional são *a priori* lícitas, devendo ser garantida a respectiva compatibilidade com a proteção ambiental e os objetivos da unidade de conservação.

Em fevereiro de 2018, membros e secretários executivos das 4ª e 6ª CCR reuniram-se com o objetivo de debater a questão do PNSC, tendo resultado dos debates a sugestão de elaboração da presente Nota Técnica, ficando claro, na ocasião, que as Câmaras Temáticas do Ministério Público Federal compartilham posicionamento absolutamente contrário a qualquer possibilidade de autorização de exploração de minérios em terras indígenas e unidades de conservação e de redefinição destas áreas para permitir livremente tal atividade econômica, reduzindo ou suprimindo a proteção legal atual, em violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

9. Conclusões

Diante de todo o exposto e à luz das diretrizes de atuação do Ministério Público Federal propostas por ocasião do Seminário intercameral *Convergências entre as Garantias de Direitos Fundamentais e a Conservação Ambiental*, que resultou na *Carta de Belo Horizonte*, em 2015, assim como em virtude das reuniões ocorridas especificamente para tratar do caso do PNSC, os

signatários, integrantes das 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, consideram que:

- a maior visibilidade da comunidade tradicional canastrense é essencial para o resgate de usos e costumes que compõem o acervo imaterial do patrimônio cultural nacional;
- A consulta livre, prévia e informada da Convenção nº 169 da OIT se aplica às comunidades tradicionais residentes na região para os atos suscetíveis de impactá-las.
- os governos devem conceber e executar medidas em cooperação com as comunidades tradicionais envolvidas, para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios por elas habitados, nos termos dos artigos 6º e 7º da Convenção 169 da OIT
- o atual Plano de Manejo do PNSC é insuficiente para a proteção plural do meio ambiente e da diversidade cultural, valores constitucionalmente tutelados, como demonstrado no PT 2/2015 – 4ª CCR;
- deve ser refeito o Plano de Manejo, com **a participação efetiva da comunidade tradicional** residente, a ela assegurando-se as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais¹²
- não se deve aprovar qualquer medida legislativa que tenha como objetivo a redefinição da área do PNSC prevista no Decreto 70.355/1972 para fins de permitir a exploração de minérios em terras indígenas e unidade de conservação, reduzindo ou suprimindo a proteção legal atual;
- em razão do princípio da proibição do retrocesso ambiental: 1) há que reconhecer que há evidente intenção constitucional de vedar o processo de redução do nível de proteção ambiental de uma unidade de conservação e de dificultar a sua recategorização ou nova delimitação, sendo certo que as iniciativas legislativas nesse sentido constituem-se medidas violadoras do princípio; 2) também é violadora de tal princípio a alteração legislativa que busca excluir de área submetida ao grau máximo de proteção ambiental polígonos territoriais com potencial de extração de minerais, uma vez que o direito difuso, titularizado pela sociedade, não pode se subordinar ao meramente econômico, exercitado por particulares¹³; 3) sob quaisquer categorias de unidades de conservação resultantes de recategorização ou áreas que se pretendam excluídas do polígono de proteção, são proibidas as atividades de pesquisa e lavra dentro dos atuais limites do Parque, ou seja, nos 200 mil ha cujos marcos estão fixados pelo decreto 70.355, de 1972;

¹² Artigo 28, §único, da Lei 9985/2000

¹³ v. p. 10 desta NT.

- não se pode falar em extinção de UC criada por lei ou decreto, ou em redução de seus limites, ainda que o prazo de 5 anos previsto no Decreto 3.365/41 tenha expirado, uma vez que qualquer alteração de UC só pode ocorrer por lei e, nunca, pela omissão administrativa;

- a tese da caducidade de atos administrativos e, de arrasto a esta, da inaplicabilidade de leis criadoras de unidades de conservação, subordina o ato legislativo à omissão do administrador e, caso prevaleça, poderá causar uma grave situação de instabilidade em todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com efeitos sistêmicos imprevisíveis;

- nas zonas de amortecimento, a expedição de qualquer ato de autorização de pesquisa e título de lavra deverá ser objeto de consulta prévia, em alcançando território tradicional;

- não há impedimento legal à constituição de conselhos nas Ucs de proteção integral ou uso sustentável cujas áreas geográficas se sobreponham a territórios tradicionais, uma vez que a existência da comunidade tradicional remete à aplicação da Convenção 169, da OIT, em harmonia com as normas de proteção ambiental.

Em sendo assim, concluem:

1. pela não alteração legislativa dos limites do Parque da Canastra previstos no Decreto 70.355/1972, de 200 mil ha, para fins de permitir a exploração de minérios na área, reduzindo ou suprimindo a proteção legal atual; e pela proibição, em qualquer hipótese, de atividade minerária no interior de área que atualmente compõe o PNSC (a demarcada no decreto n.70.355/72) ou que, em acréscimo à área atual protegida, venha a integrar unidade de conservação, incluídas as zonas de amortecimento, em decorrência da prevalência dos interesses difusos, de cunho ambiental, sobre os predominantemente econômicos e particulares e ante a vedação ao retrocesso ambiental;

2. pelo cancelamento, por parte do DNPM, de todas as autorizações/permissoes/concessões de pesquisa e lavra minerária relativas à atual área integral (consolidada e não consolidada) do PNSC;

3. pela total improcedência da Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União perante a Justiça Federal de Lavras/MG.

4. pela rejeição da tese de caducidade dos decretos de criação do PNSC, por não ser aplicável o prazo de 5 anos estabelecido pelo Decreto 3.365/41 para as desapropriações em casos de unidades de conservação;

5. pela conciliação da proteção ambiental aos usos e costumes sustentáveis, através de um novo

Plano de Manejo para o PNSC – tomado em sua área original e plena – elaborado com participação das comunidades tradicionais locais, assim identificadas a partir do mapeamento a ser efetivado pela perícia etnográfica supracitada, em especial quanto à extensão e limites dos territórios tradicionais e quanto aos usos e costumes dos Povos da Canastra, como forma de densificação do princípio participativo e democrático;

6. em razão das especificidades históricas do processo de criação do Parque, pela manutenção das populações tradicionais, assim identificadas a partir da perícia etnográfica (laudo antropológico).

7. pela efetiva implementação do Parque pelo ICMBIO com a retirada, com o pagamento de indenização nos termos da legislação vigente, dos ocupantes não identificados, pela perícia etnográfica, como população tradicional.

Brasília, 23 de Brasília de 2018.

Nívio de Freitas Silva Filho
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 4ª CCR

Luciano Mariz Maia
Vice-Procurador-Geral da República
Coordenador da 6ª CCR

Mario José Gisi
Subprocurador-Geral da República
Membro da 4ª CCR

Antônio Carlos Alpino Bigonha
Subprocurador-Geral da República
Membro da 6ª CCR

Sandra Veronica Cureau
Subprocuradora-Geral da República
Membro da 4ª CCR

Rogério de Paiva Navarro
Subprocurador-Geral da República
Membro da 6ª CCR

Daniel César Azeredo Avelino
Procurador da República
Secretário Executivo - 4ª CCR

Gustavo Kenner Alcântara
Procurador da República
Secretário Executivo – 6ª CCR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00206273/2018 NOTA TÉCNICA nº 1-2018**

Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **23/04/2018 15:35:21**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **23/04/2018 18:41:02**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **GUSTAVO KENNER ALCANTARA**

Data e Hora: **23/04/2018 16:31:49**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ROGERIO DE PAIVA NAVARRO**

Data e Hora: **25/04/2018 18:34:36**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **27/04/2018 10:08:19**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUCIANO MARIZ MAIA**

Data e Hora: **02/05/2018 20:10:19**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **SANDRA VERONICA CUREAU**

Data e Hora: **02/05/2018 15:07:20**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **MARIO JOSE GISI**

Data e Hora: **15/05/2018 16:32:25**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 592219B9.79825E7B.E6FA4F81.C1A3CE06