

ADVOCACIA PÚBLICA E BOA GOVERNANÇA: TUTELA DE DIREITOS INDÍGENAS E DO MEIO AMBIENTE PARA UM FUTURO MAIS INCLUSIVO

“Autonomia, cidadania e democracia são pressupostos do Estado de direito democrático-constitucional.”¹

RESUMO: A tese (re)afirma o contributo indissociável da Advocacia Pública com a boa governança pública e um futuro mais inclusivo por meio da manifestação jurídica prévia a compromisso entre Administração Pública e comunidade indígena, respeitada sua autonomia sociocultural, garantindo a posse sobre terras tradicionalmente ocupadas em Parque Estadual (dupla afetação territorial): integridade do patrimônio indígena e conservação ambiental mediante solução concertada.

PALAVRAS-CHAVE: Advocacia Pública. Boa governança. Direitos indígenas. Conservação ambiental. Futuro mais inclusivo.

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Governança e eficácia dos direitos humanos e fundamentais. III. Produções técnicas: Tutela de direitos indígenas e do meio ambiente: processualidade, consensualidade, coerência e segurança jurídica. III.1. Parecer AGE nº 16.702/2024. III.2. Parecer AGE nº 16.706/2024. IV. Algumas reflexões e diretrizes conformadoras da tese. V. Proposições conclusivas.

¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2007, p. 97.

I. INTRODUÇÃO

O tema “governança” no âmbito da Administração Pública tem sido objeto de muitos estudos e artigos científicos.² Trata-se de um conceito fluido, cuja utilização varia conforme o objetivo, mas há algumas características comumente referidas ao termo.

Para os fins almejados de sua aplicação à Administração Pública, o termo governança como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade³ está indiscutivelmente entrelaçado à ideia de integridade, no sentido de estabelecer políticas públicas voltadas a direcionar condutas, valores, princípios e normas na construção de ambientes cada vez mais transparentes, éticos e íntegros.⁴

A inserção da Advocacia Pública nos propósitos de boa governança no desempenho de suas atribuições institucionais é o objeto da tese ora exposta, a partir de produções técnicas ilustrativas, cuja análise é sobre o potencial de repercussões positivas para a boa governança na Administração Pública de que se reveste a atuação do órgão de consultoria e assessoramento jurídicos.

Sob esse prisma, o controle de juridicidade próprio ao assessoramento jurídico acaba por abranger as práticas de governança mesmas, seja no âmbito da contratualização, da negociação e controle de limites de acordos administrativos (Lei 13.140/2015), das arbitragens (Lei 13.129/2015), dos acordos de cooperação em parcerias com organizações da sociedade civil (Lei nº 13.204/2015), da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb, para ficar nestes exemplos, que, vê-se, podem contribuir com o aprofundamento da dimensão substantiva da processualidade administrativa.

Interpretações jurídicas para soluções construtivas e participadas de questões complexas põem em relevo a contribuição da Advocacia Pública para com a boa governança pública, notadamente pós

² Partimos da percepção de, entre outros: CHEVALLIER, 2005; MEDAUAR, 2017, pp. 359 e seguintes.

³ BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Atos/2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm> Acesso em 20 maio 2025.

⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Integridade pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica>>. Acesso em: 4 junho 2025. Decreto Estadual nº 48.419, de 16/05/2022. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48419/2022/>>. Acesso em 30 maio 2025. Resolução AGE nº 269, de 13 de maio de 2025 – Programa de Integridade, tendo como um dos eixos a governança, gestão de riscos e controles, alinhado com o artigo 4º do Decreto Estadual nº 48.419/2022. Conferir: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/resolucao-269-de-13-05-2025/>>. Acesso em 20 maio 2025.

expansividade do regime jurídico de consensualidade do art. 26 da Lindb⁵, com toda a conjuntura daí decorrente, da processualidade/participação democrática, das relações intra e interinstitucionais, da atenção à coerência-isonomia⁶, tudo a atrair o ideário de governança e integridade, aplicadas, com suas conformações: transparência; orientação pelo consenso e igualdade-inclusão; eficiência; responsabilidade-controle, enfim, boa Administração Pública com respeito à Constituição.

É seguro afirmar que a Lindb, ao determinar a prévia análise do órgão jurídico de opções administrativas por soluções consensuais instrumentalizadas por compromissos, bem como ao prever as respostas a consultas como forma de aumento da segurança jurídica, nos arts. 26 e 30, respectivamente, reafirma e robustece a posição de centralidade das funções constitucionais da Advocacia Pública na construção de um futuro mais inclusivo.

As produções técnicas veiculadas nos Pareceres da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, nºs 16.702 e 16.706, ambos de 2024, ao nosso ver, conferem suporte à tese ora exposta. Demonstram a construção jurídica encaminhadora do respeito à participação democrática, aos direitos fundamentais dos povos indígenas, com igual deferência à proteção e conservação ambientais, adotando-se entendimento jurídico concretizador do texto constitucional.

II. GOVERNANÇA E EFICÁCIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

A chamada ao debate pela temática do 51º Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do Distrito Federal é muito relevante e estimula a(o) Advogada(o) Pública(o) ao constante repensar suas atribuições constitucionais, pois se trata de uma construção cotidiana e permanente a de garantir a eficácia de princípios fundantes e fundamentais estabelecidos na Constituição da República.

⁵ Para afirmar a evolução da consensualidade e o assentamento do caráter geral e subsidiário do termo de compromisso na Lindb: FERRAZ; FORNI, 2025, 133-167.

⁶ A respeito do robustecimento das funções da Advocacia Pública, da formação dos precedentes administrativos e da exigência de coerência e integridade em sua formação e estabilidade: COSTA; NOGUEIRA, 2020, 417-434.

Tratar de um futuro mais inclusivo envolve a eficácia dos direitos humanos e fundamentais, que depende da compreensão do ser humano, de suas condições de vida e de participação em posição de centralidade.⁷

Nessa ordem, governança e integridade e melhores resultados nas políticas governamentais são questões contemporâneas presentes em análises de renomados administrativistas.⁸

O princípio da condução responsável da *res publica*, para Gomes Canotilho⁹, deve partir dos postulados da democracia e da governança, compreendendo, entre outros aspectos, avaliação permanente do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; centralidade no princípio de desenvolvimento sustentável e equitativo que impõe uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros (boa governação).

No âmbito da União Europeia, o Livro Branco¹⁰ indica cinco princípios de boa governança:

“abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência¹¹. Cada princípio é importante para o estabelecimento de uma governança mais democrática. Eles sustentam a democracia e o Estado de direito nos Estados-Membros, mas se aplicam a todos os níveis de governo: global, europeu, nacional, regional e local”.

Autores destacam a adoção do termo governança, em uma visão bem generalizada, no sentido de mudança conceitual e ideológica do conteúdo e do modo de exercício da função administrativa pelo Estado; do estilo de decisão e ação, que passa a se ancorar sobre a cooperação e a procura de aceitação;

⁷ Nesse sentido, tratamos do desafio e da responsabilidade desde a formação no curso de Direito, “de contribuir para o desenvolvimento e a eficácia dos direitos humanos e fundamentais, em sua dimensão internacional e de posituação na ordem jurídica interna...”(...) Por outro lado, quando se fala em inclusão como um objetivo de futuro, é preciso ter-se em conta o ideal de cidadania - um dos fundamentos da República Federativa do Brasil - por meio do diálogo esclarecido, umbilicalmente conectado ao ideal democrático, predisposto a produzir a diferença. Conferir: NOGUEIRA, 2021, 71-93. Por outro lado, sobre o paradoxo supremacia do interesse público *versus* centralidade da pessoa humana, ver DI PIETRO, 2022, p. 83.

⁸ MEDAUAR, 2017, p. 359. Jacques Chevallier analisa o tema “governança” na perspectiva relacional ao direito para concluir que: “Portanto, e contrariamente às aparências, a governança não é estranha ao mundo do direito: não somente ela tende irresistivelmente a se juridicizar, por intermédio da procedimentalização e da contratualização, mas ainda ela influi sobre a concepção do direito, favorecendo a promoção de um direito negociado e maleável, nas antípodas do direito de comando tradicional. No entanto, o ‘direito de governança’ não deve ser concebido como um modelo jurídico alternativo: a governança ocorre nos moldes do direito vigente — do qual ela modifica somente as condições de elaboração e o alcance normativo — e se apóia sobre a racionalidade jurídica clássica. Sob essas reservas e com esses limites, o conceito de governança se presta a esclarecer algumas das transformações do direito nas sociedades contemporâneas.” CHEVALLIER, 2005, p. 205.

⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes, “Brançosos” e Interconstitucionalidade, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 328 ss.

¹⁰ Disponível em: < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10>. Acesso em: 25 maio 2025.

¹¹ “O Estado Pós-moderno, fortemente marcado pela complexidade, pluralidade e incerteza, acarreta para o gestor público o desafio de reduzir a insegurança jurídica e dispensar tratamento isonômico aos administrados. A efetividade do princípio da segurança jurídica e da garantia de coerência estatal depende da melhoria da gestão pública, **mas, também, da organização e da autonomia da advocacia pública.**” OLIVEIRA, 2019, p. 382.(Negritos nossos).

e da forma de encaminhamentos por meio de processos policêntricos e negociados, privilegiando fórmulas flexíveis de cooperação, visando a associar os diferentes atores sociais à tomada de decisão.¹²

A ideia de governança é, portanto, dirigida a assegurar o direito fundamental à boa Administração Pública, consagrada, pelo professor Juarez Freitas¹³, no “estado da discricionariedade legítima”, como:

“direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.”

Sob a perspectiva objetiva, a professora Vanice Valle¹⁴ afirma que a governança traduz uma forma de condução das escolhas públicas que envolve a abertura democrática à sociedade organizada por seus múltiplos setores e interesses, buscando a superação dos problemas inerentes ao pluralismo, à indeterminação do conceito de interesse público¹⁵, e tantos outros temas. Conclui que governança deve ser pensada como processo.

Portanto, não obstante a ausência de uma delimitação muito clara do termo, pode-se afirmar que governança pública consiste, em última análise, na busca da finalidade essencial da Administração Pública, que é o agir comprometido com o interesse público a partir do texto da Constituição da República, o que inclui a relevante missão institucional da(o) Advogada(o) Pública(o) de compatibilizar as políticas públicas às molduras do ordenamento jurídico.¹⁶ Até porque o “interesse público cuja efetivação vem a ser encampada pela Administração Pública reside no Direito Positivo”(…) “Assim,

¹² MEDAUAR, 2017, p. 360.

¹³ FREITAS, 2009, p. 29. Exame sob o prisma subjetivo. Aprofunda sindicabilidade, responsabilidade, **valorização do vínculo institucional e defesa das carreiras de Estado**. (Destacamos).

¹⁴ VALLE, 2010 (Tese).

¹⁵ O professor Márcio CAMMAROSANO, em perspicaz estudo a par de desafios jurídicos em tempos da COVID-19, delimita as bases do conceito de direito sobre as quais funda seu exame para expor sua compreensão sobre interesse público e bem comum, expressões, ainda que vagas, imprecisas, dotadas de baixo grau de densidade jurídico-prescritiva, mas constantes do texto constitucional e em leis, para concluir: “Nessa ordem de raciocínio, [- e o autor diz da consequência na interpretação dos textos jurídicos que se valem dessas palavras, seja na qualificação da incidência, em concreto, ou sobre a ideologia de quem realiza a interpretação jurídica -] o interesse público, por excelência, consiste, antes de tudo, no respeito ao ordenamento jurídico em vigor que, em si mesmo, é um bem rigorosamente comum porque indispensável à vida em sociedade, e ao qual todos estão submetidos. Nesse sentido o que atende ao interesse público tem prioridade, prevalência, superioridade, enfim, em face de meros interesses privados com aquele, porventura, conflitantes.” CAMMAROSANO, 2020, 121-130p, p. 128.

¹⁶ BINENBOJM, 2011, p. 219. Nesses meandros, sobressaem questões relativas aos paradigmas do direito administrativo que colocam em causa limitações à função da Advocacia Pública, razão de se abrir esse parêntese acerca da noção de interesse público a ser perscrutado em análises de juridicidade.

interesse público está no ordenamento, e é de interesse público que este mesmo ordenamento seja estritamente seguido pelo Poder Público.”¹⁷

O que confirma a relação entre governança e direito, sendo necessário algum grau de juridicização da governança, visto que a vinculatividade à decisão é necessária para garantir sua efetividade, o que exige um ambiente institucional para que a governança se desenvolva e se traduza em termos jurídicos para se chegar à inserção do resultado pretendido pela Administração Pública.¹⁸

Com efeito, a interpretação a cargo da(o) Advogada(o) Pública(o), que tem um caráter construtivo, mormente sob os influxos da força expansiva dos direitos humanos,¹⁹ é parte desse ideário de governança e integridade.

Feitas essas breves aproximações do que se pretende discutir com a tese, tangenciados aspectos relacionais entre governança e controle de juridicidade pelo órgão de assessoramento jurídico e a potencialidade de contribuições para com um futuro mais inclusivo, não sem considerar as limitações dessa atuação²⁰, passa-se à explanação sobre as produções técnicas - pareceres emitidos em respostas a consultas.

III. PRODUÇÕES TÉCNICAS: TUTELA DE DIREITOS INDÍGENAS E DO MEIO AMBIENTE: PROCESSUALIDADE, CONSENSUALIDADE, COERÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA.

As produções técnicas que compõem a presente tese aderem plenamente à temática do Congresso, pois ilustram a colaboração da Advocacia Pública de Minas Gerais para solução de situações complexas, com incidência de variáveis prejudiciais que estavam a impor a adoção de estratégias para proteção aos direitos fundamentais envolvidos.

Pretende-se demonstrar, com a abrangência da análise jurídica prévia à elaboração de um Termo de Compromisso – TC, concomitante a outro TC e referente a outras questões jurídicas implicadas, que

¹⁷ GABARDO, E.; REZENDE, 2017, p. 309 e 310.

¹⁸ Conforme visão de Vanice Valle, tese citada.

¹⁹ Sobre a interpretação conforme os direitos humanos ante sua força expansiva: RAMOS, 2019, p. 109 e seguintes.

²⁰ Limites à análise jurídica. Mais à frente, breves anotações envolvendo interpretação jurídica, discricionariedade, autovinculação e precedentes.

o exercício das atribuições constitucionais da Advocacia Pública configura parte indissociável de uma boa governança pública, pautada em princípios informadores do interesse público, da eficiência e da efetividade das soluções de demandas administrativas por meio de instrumentos consensuais, com transparência e sujeitos a controle, engendrando um futuro mais inclusivo, sustentável e democrático.

III.1. Parecer nº 16.702/2024²¹

“Quem aposta no conflito não defende o interesse público, tampouco busca proteger o direito dos indígenas, pois o impasse ocasiona a não demarcação de boa parte dos territórios dos indígenas, assim como acirra as lutas no campo”.²²

A consulta objeto desse parecer apresenta minuta de primeiro termo de compromisso a ser firmado em Minas Gerais e que norteará gestões de outros conflitos que “envolvem sobreposições de territórios de povos originários, comunidades tradicionais e unidades de conservação de proteção integral estaduais, em busca de soluções conciliatórias.”

O caso específico é de dupla afetação de uma mesma área: posse da comunidade indígena Aldeia Pataxó Mirueira sobre área inserta em unidade de conservação de proteção integral, o Parque Estadual Serra da Candonga (PESC), com outras questões intrincadas.

As premissas da análise jurídica prévia à celebração do TC foram, em síntese: construção dialógica das definições, obrigações e permissões objeto do TC, envolvendo, de um lado, ocupação e uso de área pela Aldeia Mirueira no PESC e, de outro, o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fixando-se balizas mediadoras para convivência dos direitos sob proteção²³.

A autocomposição confere segurança jurídica à relação entre o povo Pataxó da Aldeia Mirueira e o Instituto Estadual de Florestas - IEF – entidade fiscalizadora até decisão do STF sobre a

²¹ MINAS GERAIS (Estado). Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Pareceres. Parecer Jurídico nº 16.702/2024. Disponível em: < <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-702/>>. Acesso em: 28 maio 2025.

²² Fala do Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-retoma-audiencia-de-conciliacao-sobre-lei-do-marco-temporal/>>>. Acesso em 13 jun. 2025.

²³ Anote-se que o Parecer AGE nº 16.706/2024 aprofunda esse aspecto, compreendendo que as terras indígenas são uma espécie de unidade de conservação *lato sensu*, tendo em vista a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI - Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012.

constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 14.701/2023 (questionados perante o STF: ADIs 7582, 7583 e 7586. Ver também ADC 87 e ADO 86).²⁴

São as seguintes, em síntese, as questões submetidas à análise jurídica no Parecer/ AGE e consideradas aqui:

- a) Termo de compromisso - sobreposição de território de povo indígena em unidade de conservação de proteção integral – parque estadual – (domínio público e regularização fundiária) – dupla afetação territorial. Consensualidade.

Previsão na Lei 14.701/2021:

Art. 23. O usufruto dos indígenas em terras indígenas superpostas a unidades de conservação fica sob a responsabilidade do órgão federal gestor das áreas protegidas, observada a compatibilidade do respectivo regime de proteção. [\(Promulgação partes vetadas\)](#)

§ 1º O órgão federal gestor responderá pela administração das áreas das unidades de conservação superpostas a terras indígenas, com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, considerados os seus usos, tradições e costumes, e poderá, para tanto, contar com a consultoria do órgão indigenista federal competente.

§ 2º O trânsito de visitantes e pesquisadores não indígenas deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação, nos horários e condições estipulados pelo órgão federal gestor.

- b) Matéria de fundo: posição do STF em sede de repercussão geral no RE 1017365 e previsões da superveniente Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, com constitucionalidade questionada perante o STF. Audiências públicas. No texto proposto – que altera a Lei de 2023 – consta:

²⁴ O STF realizou audiências de conciliação a respeito. A última aconteceu em 23 de junho, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) alcançou um acordo para uma proposta de alteração da Lei do Marco Temporal (Lei 14.701/23), que trata da demarcação de terras indígenas. O grupo aprovou uma minuta conjunta com diversos pontos consensuais, resultantes da análise da proposta de anteprojeto de lei elaborada pelo ministro Gilmar Mendes. Ata da 23ª Reunião. Termo de audiência disponível na ADC 87 : <
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6824155>>. Acesso em: 26 jun. 2025. A AGU apresentou, na ADC 87, um plano de transição para dar concretude ao item VI do Tema de Repercussão Geral nº 1.031, segundo o qual “VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento.” A proposição é de estabelecer um regime transitório por meio de núcleos de mediação e conciliação “voltados à resolução consensual de litígios fundiários, garantindo segurança jurídica às partes, respeito aos direitos originários dos povos indígenas e tratamento equitativo aos ocupantes de boa-fé”. Um fundamento-base do plano é a abertura do texto constitucional na defesa da “legitimidade constitucional do Plano Transitório como solução destinada a harmonizar: (i) a supremacia dos direitos originários dos povos indígenas, (ii) a justa compensação dos ocupantes de boa-fé e (iii) a pacificação social. 12. Inspirado por essa hermenêutica pluralista, o Plano privilegia mecanismos dialógicos e escalonados, viabilizando a construção de consensos progressivos entre os múltiplos intérpretes constitucionais – Tribunal, União, Funai, entes federados, comunidades indígenas e particulares – sem prejuízo à segurança jurídica ou à efetividade dos direitos fundamentais.” Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6824155> Acesso em: 27 jun. 2025.

Art. 23. A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas.

§ 1º. Em caso de sobreposição de unidade de conservação e de terra indígena, será adotado regime de gestão compartilhada entre a comunidade indígena e o órgão ambiental gestor da unidade de conservação." (NR)

- d) Participação democrática: sobre a participação de todos os envolvidos. Indígenas representados conforme sua própria escolha.
- e) Relações interinstitucionais: Estado de Minas, Instituto Estadual de Florestas; Funai – Fundação Nacional do Índio; MPF.
- f) Participação cidadã/autonomia²⁵ sociocultural da Aldeia Mirueira.
- g) Responsabilidade pela proteção ambiental no âmbito do TC (Gestão compartilhada).

III.2. Parecer nº 16.706/2024²⁶

Consulta envolvendo cumprimento de compensação ambiental mediante doação de área dentro de unidade de conservação, cuja extensão a ser regularizada dentro do Parque Estadual de Sete Salões – PESS beneficiário da medida compensatória é integralmente sobreposta ao **objeto de demarcação** de terras indígenas do povo Krenak – em andamento.

A análise jurídica: as respostas às dúvidas apresentadas na consulta exigiram a fixação das seguintes diretrizes jurídicas:

1. O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental é um instrumento jurídico apto a formalizar obrigações inerentes ao cumprimento do dever legal de compensar. Procedimentaliza

²⁵ Autonomia envolve capacidade de agir nos espaços públicos e privados, cuja manifestação afirma seu espaço de participação nos “processos de formação de opinião e vontade”. HABERMAS, 2003. HABERMAS, 1995. A conquista da autonomia equivale à conquista da própria cidadania, uma vez que passa pelo desenvolvimento da emancipação intelectual e da liberdade de expressão. A propósito, a visão de BINENBOJM, 2006, p. 56: Assim, na perspectiva habermasiana, os direitos fundamentais do homem não são produto de uma revelação transcendente (como na doutrina jusnaturalista), nem de princípios morais racionalmente endossados pelos cidadãos (como propõe, **Kantianamente**, Rawls e Dworkin), mas consequência da decisão recíproca de cidadãos livres e iguais de legitimamente regular suas vidas por intermédio do direito positivo. O papel de tais direitos básicos é o de assegurar a autonomia pública e privada dos cidadãos para que estes possam deliberar num ambiente de liberdade e igualdade, no qual a única forma de coerção seja a do melhor argumento. O direito legítimo será aquele em que os cidadãos participam não apenas como destinatários, mas também como autolegisladores.

²⁶ MINAS GERAIS (Estado). Advocacia-Geral do Estado. Pareceres. Parecer Jurídico nº 16.706, de 12 de setembro de 2024. Disponível em: < <https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-706/> > Acesso em: 30 maio 2025.

a atuação administrativa na execução das obrigações referentes à compensação ambiental em suas várias hipóteses legais.

2. É possível a revisão da decisão do órgão colegiado estadual quanto à destinação da compensação ambiental, encontrando-se tal decisão na esfera da discricionariedade administrativa, pois há mais de uma hipótese legal a permitir escolha da autoridade competente, de qual a providência será adotada, respeitadas as prioridades legalmente estabelecidas nesse quadro e as consequências práticas e jurídico-administrativas, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb.

3. O Supremo Tribunal Federal admite a dupla afetação da área do Parque Estadual – de domínio público.

4. A competência constitucional para a regularização fundiária de terras indígenas é da União.

5. A regularização fundiária de unidades de conservação de domínio público pode ser feita pela União ou pelo Estado, seja unidade de conservação de proteção integral federal ou estadual, com fundamento nos arts. 23 e 225 da Constituição Federal.

6. No caso, diante das circunstâncias concretas, do momento procedimental de destinação de medidas compensatórias; de acordo com as opções político-administrativas e técnico-financeiras de realização de regularizações fundiárias, observadas as prioridades legais, há discricionariedade na opção administrativa, havendo argumentos jurídicos em apoio a qualquer uma: de manter, ou não, a destinação das compensações ambientais para o PESS. Em se optando por manter a destinação, já aquiesce o Estado com a futura conjunção com a União, em sua liderança institucional no plano da demarcação, para concertações administrativas, notadamente em relação ao modelo de ocupação a ser definido.

7. Em síntese, qualquer que seja a decisão administrativa, ressalta-se a importância de considerar condições técnico-financeiras e administrativas do Poder Executivo Estadual em correlação com as compensações ambientais, que admitem, como uma das formas, a doação de área dentro de unidade de conservação de domínio público para fins de regularização fundiária, em face do conhecido quadro fático de necessidade de regularização fundiária de áreas dentro de unidades de conservação de domínio público, formalmente criadas no e pelo Estado de Minas Gerais.

IV. ALGUMAS REFLEXÕES E DIRETRIZES CONFORMADORAS DA TESE:

A tese defendida diz respeito à contribuição da Advocacia Pública para com a boa governança por meio do desempenho de suas atribuições institucionais, especialmente a de consultoria e assessoramento jurídicos. É ilustrada com manifestações jurídicas que reconhecem direitos fundamentais de povos indígenas, de um lado, e à proteção ambiental, de outro, além de outros direitos emaranhados, estando em questão temas como consensualidade, participação (autonomia), respeito à processualidade, coerência (confiança, isonomia) e segurança jurídica.

Sobre a consensualidade pode parecer conteúdo já bem explorado. Mas há muito o que ser estudado e a evoluir. O dilema é a efetiva utilização dos meios consensuais em face da dogmática jurídica administrativa, envolvendo, por exemplo, o debate a respeito da supremacia do interesse público sobre os interesses privados e aspectos da discricionariedade administrativa.²⁷ Ou seja, questões de paradigmas que colocam em causa limitações à função da Advocacia Pública.

A minha premissa é de que existe uma relação de imbricação lógica indissociável entre a Advocacia Pública e o Estado Democrático de Direito. Parece-me que à Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do direito, e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, parece-me que a inscrição da Advocacia Pública no capítulo das funções essenciais à Justiça não tem um significado restrito ao exercício da função jurisdicional do Estado, mas se liga ao valor justiça e aos valores inerentes ao direito e à democracia.²⁸

O controle interno de juridicidade, atualmente sob as diretrizes da Lindb, alterada pela Lei nº 13.655/2018, pode adquirir uma proporção de relevo ou ser tão fragmentado que inapto a atingir a essência da finalidade dessa função típica de Estado.

²⁷ Em magnífico trabalho, Ricardo Villarim aponta aspectos do caminho a ser percorrido pela Advocacia Pública para avançar na arbitralidade dos conflitos envolvendo a Administração Pública. VILLARIM, 2025, 133-167.

²⁸ BINENBOJM, 2011, p. 223. O renomado Advogado Público destaca que, muito brevemente, “é possível sintetizar três características que fazem da Advocacia Pública uma função de Estado absolutamente única, peculiar e singular. Em primeiro lugar, a possibilidade e a perspectiva de *atuação prévia*. Em segundo lugar, a possibilidade e a perspectiva de *atuação sistêmica*. E, em terceiro lugar, a possibilidade e a perspectiva de *atuação proativa* do Advogado Público.”

A análise jurídica prévia de um compromisso, na forma autorizada pela Lindb, por exemplo, passa pela densificação dos conceitos e de expressões como “interesses gerais”²⁹, bem assim das diretrizes da proporcionalidade, equanimidade, eficiência, a exigir da(o) Advogada(o) Pública(o) o sopesamento da finalidade do ajuste e a consideração aos interesses gerais-constitucionais que visa a proteger ou alcançar. Nesse aspecto, as perspectivas da Advocacia Pública são de exigência de muito preparo dos seus membros e da evolução do entendimento acerca da discricionariedade administrativa para determinar o alcance da análise de juridicidade submetida ao órgão de assessoramento jurídico.

A questão é a escolha, em concreto, pela autoridade competente/gestora pública, de qual seja o interesse público a atingir. Eis o drama da discricionariedade administrativa imbricada nas complexidades de situações concretas.

Vicente Mendonça, sobre discricionariedade e vinculação, diz que a solução para o dilema não é mais uma ou mais outra e, sim, reformular a pergunta:³⁰

“há burocracia e controles excessivos incidindo sobre a atuação do gestor público.”(...)É preciso permitir a inovação – e o erro de boa-fé – na Administração.”(...) muita flexibilidade na contratação pública pode dar ruim.(...) Temos, aqui, os elementos de um dilema: mais discricionariedade pode gerar contratos melhores, mas, também, corrupção; mais vinculação e mais controle pode representar menos espaço imediato à corrupção – e contratos mais caros e piores.”

(...)

E, uma vez sabendo do que estamos falando, a tecnologia pode oferecer algumas soluções (não todas, não de modo perfeito, e dando desconto à marketagem). Mais liberdade para o gestor – mas com prevenção a desvios via análise de dados. Flexibilidade customizada conforme haja obtenção de metas.(...) Não precisamos de mais discricionariedade ou de mais vinculação: precisamos de *tecnologias inteligentes da discricionariedade e da vinculação*.

Seguindo essa linha de raciocínio, Egon Bockmann parte do entendimento de que o direito administrativo não mais habita um mundo de poucas opções, do conhecimento formado por dados coerentes, mas um mundo complexo, dinâmico, contraditório. Daí a dificuldade na escolha das melhores alternativas, das decisões mais apropriadas e eficientes. Nesse mundo instável, de posições dissonantes,

²⁹ Enunciado 9 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA: A expressão “interesse geral” prevista na LINDB significa “interesse público”, conceito que deve ser extraído do ordenamento jurídico. Disponível em: < <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS--DIGITAL.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

³⁰ MENDONÇA. Discricionariedade é sacanagem? Vinculação é ineficiência? – A resposta é pesquisa, tecnologia – e a palavra “mu” [reformule a pergunta]. 2022, p. 99-100.

afirma o autor: “A instabilidade também se dá entre teorias para mundos simples e escolhas num universo de complexidades.”³¹

No ponto, consideramos também de peso a posição do professor Paulo Modesto³² sobre a “autovinculação administrativa”, adotada por ele em sentido estrito para denotar uma importante hipótese de redução da discricionariedade no âmbito dos atos concretos da Administração Pública, respeitando-se um padrão decisório adotado ao longo do tempo (‘determinada forma de agir, decidir ou interpretar disposições jurídicas’ – igualdade, boa fé e segurança jurídica):

A Administração Pública, como regra, portanto, mesmo diante de competência aparentemente discricionária, deve considerar-se *‘autovinculada ao precedente’*, isto é, *predeterminada* na escolha de uma decisão dentre as possíveis no exercício de competência discricionária em razão da *reiterada adoção por ela mesma de um mesmo padrão decisório*.

O Autor defende a autovinculação no campo da discricionariedade administrativa e justifica a conveniência de ser ela admitida especialmente em razão da inflação legislativa (contradições e fragmentariedade) e da insuficiência crescente da densidade normativa, tendo como resultado a litigiosidade e afirma: “Em resumo, por paradoxal que possa parecer, muitas vezes a redução da incerteza, a densificação da imprecisão legal, interessa tanto a Administração quanto aos particulares”.³³

Falando em paradoxo, interessante observar que, se por um lado, devemos estar atentos à ideia de coerência – uma das características da governança – e perpassamos esse aspecto, considerando a pertinência da autovinculação e da formação de precedentes (transformações do direito administrativo) – uniformização de entendimentos, garantindo isonomia e segurança jurídica, diretrizes conformadoras da boa governança para a inclusão³⁴, por outro, vivemos um momento de intenso debate sobre inovação e sobre o “direito administrativo da experimentação”:

³¹ MOREIRA, Egon Bockmann, 2022, p. 101-102. Nesse aspecto, vale novamente estarmos atentos à Lindb, que orienta a aplicação do direito público, arts. 20 e 22, e respectivos enunciados 11 a 13 do IBDA: **Enunciado 11** Na expressão “dificuldades reais” constante do art. 22 da LINDB estão compreendidas carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor. **Enunciado 12** No exercício da atividade de controle, a análise dos obstáculos e dificuldades reais do gestor, nos termos do art. 22 da LINDB, deve ser feita também mediante a utilização de critérios jurídicos, sem interpretações pautadas em mera subjetividade. **Enunciado 13** A competência para dizer qual é a melhor decisão administrativa é do gestor, não do controlador. O ônus argumentativo da ação controladora que imputa irregularidade ou ilegalidade à conduta é do controlador, estabelecendo-se diálogo necessário e completo com as razões aduzidas pelo gestor. (Destaque nossos).

³² MODESTO, 2025, p. 236, 238 e seguintes.

³³ MODESTO, idem, p. 246. Refere-se, ainda, à autovinculação unilateral concreta na doutrina dos atos próprios.

³⁴ Tratar de inclusão no âmbito da atuação da Advocacia Pública conduz nosso pensamento a questões filosóficas que tocam pontos fundamentais e sensíveis das nossas responsabilidades interpretativas, como já apontamos nesta tese e aduzimos aqui:

A experimentação opera em pequena escala e visa a favorecer o aprendizado fatural e incremental, a descoberta de variáveis relevantes e a coleta de informações antes da decisão regulatória geral ou a generalização de práticas bem-sucedidas. Experimentação envolve análise controlada de erros e acertos, a dose certa de disciplina normativa, o que não se faz sem ‘teste de necessidade’ e avaliação de impacto regulatório (prospectivo e retrospectivo).³⁵

Vê-se que são frentes de liderança e de estratégia (governança) distintas, cuidando-se da inovação e da segurança jurídica, tudo a cargo das altas administrações, apenas aparentemente paradoxais, porque cada escolha com sua finalidade pública própria, sendo que a coerência, ao nosso sentir, deve servir de norte em qualquer caso.

A coerência potencializa a igualdade de tratamento.³⁶ É uma forma de atuar, respeitando-se orientações jurídicas precedentes, o que tem o potencial de reduzir margens de discricionariedade em casos concretos, com os riscos inerentes (distinções para situações idênticas, litigiosidade, insegurança jurídica, demora nas soluções de demandas...). Por outro lado, as experimentações têm sido vistas como uma necessidade para a inovação. Logo, nessa perspectiva, devem ser, também, tidas como forma de administrar com eficiência, e têm espaço para se harmonizar com uma atuação mais “conservadora”,

sobre conexão interna entre direito e democracia; sobre o vínculo interno entre direitos subjetivos e autonomia pública – participação na positivação de direitos e, nesse enfoque, vale mencionar o exemplo das políticas de igualdade para mulheres: “Enfim, nem mesmo os sujeitos de direito privados podem chegar a desfrutar das liberdades subjetivas iguais se eles não puderem se esclarecer, no exercício comum de sua autonomia cidadã, sobre os interesses e critérios legítimos e entrar em acordo sobre os *aspectos relevantes* sob os quais se deve tratar o que é igual como igual e o que é desigual como desigual.” (...) “os direitos subjetivos que devem garantir às mulheres uma configuração da vida nos termos da autonomia privada nem sequer podem ser formulados de modo adequado se antes disso os próprios concernidos não articularem e fundamentarem os aspectos relevantes para o tratamento igual ou desigual dos casos típicos. A autonomia privada de cidadãos em pé de igualdade só pode ser assegurada se sua autonomia política se tornar ativa.” HABERMAS, 2018, p. 432 e 434.

³⁵ MODESTO, *ibidem*, p. 42. Entre instrumentos de experimentação administrativa, o autor trata da decisão coordenada dentro da processualidade (caráter policêntrico da organização da Administração Pública), hipótese prevista em leis do Estado de Minas Gerais; do *sandbox* regulatório – dentro da inovação: “são *regimes normativos experimentais, segregados e de aplicação temporária*, instituídos no âmbito administrativo para incentivar, viabilizar e supervisionar ações, produtos, modelos de negócio, técnicas ou serviços inovadores em áreas submetidas a controle, autorização ou regulação estatal. (p. 157) Trata, também, do “direito ao desafio”, um programa instituído pelo governo português, em que há “autorização normativa genérica de aplicação de *regime jurídico experimental* – regime jurídico piloto – para um determinado grupo de órgãos e entidades reais, por período determinado, com suspensão de aplicação de normas legais e regulamentares que impeçam a implementação do experimento. É dizer: o programa chancela o *pluralismo normativo como veículo experimental de inovação, com quebra da uniformidade no regime de funcionamento de órgãos e entidades públicas*.” (p. 161).

³⁶ Os arts. 23 e 24 da Lindb trazem regras de interpretação de todo o direito público, determinando coerência. Nesse sentido, enunciado nº 17 do IBDA: É imprescindível, a partir da ideia de confiança legítima, considerar a expectativa de direito como juridicamente relevante diante do comportamento inovador da Administração Pública, preservando-se o máximo possível as relações jurídicas em andamento. Neste contexto, torna-se obrigatória, sempre para evitar consequências desproporcionais, a criação de regime de transição, com vigência ou modulação para o futuro dos efeitos de novas disposições ou orientações administrativas.” IBDA, *idem*, enunciados.

sempre, em qualquer seara, com olhos postos no resultado de ganhos para o interesse público, seja na singularidade da experimentação ou na padronização/simplificação/coerência/tratamento isonômico.

V. PROPOSIÇÕES CONCLUSIVAS

A Advocacia Pública, no desempenho de suas funções constitucionais, pode efetivamente contribuir com a boa governança na Administração Pública, sobretudo por meio da consultoria e assessoramento jurídicos, conferindo segurança jurídica a atos, processos administrativos e à realização de políticas públicas com fundamento na Constituição e nas leis. E contribui.

O desempenho eficiente e eficaz do assessoramento jurídico depende de organização interna do órgão público autônomo de representação judicial e extrajudicial de Estado³⁷ e de investimentos, o que passa pela autonomia financeira das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, objeto de luta constante, que não é o tema em discussão na presente tese.

Para além das condicionantes orçamentário-financeiras às melhorias das funcionalidades tecnológicas, à manutenção de quadro da carreira compatível com volume de trabalho e da indispensável boa governança, no sentido de boa liderança pública = comprometimento da alta administração (instância interna, sendo produtiva na forma de colegiado, que deve produzir e dispor de dados - capacidade institucional), com a proposição de estratégias (que se colocam conforme os valores, a missão institucional e a visão em perspectiva priorizadas por cada gestão), a busca de engajamento dos colaboradores e supervisão, com constantes avaliações e reavaliações (riscos, acertos, erros, aperfeiçoamentos = experimentações anteriores a regulações), a tese discute a contribuição da Advocacia Pública com a boa governança na Administração Pública por meio do assessoramento jurídico, especialmente em casos de manifestações jurídicas prévia e concomitante a atos processualizados, que passam pela interpretação jurídica e densificação de termos, conceitos, expressões postas em leis e atos

³⁷ Certamente, o órgão de assessoramento jurídico precisa, ele próprio, estar atento a todas as diretrizes de boa governança para que desempenhe com eficiência suas atribuições constitucionais de consultoria e assessoramento jurídicos, destacando-se a importância da atuação coordenada, interna, intersetorialmente, e externa; em rede, entre Procuradorias (como o faz o FONACON – Fórum Nacional das Consultorias Jurídicas); da realização de uma política de formação continuada de seus colaboradores (para a consensualidade); de uma gestão proativa de pessoal, relativa às potencialidades; de estímulo com alocações em áreas de maior interesse individual, de cuidados efetivos com a saúde ocupacional, especialmente com a saúde mental em tempos de grandes volumes de trabalho e de sobrecarga de informações com premência temporal.

administrativos, atribuição da(o) Advogada(o) Pública(o), que deve desempenhar conforme a Constituição e as leis.

A interpretação jurídica conforme os direitos humanos e fundamentais não tem o condão, por si, de determinar uma política pública, mas de contribuir para que seja realizada com aderência a eles, com segurança jurídica, inclusive em sua formação processualizada, o que inclui o respeito à participação democrática.

É nessa linha de pensamento que se propõe, a título de conclusão:

A tese (re)afirma o contributo indissociável da Advocacia Pública para com a boa governança pública para um futuro mais inclusivo por meio do assessoramento jurídico prévio ou concomitante à processualidade administrativa e proativo, cujo suporte jurídico-interpretativo depende do compromisso do Órgão e da(o) Advogada(o) Pública(o) com o interesse público – Constituição e leis, a orientação para o consenso – participação democrática, a coerência, a transparência, a responsabilidade, a exigir o investimento público na formação continuada das(os) Procuradoras(es) de Estado e o constante (re)pensar o direito administrativo, notadamente a discricionariedade administrativa e os limites que impõe ao desempenho das atribuições da Instituição com *status* constitucional, sendo as produções técnicas ilustrativas do que se afirma: A manifestação jurídica prévia e/ou concomitante a compromisso entre Administração Pública e comunidade indígena, respeitada sua autonomia sociocultural, garantindo a posse do povo Pataxó sobre terras tradicionalmente ocupadas (não demarcadas) dentro de Parque Estadual – unidade de conservação de domínio público (dupla afetação territorial) configura contribuição da Advocacia Pública para um futuro mais inclusivo: integridade do patrimônio indígena e conservação ambiental mediante solução concertada.

Anexos 1 e 2 – Pareceres AGE n^os 16.702 e 16.706, ambos de 2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BINENBOJM, Gustavo. “A Advocacia pública e o Estado Democrático de Direito”. In: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 219-227, jan./dez. 2011, p. 219. Disponível em: <<https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/82492>>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BINENBOJM, G. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. *Revista Eletrônica da PGE-RJ, [S. l.]*, v. 3, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/190>>. Acesso em: 30 maio 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/2017/11/23/20171123/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União – CGU. Integridade pública. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-publica>>. Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. 242p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

CAMMAROSANO, Márcio. COVID-19 _ **Desafios jurídicos**: supremacia do interesse público, bem comum, legalidade e competência regulamentar. In *As implicações da COVID-19 no Direito Administrativo*. Augusto Dal Pozzo e Márcio Cammarosano (Coord.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, 121-130p.

CANOTILHO, J.J. Gomes, “Brançosos” e Interconstitucionalidade, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 328 ss. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/doc_01_10>. Acesso em: 25 maio 2025.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 129-146, out./dez. 2005. Disponível em: <

<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=33300>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

COSTA, Valmir Peixoto; NOGUEIRA, Nilza Aparecida Ramos. Precedentes administrativos e judiciais, segurança jurídica e o papel da advocacia pública consultiva no século XXI. *In O novo papel da advocacia pública consultiva no século XXI*. André Luiz de Almeida Mendonça [et al] Orgs. 1. Ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, 417-434 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JÚNIOR, Wallace Martins. **Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo**. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Coord.) 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

FEITOZA, M. A.; ROCHA, C. E. de A. L. da; LEPIKSON, H. A. **Governança para cooperação interinstitucional em saúde: proposição de princípios estruturantes e diretrizes estratégicas**. Cuadernos de Educación y Desarrollo, [S. l.], v. 17, n. 4, p. e8183, 2025. DOI: 10.55905/cuadv17n4-157. Disponível em: <<https://ojs.cuadernoseducacion.com/ojs/index.php/ced/article/view/8183>>. Acesso em: 19 maio 2025.

FERRAZ, Luciano; FORNI, João Paulo. Consensualidade administrativa e acordos substitutivos de sanções licitatórias (ASSL). *In A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública*. Vol. 2. FERRAZ, Luciano de Araújo (Org) São Paulo: Editora Dialética, 2025, 133-167.

FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 2. Ed. 2009.

GABARDO, E.; REZENDE, M. C. DE M. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 115, 27 nov. 2017.

GOMES JÚNIOR, José; FERREIRA NETO, Macário Neri. Licitação Pública e sua relação com a governança e a governabilidade. *FACEF Pesquisa: Desenvolvimento e Gestão*. v. 23. N. 1 – jan/fev/mar/abr/2020. Disponível em: <<http://periodicos.unifacef.com.br/facefpesquisa/article/viewFile/1717/1441>>. Acesso em: 15 maio 2025.

GOMES, R. C. (2025). **ESG nas contratações públicas: implicações da Lei nº 14.133/2021 para a governança sustentável no Brasil**. *Revista Delos*, 18(64), e3947. Disponível em: <<https://doi.org/10.55905/rdelosv18.n64-023>>. Acesso em: 15 maio 2025.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. Traduzido por Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1, v. 2.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA. Jornadas de Direito Administrativo IBDA. Compilado de enunciados. Edições 2019, 2023 e 2024. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/03/ENUNCIADOS_-DIGITAL.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Discricionariedade é sacanagem? Vinculação é ineficiência?** – A resposta é pesquisa, tecnologia – e a palavra “mu”. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. **Publicistas: direito administrativo sob tensão**: Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 99-100.

MINAS GERAIS (Estado). Decreto Estadual nº 48.419, de 16/05/2022. Dispõe sobre a Política Mineira de Promoção da Integridade. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48419/2022/>>. Acesso em: 30 maio 2025.

MINAS GERAIS (Estado). Advocacia-Geral do Estado – AGE. Pareceres. Parecer Jurídico nº 16.702, de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-706/>> Acesso em: 30 maio 2025.

MINAS GERAIS (Estado). Advocacia-Geral do Estado – AGE. Pareceres. Parecer Jurídico nº 16.706, de 12 de setembro de 2024. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/parecer-16-706/>> Acesso em: 30 maio 2025.

MINAS GERAIS (Estado). Advocacia-Geral do Estado – AGE. Legislação. Resolução AGE nº 269, de 13 de maio de 2025. Aprova o Programa e Plano de Integridade da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/legislacao/resolucao-269-de-13-05-2025/>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

MODESTO, Paulo. A Hora e a Vez das Relações Interorgânicas. *Rev. Colunistas de Direito do Estado*, 2016, n.296. Disponível em: <<https://bit.ly/rel-interorganicas>>. Acesso em: mar. 2025.

MODESTO, Paulo. **Direito Administrativo da Experimentação**: Inovação e Pragmatismo na Gestão Pública. 2.ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

MOREIRA, Egon Bockmann. **A discricionariedade diz respeito a soluções – Discricionariedade 4.0**: o gestor público pode se ver diante de opções intermináveis, mas tem o dever de decidir. In: SUNDFELD, Carlos Ari; JORDÃO, Eduardo; MOREIRA, Egon Bockmann; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; BINENBOJM, Gustavo; CÂMARA, Jacintho Arruda; MENDONÇA, José Vicente Santos de; JUSTEN FILHO, Marçal; MONTEIRO, Vera. **Publicistas: direito administrativo sob tensão**: Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 101-102.

NOGUEIRA, Nilza Aparecida Ramos. **Mediação e justiça restaurativa**: ensino do direito voltado para o diálogo, a comunicação e a cidadania, e a eficácia dos direitos humanos. *Revista Ciencias de la Documentación* Vol: 7 num 2 (2021): 71-93.

OLIVEIRA, R. C. R. O papel da Advocacia Pública no dever de coerência na Administração Pública. *Rei – Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 382–400, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i2.392. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/392>>. Acesso em: 4 jun. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 6 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RÊGO, Francisco Lima do. Boa governação e o estado de direito. MFDUP. 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322887307.pdf>. Acesso em: maio 2025.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.p. 11-46.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: Negociação, Mediação e Conciliação na esfera Administrativa e Judicial. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2012.

TIVERON, Julia Martins; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A governança global como instrumento de regulação jurídica. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD*, [S. l.], n. 38, p. 42–80, 2021. DOI: 10.12957/rfd.2020.43749. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/43749>>. Acesso em: 29 maio 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: democratizando a função administrativa. Tese apresentada à Escola Brasileira da Administração Pública e de Empresa para obtenção do título de pós-doutora. Rio de Janeiro:2010. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b9990046-f1b8-4b85-ad80-3202ae7a6413/content>>. Acesso em 15 abr. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SANTOS, Marcelo Pereira dos. **Governança e compliance na administração direta**: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 161-177, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.993.

VILLARIM, Ricardo Agra. Consensualidade e avanços na arbitralidade dos conflitos envolvendo a administração pública. In *A consensualidade como alternativa ao controle-sanção pela Administração Pública*. Vol. 2. FERRAZ, Luciano de Araújo (Org) São Paulo: Editora Dialética, 2025, 133-167.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

.Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF/MG

Interessado: Instituto Estadual de Florestas - IEF/MG e outros

Número: 16.702

Data: 28 de agosto de 2024

Classificação Temática: ATOS ADMINISTRATIVOS. MEIO AMBIENTE/UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS/CONCILIAÇÃO. TERMO DE COMPROMISSO. PROCESSO JUDICIAL.

Precedentes: Nota Jurídica Asjur/Semad nº 247/2022

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. POVOS INDÍGENAS. ALDEIA PATAXÓ MIRUEIRA. OCUPAÇÃO E POSSE DE ÁREA DENTRO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (UC). PARQUE ESTADUAL SERRA DA CANDONGA (PESC). TERMO DE COMPROMISSO. INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF), CACIQUE E VICE-CACIQUE DA ALDEIA MIRUEIRA, FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. OBJETO. COMPATIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO E USO. DUPLA AFETAÇÃO DA TERRA. POVOS INDÍGENAS, UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL. PROPRIEDADES PARTICULARES. AUSÊNCIA DE DESAPROPRIAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

Referências normativas: Arts. 225, 231 e 232 da Constituição da República de 1988. Art. 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Civil - Lindb. Art. 79-A da Lei nº 9.605/1998. Lei nº 9.985/00. Lei 6.001/73. Lei Estadual nº 20.922/2013. Decreto Federal nº 7.747, de 2012. Decreto nº Portaria IEF nº 15, de 8 de março de 2022. Resolução do Conselho Nacional de Justiça - CNJ nº 454, de 24/02/2022.

I - RELATÓRIO

1. Vem à Advocacia-Geral do Estado consulta encaminhada pela Procuradoria Jurídica do Instituto Estadual de Florestas – IEF/MG por meio do Ofício 68 ([93006419](#)).
2. Recebido o expediente na Consultoria Jurídica em 25/07/2024.
3. Os questionamentos apresentados em referido ofício, onde se explicita brevemente o histórico das questões envolvidas, decorrem do objeto da “Ação Civil Pública n.º 1000434-78.2018.4.01.3814, que tramita na 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Ipatinga-MG, trata[ndo]-se do primeiro termo que será firmado no âmbito de Minas Gerais e que norteará gestões de outros conflitos que envolvem sobreposições de territórios de povos originários, comunidades tradicionais e unidades de conservação de proteção integral estaduais em busca de soluções conciliatórias.”
4. A sobreposição referida diz respeito à área inserta na Unidade de Conservação de Proteção Integral, Parque Estadual Serra da Candonga (PESC), criado pelo Decreto nº 40.170, de 17/12/1998, de posse da Aldeia Pataxó Mirueira, e conseqüente imbricação de questões jurídicas, razão por que a Consulente busca a elucidação de vários pontos a fim de se alcançar uma solução consensual, podendo repercutir sobre o objeto da Ação Civil Pública.
5. São as seguintes as indagações apresentadas:

- O IEF poderá dar continuidade as tratativas na celebração do Termo de Compromisso antes da apreciação da preliminar de declínio de competência originário do STF?

-É válido o Termo de Compromisso sem o envolvimento das discussões de todas as partes do processo?

-A FUNAI pode ser considerada como representante da União para a celebração do Termo de Compromisso?

-Como se dá a representação jurídica de uma comunidade indígenas? Pode ser realizada pelos membros (pessoa física) da comunidade sem a necessidade de constituição da Pessoa jurídica?

-A comunidade Aldeia Mirueira e/ou seus membros (pessoas físicas) citadas no termo podem ser os compromissários, assumindo as obrigações inerentes a comunidade, ainda que não sejam partes da ação judicial?

-Quem deve figurar como compromissário do Termo de Compromisso para assumir as obrigações referente a conservação, proteção do meio ambiente da Comunidade Aldeia Mirueira?

- O IEF poderá estabelecer medidas técnicas em áreas pendentes de regularização fundiária, sem o conhecimento do proprietário/possuidor objetivando a celebração do Termo de Compromisso?
- O proprietário/possuidor da área ocupada pela Comunidade Aldeia Mirueira deve participar da celebração do Termo de Compromisso, ainda que como interveniente?
- Qual instrumento jurídico que autorizaria o IEF a realizar um cordo com a Comunidade Aldeia Mirueira em áreas de terceiros, que ainda não estão em processo de regularização fundiária (desapropriação)?
- O Município de Granhães deveria ser parte na Ação Civil Pública, ainda que como terceiro interessado na lide, tendo em vista que ação também envolve área tombada pelo município para a preservação, conservação do patrimônio histórico-cultural garantindo pela Constituição Federal?
- O Município de Guanhães, responsável pelo tombamento da Fazenda Candonga, deveria participar na celebração do Termo de compromisso, ainda que como interveniente?
- A competência para estabelece ações de assistência e elaboração de programas envolvendo população indígenas com interface na preservação/conservação do meio ambiente seria da Sedese ou IEF para celebração do presente Termo?
- O IEF poderá estabelecer ações de assistência e elaboração de programas conforme previsto na cláusula sétima do Termo envolvendo direitros da população indígena?
- Por envolver direito minerário a empresa detentora da concessão de lavra - processo ANM (DNPM) n.º 007.262/1959 deveria er parte na Ação Civil Pública, ainda que como terceiro interessado na lide?
- A empresa detentora da concessão de lavra deveria participar na celebração do Termo de compromisso, ainda que como interveniente?"

6. Anote-se que diversas questões relativas à regularização do PESC foram e continuam a ser objeto de diversos processos administrativos, entre os quais estão os de n.ºs [1080.01.0022061/2021-61](#), [2100.01.0036633/2022-27](#), [2100.01.0023673/2023-65](#) e [2100.01.0055413/2022-83](#), relacionados com o presente processo.

7. A análise jurídica limita-se à viabilidade jurídica de se firmar Termo de Compromisso ([76001809](#), [76004724](#)), cuja finalidade abrange parcela do objeto da Ação Civil Pública nº 1000434-78.2018.4.01.3814, que tramita na 2ª Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Ipatinga-MG, e a responder a indagações que tangenciam a questão central e visam à orientação jurídica em tese.

8. A Coordenação Regional de Obrigações Residuais, Patrimônio e Meio Ambiente - ARE Varginha/AGE/MG, Procuradoria especializada responsável pela matéria, Informou "por meio do Ofício AGE/CR OBRIGAÇÕES RESIDUAIS n.º 567/2024 (82383044) (...) que, do ponto de vista estritamente processual, em princípio não haveria obstáculos à celebração de acordo, eis que o feito se encontra ainda em fase probatória, estando atualmente suspenso para tentativa de solução amigável, não havendo nenhuma decisão definitiva em desfavor do Estado de Minas Gerais e/ou IEF."

9. Relativamente ao trâmite do processo judicial, observa-se que:

10. **a)** a ACP foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual, com três pedidos de condenação, já tendo **tido cumpridos dois deles: a elaboração do plano de manejo e instituição do Conselho Consultivo.**(Nota Técnica 5 - [77924304](#))

11. **b)** não houve efetiva implantação do PESC, com a regularização fundiária da unidade de conservação, objeto do terceiro pedido.

12. Como informa o IEF, no ponto, na mesma Nota Técnica 5: "*Ressalta-se que, o IEF já cumpriu dois pedidos apresentados na Ação Civil Pública ajuizada no âmbito da Justiça Estadual restando o cumprimento em relação a regularização fundiária, que depende de análise de critérios de conveniência e oportunidade pelo Poder Executivo.*"

13. **c)** no curso do processo, o Ministério Público Federal pleiteou seu ingresso no feito e a inclusão da União e da Funai para responderem pela ação em virtude de envolver direitos da comunidade indígena Pataxó, ocupante da área da Fazenda Serra da Candonga dentro do PESC. Declinada a competência, com remessa do processo para a Justiça Federal.

14. Pedido de remessa dos autos ao STF pela Funai e União, com fundamento no art. 102, I, "f", da CR/88.

15. MPF manifestou no sentido de não haver litígio entre União e Estado-Membro. IEF e Estado de Minas Gerais não se manifestaram a respeito.

16. Realizada prova pericial, com apresentação de laudo antropológico e de engenharia.

17. Processo suspenso para tentativa de conciliação. Sem decisão sobre a remessa do processo para o STF.

18. A Diretoria de Unidades de Conservação do IEF, no Memorando 271, datado de 10 de julho de 2024([92230455 - 2100.01.0055413/2022-83](#)) consignou: "Diante do exposto, manifestamos pelo interesse na celebração do referido termo, contudo, entendemos pela necessidade de manifestação prévia da AGE, conforme já solicitado na Nota Técnica nº 5/IEF/DIUC/2023, por haver diversas dúvidas relacionadas a legalidade do Termo. Desse modo, como dependemos da AGE para continuidade dos trabalhos, não conseguimos estabelecer um prazo para a retomada das reuniões com as partes envolvidas na Ação judicial nº 1000434-78.2018.4.01.3814, conforme requerido no ofício pelo Ministério Público Federal."

19. Eis o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

20. O objeto de análise jurídica nesta manifestação é complexo. Envolve questões de direitos fundamentais, a exigir ponderações e compatibilizações.
21. Trata-se de questão sensível referente à dupla afetação de uma mesma área - posse de comunidade indígena de área dentro de unidade de conservação de proteção integral. Situação que conta, de um lado, com posição do STF em sede de repercussão geral no RE 1017365 e, de outro, com as previsões da superveniente Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, questionada perante o STF: ADC 87, ADIs 7582, 7583 e 7586 e ADO 86.
22. O Ministro Gilmar Mendes, em decisão cautelar envolvendo as ações mencionadas, deu início a um processo de mediação e conciliação e determinou a suspensão das ações sobre marco temporal em terras indígenas. Acontecendo a primeira reunião com essa finalidade na data de 5/8/2024.
23. A análise jurídica da minuta do TC toma em consideração que as **definições, as obrigações e permissões construídas dialogicamente**, por envolverem a tentativa de **compatibilização entre direitos fundamentais** [1] dos povos indígenas da Aldeia Pataxó Mirueira, de ocuparem e usarem área inserta no PESC e [2] da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **devem** encontrar balizas que mediem os direitos em confronto, não se tratando de negociar propriamente uns ou outros, mas apenas de estabelecer condições para a convivência de ambos.
24. A autocomposição, no caso, tem o potencial de assegurar um mínimo de segurança jurídica à relação entre o povo Pataxó da Aldeia Mirueira e o IEF - órgão fiscalizador até que sobrevenha nova decisão do STF sobre a constitucionalidade, ou não, dos dispositivos da Lei nº 14.701/2023 questionados nas ações constitucionais referidas acima.
25. É com cautela, pois, que será feita a análise do TC a ser firmado entre o Instituto Estadual de Florestas - IEF/MG, os indígenas Pataxós da Aldeia Mirueira, com a interveniência da Funai - Fundação Nacional dos Povos Indígenas e do Ministério Público Federal - MPF - como está proposto ([76001809](#)).

1. A opção pela consensualidade. Possibilidade. Fase procedimental. Processo judicial em trâmite.

26. A opção por tentativa conciliatória vem sendo reconhecida e fomentada no âmbito do direito administrativo.
29. No bojo do Parecer Normativo nº 16.256, de 15 de setembro de 2020, estabeleceram-se diretrizes acerca da consensualidade em controvérsia judicializada.(1)
31. O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb confere suporte jurídico à celebração de compromisso para eliminar incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, buscando-se solução jurídica equânime, como o que se almeja com o compromisso a ser firmado, que viabiliza a implementação de um regime transitório.
33. Para o caso específico, vale mencionar o que dispõe o Decreto Federal nº 7.747, de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente. Esse Decreto estrutura os objetivos específicos em eixos. Para o eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas - entre outras medidas, está a da alínea "b" do art. 4º: elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;. Para o eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas. Ou seja, as diretrizes do PNGATI também encaminham a regulação por meio do TC.
34. A par da premissa quanto à viabilidade jurídica, em tese, de se firmar o TC, seja judicial ou extrajudicialmente, cumpre avaliar a possibilidade em face de direitos fundamentais envolvidos, e que devem ser preservados, dispondo-se sobre a compatibilização entre eles, sempre, com prioridade à dignidade humana.
35. Desde que ponderados os direitos fundamentais envolvidos, no aspecto processual, a resposta foi dada pela Coordenação Regional de Obrigações Residuais, Patrimônio e Meio Ambiente - ARE Varginha, especializada responsável pela matéria, que informou "por meio do Ofício AGE/CR OBRIGAÇÕES RESIDUAIS nº. 567/2024 (82383044) (...) que, do ponto de vista estritamente processual, em princípio não haveria obstáculos à celebração de acordo, eis que o feito se encontra ainda em fase probatória, estando atualmente suspenso para tentativa de solução amigável, não havendo nenhuma decisão definitiva em desfavor do Estado de Minas Gerais e/ou IEF."
36. Não há vedação a que seja concluído o compromisso, firmado com a disposição do povo indígena, com participação da Funai e diálogo com o IEF e participação do MPF, como consta da minuta e continuamos a examinar.

2. Dos requisitos formais para se firmar o Termo de Compromisso.

37. É da competência do **Instituto Estadual de Florestas** desenvolver e implementar as políticas florestal e de biodiversidade do Estado, visando à manutenção do equilíbrio ecológico, à conservação, à preservação, ao uso sustentável e à recuperação dos ecossistemas, com atribuições de, entre outras, apoiar a definição das áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade e para a criação de unidades de conservação; executar as atividades relativas à criação, à implantação, à proteção e à gestão das unidades de conservação, nos termos do art. 5º, III e IV, do Decreto Estadual nº 47.892/2020, contando a entidade com uma Diretoria de Unidades de Conservação, que gerencia a criação e manejo das áreas de proteção.
38. Ao Diretor-Geral compete, nos termos do art. 14 do mesmo Decreto Estadual, entre outras atribuições, administrar o IEF, praticando os atos de gestão necessários e exercendo a coordenação das diretorias e das URFBio, além de convocar e presidir as reuniões da Direção Superior, admitida a delegação de competência, e representar o IEF ativa e passivamente, em juízo e fora dele, e na celebração de convênios, contratos, termos de ajustamento de conduta e outros ajustes, admitida a delegação de competência, ressalvada, onde cabível, a intervenção da Advocacia-Geral do Estado – AGE, nos termos da legislação pertinente.
39. O IEF reafirma o interesse por essa forma de solução, construída mediante diálogo. É o que está posto na minuta, que conta com a participação da Funai e de representantes dos indígenas.
40. Quanto à regularidade da representação dos **compromissários indígenas**, a Constituição da República, no art. 232, preceitua: "Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo."
41. Em princípio, o **cacique** é assim designado o responsável pelas decisões de seu povo. É um chefe.
42. Na minuta de TC constam o Cacique Patxohã e o Vice-Cacique Txoékin como representantes da Comunidade Pataxó da Aldeia Mirueira, ambos registrados civilmente.
43. Verificamos no Relatório da Perícia Antropológica (pág. 23 a 25) que foi o Cacique que recebeu o perito e respondeu pela comunidade. Bem como o Vice-Cacique Txoékin. Ainda de acordo com o relatório, a literatura relativa a Inventário Cultural do povo Pataxó indica que adotam um regime político regido por um cacique, que é o líder geral, e liderança e conselheiros, que são os seus auxiliares (pág. 57 e 58) (Anexo no processo [1080.01.0022061/2021-61 - 43002444](#)).
44. A Funai - Fundação Nacional dos Povos Indígenas participa do Compromisso como interveniente, representada pela Presidenta (competência prevista no art. 18, V, do Estatuto da entidade, aprovado pelo Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022), bem como o Ministério Público Federal.
45. A Funai é representada judicial e extrajudicialmente por sua Procuradoria Federal Especializada, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal (art. 11 do Decreto nº 11.226/2022). Competindo à Funai prestar assistência jurídica aos povos indígenas (art. 3º do seu Estatuto).
46. Portanto, não se vislumbra irregularidade formal, relativa às representações dos compromissários.

3. Do direito material objeto de tentativa de consenso. Direitos fundamentais em questão.

47. A avaliação da juridicidade do objeto do TC, que tem como "objetivo estabelecer, durante sua vigência, regras de convivência entre os membros da comunidade Pataxó da Aldeia Mirueira e o IEF, para a área de ocupação indígena situada na Fazenda Candonga, situado no interior do Parque Estadual Serra da Candonga, bem como, com a colaboração da FUNAI, pactuar condições de uso e manejo das áreas e dos recursos naturais, de modo a garantir, na medida do possível, os direitos constitucionais indígenas e os objetivos de criação do Parque Estadual Serra da Candonga" parte das seguintes diretrizes estabelecidas pelo STF:

RE 1017365. Tema de repercussão geral 1031/Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. EDSON FACHIN
Julgamento: 27/09/2023/Publicação: 15/02/2024

(...)

16. Há compatibilidade constitucional da dupla afetação da área como terra indígena e como de proteção ambiental, assegurando-se às comunidades o exercício dos direitos originários de acordo com seus usos, costumes e tradições.

Pet 3388/Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. CARLOS BRITTO/Julgamento: 19/03/2009/Publicação: 01/07/2010

(...)

15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental.

(...)

O acórdão prolatado na Pet nº 3.388 compreendeu ser possível a dupla afetação da área

ambientalmente protegida, mas colocando-a sob a administração do órgão de defesa ambiental, ouvidos os índios e a FUNAI a respeito das questões referentes à proteção ambiental.

(...)

Logo, não há incompatibilidade entre os artigos 231 e 225 do texto constitucional, pois os índios detêm todo o interesse na proteção dessas áreas. A manutenção das florestas, da biodiversidade, de rios e lagos despoluídos, assegura o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, mantendo a qualidade de vida dessas comunidades. A dupla afetação entre terras indígenas e áreas de proteção ambiental não é inviável, ao revés, como demonstra o diploma normativo acima citado.

Nada obstante, em se considerando o direito originário das comunidades indígenas, as políticas de proteção ambiental não podem interferir no exercício das atividades tradicionais dos índios, a uma, porque não se configuram em ações predatórias ao meio ambiente, a duas, porque os usos, costumes e tradições indígenas consistem no núcleo do reconhecimento da tradicionalidade da ocupação tutelada pelo artigo 231 do texto constitucional.

Dessa feita, e em se considerando que incumbe à União a proteção dos bens indígenas, e também incumbe-se da manutenção das Unidades de Conservação Federais, não compreendo existir incompatibilidade na chamada dupla afetação da área, assegurado o direito das comunidades de participarem das decisões acerca da administração das unidades, nos termos do artigo 15 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, em consonância com o exercício da posse permanente e usufruto da terra indígena.

(negritos nossos)

48. O Supremo Tribunal Federal admite, pois, a dupla afetação de área ambientalmente protegida, entendendo que há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental, sendo essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental (2). Logo, conclui-se não estar vedada a celebração de compromisso para o fim de ajustar a convivência da comunidade indígena com os objetivos de proteção integral do Parque Serra da Candonga, observando-se o Plano de Manejo já elaborado e homologado pela Portaria IEF nº 15, de 8 de março de 2022(3) e sem prejuízo de sua adaptação com o reconhecimento técnico da presença da população indígena e a valorização dos saberes locais e tradicionais sobre o manejo. Sendo que o compromisso de convivência entre os bens jurídicos tutelados constitucionalmente vem conferir estabilidade à relação entre a comunidade indígena e o IEF, com a participação da Funai, compatibilizando-se, portanto, os direitos fundamentais envolvidos durante o lapso de duração do instrumento.

49. Há fundamentação jurídica para o ato, conforme está expresso nas justificativas da minuta, salientando-se os direitos fundamentais que se busca conciliar, notadamente os descritos nos arts. 231 e 225 da Constituição da República; previsões de Declarações de Direitos, de Convenções Internacionais, da Lei Federal nº 9.985/2000 e respectivo Decreto Regulamentar e a situação de fato da qual provém a necessidade de busca de solução conciliatória até que sobrevenha a definitiva, pacificadora dos direitos envolvidos.

50. Quanto ao teor mesmo do compromisso, traz definições, restrições e permissões eminentemente técnicas, cujo conteúdo deve se harmonizar com o Plano de Manejo do Parque e vice-versa, razão por que não examinaremos o conteúdo do ato.

4. Respostas às indagações

51. Expostos, em termos gerais, os requisitos legais formais e de conteúdo do ato a ser firmado, passamos a responder às indagações diretamente nesse tópico nº 4.

52. **Primeira:** "É válido o Termo de Compromisso sem o envolvimento das discussões de todas as partes do processo?"

53. A resposta a esta indagação depende da finalidade pretendida com o ajuste, construído, em princípio, extrajudicialmente.

54. A solução consensual da demanda judicial não dispensa a participação e o "de acordo" de todas as partes.

55. Não está descartado o compromisso, no entanto. Ainda que não tendente e apto a culminar com a solução integral e definitiva da demanda. Sua concretização se justifica especialmente em se considerando a insegurança jurídica que ronda a questão da posse indígena e do marco temporal referente à tradicionalidade da ocupação de terra, como é de conhecimento geral e nos referimos no parágrafo 21, acima, bem como por envolver complexidade, posto entrelaçar direitos de povos indígenas, de conservação ambiental e de propriedades particulares, visto não ter sido realizada a regularização fundiária do território demarcado no Decreto de criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral.

56. Para solução da demanda judicial, seja a proposta originalmente pelo Ministério Público Estadual ou com a emenda à inicial do Ministério Público Federal, sim, todas as partes terão de ficar de acordo para viabilizar a homologação judicial do Termo de Compromisso firmado.

57. Observa-se, de petição do MPF (processo sei [1080.01.0022061/2021-61 - 43002444](#)) que:

O MPF pediu seu ingresso no feito e o declínio da competência em favor da Justiça Federal, bem como requereu emenda da inicial para **incluir a União e da FUNAI no polo passivo** da demanda, e a **procedência dos pedidos iniciais, impondo-se à União e à FUNAI**: no caso de a Justiça Federal entender pela **possibilidade de os indígenas continuarem a ocupar a área do Parque Estadual, a obrigação de promoverem as medidas necessárias para a regularização fundiária da área, inclusive, se for o caso, com a realização de tratativas com o Estado de Minas Gerais e o IEF para a alteração de categorização da unidade de conservação na parte ocupada pela comunidade indígena; subsidiariamente, no caso de a Justiça Federal entender pela impossibilidade de os indígenas continuarem a ocupar a área do Parque Estadual, a obrigação de promoverem as medidas necessárias para realocar a comunidade indígena, sobretudo para que lhe seja assegurada a sua integridade e o respeito aos seus direitos, inclusive o de ter moradia digna**. Por fim, o MPF requereu caso a União e a FUNAI tenham interesse em cumprir voluntariamente as obrigações contra si requeridas, poderão atuar no polo ativo do feito, fixando-se a medida de suas obrigações na sentença, conforme ff. 262 do ID 6063634 a f. 265 do ID 6063669, o que foi deferido pelo Juízo Estadual, tendo o processo sido declinado para a Justiça Federal (f. 276 do ID 6063694). (negritos nossos)

58. Vê-se que o pedido do MPF na ACP é mais abrangente, mas o ajuste que está sendo feito, em sendo exitosa sua conclusão, superará parcialmente a discussão processual pelo tempo de sua duração.

59. Lembrando-se, no ponto, a determinação de suspensão dos processos em que se discutam a questão do marco temporal pelo STF, conforme a decisão do Ministro Gilmar Mendes na ADI 7586 e demais - 7582, 7583, ADC 87 e ADO 86 -, deferindo parcialmente a medida cautelar para determinar, *ad referendum* do Plenário, a suspensão de todos os processos judiciais que discutam, no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário, a constitucionalidade da Lei n. 14.701/2023, até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão da Corte em sentido contrário. Entendendo adequada a criação de uma Comissão Especial destinada a apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico objeto das ações, bem como a propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional, inclusive abrindo-se a propostas no contexto de uma nova abordagem do litígio constitucional discutido nas ações, mediante a utilização de meios consensuais de solução de litígios.

60. Esta decisão é de 22 de abril de 2024. Ou seja, posterior às discussões até então constantes da ACP em trâmite. E a Procuradoria Geral da República ficou de acordo com a proposta do Relator, Ministro Gilmar Mendes.

61. **Segunda:** "A FUNAI pode ser considerada como representante da União para a celebração do Termo de Compromisso?"

62. A Funai é uma fundação pública, entidade da administração pública indireta, com personalidade jurídica própria. Tem competências específicas relacionadas à proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, em nome da União. Portanto, para o fim de celebração do Termo de Compromisso, a Funai é a entidade competente.

63. A participação da União na ACP se dá em virtude do que está sendo pedido pelo MPF. Situação jurídica distinta da participação na composição do compromisso. Neste, a Funai está intermediando no âmbito de suas competências legais, tendo legitimidade para tanto, independentemente de órgão da União. No processo judicial, a Funai conta com representação por Procurador Federal Especializado, de sua Procuradoria própria.

64. O Advogado da União terá de se manifestar acerca do TC firmado para os fins de decisão na ação judicial se ele vier ser submetido à homologação com repercussão sobre o objeto dos pedidos.

65. Entrementes, no que se refere à legitimidade de parte, questão processual, deve ser debatida naquele âmbito, não cabendo ao órgão de assessoramento jurídico se pronunciar, sendo que tal questão não prejudica o ajuste extrajudicial.

66. **Terceira:** "Como se dá a representação jurídica de uma comunidade indígenas? Pode ser realizada pelos membros (pessoa física) da comunidade sem a necessidade de constituição da Pessoa jurídica?"

67. A representação de grupo indígena se dá segundo suas formas próprias, a exemplo do que ocorre com sua participação no procedimento de demarcação de terras (art. 2º, § 3º, do Decreto nº 1.775/1996).

68. De acordo com o art. 232 da Constituição da República: "Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo."

69. O STF, na decisão do Tema 1031, fixou: "XIII – Os povos *indígenas* possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei."

70. No caso, há a representação da Aldeia Pataxó Mirueira pelo Cacique e Vice-Cacique, com a interveniência da entidade da administração indireta da União, a Funai, competente para a matéria.

71. Observa-se, no ponto, o teor da Resolução do Conselho Nacional de Justiça - CNJ nº 454, de 24/02/2022, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas. Entre outras garantias, dispõe seu art. 10:

Art. 10. Para os fins desta Resolução, o ingresso em juízo de povos indígenas, suas comunidades e

organizações em defesa de seus direitos e interesses **independe de prévia constituição formal como pessoa jurídica.**

Parágrafo único. Os povos indígenas, suas comunidades e organizações possuem autonomia para constituir advogado ou assumir a condição de assistido da Defensoria Pública nos processos de seu interesse, conforme sua cultura e organização social.

72. Portanto, para fins de assumir compromisso, pelas mesmas razões de garantia de acesso a direitos no âmbito do processo judicial, estamos entendendo que não há exigência de constituição de pessoa jurídica.

73. **Quarta:** "A comunidade Aldeia Mirueira e/ou seus membros (pessoas físicas) citadas no termo podem ser os compromissários, assumindo as obrigações inerentes a comunidade, ainda que não sejam partes da ação judicial?"

74. O TC está sendo construído extrajudicialmente. Independe de a Aldeia Mirueira ser parte na ação judicial, incidindo nesse ponto, no que couber, a resposta à indagação nº 1, acima.

75. O objeto do TC diz respeito a interesse da Aldeia Mirueira, mas não abrange os pedidos feitos na Ação Civil Pública.

76. É que o TC, como já avaliado acima, poderá vir a ser objeto de homologação em juízo, se assim o desejarem. Mas a proteção aos direitos fundamentais do povo Pataxó da Aldeia Mirueira, ao lado do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não constitui o objeto propriamente do pedido remanescente na ACP, de regularização fundiária.

77. Esse pedido remanescente somente deverá ser decidido judicialmente após posição do STF nas ações em trâmite, que questionam a constitucionalidade da Lei nº 14.710/2023, dada a decisão em sede cautelar do Ministro Relator, Gilmar Mendes, para determinar, *ad referendum* do Plenário, a suspensão de todos os processos judiciais que discutam, no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário, a constitucionalidade da Lei n. 14.701/2023, até que o STF se manifeste definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão da Corte em sentido contrário.

78. A matéria de fundo da ACP em trâmite na Justiça Federal, embora não seja a constitucionalidade da lei superveniente à decisão do STF na Repercussão Geral 1.031, é pressuposto para qualquer outra decisão relativa aos pedidos do MPF. Inclusive quanto a questões referentes à própria Unidade de Conservação, uma vez que, se se reconhecer o direito do povo como originário, pela tradicionalidade, as terras a serem demarcadas pertencem à União por força do art. 20, XI, da Constituição da República, surgindo daí outras questões jurídicas.

79. Então, a resposta é sim.

80. **Quinta:** "Quem deve figurar como compromissário do Termo de Compromisso para assumir as obrigações referente a conservação, proteção do meio ambiente da Comunidade Aldeia Mirueira?"

81. Nos termos do art. 225 da Constituição da República de 1988, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, de forma a assegurar a todos, às presentes e futuras gerações, o seu equilíbrio e, de consequência, a sadia qualidade de vida.

82. O compromisso é tomado da comunidade indígena, por meio de seus representantes, sendo estes os responsáveis pela observância de todos os termos assumidos em referido instrumento.

83. O IEF firma o compromisso na condição de entidade do Sisema/estadual competente para fiscalizar, no âmbito de sua competência para gerir o sistema de unidades de conservação, conforme arts. 20 e 21 do Decreto nº 47.892/2020. O que não afasta outras competências da autarquia estadual, decorrentes de lei, as quais não se confundem, necessariamente, com as obrigações fixadas para compatibilização dos direitos fundamentais envolvidos, cujo compromisso, nesses limites, refere-se ao dever de fiscalização do seu cumprimento.

84. Entrementes, anota-se que, conforme a proposta, o IEF está figurando, ao lado do povo indígena, também como compromissário. Neste ponto, giza-se a atenção à Cláusula Sétima do TC, que dispõe sobre o desenvolvimento de ações socioambientais integradas. Interpretamos essa disposição acerca de ações colaborativas entre IEF e Aldeia Mirueira que são atribuíveis à entidade autárquica aquelas que se incluem entre ações próprias suas, como preservação, conservação, manejo e sustentabilidade das unidades de conservação, de suas zonas de amortecimento e de seu entorno, parecendo-nos que a listagem exemplificativa não desborda das competências da entidade mineira.

85. A Funai presta o suporte técnico e jurídico à comunidade indígena e acompanhará o cumprimento dos termos do compromisso, comprometendo-se a conferir o apoio que lhe cabe durante sua duração.

86. O MPF exerce o papel constitucional estabelecido no art. 129 da Constituição de 1988.

87. **Sexta:** "O IEF poderá estabelecer medidas técnicas em áreas pendentes de regularização fundiária, sem o conhecimento do proprietário/possuidor objetivando a celebração do Termo de Compromisso?"

88. Sabemos das dificuldades jurídicas que o caso comporta. Questão estrutural envolvendo direitos constitucionais que se intrinca.

89. A opção administrativa pelo TC vem exatamente em razão dessa complexidade e com o intuito de, ainda que provisoriamente, conferir certa estabilidade às relações jurídicas que a situação envolve e viabilizar a fruição da terra pelos indígenas, com resguardo aos direitos em conciliação.

90. Pois bem.
91. A criação da unidade de conservação de proteção integral gera a necessidade de atos para viabilizar sua efetiva implantação.
92. No caso, como visto, duas delas foram cumpridas: a criação do Conselho Consultivo e a elaboração do Plano de Manejo, aprovado em 2022.
93. Mas não houve regularização fundiária. Há propriedades particulares dentro do parque. E que se sujeitam ao cumprimento de sua função social, nos termos da Constituição Brasileira. Daí a necessidade de regulação de situações transitórias até que venham a ser desapropriadas as áreas.
94. A indagação exige considerar esse aspecto, eis que, a partir da criação formal de Parque Estadual, Unidade de Proteção Integral, de posse e domínio públicos, que 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", consoante art. 11 da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, todas as restrições à fruição da propriedade devem ser respeitadas. Ou seja, antes mesmo da desapropriação, uma vez abrangido o imóvel pela demarcação da UC criada, este passa a se submeter a uma limitação administrativa. Isso por causa da prevalência do interesse coletivo na proteção que justifica a instituição de espaços especialmente protegidos, como determina o art. 225, III, da Constituição Federal.
95. Para o fim de responder à indagação, no entanto, basta considerarmos que, para além da existência de um Decreto criador da unidade, do Plano de Manejo consta que o PESC "é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral localizada no município de Guanhães, região do Rio Doce, Estado de Minas Gerais. Possui área de 3.302,66 hectares inseridos no Bioma Mata Atlântica." Incide sobre a área, portanto, as restrições da Lei nº 11.428/2006.
96. O TC, nessas circunstâncias, acaba por dispor sobre medidas técnicas que não prejudicam a fruição da propriedade nos limites da situação jurídica em que já se encontra, seja em relação ao bioma em que se insere ou em decorrência de estar dentro dos limites de unidade de conservação de proteção integral criada nos idos de 1998.
97. Quanto à tradicionalidade da ocupação de área dentro de Parque Estadual pelo povo indígena, situação jurídica em debate e sobre a qual se ancora a decisão administrativa de firmar o compromisso, visando a compatibilizar a dupla afetação das terras, é a única razão jurídica a justificar a autorização de uso direto e fiscalizado dos recursos naturais, posto que, em unidades de proteção integral, se admite apenas o uso indireto desses, com exceção dos casos previstos em lei (art. 7º, I, § 1º, da Lei nº 9.985/00).
98. Ou seja, estamos admitindo o estabelecimento de medidas técnicas em áreas pendentes de regularização fundiária, sem o conhecimento ou participação formal do proprietário/possuidor, dados o conteúdo e os limites do TC. E também na perspectiva de que, como estamos tratando de um compromisso que fixa diretrizes tendentes ao respeito mínimo possível dos direitos fundamentais dos povos indígenas e o da coletividade à proteção e preservação ambiental, embora a área ainda não tenha sido desapropriada, as limitações de uso previstas no compromisso não causam prejuízo ao direito de propriedade, notadamente considerando sua função social.
99. **Sétima:** "O proprietário/possuidor da área ocupada pela Comunidade Aldeia Mirueira deve participar da celebração do Termo de Compromisso, ainda que como interveniente?"
100. A par dos fundamentos expostos na indagação anterior, pensamos não ser uma medida obrigatória. A não participação de proprietário/possuidor da área ocupada pela Comunidade Aldeia Mirueira na celebração do TC não ocasiona vício ao instrumento jurídico, uma vez que o compromisso limita-se a conciliar direitos fundamentais - direitos de povos indígenas e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado -, cujas disposições não afrontam o direito de propriedade das terras, submetido às limitações decorrentes do bioma em que se inserem, bem assim pela instituição do Parque Estadual sobre a área particular, conforme exposto na indagação anterior.
101. **Oitava:** "Qual instrumento jurídico que autorizaria o IEF a realizar um cordo com a Comunidade Aldeia Mirueira em áreas de terceiros, que ainda não estão em processo de regularização fundiária (desapropriação)?"
102. Consideramos que este aspecto está esclarecido nas duas indagações anteriores. Cumprindo-nos repisar que se trata de instrumento jurídico previsto no ordenamento jurídico, especialmente no art. 79-A da Lei nº 9.605/98 e no art. 26 da Lei de Introdução às Normas de Direito Civil - Lindb. E que se trata de celebrar ajuste temporário até que sobrevenha decisão definitiva acerca das questões estruturais. [5](#)
103. **Nona:** "O Município de Granhães deveria ser parte na Ação Civil Pública, ainda que como terceiro interessado na lide, tendo em vista que ação também envolve área tombada pelo município para a preservação, conservação do patrimônio histórico-cultural garantindo pela Constituição Federal?"
104. **Décima:** "O Município de Guanhães, responsável pelo tombamento da Fazenda Candonga, deveria participar na celebração do Termo de compromisso, ainda que como interveniente?"
105. O ingresso do Município de Guanhães como terceiro interessado na ACP em trâmite é questão processual de âmbito judicial. Não interfere diretamente na celebração do compromisso.
106. Saliente-se que as obrigações e permissões estabelecidas no TC não prejudicam, em nosso ver, o tombamento,

pois não prevê intervenções nos bens que os descaracterizem, nem impedem a incidência de restrições específicas objeto do ato administrativo de proteção instituído pelo Município de Guanhães, sendo certo que a comunidade Mirueira se encontra instalada no imóvel desde o ano de 2010, o que é de conhecimento daquela municipalidade.

107. Quanto à 10ª indagação, pensamos que a não participação do Município de Guanhães na construção do compromisso em questão não traz prejuízo à preservação do patrimônio. As disposições compromissárias dizem respeito aos bens naturais, como cultivo em agricultura familiar, manejo de plantas e hortaliças, pesca, extrativismo vegetal, utilização de barro, construções de instalações e benfeitorias, entre outras. Não há qualquer previsão de intervenção nas construções existentes.

108. Há indicativos, ao revés, de que a comunidade indígena acaba por auxiliar na proteção do imóvel que está por desabar.

109. De qualquer modo, reiteramos, o Município de Guanhães tem conhecimento da presença da comunidade indígena. Realiza Festas Culturais da Aldeia. Neste ano de 2024 ocorreu a Oitava festa, conforme divulgação. (5)

110. Com efeito, não vislumbramos óbice jurídico à conclusão do TC sob o aspecto descrito na Nona e Décima indagações.

111. **Décima-primeira:** "A competência para estabelecer ações de assistência e elaboração de programas envolvendo população indígenas com interface na preservação/conservação do meio ambiente seria da Sedese ou IEF para celebração do presente Termo?"

112. A Sedese é o órgão competente no âmbito estadual para formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à promoção de ações afirmativas e ao enfrentamento da discriminação racial contra a população negra, indígena, quilombola e de comunidades tradicionais, bem como ao monitoramento, à mediação e à resolução de conflitos sociais, em apoio à Secretaria de Estado de Casa Civil – SCC., conforme art. 2º, VII e XVIII, do Decreto Estadual nº 48.660/2023.

113. Como o objeto do TC envolve a conciliação de direitos fundamentais de comunidade indígena e ambientais, bem complexo, a evolução das tratativas antes de ser concluído o compromisso pode contar com arranjos interorgânicos e até interinstitucionais, com interações e diálogo, estando o instrumento, portanto, aberto a contribuições da Sedese, sem obrigatoriedade da interveniência desta Secretaria, contudo.

114. É que, no caso, o IEF é compromissário como órgão componente do Sisema, responsável pela fiscalização ambiental, no âmbito de suas atribuições técnicas. E o povo indígena Pataxó da Aldeia Mirueira, por seus representantes, tem a Funai como interveniente, dando a assistência própria de suas atribuições, de modo que a comunidade indígena não está desamparada de apoio assistencial e de defesa de seus direitos constitucionais.

115. Nessa ordem de fundamentação e sem prejuízo de conversas internas entre IEF e Sedese, a participação desta Secretaria de Estado não constitui, em nosso entender, pressuposto jurídico de validade da conclusão do TC, posto que o Poder Executivo Estadual está presente em ação bem específica - de construção participada do instrumento de compromisso e na futura fiscalização, que é de competência do IEF.

116. Quanto aos interesses da Aldeia Mirueira, como já ressaltado, sua defesa conta com a participação dos Cacique e Vice-Cacique, da Funai e do Ministério Público Federal.

117. **Décima-segunda:** "O IEF poderá estabelecer ações de assistência e elaboração de programas conforme previsto na cláusula sétima do Termo envolvendo direitos da população indígena?"

118. Dispõe a Cláusula Sétima do Termo de Compromisso:

O IEF e a Aldeia Mirueira (com apoio da Funai) se comprometem colaborar com a elaboração e implementação de projetos socioambientais que beneficiem a comunidade Pataxó, com justificativa e contextualização que sejam compatíveis com os objetivos do Plano de Manejo do Parque Estadual Serra da Candonga ou do presente Termo de Compromisso.

Parágrafo Primeiro – Outros projetos de geração de renda sustentável poderão ser apresentados em conformidade com a cláusula Terceira (zoneamento).

Parágrafo Segundo – Na temática da gestão ambiental e do manejo para a conservação, destacar-se-ão, ainda, a promoção de ações e projetos nas seguintes linhas prioritárias, dentre outras possíveis:

- a. Monitoramento participativo da biodiversidade;
- b. Criação de animais silvestres com a finalidade de garantir a segurança alimentar e o repovoamento de fauna;
- c. Revitalização e recuperação de matas ciliares, nascentes e cursos d'água, conservação e recuperação da vegetação nativa, privilegiando espécies nativas ameaçadas, de importância sociocultural e/ou com potencial para manejo sustentável e geração de renda;
- e. Criação de viveiros de mudas nativas e de banco de sementes;

- f. Educação ambiental;
- f. Sensibilização, formação e capacitação em temáticas socioambientais;
- h. Fortalecimento cultural e associativo;
- i. Etnodesenvolvimento e geração de renda;

119. A previsão de compromisso a cargo do IEF, na Cláusula Sétima, relativo ao desenvolvimento de ações socioambientais integradas, depende de recursos humanos e materiais para o que a entidade componente do Sisema deve ficar atenta.

120. O planejamento específico necessário à concretização das ações contidas em referida cláusula, inclusive plano de trabalho com dados objetivos quanto à infraestrutura, à disponibilidade financeira e de pessoal, é que dará a dimensão e os contornos da efetiva participação do Instituto Estadual de Florestas para a implementação dos projetos.

121. Com efeito, a avaliação quanto à assunção de compromisso de colaborar com as ações e projetos previstos na Cláusula Sétima, ainda numa zona programática, há de ser feita pelo próprio IEF, fazendo-se uma projeção das obrigações daí advindas para confrontar com o suporte administrativo apto ao seu cumprimento. Inclusive, considerando a atividade do IEF que abrange pelo menos parte delas.

122. Reportamo-nos, por fim, ao exposto nos parágrafos 83 e 84, acima, quando consideramos as competências legais do IEF, especialmente as previstas nos arts. 20 e 21 do Decreto nº 47.892/2020, para afirmar que as mesmas incluem a de fiscalização do TC. E que interpretamos o disposto na Cláusula Sétima do TC no sentido de que se aplicam ao IEF as ações colaborativas atribuíveis a esta entidade autárquica que se incluam ou decorram de suas competências legais, como preservação, conservação, manejo e sustentabilidade das unidades de conservação, de suas zonas de amortecimento e de seu entorno.

123. **Décima-terceira:** Por envolver direito minerário a empresa detentora da concessão de lavra - processo ANM (DNPM) n.º 007.262/1959 deveria ser parte na Ação Civil Pública, ainda que como terceiro interessado na lide?

124. **Décima-quarta:** A empresa detentora da concessão de lavra deveria participar na celebração do Termo de compromisso, ainda que como interveniente?

125. De acordo com as informações da Nota Técnica 5, a área potencialmente configuradora de terra indígena é objeto de manifesto de mina, ainda **em fase de concessão de lavra.**

126. Nosso entendimento nesse ponto caminha no mesmo sentido das respostas às indagações n.ºs. seis e sete.

127. Pensamos que a fundamentação geral do presente parecer autoriza já a conclusão pela ausência de exigência legal da participação da empresa detentora de manifesto de mina na celebração do Termo de compromisso.

128. Ao que acrescentamos os fundamentos do STF, na ementa da decisão do RE 1017365, com repercussão geral reconhecida, no sentido de que:

5. O texto constitucional reconhece a existência dos **direitos territoriais originários dos indígenas, que lhe preexistem, logo, o procedimento administrativo demarcatório não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver da comunidade.**

6. A posse *indígena* espelha o habitat de uma comunidade, a desaguar na própria formação da identidade, à conservação das condições de sobrevivência e do modo de vida *indígena*, distinguindo-se da posse civil, de feição marcadamente econômica e mercantil.

7. A tradicionalidade da ocupação *indígena* abrange as áreas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, nos termos do §1º do artigo 231, sempre segundo os usos, costumes e tradição da comunidade.

8. As *terras* de ocupação tradicional *indígena* foram objeto de tutela legal desde a colônia e pelas Constituições desde a Lei Magna de 1934, razão pela qual não se justifica normativamente que a Constituição de 1988 constitua termo para verificação dos direitos originários dos *índios*, pois ausente fratura protetiva em relação à tutela de seus direitos territoriais, a autorizar a apropriação particular dessas áreas.

129. Ou seja, a par do pressuposto material de fundo de direito para a celebração do compromisso, qual seja, direitos territoriais originários de povos indígenas às terras, toda a construção do STF a respeito haverá de ser considerada. De sorte que, para o fim de celebração do TC, objeto da consulta, as questões jurídicas que a décima quarta indagação suscita não refletem sobre a viabilidade jurídica de se firmar o TC.

130. A discussão sobre as questões de direito minerário é parte da complexidade jurídica da matéria. Comporta análise própria, seja administrativa ou judicialmente, sendo crível asseverar o entendimento do STF no sentido de que: ***O texto constitucional reconhece a existência dos direitos territoriais originários dos indígenas, que lhe preexistem, logo, o procedimento administrativo demarcatório não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver da comunidade.***

131. Quanto à participação da empresa referida, detentora de manifesto de mina, na Ação Civil Pública, do mesmo modo, não impede a conclusão do TC, por razões já indicadas acima.

III - CONCLUSÃO

132. À vista de todo o exposto na fundamentação geral e nas opiniões jurídicas exaradas em relação a cada uma das indagações feitas na consulta, examinando-se aspectos jurídicos intrincados, dada a existência de um estado de coisas complexo; e tendo em vista o tempo necessário para uma solução com caráter de definitividade, **opinamos** no sentido de que o Termo de Compromisso se apresenta como um instrumento jurídico adequado, acolhido pelo ordenamento jurídico, e que propicia uma transição razoavelmente duradoura para as questões de direitos fundamentais em confronto, com regularidade e um mínimo de segurança jurídica.

133. Relativamente à Ação Civil Pública em trâmite, salienta-se a decisão do STF, de suspensão de ações, como salientado, e deixa recomendada ciência à Advocacia Regional do Estado em Varginha.

134. Recomenda-se, também, a instrução dos processos administrativos conexos com a presente manifestação, especialmente o sei nº 1080.01.0022061/2021-61, dando-se conhecimento ao Advogado-Geral Adjunto para o contencioso para o fim de dar resposta ao Ministério Público Federal.

135. São os termos em que submetemos a presente manifestação à consideração superior.

[REDACTED]

De acordo.

Após aprovação pelo Exmo. Advogado-Geral do Estado, dê-se ciência, como recomendado.

Devolva-se o processo à Consulente, com nossas homenagens.

[REDACTED]

Aprovado.

[REDACTED]

REFERÊNCIAS:

1 O CPC de 2015 também conferiu fundamento de validade à adoção de instrumentos consensuais, com maior destaque aos arts. 3º, 4º, 6º, 8º e 174, claramente incentivando a **solução consensual** dos conflitos, em tempo razoável, de maneira cooperativa e visando o bem comum, **inclusive e mais especialmente no âmbito da Administração Pública**.

A promulgação da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, passou a prever, de modo expresso, a possibilidade jurídica de conflitos entre particulares e a administração pública virem a ser resolvidos de forma consensual (art. 32, inciso II).

Todo esse sistema assegura um importante passo para a consagração definitiva da **consensualidade** no Direito Administrativo brasileiro, na mesma linha da moderna tendência mundial de *concertação administrativa* e atuação do Estado em rede. Nesse sentido, ao examinar a juridicidade do projeto de lei que resultou na Lei nº 13.655, de 2018, que introduziu modificações na LINDB, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara de Deputados assim se pronunciou sobre a o tema:

“No tocante aos arts. 26 e 27 do projeto, conforme consignado no Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, seu objetivo, de fato, é o reforço da prática da administração pública consensual ou dialógica, uma concepção moderna de Estado, que preza pela cultura do diálogo entre a sociedade e os órgãos e entes públicos, em contraponto à administração pública monológica, resistente a esse processo comunicacional. (...) Tais dispositivos buscam uma aproximação entre o administrador e o cidadão, permitindo que estes, por meio do diálogo e do consenso, encontrem soluções que atendam à eficiência administrativa, respeitando-se os direitos e garantias individuais”.

Como se vê, há farta legislação reconhecendo o fenômeno da expansão do consensualismo na Administração Pública, o que, para a doutrina estrangeira, “**implica a substituição das relações baseadas na imposição e na autoridade por relações fundadas sobre o diálogo e na busca do consenso**”. E nesse sentido, é preciso não perder de vista o fato de que:

“(...) a consensualidade não oferece riscos aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público ou da supremacia do interesse público. Ao contrário, visa concretizá-los de forma mais adequada e eficiente, em vista das novas características sociais”.

Decerto que remanescem, no âmbito de conflitos que envolvem direitos indisponíveis, aspectos em relação aos quais há possibilidade de transacionar ou acordar. O ordenamento jurídico não esgota todas as possibilidades de garantia ou de exercício do direito, havendo espaços, por exemplo, quanto à forma mais efetiva de se cumprir o que está determinado em lei, sendo certo que disponibilidade não equivale a transigibilidade. É possível, por exemplo, que o Poder Público, no exercício da atividade de fomento, faça doação de imóvel a particular para que este implante, ali, determinado empreendimento, de interesse público.

Essa mesma compreensão, nos idos do ano de 2002 – e, portanto, muito antes das inovações legislativas, que vieram para incentivar e estabelecer, como opções para a Administração Pública atuar de forma eficiente, a conciliação e a mediação – o Supremo Tribunal Federal já se posicionava pela legitimidade de acordo firmado por municipalidade, como se extrai da posição externada pela Ministra Ellen Gracie, ao fixar a validade de uma transação, ao entendimento de que:

Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado nesta instância recursal (Súm. 279/STF).

2
reconhecida:

Parte da ementa da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 1.017.365, com repercussão geral

(...) 1. A Constituição de 1988 rompe com um paradigma assimilacionista, que pretendia a progressiva integração do indígena à sociedade nacional, a fim de que deixasse paulatinamente sua condição, para um paradigma de reconhecimento e incentivo ao pluralismo sociocultural e ao direito de existir como indígena.

(...)

4. Ao reconhecer aos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, o artigo 231 tutela aos povos indígenas direitos fundamentais, com as consequentes garantias inerentes à sua proteção, quais sejam, consistir em cláusulas pétreas, anteparo em face de maiorias eventuais, interpretação extensiva e vedação ao retrocesso.

5. O texto constitucional reconhece a existência dos direitos territoriais originários dos indígenas, que lhe preexistem, logo, o procedimento administrativo demarcatório não constitui a terra indígena, mas apenas declara que a área é de ocupação pelo modo de viver da comunidade.

6. A posse indígena espelha o habitat de uma comunidade, a desaguar na própria formação da identidade, à conservação das condições de sobrevivência e do modo de vida indígena, distinguindo-se da posse civil, de feição marcadamente econômica e mercantil. 7. A tradicionalidade da ocupação indígena abrange as áreas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, nos termos do §1º do artigo 231, sempre segundo os usos, costumes e tradição da comunidade.

8. As terras de ocupação tradicional indígena foram objeto de tutela legal desde a colônia e pelas Constituições desde a Lei Magna de 1934, razão pela qual não se justifica normativamente que a Constituição de 1988 constitua termo para verificação dos direitos originários dos índios, pois ausente fratura protetiva em relação à tutela de seus direitos territoriais, a autorizar a apropriação particular dessas áreas.

9. A proteção constitucional aos “direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 e da configuração do renitente esbulho como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

10. A tradicionalidade da posse indígena refere-se ao modo de ocupação da terra, de acordo com os costumes, usos e tradições da comunidade, demonstrada por meio de trabalho técnico antropológico, a levantar as características históricas, etnográficas, sociológicas e ambientais da ocupação, para determinar se há ou não o cumprimento do disposto no artigo 231, §1º do texto constitucional.

11. A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento.

12. As terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas destinam-se à sua posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos, como desdobramentos da posse qualificada exercida em área de domínio da União, afetada à manutenção do modo de vida comunitário.

13. As terras indígenas configuram-se como res extra commercium, em respeito à natureza pública e afetada à manutenção do bem-estar indígena, razão pela qual, nos termos do §4º do artigo 231 do texto constitucional, são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

14. A cadeia dominial ou possessória de determinada área não impede a realização de procedimento demarcatório, diante da existência de direito originário à posse das terras tradicionalmente ocupadas, nos termos do §6º do artigo 231.

15. Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que tituló a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF.

16. Há compatibilidade constitucional da dupla afetação da área como terra indígena e como de proteção ambiental, assegurando-se às comunidades o exercício dos direitos originários de acordo com seus usos, costumes e tradições.

17. Nas ações possessórias em que conflitem o direito à posse civil, compreendida como expressão dos poderes proprietários, e o direito constitucional indígena à posse das terras tradicionalmente ocupadas, deve-se aferir a presença dos elementos caracterizadores da posse indígena, bem como aplicar ao litígio, de caráter coletivo, o disposto no artigo 536 do Código de Processo Civil.

18. Recurso extraordinário provido, com a fixação da **seguinte tese de repercussão geral:**

“I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no §6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que tituló a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz

social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.”

(RE 1017365, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 14-02-2024 PUBLIC 15-02-2024)

[3](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es_remotas_/66%C2%BA_RO_CPB/Item_09.11_-_Produto5_PM_PESC_STCP_09_11_2021.pdf) Disponível em: <[http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es_remotas_/66%C2%BA_RO_CPB/Item_09.11 - Produto5 PM PESC STCP 09 11 2021.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/COPAM/Reuni%C3%B5es_remotas_/66%C2%BA_RO_CPB/Item_09.11_-_Produto5_PM_PESC_STCP_09_11_2021.pdf)>. Acesso em 1 de agosto de 2024.

[4](#) De acordo com o art. 11-B da Lei nº 9.028/95:

Art. 11-B. A representação judicial da União, quanto aos assuntos confiados às autarquias e fundações federais relacionadas no [Anexo V a esta Lei](#), passa a ser feita diretamente pelos órgãos próprios da Advocacia-Geral da União, permanecendo os Órgãos Jurídicos daquelas entidades responsáveis pelas respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

(...)

§ 6º A Procuradoria-Geral da Fundação Nacional do Índio permanece responsável pelas atividades judiciais que, de interesse individual ou coletivo dos índios, não se confundam com a representação judicial da União. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

§ 7º Na hipótese de coexistirem, em determinada ação, interesses da União e de índios, a Procuradoria-Geral da Fundação Nacional do Índio ingressará no feito juntamente com a Procuradoria da Advocacia-Geral da União. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

[5](http://www.folhadeguanhaes.com.br/editoriais/guanhaes/neste-final-de-semana-acontece-a-viii-festa-cultural-indigena-da-aldeia-mirueira-pataxo) <<http://www.folhadeguanhaes.com.br/editoriais/guanhaes/neste-final-de-semana-acontece-a-viii-festa-cultural-indigena-da-aldeia-mirueira-pataxo>>.

Sobre a história da etimologia do nome do município de Guanhaes: conferir: <<https://guanhaes.mg.gov.br/guanhaes/a-cidade/>>.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED], em 28/08/2024, às 14:44, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).
Nº de Série do Certificado: 1299889947186968837



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED], em 28/08/2024, às 19:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED], em 29/08/2024, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 93337217 e o código CRC C489C376.

Referência: Processo nº 2100.01.0039338/2023-30

SEI nº 93337217



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Instituto Estadual de Florestas - IEF/MG

Interessado: Gabinete do Instituto Estadual de Florestas - IEF/MG

Número: 16.706

Data: 12 de setembro de 2024

Classificação Temática: MEIO AMBIENTE/COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. DIREITOS INDÍGENAS. DUPLA AFETAÇÃO TERRITORIAL. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. COMPETÊNCIA.

Precedentes: Nota Jurídica Proc./IEF nº 84/2023. Nota Jurídica Asjur/Semad nº 247/2022. Parecer AGE nº 16.702, de 28 de agosto de 2024.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. COMPENSAÇÕES AMBIENTAIS. CUMULATIVIDADE. COMPENSAÇÃO FLORESTAL POR INTERVENÇÕES AMBIENTAIS. TERMOS DE COMPROMISSO DE COMPENSAÇÃO FLORESTAL - TCCF. ART. 42 DO DECRETO ESTADUAL Nº 47.749/2019. DOAÇÃO DE ÁREA DENTRO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO. PARQUE ESTADUAL DE SETE SALÕES. ÁREA EM DELIMITAÇÃO PARA DEMARCAÇÃO COMO TERRA INDÍGENA. ADVENTO DE DESPACHO DECISÓRIO 43/2023 DA PRESIDÊNCIA DA FUNAI. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DE ÁREA INDÍGENA DENTRO DO PROCEDIMENTO DO DECRETO Nº 1.775/96. PROCESSUALIDADE. DUPLA AFETAÇÃO TERRITORIAL. RESPONSABILIDADE PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. VIABILIDADE JURÍDICA DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL APROVADA PELO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE. OPÇÕES ADMINISTRATIVAS.

Referências normativas: Arts. 23, 225, 231 e 232 da Constituição da República de 1988 - CR/88. Arts. 20 e 21 da Lindb. Lei nº 9.985/00. Lei Estadual nº 20.922/2013. Lei Estadual nº 21.147/2014. Lei Estadual nº 21.972/2016. Lei 6.001/73. Decreto nº 1.775/96. Decreto Estadual nº 45.175/2009. Decreto Estadual nº 47.749/2019. Decreto Estadual nº 46.953/2016.

I - RELATÓRIO

1. A Procuradoria do Instituto Estadual de Florestas encaminha consulta à Advocacia-Geral do Estado por meio do Ofício AGE/CJ/NAJ_IEF_PJ nº. 74/2024, esclarecendo que:

"o Gabinete do IEF 94442846 encaminhou a esta Procuradoria a Nota Técnica nº 6/IEF/DIUC/2023 (79192870) solicitando a adoção das providências anteriormente pactuadas (92546668), com o encaminhamento do presente expediente a apreciação da Consultora Jurídica, por entender que, existem algumas dúvidas que precisam ser esclarecidas, não obstante a Procuradoria do IEF tenha exarado a Nota Jurídica nº 84/2003 (71581598), que consta deste expediente.

(...)

Diante do exposto, solicitamos o envio da presente nota técnica à Advocacia Geral do Estado, conforme acordado em reunião realizada no dia 29/11/2023, para manifestação dos pontos abordados em decorrência da sobreposição integral das áreas do PESS ocasionado pela decisão proferida pelo Ministério dos Povos Indígenas, através do DESPACHO DECISÓRIO N° 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI, para ampliação da demarcação das terras indígenas do povo Krenak."

2. Após serem expostas as informações da área técnica ([94715110](#)), foram apresentadas as dúvidas jurídicas nos seguintes termos:

"A Diretoria de Unidade de Conservação- DIUC do IEF indaga: "Qual os procedimentos a serem adotados para as compensações ambientais que já foram aprovadas pela CPB/COPAM? E em relação ao Termos de compromisso já firmados deverão ser suspensos ou executados?"

Indaga-se

Há elementos jurídicos que fundamente a suspensão da execução dos Termos de Compromisso já assinados?

Noutro giro, em relação aos processos de compensação ambiental em análise, a DIUC apresentou a seguinte questionamento:

"5- A decisão de suspensão da análise dos processos de compensação ambiental, que tem o PESS como beneficiário, principalmente o que envolve doação de áreas, poderá ser mantida, sem violação aos princípios constitucionais administrativo, tendo em vista a insegurança jurídica ocasionado pela decisão preliminar do MPI? Ou o IEF deverá dá continuidade a regularização fundiária do PESS efetivando as doações realizadas?"

Indaga-se:

A decisão de suspensão da análise dos processos de compensação ambiental, que tem o PESS como beneficiário, principalmente o que envolve doação de áreas, poderá ser mantida, sem violação aos princípios constitucionais administrativo, tendo em vista a insegurança jurídica ocasionado pela decisão preliminar do MPI?

Em caso da possibilidade da dupla afetação da área do PESS, envolvendo entes públicos distintos (Estadual e União) como ocorre a regularização fundiária ? Qual o ente federado seria responsável em realizar a regularização fundiária?

Por fim, a Autarquia entende que outro ponto que precisa ser melhor aclarado diz respeito as compensações ambientais já aprovadas pela CPB/COPAM, mas que ainda não foram firmados os Termos de Compromisso.(...)

Assim, uma vez aprovada a compensação ambiental pela CPB/COPAM já constituiu a obrigação do empreendedor em destinar a área, objeto da medida compensatória, para a unidade de conservação proposta, sendo que a forma de como será efetivada doação será estabelecido através do Termo de Compromisso a ser firmado entre o empreendedor e o IEF.

Sendo assim, a dúvida que se apresenta se refere a vinculação da decisão da aprovação da CPB/COPAM em firmar o Termo de Compromisso, considerando que a decisão proferida no DESPACHO DECISÓRIO N° 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI, não é um ato jurídico perfeito para estabelecer direitos e obrigações

A questão é saber se uma vez aprovada a compensação ambiental pela CPB/COPAM, destinando áreas para o PESS, essa decisão vincula a elaboração do

Termo de Compromisso, conforme artigo 42, do Decreto nº 47.749/2019.

Indaga-se:

Uma vez aprovada a compensação ambiental pela CPB/COPAM, destinando áreas para o PESS, essa decisão vincula a elaboração do Termo de Compromisso conforme artigo 42, do Decreto nº 47.749/2019?

Deve-se aplicar o mesmo entendimento esboçado no item 2.1 da Nota Técnica, no sentido dá andamento ao cumprimento da medida compensatória aprovada pela CPB/COPAM, conseqüente elaboração do Termo de Compromisso?"

(Negrito no original)

3. Consigna-se que a questão a ser examinada na presente consulta limita-se exclusivamente às indagações apresentadas, circunscritas ao âmbito administrativo.
4. Faz-se essa anotação porque há ações civis públicas em trâmite, conforme anexos ([66618024](#) e [72939724](#)) e apontado na Promoção da PDOP/AGE, de que, na ACP nº 0015156-26.2014.8.13.0543, se "discute a implementação do Parque Estadual dos Sete Salões e a regularização fundiária da unidade de conservação." ([72939738](#)).
5. Ou seja, a questão está judicializada. O que não prejudica a resposta à consulta, nos seus limites, sem prejuízo de cumprimento de eventual determinação judicial que interfira no objeto de exame do presente parecer. Deixa-se, pois, essa ressalva a exigir ciência dos responsáveis pelo contencioso judicial.
6. A árvore sei conta com três pastas, iniciando-se com os documentos de criação do Parque Estadual de Sete Salões - PESS e o procedimento que lhe sucedeu. Há pelo menos três notas técnicas IEF/DIUC, diversos memorandos e a Nota Jurídica nº 84/2023.
7. Está juntado um Termo de Compromisso de Compensação Florestal ([78999204](#)) e um Ofício com solicitação do cancelamento do sobrestamento de processos de compensação ambiental aprovados ([77828921](#)).
8. É o relatório. Passa-se ao exame.

II - FUNDAMENTAÇÃO

9. A consulta envolve matéria complexa.
10. As dúvidas jurídicas decorrem, nos termos da consulta, "da sobreposição integral das áreas do PESS ocasionado pela decisão proferida pelo Ministério dos Povos Indígenas, através do DESPACHO DECISÓRIO Nº 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI, para ampliação da demarcação das terras indígenas do povo Krenak."

II.1. DEVER DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. PROCEDIMENTO. TERMO DE COMPROMISSO DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.

11. O dever de compensação ambiental é atribuído ao responsável por impactos ambientais ou danos ambientais em casos de impossibilidade de recomposição do bem ambiental ou mitigação, tudo conforme a legislação de regência específica, a exemplo do previsto na Deliberação Normativa Copam nº 217, de dezembro de 2017:

Art. 27 – O gerenciamento dos impactos ambientais e o estabelecimento de condicionantes nas licenças ambientais deve atender à seguinte ordem de prioridade, aplicando-se em todos os casos a diretriz de maximização dos impactos positivos, bem como de evitar, minimizar ou compensar os impactos negativos da

atividade ou empreendimento:

I – evitar os impactos ambientais negativos;

II – mitigar os impactos ambientais negativos;

III – compensar os impactos ambientais negativos não mitigáveis, na impossibilidade de evitá-los;

IV – garantir o cumprimento das compensações estabelecidas na legislação vigente.

12. O Termo de Compromisso de Compensação Ambiental é um instrumento jurídico apto a formalizar obrigações inerentes ao cumprimento do dever legal de compensar. Procedimentaliza a atuação administrativa na execução das obrigações referentes à compensação ambiental em suas várias hipóteses legais. (1)

13. O art. 1º, III, do Decreto Estadual nº 45.175/2009, que estabelece metodologia de gradação de impactos ambientais e procedimentos para fixação e aplicação da compensação ambiental, **define Termo de Compromisso** de Compensação Ambiental como: *instrumento com força de título executivo extrajudicial, assinado entre empreendedor e órgãos gestores das Unidades de Conservação beneficiárias dos recursos advindos do respectivo empreendimento, que estabelece obrigações, prazos e demais informações relevantes para a execução das medidas de compensação ambiental, aprovadas pela CPB-COPAM.*

14. A competência da CPB-Copam está fixada no inciso XI do art. 14 da Lei Estadual nº 21.972/2016, acrescentado pelo art. 77 da [Lei nº 22.796, de 28/12/2017](#).

15. Seu regulamento, Decreto nº 46.953/2016, prescreve, no art. 3º, inciso XVII, e no art. 13, incisos XIII e XIV:

Art. 3º – O Copam tem por finalidade deliberar sobre diretrizes e políticas e estabelecer normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional para a preservação e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, competindo-lhe:

(...)

XVII – decidir, por meio de suas Câmaras Técnicas, sobre processo de intervenção ambiental vinculado a licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de competência da respectiva Câmara Técnica, bem como suas respectivas compensações, na forma deste decreto;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º do [Decreto nº 47.565, de 19/12/2018](#), em vigor a partir de 1º/1/2019.)

(...)

Art. 13 – A CPB [Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas, que integra a estrutura do Copam entre as Câmaras Especializadas] tem as seguintes competências:

(...)

XIII – fixar o valor e aprovar a destinação e a aplicação da compensação ambiental de que tratam o art. 36 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e a [Lei nº 20.922, de 2013](#);

(Inciso com redação dada pelo art. 5º do [Decreto nº 47.565, de 19/12/2018](#), em vigor a partir de 1º/1/2019.)

XIV – aprovar a compensação ambiental de que trata a Lei Federal nº 11.428, de 2006, referente aos processos de intervenção ambiental em que a compensação for destinada a Unidade de Conservação Estadual de domínio público.

(Inciso acrescentado pelo art. 5º do [Decreto nº 47.565, de 19/12/2018](#), em vigor a partir de 1º/1/2019.)

16. Há, portanto, previsão legal de celebração de termos de compromisso para compensações

ambientais no âmbito estadual, cujos conteúdos obrigacionais são definidos conforme a compensação devida, estabelecendo-se o modo, as condições, os critérios, os prazos e todas as disposições necessárias à regulação do seu cumprimento, inclusive as sanções pelo descumprimento. E tudo com observância da competência legal para análise da proposta de compensação ambiental e posterior aprovação de cada modalidade de medida compensatória ambiental no complexo Sistema Estadual de Meio Ambiente - Sisema.

17. Nesse contexto, constata-se haver espaço para ajustes com o responsável pela compensação ambiental, sempre respeitados os termos da decisão da CPB-Copam. Em sendo assim, o Termo de Compromisso com a finalidade de cumprimento de compensação ambiental tem natureza de um negócio jurídico para cuja celebração exige-se competência legal do/a órgão público/entidade pública ambiental, juntamente com os requisitos gerais para a validade de qualquer negócio jurídico, na forma da lei civil - art. 104 da Lei nº 10.406/2002.

18. O compromisso firmado, é claro, sofre os influxos das regras de direito público de proteção e preservação do bem jurídico tutelado, que são as determinações legais a ditar o conteúdo do ato, demarcando os aspectos suscetíveis a ajustes, criando-se as obrigações de cumprimento. Consiste em uma fonte normativa, pois gera obrigações quanto ao modo, condições, prazos, sanções, dentro dos limites fixados pelo próprio ordenamento jurídico, em situação análoga a um negócio jurídico processual. (2)

19. O objeto do TC é eminentemente técnico, como nos serve de exemplo aquele juntado ao processo (78999204), do qual se observa que o empreendedor/responsável é que apresenta uma proposta para aprovação:

“Análise de Proposta de Compensação Florestal por Intervenção em Mata Atlântica”, obteve a chancela e aprovação do COPAM na 77ª Reunião Extraordinária da Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas (CPB), realizada remotamente, via vídeo conferência com transmissão ao vivo, pelo endereço virtual: <https://www.youtube.com/channel/UChUIiAb462m8py3C1jsJl4w>, no dia 27 de setembro de 2022, publicada sua decisão no DOMG- Diário do Executivo em em 28 de setembro de 2022.

20. Portanto, conclui-se que o procedimento de celebrar o TC pressupõe a aprovação da compensação ambiental, que lhe antecede. Ou seja, é diretriz jurídica indispensável que o compromisso de compensação ambiental deve estar sempre vinculado à realização da decisão administrativa, submetida à finalidade legal que autoriza o negócio jurídico.

21. Em conclusão desse tópico, esclarece-se que o breve histórico feito objetiva registrar que, não obstante as particularidades de cada medida compensatória, é **comum a finalidade dos Termos de Compromisso**. Nestes, não mais se discute a compensação ambiental em si, nem há autorização legal para alterar o que já está estabelecido em decisão do órgão competente, conforme exposto.

II.2. RESPOSTAS ÀS INDAGAÇÕES

(A) SOBRE SE A DECISÃO DE SUSPENSÃO DA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, QUE TEM O PESS COMO BENEFICIÁRIO, PRINCIPALMENTE O QUE ENVOLVE DOAÇÃO DE ÁREAS, PODERÁ SER MANTIDA, SEM VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS, TENDO EM VISTA A INSEGURANÇA JURÍDICA OCACIONADO PELA DECISÃO PRELIMINAR DO MPI.

22. A pergunta refere-se à viabilidade de suspensão de **análise** dos processos de compensação ambiental que tenham o Parque Estadual de Sete Salões - PESS como beneficiário, principalmente o que envolve a compensação mediante doação de área dentro de unidade de conservação de proteção integral, de domínio público.

23. A resposta é **sim**, a depender da opção administrativa, que é cabível no caso, em nosso

entender.

24. Contudo, cabe à autoridade competente, relativamente aos fatos jurídicos que geraram a dúvida, tomar em consideração o tempo que levará para chegar-se à decisão definitiva no processo de demarcação das terras em curso e o respectivo registro. Isso porque, suspendendo-se as análises dos processos de compensação, ficarão eles parados com as obrigações a cumprir. Ao passo que, se a opção administrativa for por não realizar a compensação ambiental mediante o recebimento de área dentro do PESS em doação, **há outra possibilidade jurídica**: a de revisão do ato da CPB-Copam que decide pela destinação da compensação ao PESS, indicando-se outra unidade de conservação de domínio público como beneficiária, nos termos legais. Ou pode decidir pelo prosseguimento da análise, que tem suporte legal, como afirmaremos, sem prejuízo de futuras tratativas com a União.

25. A resposta a essa primeira indagação é, portanto, no sentido de que há espaço legal para escolha administrativa, como abordaremos a seguir, já adiantando a solução para questões subsequentes.

26. É que entendemos que a decisão da CPB-Copam sobre a compensação ambiental vincula a celebração do Termo de Compromisso, pois, este, como afirmado acima, limita-se à procedimentalização: modo de cumprir, condições, critérios técnicos, prazos, o valor a ser pago, a sua destinação.

27. As cláusulas do TC vinculam-se a um ato administrativo que, perfeito e válido, é potencialmente eficaz, cuja concretização se dará com a execução que lhe sucederá.

28. Ocorre que a própria decisão da CPB-Copam pode ser objeto de revisão devidamente motivada, conforme as circunstâncias de cada caso.

29. A decisão sobre qual unidade de conservação de proteção integral, de domínio público, será beneficiada com a compensação pode ser revista, ante a evolução de questões jurídicas que indicam que a escolha pode não mais atender ao interesse público tomado em consideração no momento daquela decisão administrativa.

30. Estamos, pois, considerando a possibilidade, em tese, de alteração da decisão da CPB-Copam. E justificamos o porquê. Partimos do pressuposto de que a manutenção da destinação da compensação ambiental para fins de aquisição de área dentro da UC - PESS, porque englobante e sobreposta a terras indígenas (dupla afetação), resultará em regularização fundiária de terras da União (art. 20, IX, da CR/88), sendo a competência para tanto dessa entidade federativa (art. 231 da CR/88).

31. Não obstante, a regularização fundiária do PESS pelo Estado de Minas não se revela ilegal, a teor da Lei Estadual nº 21.147/2014 e do Decreto Federal nº 7.747, de 5 de junho de 2012. A decisão administrativa pode considerar elementos de natureza financeira, de prioridades para regularização fundiária, conforme as determinações legais, e rever a destinação.

32. Quanto ao motivo original de suporte às decisões administrativas de indicação do PESS como beneficiário de regularização fundiária por meio de compensação ambiental, na forma da lei, entendemos ser **determinante considerar, à época de tais atos/decisões administrativas, a indefinição jurídica** acerca do tema do reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam os povos indígenas, garantidos pelo art. 231 da Constituição da República de 1988. (3)

33. Nem mesmo no atual ano de 2024 há segurança jurídica quanto à definição do marco temporal da tradicionalidade da ocupação das terras por povos indígenas.

34. O Supremo Tribunal Federal publicou sua tese de repercussão geral acerca do marco temporal para definição da tradicionalidade da ocupação de terras pelos povos indígenas, alterando o entendimento anterior neste ano em curso. (4)

35. A insegurança ainda não cede com a publicação da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, alterando o inciso IX do art. 2º da Lei nº 6.001/73, para "*garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes*". Dispositivo questionado perante o STF: ADC 87, ADIs 7582, 7583 e 7586 e ADO 86, vindo o Ministro Gilmar Mendes, Relator, em decisão cautelar a iniciar um processo de mediação e conciliação, determinando-se a suspensão das ações sobre marco temporal em terras indígenas, com previsão de audiências até dezembro de 2024.

36. Esse quadro jurídico tem implicações sobre a atuação administrativa.
37. A escolha do PESS como beneficiário de medidas compensatórias de recebimento de doação ao poder público de área localizada no interior da unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária pode não ter considerado o advento da demarcação desde lá, a par até mesmo de decisão contemporânea do STF, em vista de que, somente em setembro de 2023, sobreveio nova decisão do STF, acórdão publicado em 15/02/2024, fixando tese de repercussão geral revisora da posição anterior quanto ao marco temporal - Tema 1.031. E, nesta, há teses - itens IV, V e VI - sobre indenizações, como se vê na referência 4.
38. Por isso, entendemos por bem considerar tal indefinição como causadora da insegurança jurídica quanto à opção administrativa, atraindo-se a incidência do disposto no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Civil - Lindb:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

39. Nessa ordem, prosseguimos a análise, deixando consignado que os motivos para revisão dos atos, por conveniência e oportunidade, surgem com o andamento do processo de demarcação das terras indígenas, bem assim com a possibilidade admitida pelo STF da dupla afetação do espaço territorial.
40. Anota-se que a revisão das destinações das compensações ambientais demanda análise de cada caso concreto, seja em virtude do tempo decorrido ou da evolução da execução das cláusulas compromissárias, especialmente em casos de geração de custos para o empreendedor/responsável pela compensação.

II.3. DO DESPACHO DECISÓRIO Nº 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI

41. O DESPACHO DECISÓRIO Nº 43/2023/COGAB - PRES/GABPR-FUNAI, fundamentado no § 7º do art. 2º do Decreto nº 1.775/96, ACOLHE E APROVA as conclusões do Resumo do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação, de autoria do antropólogo Rodrigo Thurler Nacif, “para, afinal, reconhecer os estudos de identificação e delimitação da Terra Indígena Krenak de Sete Salões, de ocupação tradicional do povo indígena Krenak, com superfície aproximada de 16.595 hectares e perímetro aproximado de 131 km, localizada nos municípios Conselheiro Pena, Itueta, Resplendor e Santa Rita do Itueto, Estado de Minas Gerais”.
42. Referido ato de aprovação consiste em uma etapa do procedimento legal de demarcação de terras indígenas, regulamentado pelo Decreto nº 1.775/96, consoante Lei nº 6.001/73.
43. Trata-se de um dos atos administrativos que é pressuposto de outros, que o sucedem, visando a atingir a decisão final, de homologação da demarcação mediante Decreto.
44. Finalizado o processo administrativo em contraditório – após a aprovação do relatório circunstanciado, há oportunidade para manifestações (5) - a demarcação das terras indígenas será homologada mediante decreto (art. 5º do mesmo Decreto nº 1.775/96).
45. Após, dentro de trinta dias, ocorrerá o registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda (art. 6º), atendendo-se à determinação do art. 246 a Lei nº 6.015/73. (6)

46. Pois bem.

47. A descrição das etapas do processo administrativo de demarcação de terras indígenas conduz-nos à conclusão de que há mais de uma decisão administrativa no trâmite do processo. A anterior é pressuposto para a que lhe sucede. Isto é, estamos no campo da processualidade, em que há um encadeamento sucessivo de atos, cuja dinâmica do antecedente em relação ao consequente ocorre como algo juridicamente necessário e obrigatório, situação que acaba por distinguir cada movimento e cada "vir a ser" com uma característica distinta de um ato administrativo propriamente destacado.

48. Doutrina de escol afirma: "O *vir a ser*, o *fazer-se*, característico da processualidade, significa que existe subjacente uma dimensão de tempo, ausente na categoria *ato*. A projeção no tempo possibilita apreender o dinamismo da série processual, em contraposição à imobilidade do ato".(7)

49. Contudo e sob outro olhar: "Nem todos os atos administrativos são editados de imediato pelos agentes administrativos. Em muitos casos, o ordenamento impõe a precedência de uma série encadeada de **fases, cujo momento final é a edição de um ato administrativo. Assim, alguns atos são emitidos como resultado de um processo administrativo.**"(8). (Destacamos)

50. Esse é o caso. A decisão de aprovação do relatório pela Presidente da Funai tem efeito de reconhecimento e delimitação das terras como uma primeira etapa necessária e válida do procedimento, pois consiste em uma ação indispensável à demarcação. É com base na delimitação regularmente feita que haverá a declaração, por portaria, determinando-se a demarcação, cuja conclusão do processo da demarcação somente ocorre com a homologação por Decreto do Presidente - ato decisivo final, que viabiliza o respectivo registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.

51. Então, em nosso entender, a aprovação da delimitação, embora não gere o efeito jurídico pretendido de forma imediata, é condição e preparatória para a final demarcação, fazendo parte do procedimento legal. Sem a aprovação da delimitação, falta condição de procedibilidade para o próximo ato, de edição da portaria e, conseqüentemente, da homologação. E cada uma das decisões administrativas se sujeita a impugnação específica, corroborando o entendimento de ato próprio conclusivo de uma fase.

52. Portanto, não se tem o ato administrativo definitivo de demarcação das terras, motivo da dúvida jurídica. Mas um ato conclusivo de uma fase desse processo, o que reverbera sobre a possibilidade de revisão da decisão administrativa de destinação da compensação para o PESS, conforme for a opção administrativa.

53. A esse primeiro ato no campo da processualidade combina-se a existência da tese de repercussão geral do STF no sentido de que a demarcação consiste em procedimento **declaratório** do direito originário territorial à posse das **terras** ocupadas tradicionalmente por comunidade **indígena** e que a proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição.

54. Ainda de acordo com o STF, as **terras indígenas** configuram-se como *res extra commercium*, em respeito à natureza pública e afetada à manutenção do bem-estar **indígena**, razão pela qual, nos termos do §4º do artigo 231 do texto constitucional, são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. A cadeia dominial ou possessória de determinada área não impede a realização de procedimento demarcatório, diante da existência de direito originário à posse das **terras** tradicionalmente ocupadas, nos termos do §6º do artigo 231.

55. Referidas teses do STF hão de ser levadas em consideração para a decisão administrativa acerca dos TCs, em respeito aos precedentes do STF - art. 927 do Código de Processo Civil - CPC, que, embora não vinculem diretamente a Administração Pública, visam a conferir eficácia ao art. 947 do mesmo CPC, o qual se insere em um dos objetivos centrais da nova lei processual civil, que é o da uniformização da jurisprudência, manutenção de sua estabilidade, integridade e coerência, com vistas à tutela da segurança jurídica, consoante ainda seu art. 926.

56. A propósito e em reforço, estamos aderindo ao entendimento expendido pela Asjur/Semad na Nota Jurídica nº 247/2022, firmada pelo Procurador do Estado, Dr. Adriano Brandão de Castro:

E mais, na recente ADPF 709 MC, julgada neste ano de 2022, o Min. Relator reconheceu e o Plenário do STF referendou que a ausência de

homologação do presidente da República não retira da área o caráter de terra indígena, merecendo igual proteção institucional: *Ante o exposto, voto no sentido de ratificar a medida cautelar já concedida para determinar: (...) (ii) a implementação de atividade de proteção territorial nas terras indígenas pela FUNAI, independentemente de estarem homologadas.*

(...)

Soma-se a isso, ainda, o disposto no art. 5º, do Decreto Federal nº 1.775/96, no sentido de que “a demarcação das terras indígenas, obedecido o procedimento administrativo deste Decreto, será homologada mediante decreto”, indicando que a demarcação é preexistente e será homologada pelo chefe do Executivo federal, e não constituída a partir do decreto presidencial. Portanto, não nos parece adequado condicionar a existência, e consequente reconhecimento das terras indígenas, à homologação Presidencial, mormente por se tratar de ato meramente declaratório e não constitutivo. A legislação confere a proteção jurídica especial às terras “tradicionalmente ocupadas”, nos moldes dos ditames constitucionais, reforçando que essa condição está atrelada à forma de ocupação e não a lapso temporal ou a ato presidencial.

(...)

Registra-se, a título complementar, que os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, são, de acordo com o art. 231, §6º, da CRFB/88, nulos e extintos, não gerando direito à indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé, que deverá ser oposto diretamente ao Ente federal em procedimento específico.

Sendo assim, da conjugação da legislação (arts. 20, XI, 215, §1º, 231, da CFRB/88; art. 17, da Lei Federal nº 6.001/73; Decreto Federal nº 1.775/96; e art. 2º, XII, da Portaria Interministerial nº 60, de 2015) com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (em especial Caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol - Pet 3388 / RR e ADPF 709 MC/2022) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, juntamente com o contido na decisão liminar proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 1002395-16.2021.4.01.3825, não nos parece o melhor entendimento reconhecer como “terras indígenas” apenas aquelas homologadas pelo Presidente da República, sob pena de afrontar diretamente, sobretudo, os ditames constitucionais, de modo que se entende que, em tese, as Terras Indígenas Xacriabás são consideradas “terras indígenas” nos moldes dos dispositivos supracitados, assim atraindo a competência licenciatória da União, nos termos da art. 7º, inciso XIV, “c”, da Lei Complementar nº 140/11.

57. Nessa sequência de fundamentos, somos de entendimento de que a discussão sobre se o despacho de aprovação do Resumo do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Krenak de Sete Salões configura ato jurídico apto a trazer implicações sobre compensações ambientais na área do PESS, coincidente com a área delimitada, parece-nos fragilizada, mesmo antes da conclusão da demarcação das terras, como analisado no tópico II.2.

58. A escolha da UC beneficiária, ressalvadas algumas exigências específicas, como a prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.985/2000, é discricionária. Em alguns casos, de atribuição do próprio IEF, conforme, é claro, dados técnicos devidamente motivados.

59. O Decreto Estadual nº 47.749/2019, para fins de cumprimento da medida compensatória florestal por empreendimento minerário, prevista no art. 75 da Lei Estadual nº 20.922/2023, quando destinada à implantação e manutenção de Unidade de Conservação de Proteção Integral, prevê,

expressamente, que a medida compensatória **deverá ser cumprida somente em Unidade de Conservação a ser indicada pelo IEF**. Quando a compensação for destinada para regularização fundiária, **deverá ser cumprida em Unidade de Conservação de Proteção Integral Federal, Estadual ou Municipal, localizada no Estado de Minas Gerais**.

60. O PESS está formalmente criado pelo Decreto nº 39.908/1998. A afetação da área inserida dentro dos limites do Parque não perde essa qualidade pela superveniência da demarcação das terras indígenas, ante o reconhecimento da possibilidade de dupla afetação pelo STF, ressalvada hipótese de extinção por lei, por força do disposto no inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição da República de 1988.

61. De outra banda, podemos considerar a existência de outros elementos que não desaconselham que seja mantida a UC e mesmo a regularização fundiária de área do PESS pelo Estado, podendo fazê-lo com fundamento na Lei Estadual nº 21.147/2014. (9)

62. O art. 2º, IX, da Lei nº 6.001/73, entre outras competências atribuídas aos Estados para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos, prevê: IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição Federal, a posse permanente das terras tradicionalmente ocupadas em 5 de outubro de 1988, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes; ([Redação dada pela Lei nº 14.701, de 2023](#)) (inciso objeto de ações perante o STF, como mencionado).

63. É possível compreender que as terras indígenas são uma espécie de unidade de conservação *lato sensu*, tendo em vista a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, com o objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente, estabelecida pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012.

64. Entre as diretrizes do PNGATI, destacam-se, conforme art. 3º, incisos V e VI, do Decreto nº 7.747/2012: "contribuição para a manutenção dos ecossistemas nos biomas das terras indígenas por meio da proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais imprescindíveis à reprodução física e cultural das presentes e futuras gerações dos povos indígenas; e proteção territorial, ambiental e melhoria da qualidade de vida nas áreas reservadas a povos indígenas e nas terras indígenas. Com destaque para objetivos específicos do mesmo PNGATI. (10)

65. Esse é, portanto, um aspecto a se considerar quanto à manutenção da destinação de áreas adquiridas por responsáveis pela compensação ambiental ao Poder Público, a fim de promover a regularização fundiária das terras do Parque, de domínio público, muito embora, por se tratar de terra indígena, constitua bem da União, nos termos do art. 20, IX, da CR/88, cuja competência para regularização fundiária é da União, por intermédio da Funai, conforme art. 4º de seu Estatuto atual, aprovado pelo Decreto nº 11.226, de 7 de outubro de 2022.

66. Ou seja, não há vedação legal a que o Estado promova a regularização fundiária das terras do PESS, seja em face da legislação que atribui ao ente federado garantia de direitos de povos indígenas a territórios ou a possibilidade de regularização fundiária de terras contidas em unidades de conservação de proteção integral, independentemente de ser, a UC, criada pelo Estado ou pela União.

67. O Estado defende, em ação em que se discute destinação de recursos de compensação ambiental oriunda de processo de licenciamento federal ao PESS, parque estadual, que não há óbice legal. (11) Nem em sentido contrário. E o faz com fundamento nos arts. 225 e 23 da Constituição Federal. Com razão, porque as incumbências previstas no § 1º do art. 225, entre elas, a de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, é do Poder Público. Não distingue tais atribuições, se da União, dos Estados ou dos Municípios, isoladamente. Coerente com o direito difuso, de toda a coletividade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

68. Concluindo o ponto: independentemente dos efeitos jurídicos do Despacho Decisório em questão, parece-nos que outros aspectos precisam ser considerados a fim de se chegar à melhor decisão administrativa sobre prosseguir-se com a análise dos termos de compromisso de "**compensação ambiental, que tem o PESS como beneficiário, principalmente o que envolve doação de áreas**".

69. Isto é, a legislação de regência faculta à gestão administrativa a escolha da opção que, segundo critérios técnicos, de política administrativa, de conveniência, se apresenta como a melhor e válida perante o direito.

B) EM CASO DA POSSIBILIDADE DA DUPLA AFETAÇÃO DA ÁREA DO PESS, ENVOLVENDO ENTES PÚBLICOS DISTINTOS (ESTADUAL E UNIÃO) COMO OCORRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ? QUAL O ENTE FEDERADO SERIA RESPONSÁVEL EM REALIZAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

70. Reconhecidas as terras do PESS como terras indígenas, nos termos expostos nesse parecer, a regularização fundiária compete à União, nos termos do art. 231 da Constituição da República.

71. Entrementes, como exposto acima, não está vedada a destinação de recursos de compensação ambiental para o PESS, seja em virtude da legislação protetiva aos povos indígenas ou à dupla afetação territorial - terras indígenas e proteção ambiental em unidade de conservação da natureza de proteção integral e, portanto, de domínio público. Além de que a situação descrita na consulta se enquadra na tese de repercussão geral nº 1.031/STF, itens IV, V e VI.

C) UMA VEZ APROVADA A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL PELA CPB/COPAM, DESTINANDO ÁREAS PARA O PESS, ESSA DECISÃO VINCULA A ELABORAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO CONFORME ARTIGO 42, DO DECRETO Nº 47.749/2019?

DEVE-SE APLICAR O MESMO ENTENDIMENTO ESBOLÇADO NO ITEM 2.1 DA NOTA TÉCNICA, NO SENTIDO DA ANDAMENTO AO CUMPRIMENTO DA MEDIDA COMPENSATÓRIA APROVADA PELA CPB/COPAM, CONSEQUENTE ELABORAÇÃO DO TERMO DE COMPROMISSO?"

72. O último grupo de indagações se referem a hipóteses em que as compensações ambientais já tiverem sido aprovadas pela CPB/COPAM:

Por fim, a Autarquia entende que outro ponto que precisa ser melhor aclarado diz respeito as compensações ambientais já aprovadas pela CPB/COPAM, mas que ainda não foram firmados os Termos de Compromisso.(...)

Assim, uma vez aprovada a compensação ambiental pela CPB/COPAM já constituiu a obrigação do empreendedor em destinar a área, objeto da medida compensatória, para a unidade de conservação proposta, sendo que a forma de como será efetivada doação será estabelecido através do Termo de Compromisso a ser firmado entre o empreendedor e o IEF.

Sendo assim, a dúvida que se apresenta se refere a vinculação da decisão da aprovação da CPB/COPAM em firmar o Termo de Compromisso, considerando que a decisão proferida no DESPACHO DECISÓRIO Nº 43/2023/COGAB – PRES/GABPR-FUNAI, não é um ato jurídico perfeito para estabelecer direitos e obrigações

A questão é saber se uma vez aprovada a compensação ambiental pela CPB/COPAM, destinando áreas para o PESS, essa decisão vincula a elaboração do Termo de Compromisso, conforme artigo 42, do Decreto nº 47.749/2019.

73. A resposta a essas indagações, como adiantado acima, é sim. A decisão do Copam vincula a elaboração do TC. Mas pode ser revista.

74. No caso, porque estamos entendendo não haver ilegalidade na destinação da compensação ambiental para o PESS, mesmo em se tratando de terras indígenas, as quais estão duplamente afetadas, seja diante da legislação protetiva de territórios de povos indígenas ou em decorrência da criação da UC-PESS em 1998. Sendo, ainda, que eventual extinção do PESS somente pode se dar mediante lei, nos termos do art. 225, § 1º, III, da CR/88.

75. Isso sem dizer como decidiu o STF (12):

(...)

Conforme acima referido, a relação cosmológica dos índios com a Terra leva à proteção também das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar. Portanto, a manutenção de um meio ambiente equilibrado é essencial para o desenvolvimento das atividades de caça, pesca, cultivo, além das espirituais e culturais das comunidades indígenas.

Logo, não há incompatibilidade entre os artigos 231 e 225 do texto constitucional, pois os índios detêm todo o interesse na proteção dessas áreas. A manutenção das florestas, da biodiversidade, de rios e lagos despoluídos, assegura o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais, mantendo a qualidade de vida dessas comunidades. A dupla afetação entre terras indígenas e áreas de proteção ambiental não é inviável, ao revés, como demonstra o diploma normativo acima citado.

Nada obstante, em se considerando o direito originário das comunidades indígenas, as políticas de proteção ambiental não podem interferir no exercício das atividades tradicionais dos índios, a uma, porque não se configuram em ações predatórias ao meio ambiente, a duas, porque os usos, costumes e tradições indígenas consistem no núcleo do reconhecimento da tradicionalidade da ocupação tutelada pelo artigo 231 do texto constitucional.

76. Então, existe o pressuposto jurídico da existência de áreas dentro de Parque Estadual a serem regularizadas para o fim do domínio público exigido para unidade dessa natureza (art. 11, § 1º, da Lei nº 9.985/00).

77. Ao lado da posição do STF, de que há compatibilidade constitucional da dupla afetação da área como terra indígena e como de proteção ambiental, assegurando-se às comunidades o exercício dos direitos originários de acordo com seus usos, costumes e tradições.

78. E também acerca do concerto que deve haver entre União e Estados a respeito da questão: (13)

5. AS TERRAS INDÍGENAS COMO PARTE ESSENCIAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO.

5.1. As "terras indígenas" versadas pela Constituição Federal de 1988 fazem parte de um território estatal-brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. E como tudo o mais que faz parte do domínio de qualquer das pessoas federadas brasileiras, são terras que se submetem unicamente ao primeiro dos princípios regentes das relações internacionais da República Federativa do Brasil: a soberania ou "independência nacional" (inciso I do art. 1º da CF). 5.2. Todas as "terras indígenas" são um bem público federal (inciso XI do art. 20 da CF), o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada. Primeiro, porque as unidades federadas pós Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles "tradicionalmente ocupadas". Segundo, porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial.

6. NECESSÁRIA LIDERANÇA INSTITUCIONAL DA UNIÃO, SEMPRE QUE OS ESTADOS E MUNICÍPIOS ATUAREM NO PRÓPRIO INTERIOR DAS TERRAS JÁ DEMARCADAS COMO DE AFETAÇÃO INDÍGENA.

A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. Modelo de

ocupação que tanto preserva a identidade de cada etnia quanto sua abertura para um relacionamento de mútuo proveito com outras etnias indígenas e grupamentos de não índios. A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF).

(...)

15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE.

Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental.

79. Por fim, porque, no momento atual, a possibilidade de indenização encontra abrigo na tese de repercussão geral nº 1.031/STF. Com efeito, cabe às autoridades competentes decidir sobre a melhor decisão administrativa para o caso, conforme permissão legal.

III - CONCLUSÕES

80. Nossa opinião jurídica está posta na fundamentação, da qual extraímos as seguintes conclusões:

81. **A)** A Administração Pública Estadual, por sua autoridade competente, tem fundamento jurídico para manter a suspensão da análise de propostas de compensação ambiental que tenham o PESS como beneficiário, devendo aquilatar, contudo, o tempo provável que levará a conclusão do processo de demarcação das terras insertas no PESS, em prejuízo da paralisação dos processos.

82. Há outras possibilidades a se considerar.

83. Está aberta a possibilidade jurídica de derrogação da decisão da CPB-Copam, no ponto relativo à destinação de medida compensatória mediante doação de área dentro de unidade de conservação de domínio público, o que nos parece, em tese, uma decisão que terá mais efetividade se a opção administrativa for no sentido de não concluir a destinação para o PESS.

84. A opção administrativa por alterar a destinação da compensação em foco deve considerar a fase do processo. Para aqueles em que não se iniciou a execução do TC, não há maiores questões intrincadas. O mesmo não se pode dizer sobre hipóteses em que a fase de cumprimento do termo de compromisso de compensação ambiental tenha gerado custos ao empreendedor/responsável, em que outras questões jurídicas eventualmente decorrentes precisarão ser avaliadas.

85. Isto posto, podemos considerar, sempre tecnicamente fundamentadas as decisões:

86. a) em caso em que for da competência do IEF indicar a UC beneficiária, esta Autarquia poderá alterar a indicação para que prossiga o processo para beneficiar outra unidade, posto que não competirá à CPB/Copam tal decisão;

87. b) processo concluído pelo setor técnico em poder da CPB/Copam, aguardando decisão. Pode ser chamado à ordem para alterar a indicação antes do julgamento colegiado;

88. c) processo já decidido pela CPB/Copam pode ter revista a decisão;

89. d) processo decidido pela CPB/Copam e com termo de compromisso já celebrado, opinamos pela avaliação das circunstâncias de cada caso, tendo em vista que o responsável pelo

cumprimento das medidas pode ter já expendido custos. A exemplo da situação constante do processo. Pode ser que a melhor alternativa seja a de concluir a doação e, posteriormente, haver uma negociação com a União.

90. **B)** A aprovação da destinação da CPB/Copam vincula a elaboração do TC. Mas pode ser revista.

91. Trata-se de decisão que se encontra na esfera da discricionariedade administrativa, pois há mais de uma hipótese legal a permitir escolha da autoridade competente, de qual a providência será adotada, sempre atentando para as prioridades legalmente estabelecidas nesse quadro e de olhos postos nas consequências práticas e jurídico-administrativas dessa escolha, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb.

92. **C)** Há possibilidade de dupla afetação da área do PESS, como admitida pelo Supremo Tribunal Federal.

93. A competência constitucional para a regularização fundiária de terras indígenas é da União.

94. A regularização fundiária de unidades de conservação de domínio público pode ser feita pela União ou pelo Estado, seja unidade de conservação de proteção integral federal ou estadual, com fundamento nos arts. 23 e 225 da Constituição Federal.

95. No caso, diante das circunstâncias concretas, do momento procedimental de destinação de medidas compensatórias; de acordo com as opções político-administrativas e técnico-financeiras de realização de regularizações fundiárias, observadas as prioridades legais, há discricionariedade na opção administrativa, havendo argumentos jurídicos em apoio a qualquer uma: de manter, ou não, a destinação das compensações ambientais para o PESS. Em se optando por manter a destinação, já aquiescendo com a futura conjunção com a União, em sua liderança institucional no plano da demarcação, para concertações administrativas, notadamente em relação ao modelo de ocupação a ser definido.

96. Em síntese, qualquer que seja a decisão administrativa, ressalta-se a importância de considerar condições técnico-financeiras e administrativas do Poder Executivo Estadual em correlação com as compensações ambientais, que admitem, como uma das formas, a doação de área dentro de unidade de conservação de domínio público para fins de regularização fundiária, em face do conhecido quadro fático de necessidade de regularização fundiária de áreas dentro de unidades de conservação de domínio público, formalmente criadas no e pelo Estado de Minas Gerais.

97. É como submetemos à consideração superior.

[Redacted signature block]

De acordo.

[Redacted signature block]

Aprovado.

[Redacted signature block]

1

São exemplos de obrigações de compensação ambiental: a da Lei do SNUC, prevista no art. 36 da Lei nº 9.985/00; a da Lei da Mata Atlântica, nº 11.428/2006, e respectivo Decreto nº 6.660/2008; a compensação da reserva legal, prevista no art. 38, § 5º, III, e § 8º, da Lei Estadual nº 20.922/2013; a medida compensatória devida por empreendimento minerário que dependa de supressão de vegetação nativa (art. 75 da mesma Lei Florestal Mineira), entre outras compensações determinadas na legislação, como as previstas nos Decretos Estaduais nºs 47.041/2016 e 47.749/2019.

O Decreto nº 47.749/2019, que dispõe sobre medidas compensatórias nas autorizações para intervenção ambiental, fixa, no art. 40, a cumulatividade, entre si, de compensações ambientais.

Estabelece que as compensações por intervenções ambientais, aprovadas pelo órgão ambiental competente, serão asseguradas por meio de **Termo de Compromisso de Compensação Florestal – TCCF** ou por condicionante do ato autorizativo, a critério do órgão ambiental (arts. 41 e 42), além de outras regras procedimentais. Entre elas a de que, nos casos de cumprimento de compensações por destinação ao poder público de áreas no interior de Unidades de Conservação, o empreendedor poderá atuar como interveniente pagador (art. 44, com redação do art. 51 do Decreto nº 48.127/2021). Bem assim sobre a compensação pelo corte ou supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica e da compensação por supressão de vegetação nativa por empreendimentos minerários.

O Decreto Estadual nº 48.127/2021, que regulamenta o Programa de Regularização Ambiental – PRA no Estado, previsto na Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e na [Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013](#), como um programa público de incentivo às ações a serem desenvolvidas por proprietários e possuidores rurais com o objetivo de viabilizar e adequar a regularização ambiental de imóveis rurais situados no Estado, **conceitua termo de compromisso** no seu art. 2º, XXVII: *termo de compromisso: documento que visa assegurar o cumprimento do PRA, perante o órgão ambiental estadual, com eficácia de título extrajudicial, que vinculará os possuidores ou proprietários às obrigações de recompor APP, RL e AUR, ou, quando for o caso, de compensar as áreas de RL, e ao uso ambientalmente adequado das áreas rurais consolidadas.*

O art. 16, § 7º, deste Decreto, estabelece que a formalização do termo de compromisso para a finalidade de resolução de passivos ambientais mediante adesão ao PRA será regulamentada em ato normativo próprio do órgão ambiental competente, estando, entre as ações de recuperação ambiental, as medidas compensatórias cabíveis.

2 DIDIER Jr., FREDIE. Negócios jurídicos processuais atípicos no CPC-2015. In *Ensaio sobre os negócios jurídicos processuais*. Salvador: Jus PODIVM, 2021, p. 27.

3 A respeito, conferir Parecer AGE nº 16.702, de 28 de agosto de 2024, oportunidade em que foram indicadas as mais recentes decisões do Supremo Tribunal Federal.

4 repercussão geral:

18. Recurso extraordinário provido, com a fixação da **seguinte tese de**

“I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;

II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou

controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no §6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;

XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.”

(RE 1017365, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n

5 Art. 2º A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação

(...)

§ 8º *Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior)*

6 Art. 246. Além dos casos expressamente indicados no inciso II do **caput** do art. 167 desta Lei, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel.

§ 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil. ([Renumerado do parágrafo único, pela Lei nº 10.267, de 2001](#))

§ 1º-A No caso das averbações de que trata o § 1º deste artigo, o oficial poderá providenciar, preferencialmente por meio eletrônico, a requerimento e às custas do interessado, os documentos comprobatórios necessários perante as autoridades competentes. ([Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022](#)) § 2º Tratando-se de terra indígena com demarcação homologada, a União promoverá o registro da área em seu nome. ([Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001](#)) § 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância. ([Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001](#))

§ 4º As providências a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser efetivadas pelo cartório, no prazo de trinta dias, contado a partir do recebimento da solicitação de registro e averbação, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), sem prejuízo da responsabilidade civil e penal do Oficial de Registro.

7 MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, pp. 30 e 31.

8 MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 22.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 173.

9 Art. 1º – Fica instituída a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.

Art. 2º – Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados que se

reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, ocupando territórios e utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e aplicando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

(Vide inciso IV do art. 3º da [Lei nº 23.102, de 14/11/2018](#).)

II – territórios tradicionalmente ocupados os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observando-se, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõem, respectivamente, o art. 231 da Constituição da República e o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição, combinados com as regulamentações pertinentes;

III – desenvolvimento sustentável a melhoria permanente da qualidade de vida e da realização das potencialidades humanas, mediante a utilização planejada dos recursos naturais e econômico-sociais, de modo a garantir-lhes a transmissão, aprimorados, às gerações futuras.

Art. 3º – É objetivo geral da política de que trata esta Lei promover o desenvolvimento integral dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos, respeitando-se e valorizando-se sua identidade cultural, bem como suas formas de organização, relações de trabalho e instituições.

(Disponível em <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/21147/2014/?cons=1>>)

[10](#)

Art. 4º Os objetivos específicos da PNGATI, estruturados em eixos, são:

I- eixo 1 - proteção territorial e dos recursos naturais:

a) promover a proteção, fiscalização, vigilância e monitoramento ambiental das terras indígenas e seus limites;

b) promover a participação dos povos, comunidades e organizações indígenas nas ações de proteção ambiental e territorial das terras indígenas, respeitado o exercício de poder de polícia dos órgãos e entidades públicos competentes;

c) contribuir para a proteção dos recursos naturais das terras indígenas em processo de delimitação, por meio de ações de prevenção e de defesa ambiental pelos órgãos e entidades públicos competentes, em conjunto com os povos, comunidades e organizações indígenas;

d) promover a elaboração, sistematização e divulgação de informações sobre a situação ambiental das terras indígenas, com a participação dos povos indígenas;

e) apoiar a celebração de acordos e outros instrumentos que permitam o acesso dos povos indígenas aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam localizados fora dos limites de suas terras;

(...)

II - eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas:

a) realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente;

b) elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas;

c) promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas; e

d) assegurar a participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de

conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato;

IV - eixo 4 - prevenção e recuperação de danos ambientais:

a) promover ações com vistas a recuperar e restaurar áreas degradadas nas terras indígenas;

[11](#)
set/2006.

Autos de nº 2003.38.00.017005-4. Defesa apresentada pela PPI/AGE em

[12](#) Acórdão RE 1017365. STF/Pleno. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento 27/09/2023. Publicação 15/02/2024.

Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>>. Acesso 06/ set. 2024.

[13](#) Acórdão do RE 1017365. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>> . Negritos nossos.



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED] em 12/09/2024, às 18:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED], em 13/09/2024, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por [REDACTED], em 13/09/2024, às 11:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **95514484** e o código CRC **C7ACEB46**.

Referência: Processo nº 2100.01.0017210/2023-63

SEI nº 95514484