



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/UChU1iAb462m8py3C1jsJl4w>, 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 atingirmos 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 expandido 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.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Procuradora do Estado de Minas Gerais  
MASP - 345.172-1. OAB/MG 91.692

De acordo.

Rafael Rezende Faria  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Aprovado.

Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Advogado-Geral do Estado

## 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 **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, 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 **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, 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 **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, 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](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