



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E
COMUNIDADES TRADICIONAIS

SAF Sul, Quadra 4, Conjunto C, Bloco B, 3º andar, sala 306 - CEP 70050-900 - Brasília-
DF(61) 3105-6056-Fax: (61) 3105-6121-6ccr@mpf.mp.br

RECOMENDAÇÃO Nº 3/2021/6ªCCR/MPF

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, no exercício das atribuições que lhes são conferidas pelo art. 127, caput, e art. 129, incisos III da Constituição da República; art. 5º, inciso III, alínea “e”, art. 6º, inciso XX da Lei Complementar n.º 75/93;

CONSIDERANDO as atribuições delegadas à Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão na Portaria n.º 567, de 21 de julho de 2014, pelo Procurador-Geral da República;

CONSIDERANDO a Lei Complementar n.º 75/1993, que em seu art. 6º, inciso VII, “c”, dispõe ser competência do Ministério Público da União “a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

CONSIDERANDO o art. 231 da Constituição Federal, em que estabelece: "São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens."

CONSIDERANDO que o art. 231, § 2º da Constituição Federal determina que "As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes";

CONSIDERANDO o art. 231, § 6º, que dispões ser "São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que

dispuser lei complementar [...]”;

CONSIDERANDO o disposto no art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Pública e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”;

CONSIDERANDO que o art. 225, § 1º, III da Constituição Federal, determina que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Público deve “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei [...]”;

CONSIDERANDO que o § 4º do referido dispositivo prevê que “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”;

CONSIDERANDO a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que determina aos governos “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente” (art. 6º, ‘a’, da Convenção nº 169 da OIT);

CONSIDERANDO que, ao se referir aos termos povos indígenas e tribais, a Convenção se estende a todos os demais povos e comunidades tradicionais, conforme reiteradamente têm decidido nossos tribunais: “A referida Convenção não versa apenas sobre povos indígenas, mas também sobre outros povos ‘cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial’;¹

CONSIDERANDO o Decreto nº 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que possibilita a interpretação de que povos e comunidades tradicionais são sujeitos de direito da Convenção nº 169 da OIT;

CONSIDERANDO que, por força de tais comandos constitucionais e infraconstitucionais, qualquer alteração relativa aos espaços territoriais especialmente protegidos, como é o caso das Unidades de Conservação Federais (UCFs) e, portanto, das Reservas Extrativistas (RESEX), deve ser efetivada por meio de lei;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 18 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), a RESEX “é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais [...]” e “tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso

sustentável dos recursos naturais da unidade”;

CONSIDERANDO que as áreas destinadas às RESEX são “de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais” – o que implica reconhecer que as populações tradicionais detêm a concessão de uso das áreas em que estão estabelecidas (art. 23 do SNUC);

CONSIDERANDO que a gestão das RESEX é realizada por um Conselho Deliberativo que conta com a participação de representantes da sociedade civil e, também, de representantes das populações tradicionais residentes na área (art. 18, § 2º, do SNUC);

CONSIDERANDO que o Conselho Deliberativo, apesar de não substituir automaticamente os procedimentos de consulta prévia, livre e informada, é um importante e fundamental instrumento de gestão territorial de Unidades de Conservação;

CONSIDERANDO que o Conselho Deliberativo das RESEX é competente para realizar procedimento de aprovação dos Planos de Manejo das RESEX (art. 18, § 5º, do SNUC), instrumento por meio do qual se estabelece o zoneamento da UCF e “as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (art. 2º, XVII, do SNUC);

CONSIDERANDO que a concessão do direito real de uso das áreas das RESEX é instrumento regulado pelo Decreto-Lei nº 271/1967, o qual estabelece expressamente, em seu art. 7º, entre os fins específicos da concessão, a “preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência [...]”;

CONSIDERANDO que o § 2º do referido dispositivo, por sua vez, determina que “Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas”;

CONSIDERANDO que o Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto nº 10.623/2021, tem a “finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais, por meio da participação de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras” (art. 1º);

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 21 do Decreto nº 10.623/2021, as UCFs inseridas no Programa, uma vez “adotadas”, estariam sujeitas às seguintes atividades, que consistiriam em benefícios garantidos aos adotantes:

- I - a instalação de elementos identificadores do adotante na unidade de conservação federal ou no seu entorno, conforme previsto no termo de adoção;
- II - a inserção da identificação do adotante nas sinalizações da unidade de conservação federal;
- III - o uso nas publicidades próprias dos slogans “Uma empresa parceira” ou “Um parceiro” ou “Uma parceira” da unidade de conservação federal

adotada, do bioma ou da região em que a referida unidade se localiza, previsto no edital de chamamento, acompanhado do logotipo oficial do projeto do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes; e

IV - o uso da unidade de conservação federal para atividades institucionais temporárias, nos termos do disposto nos § 2º e § 3º, observado o disposto na Lei nº 9.985, de 2000, e no plano de manejo da referida unidade.

CONSIDERANDO que, observando o disposto no art. 5º do Decreto nº 10.623/2021, foi publicada a Portaria MMA nº 73/2021, a qual, no seu Anexo, incluiu várias RESEX entre as UCFs selecionadas para integrar o Programa Adote um Parque;

CONSIDERANDO que 23 terras indígenas estão total ou parcialmente sobrepostas às UCFs selecionadas para integrar a primeira etapa do Programa Adote um Parque;

CONSIDERANDO que sete terras indígenas com presença de isolados serão afetadas pelo Programa: TI Yanomami (Parna do Pico da Neblina e Flona Amazonas), TI Apiaka do Pontal e Isolados (Parna do Juruena), TI Jacareúba/Kawatixi (Resex Ituxi), TI Massaco (Rebio do Guaporé), TI Inauini/Teuini (Flona Mapiá-Inauini), TI Igarapé Lourdes (Rebio do Jaru) e TI Riozinho do Alro Envira (Flona Santa Rosa do Purus);

CONSIDERANDO que o PARNA do Monte Roraima, listada no Anexo 1 do edital de chamamento público n.º 04 /2021 do Programa Adote um Parque, incide sobre a TI Raposa Serra do Sol e que no julgamento da PET 3388, a condicionante n.9 determina "9 - O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área de unidade de conservação, também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades indígenas da área, que deverão ser ouvidas, levando em conta os usos, as tradições e costumes dos indígenas, podendo, para tanto, contar com a consultoria da Funai;"

CONSIDERANDO que tramita na PRM/Sinop-MT o PP 1.20.002.000047/2021-48 - instaurado a partir de petição de indígenas Apiaká, moradores das aldeias Pontal, Canindé e Piraputua, na Terra Indígena - TI Apiaká do Pontal e Isolados, localizada em Apicás/MT, reclamando que não foram consultados e manifestando contrariedade à implantação do "Programa Adote Um Parque", do Governo Federal, no Parque Nacional do Juruena;

CONSIDERANDO que as RESEX indicadas na referida Portaria estão sujeitas ao disposto no Decreto nº 10.623/2021, inclusive às condições impostas pelo seu art. 21;

CONSIDERANDO que o Edital de Chamamento Público nº 04/2021, do ICMBio, publicado em 04 de março de 2021 para selecionar propostas para a formalização de Termos de Adoção no âmbito do Programa Adote um Parque, incluiu várias RESEX como disponíveis para adoção, conforme Anexo I do referido Edital;

CONSIDERANDO que os povos e comunidades tradicionais não foram

consultadas para a elaboração do Decreto que instituiu o Programa Adote um Parque, e a inclusão das RESEX no referido Programa foi feita à revelia da população extrativista, com violação ao art. 6º, 'a', da Convenção nº 169 da OIT;

CONSIDERANDO que o Programa Adote um Parque viola o disposto no art. 225, § 4º, da Constituição Federal, por alterar a utilização de áreas especialmente protegidas por meio de Decreto;

CONSIDERANDO que as atividades garantidas aos adotantes pelo Poder Público, no âmbito no Programa Adote um Parque (art. 21 do Decreto nº 10.623/2021):

- a) São não apenas inadequadas como colocam em risco o objetivo legal expressamente estabelecido para as RESEX, de “proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (art. 18 do SNUC);
- b) Violam o disposto no art. 18, § 2º, do SNUC, que reserva competência ao Conselho Deliberativo da UC para estabelecer as atividades de gestão da RESEX;
- c) Afrontam o disposto no art. 18, § 5º, do SNUC, por não serem previstas no Plano de Manejo da Unidade;
- d) Desconsideram a concessão de direito real de uso, usurpando dos concessionários o direito de fruir plenamente da área, nos termos estabelecidos no contrato e no art. 7º, § 2º, do Decreto-Lei nº 271/1967;
- e) Usurpam da população extrativista e da associação concessionária da área o direito de não admitir: e1) elementos identificadores dos adotantes distribuídos no interior Unidade de Conservação; e2) sinalizações no interior da RESEX com identificação de eventuais adotantes; e3) publicidades da UC com a indicação “empresa parceira”;

CONSIDERANDO que as atividades previstas no Programa Adote um Parque poderão ter, além de impactos ambientais materiais, reflexos culturais irreversíveis na cultura das populações tradicionais – objeto, como já mencionado, de tutela jurídica explícita estabelecida no art. 18 do SNUC e nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal e art. 68 do ADCT, além da Convenção nº 169 da OIT;

CONSIDERANDO a falta de transparência e publicidade dos atos administrativos realizados pelo Ministério do Meio Ambiente na execução do Programa Adote um Parque, com potencial violação do art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o ofício SEI nº 390/2021-GABIN/ICMBio anexo ao ofício SEI n.º 2458/2021- MMA em resposta ao Ofício n.º 189/2021/6aCCR/MPF, em que informa "17. No que diz respeito ao item a, "quanto à exclusão das unidades de conservação mencionadas no documento anexo da Portaria MMA nº 73, de 25 de fevereiro de 2021 e do Edital de Chamamento Público nº 04/2021, do ICMBio, enquanto não realizada a consulta nos termos da Convenção nº 169 da OIT", esclarecemos que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão que detém a competência para selecionar as unidades

de conservação federais a serem incluídas no Programa Adote um Parque, conforme preceitua o artigo 5º do Decreto nº 10.623, de 09 de fevereiro de 2021 (...) 18. Assim, considerando a atribuição conferida ao MMA pelo referido Decreto, esclarecimentos adicionais acerca da seleção em questão podem ser dirimidos pelo órgão competente. Entretanto, comunicamos que este ICMBio é favorável à seleção de unidades de conservação integrantes do Programa Adote um Parque, uma vez que essa contempla unidades de conservação localizadas na Região Norte do Brasil, com foco no bioma amazônico, a fim de promover a conservação da biodiversidade local";

Considerando ainda o ofício SEI nº 390/2021-GABIN/ICMBio anexo ao Ofício SEI nº 2458/2021- MMA em resposta ao Ofício nº 189/2021/6aCCR/MPF, em que dispõe no que é "19. Concernente ao item b, 'para garantir o direito de consulta livre, prévia e informada das comunidades, bem como a deliberação pelo conselho gestor de cada unidade antes de qualquer nova inclusão', destacamos que o objetivo do Programa Adote um Parque é promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais, por meio da participação de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras, por intermédio de seleção de interessada em celebrar Termo de Adoção que tenha por objeto a doação de bens e serviços para as Unidades de Conservação do bioma Amazônia. 20. Nesse esteio, este ICMBio, conforme disposto em EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 04 /2021, apresentará lista sugestiva e não vinculativa de bens e serviços necessários para a Unidade de Conservação adotada, como parte do processo, incluindo as necessidades relacionadas aos objetivos do Programa";

CONSIDERANDO, por fim, o conjunto de manifestações de lideranças das populações tradicionais residentes nas RESEX incluídas no Programa Adote um Parque, do Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS e de outras entidades da sociedade civil de defesa dos direitos dessas populações;

RESOLVE, com fundamento no art. 5º, inciso III, alínea “e”, art. 6º, inciso VII, alínea “c” e XX da Lei Complementar nº 75/93, e nos art. 127 e 129, inciso III e V da CF/88, **RECOMENDAR** ao Ministro do Meio Ambiente (MMA), ao presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e ao Presidente da Comissão de Implementação do Programa Adote um Parque:

- 1) a imediata exclusão de todas as Reservas Extrativistas do Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto nº 10.623/2021, alterando-se a Portaria MMA nº 73/2021 para o fim de retirar todas as Reservas Extrativistas listadas no Anexo que a integra, e modificando-se o Edital de Chamamento Público ICMBio nº 04/2021, retirando-se do Anexo I todas as Reservas Extrativistas nele listado;
- 2) a imediata exclusão de todas as Unidades de Conservação que possuem sobreposição, total ou parcial, com terras indígenas e das que registrem a presença de povos e comunidades tradicionais do Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto nº 10.623/2021, adequando a Portaria MMA

nº 73/2021, o Anexo que a integra e o Edital de Chamamento Público ICMBio nº 04/2021;

3) que seja dada transparência e publicidade imediatas aos Protocolos de Intenção já assinados pelo Ministério do Meio Ambiente relativos às demais Unidades de Conservação que sejam de modalidades diversas;

4) que qualquer programa ou potencial inclusão futura respeite os termos da Convenção nº 169 da OIT para a realização de um procedimento de consulta livre, prévia, informada e de boa-fé com todos os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais cujos territórios incidem nas unidades de conservação potencialmente afetadas.

Envie-se a presente Recomendação por meio de correio eletrônico, com exigência de confirmação de recebimento.

FIXA-SE o prazo de 10 (dez dias) dias para o cumprimento da presente Recomendação, bem como seja informado ao Ministério Público Federal o aludido cumprimento.

INFORME-SE que a presente RECOMENDAÇÃO dá ciência e constitui em mora o destinatário quanto à providência solicitada, podendo a omissão na adoção da medida recomendada ensejar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra os agentes que se omitirem.

PUBLIQUE-SE a presente recomendação no portal eletrônico do MPF, nos termos do art. 23 da Resolução n.º 87 do CSM PF.

Brasília, na data da assinatura digital.

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO

Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 6ª CCR/MPF

AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Subprocurador-Geral da República
Membro da 6ª CCR/MPF

ANA BORGES COELHO SANTOS

Subprocuradora-Geral da República
Membro da 6ª CCR/MPF

¹ TRF5, JFSE, Ação Ordinária nº 2008.85.00.001626-6, julgado em 14/05/2011. No mesmo sentido, ver, v.g., os seguintes julgados: STF, Plenário, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4269, julgado em 18/10/2017;

TRF1, JFPA, Ação Civil Pública nº 0000377-75.2016.4.01.3902, julgado em 05/10/2019; TRF4, Agravo de Instrumento nº 2008.04.00.010160-5, julgado em 01/07/2008; TRF4, JFPR, Mandado de Segurança nº 2008.70.09.002352-4, julgado em 10/10/2008.