

Universidade Federal de Ouro Preto

Escola de Minas

Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade

Socioeconômica Ambiental

PPGSSA

Dissertação

**Parques de papel: uma
análise crítica jurídica dos
seus efeitos no processo
minerário**

Victor Paulo Santos Rodrigues

Ouro Preto
2021



UFOP

Victor Paulo Santos Rodrigues

**“Parques de papel: uma análise crítica jurídica dos seus efeitos no processo
minerário”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Escola de Minas da Universidade Federal de Ouro Preto como parte dos requisitos para a obtenção do Grau de Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental.

Área de Concentração: Governança, Legislação, Economia e Políticas para a Sustentabilidade

Orientador: Professor Dr. Antônio Maria Claret Gouveia

Ouro Preto, Agosto de 2021

SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

R696p Rodrigues, Victor Paulo Santos.
Parques de papel [manuscrito]: uma análise crítica jurídica dos seus efeitos no processo minerário. / Victor Paulo Santos Rodrigues. - 2021. 60 f.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Maria Claret Gouveia.
Dissertação (Mestrado Profissional). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Minas. Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental.

1. Unidades de Conservação de Proteção Integral. 2. Parques de Papel. 3. Conflito com processos minerários. 4. decaimento. 5. ilegalidade. I. Gouveia, Antônio Maria Claret. II. Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 349.6

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB-1716



FOLHA DE APROVAÇÃO

Victor Paulo Santos Rodrigues

Parques de papel: uma análise crítica jurídica dos seus efeitos no processo minerário

Dissertação apresentada ao Programa de mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental.

Aprovada em 28 de setembro de 2021

Membros da banca

[Doutor] - Antônio Maria Claret Gouveia - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)

[Doutor] - Danton Heleno Gameiro - (Universidade Federal de Ouro Preto)

[Doutor] - Romeu Faria Thomé da Silva- (Escola Superior Dom Helder Câmara)

Antônio Maria Claret Gouveia, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 01/09/2022



Documento assinado eletronicamente por **Kerley dos Santos Alves, COORDENADOR(A) DE CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA AMBIENTAL**, em 15/08/2022, às 23:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0380751** e o código CRC **B1D48B1B**.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à Deus por mais uma conquista, na certeza de que nada disso poderia ocorrer se não fosse a vontade dele.

À Universidade Federal de Ouro Preto pela disponibilidade e oportunidade na realização do presente programa de Mestrado.

Ao querido professor e orientador Doutor Antônio Maria Claret Gouveia, por entender e defender a importância da ciência jurídica no âmbito do presente mestrado, bem como incentivar e orientar de forma prática os desafios impostos durante todo o curso.

Aos meus pais, meus irmãos e família por todo amor, apoio e dedicação.

À minha esposa Ana Paula pelo companheirismo, amor e apoio em todos os momentos.

Aos demais professores do mestrado e colegas de curso, pelos excelentes debates e discussões travadas no âmbito do Mestrado, tão necessários para uma melhor compreensão da sustentabilidade.

RESUMO

Os Parques de Proteção Integral são importantes instrumentos previstos na lei 9.985/2000 (Lei do SNUC) com o objetivo de resguardar e efetivar a proteção ambiental às áreas de interesse e atribuições ambientais relevantes em nosso país. Ocorre que no afã demasiado em criar diversas áreas de proteção em nosso País, os entes públicos (União, Estados e Municípios) acabam por negligenciar diversas etapas e formalidades necessárias à criação das Unidades de Conservação de Proteção Integral. O grande problema é que as irregularidades nas implantações das Unidades de Proteção de Conservação Integral acabam criando os chamados “Parques de papel”, que são os Parques de Proteção Integral que, embora criados pelo ato do Poder Público, não são implementados e, portanto, não saíram do papel. A consequência dos parques de papel, para além da própria discussão quanto a efetividade da criação das Unidades de Proteção Integral, tem por consequência diversos embates jurídicos que refletem em outras esferas. No presente trabalho tratamos das consequências nos processos minerários e as determinações que vêm sendo impostas pelos órgãos da Administração Pública, revelando assim a grande dificuldade e relevância que o tema impõe. O presente trabalho foi desenvolvido através de revisão bibliográfica, passando pela análise da legislação, de decisões no âmbito dos processos administrativos minerários e de decisões judiciais sobre o tema. A presente pesquisa não tem por objetivo trazer uma resposta definitiva sobre a solução do conflito entre os processos minerários e os “Parques de papel”, até porque o entendimento adotado como pressuposto é que as soluções devem se dar a partir da análise de cada caso concreto, portanto o objetivo é fazer uma crítica à forma como a Administração Pública vem respondendo ao conflito. Assim certamente as discussões e conflitos continuarão a ocorrer no âmbito dos processos minerários e no Poder Judiciário, trazendo insegurança jurídica aos empreendedores e à sociedade. Portanto, objetivou-se analisar os conflitos existentes entre as normas, entre os atos infra legais e as leis em sentido estrito, bem como entre as decisões judiciais proferidas em diversas instâncias e aos princípios em Direito minerário, Direito ambiental e ao princípio da legalidade administrativa. Diante de todo o exposto, a

presente dissertação propõe uma análise crítica às decisões tomadas pela Administração Pública, com o intuito de aumentar a segurança jurídica dos empreendedores na realização de suas atividades e contribuir para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do País.

Palavras-chave: Unidades de Conservação de Proteção Integral; Parques de Papel; Conflito com processos minerários; decaimento; Ilegalidade;

ABSTRACT

Integral Protection Parks are important instruments provided for 9.985/2000 law (SNUC) with the objective of safeguarding and effecting environmental protection in areas of interest and relevant environmental attributions in our country. But happens that in the excessive eagerness to reate several protection areas in the country, public entities end up neglecting several steps and formalities necessary for the creation of the Integral Protection Conservation Units. The big problem is that the irregularity in the implementation of the Integral Conservation Protection Units end up creating the so-called "Paper Parks", wich are the Integral Protection Parls that, although created by the act of the Public entity, are not impemented and, therefore, did not come out of the paper. The consequence of paper parks, in addition to the discussion about the effectiveness of the creation of Integral Protection Units, has as a consequence several legal clashes that reflection in Other spheres. In this presente work, we deal with the consequences in the mining processes and the determinacions that have been imposed by the Public Administration, thus revealing the great difficulty and revelance that the subject imposes. This presente work was developed through a bibliographical review, analysis of legislation, decidions in the scope of administrative mining processes and judicial decisions on the subject. This research doesn't have to purpose provide a definitive answer for the solution of the conflict between the mining processes and the papers parks, even because the understanding adopted as a presupposition is that the solutions must be based on the analysis of each concrete case, therefore the objectiva is to criticize the way in wich the Public Administration has bens responding to the conflit. Thus, discussions and conflits will certainly continue to occur

in the scope of mining processes and in the Judiciary, bringing legal uncertainty to entrepreneurs and Society. Therefore, the objective was to analyse the existing conflicts between the rules, between the legal acts and the laws in strict sense, as well as between the judicial decisions rendered in different instances and the principles in mining law, environmental law and the principle of administrative legality. Given all the above, this dissertation proposes a critical analysis of the decisions taken by the Public Administration, in order to increase the legal security of entrepreneurs in carrying out their activities and contribute to the country's socioeconomic and environmental sustainability.

Keywords: Protected Conservation Units; Paper Parks; Conflict with mining processes; Decay; Illegality

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Bacia do Rio Itacaiúnas em 1973 e em 2017	51
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pendencias de regularização fundiária das UCs federais	30
Quadro 02 – Unidades de Conservação de Proteção Integral no estado de Minas Gerais com suas respectivas áreas. Área regularizada, área não regularizada e o percentual relativo a não regularização	31
Quadro 3 - Sumário de sobreposição de procedimentos minerários em unidades de conservação federais – maio de 2018	43
Quadro 4 - Fases dos processos minerários presentes no estado em Minas Gerais e incidentes nas UC federais e estaduais	44
Quadro 5 - Porcentagem de incidência de processos minerários nas unidades de conservação federais e estaduais em Minas Gerais, detalhada por seus respectivos grupos, categorias e áreas de entorno	44

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

ANM – Agência Nacional de Mineração

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

AgRg – Agravo Regimental

REsp – Recurso Especial

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

UCs – Unidades de Conservação

TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

UCPI – Unidades de Conservação de Proteção Integral

Ha – Hectare

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e desenvolvimento

IEF – Instituto Estadual de Florestas

AC – Apelação Cível

TRF -Tribunal Regional Federal

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UF – Unidade da Federação

Reg – Região

PMin – Processo Minerário

PI – Proteção Integral

US – Uso Sustentável

Int – Interseção

UC – Unidade de Conservação

AGU – Advocacia Geral da União

STJ – Superior Tribunal de Justiça

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

MG – Minas Gerais

SP - São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Apresentação do Tema	13
1.2 Objetivos	15
1.3 Metodologia	15
1.4 Desenvolvimento, segurança jurídica e sustentabilidade	16
2. PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DO DIREITO AMBIENTAL.....	18
2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável.....	20
2.2 Princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental.....	21
3. PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DO DIREITO MINERÁRIO	22
3.1 Princípio da rigidez locacional	23
3.2 Da atividade de interesse nacional.....	24
4. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA.....	25
5. DOS PARQUES DE PROTEÇÃO INTEGRAL.....	27
5.1 Dos Parques de papel	29
5.2 Do posicionamento controverso da Administração Pública e a insegurança jurídica	33
5.3 Segurança jurídica e desenvolvimento	40
6. DO CONFLITO JURÍDICO ENTRE OS PARQUES DE PAPEL E OS PROCESSOS MINERÁRIOS.....	44
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: da ilegalidade quanto ao decaimento dos Direitos minerários.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do Tema

A temática ambiental, principalmente a correlacionada com Unidades de Conservação de Proteção Ambiental, geralmente desafia o *status quo* do Direito. O pressuposto de que o Ordenamento Jurídico de um Estado é único, coerente e completo (BOBBIO 1999), capaz de superar as antinomias e as lacunas encontráveis, sem sacrifício de sua autonomia, faz do profissional do Direito um ser obrigado à reflexão de problemas de diversas áreas. Assim, não são raros no ambiente jurídico, com a presença dos diversos atores do Direito (Ministério Público, Advocacia Estatal, Juízes, Advogados Privados, Defensorias Públicas e outros), debates que, ao fundo e ao cabo, são debates inerentes a questões de outras áreas da ciência, como Geologia, Física, Engenharias e Biologia, dentre outras. Nesse domínio amplo, é frequente constatar-se que o pressuposto da autonomia do Sistema Jurídico falha por duas razões: a) o Sistema Jurídico de fato não é autônomo, quando, para cumprir o seu papel, exige-se o conhecimento pormenorizado da forma como opera socialmente o sistema correlacionado; b) a formação do jurista não o impele a ouvir profissionais de outras áreas da forma como deveria fazê-lo (GODOY, 2011) no tratamento de questões de fundo eminentemente técnico-científico.

Muitas das vezes a relação entre Direito ambiental e Mineração em temas como sustentabilidade ambiental e boas práticas de mineração, é fonte de conflitos exatamente pela ausência de diálogo e ausência de projeção de um horizonte comum entre ambas as matérias no ambiente jurídico uma vez que caberá ao Direito a decisão da questão contenciosa entre partes ou a proposição de uma solução conciliatória salvaguardando o direito das atuais e futuras gerações.

Nessa pesquisa, o tema dos “parques de papel” foi eleito como mote de reflexão sobre as consequências práticas, social e economicamente relevantes, da dissintonia entre o arcabouço principiológico do Direito Ambiental e a Mineração. Não se afirma que essa dissintonia seja constitutiva e geral, mas apenas metodológica e localizada.

“Parques de Papel”, que são os parques, criados de acordo com a legislação ambiental própria, atendentes de uma demanda social por proteção integral do meio ambiente, cujas áreas ainda não foram inseridas ao regime jurídico de Direito público. Permanecem, portanto, como bens particulares para alguns fins e interpretações da legislação, e, contraditoriamente, como bens protegidos para outros, dentre os quais a exploração mineral. Essa situação dúplice origina questões institucionais e sociais, e no final da linha, leva à não efetivação da proteção ambiental pretendida.

Os conflitos existentes entre os Parques criados legalmente, mas não implementados de fato, e a mineração têm relevância ante a extensa área territorial afeta a essas atividades, gerando assim numerosos e diversos conflitos perante a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Poder Judiciário.

Assim, essa pesquisa se configura como uma reflexão ampla sobre legislações, princípios jurídicos, pareceres, decisões administrativas e judiciais com o intuito de avaliar a legalidade e o conflito entre o Direito Minerário e os Parques de Proteção Integral não implementados.

O processo minerário, assim referido genericamente nessa pesquisa, envolve o conjunto de ações que o futuro empreendimento precisa desenvolver para enquadrar-se completamente nos requisitos da legislação. Se uma área prospectada para ser uma mina é incluída na área de um Parque de Proteção Integral, todas iniciativas nesse sentido se interrompem. Naturalmente, pode ocorrer a perda dos investimentos já feitos e a deterioração de instalações pela ação do tempo. Não ocorrendo a implementação de fato do “parque”, frustra-se a oportunidade de desenvolvimento, porque a área está afetada legalmente a essa finalidade, ao mesmo tempo em que não se concretiza a proteção ambiental com ele idealizada.

Subjaz nas reflexões dessa pesquisa a preocupação com a segurança jurídica. Na lição de José Afonso da Silva (SILVA, 2006) a segurança jurídica:

“... consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”.

A criação de um Parque de Proteção Integral envolvendo no todo ou em parte uma área que estava sendo preparada para um empreendimento minerário pode ser

pensada como um fato restritivo do domínio ou do gozo de seu proprietário. Ora, diante desse fato, a segurança jurídica manda que os impactos sobre o empreendimento sejam minimizados pelo cumprimento de todos os princípios constitucionais e normas relativas do Ordenamento Jurídico.

Essa pesquisa não foge ao dever de examinar a problemática que os “parques de papel” geram nos ditos processos minerários, justificando-se amplamente pela sua importância como tema abstrato na seara dos conflitos de Direito (proteção ambiental x desenvolvimento).

1.2 Objetivos

O objetivo geral dessa dissertação é investigar a (não) implementação dos Parques de Proteção Integral criados no território brasileiro e analisar as consequências jurídicas que essa (não) implementação causa nas áreas de interseção com processos minerários.

O objetivo específico da pesquisa é avaliar criticamente o posicionamento que vem sendo adotado pela Administração Pública (União, Estados e Municípios), visando demonstrar que muitas das decisões tomadas pelo Poder Público não se mostram coerentes com a legislação em vigor, o que só aumenta a insegurança jurídica dos empreendedores na realização de suas atividades além de deixar patente a ineficácia da proteção ambiental pretendida.

1.3 Metodologia

A metodologia utilizada foi a exegese de textos jurídicos diversos, dentre eles a legislação, as decisões administrativas e judiciais, pareceres e manifestações no âmbito de processos minerários e judiciais. Assim, utilizou-se da hermenêutica jurídica do texto constitucional, colacionando publicações acadêmicas, pareceres e decisões, além de atos normativos pertinentes.

Tratando-se de uma pesquisa qualitativa, procedeu-se à exploração bibliográfica e de posicionamentos jurídicos relativos ao tema, pois vários e renomados juristas trazem os conflitos mencionados à luz dos princípios do Direito Brasileiro com vistas a criticar a ineficiência e a ilegalidade de soluções adotadas pela

Administração Pública. O Autor não se furtará ao dever de opinar, preservados o rigor e a objetividade científicos, uma vez que é advogado militante na área do Direito Ambiental.

1.4 Desenvolvimento, segurança jurídica e sustentabilidade

Na década de 60 do Século XX, o Ocidente passou a observar as mudanças progressivamente intensas que o desenvolvimento e o crescimento populacional estavam causando ao meio ambiente. Na verdade, essas observações, embrionárias ainda, já ocorreram no final do Século XVIII e foram registradas na obra de Thomas Robert Malthus (1798). Iniciou-se assim, em universidades e sociedades científicas independentes, a reflexão de que os recursos naturais eram finitos e que os impactos do crescimento econômico das nações poderia ser danoso ao meio ambiente em escala planetária. Por isso, a Humanidade precisaria atuar de forma consciente para preservar a vida e garantir o desenvolvimento das futuras gerações. Assim, passou-se a cogitar em sustentabilidade (CLARET-GOUVEIA *et. al*, 2020).

O primeiro momento se deu em 1972, na reunião chamada como Clube de Roma, em que foi publicado o estudo “*The Limits to Growth*” (MEADOWS, 1972), onde se conclui pela interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento, vistos agora como partes do mesmo problema. Ainda em 1972, realizou-se em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, cujo lema oficial era “uma só terra”, tratando assim da forma de coexistência dos diversos países no que tange ao desenvolvimento e à proteção ambiental.

O conceito do desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980, no Relatório Brundtland, também intitulado “*Our Common Future*” (1987). O documento traz, pela primeira vez, a definição de desenvolvimento sustentável, sugerindo como mudança necessária à Humanidade a conciliação entre conservação da natureza e o crescimento econômico (CMMAD, 1991). O Relatório Brundtland resultou da pesquisa da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo objetivo foi pesquisar os problemas ambientais em uma perspectiva global (CORREA, 2016).

Consolidou-se progressivamente a noção de que desenvolvimento sustentado é aquele capaz de suprir as necessidades das gerações presentes e garantir as necessidades das futuras gerações. Nasceu, assim, o paradigma da sustentabilidade.

Na legislação brasileira, o conceito de desenvolvimento sustentável foi inserido pela Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio ambiente, e, depois, foi insculpido na Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 225, *caput*.

Todos têm Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Portanto, sustentabilidade é acima de tudo equilíbrio. Por isso, quando se fala em sustentabilidade vêm à tona os vieses econômico, social e ambiental. De nada adianta priorizar um ou outro e abandonar os demais, pois, se a balança não estiver equilibrada, haverá espaço para o conflito, assim dificultando o processo de desenvolvimento.

Mas como se chegar ao equilíbrio? Para responder tal pergunta é necessário entender o que significam as dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade, e, assim, investigar como elas podem “conviver” de forma harmônica.

A dimensão econômica da sustentabilidade está atrelada a um desenvolvimento econômico que venha a gerar melhor qualidade de vida para os cidadãos e que produza o menor impacto possível no meio ambiente. Neste sentido, a lição da jurista Denise Garcia (2016):

Essa dimensão passou a ser considerada no contexto da sustentabilidade, primeiro porque não há como retroceder nas conquistas econômicas (de desenvolvimento) alcançadas pela sociedade mundial; e segundo, porque o desenvolvimento econômico é necessário para a diminuição da pobreza alarmante. (GARCIA, 2016)

Já a dimensão social da sustentabilidade está vinculada ao desenvolvimento do capital humano. Portanto, é baseada em uma melhor qualidade de vida por meio da diminuição da pobreza, do acesso à educação, à moradia, à alimentação, dentre outros Direitos fundamentais. A literatura acadêmica de Mirian Jorge (2015) já assinou que

Assim, o Homem, enquanto centro de todas as realidades, deve (tentar) garantir a continuidade para si e para as gerações futuras, compatibilizando a sua existência com a integridade da biosfera, numa sinergia harmoniosa

entre todos. Deste modo, é eminentemente urgente a consciencialização dos impactos nefastos da nova “era das cidades” (como sejam o aumento significativo das desigualdades sociais, da fome, do desalojamento, entre outras), mas, também da necessidade da valorização do capital humano, numa altura em que a sustentabilidade social, ambiental e económica coexistem (JORGE, 2015)

Por fim, a dimensão ambiental da sustentabilidade é a que está vinculada à efetiva proteção ambiental e à própria observância de normas e regulamentações ambientais, garantindo melhor qualidade de vida, relacionando-se com a ideia de resiliência ambiental, entendendo a dimensão ambiental com um sistema ecológico-social com a capacidade de se auto organizar diante das adversidades, favorecendo de forma positiva o desenvolvimento local (BLANDTT,2009)

Assim, a sustentabilidade é produto do equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a inserção social e a proteção ambiental, de modo que

na operacionalização do desenvolvimento sustentável, é necessário garantir qualidade de vida para as populações locais, removendo obstáculos políticos e institucionais à sua inserção social, garantindo sua participação nas estratégias de desenvolvimento, ao mesmo tempo assegurando a manutenção do estoque de capital natural. (IPEA, 2010).

Diante da premissa de que sustentabilidade é um somatório de forças (através do desenvolvimento econômico com baixo impacto ambiental, desenvolvimento social com valorização do capital humano e desenvolvimento ambiental através das regras de proteção ao meio ambiente), nota-se que somente uma sociedade com instituições fortes e seguras poderá ensejar a coexistência de todas essas dimensões.

Portanto, a segurança jurídica serve como fio condutor para o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade, pois, do contrário, sempre haverá judicialização e embate de interesses, redundando na paralisação e estagnação do desenvolvimento nacional.

2. PRINCÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DO DIREITO AMBIENTAL

No pensamento jurídico ambiental contemporâneo, os princípios jurídicos importam papel de destaque, quer seja no campo da ciência, quer seja na atividade

de aplicação do Direito. O conceito de princípio jurídico realça a sua amplitude e a sua fundamentalidade no Ordenamento Jurídico:

Princípio é por definição, mandamento nuclear de um sistema. Verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (BANDEIRA DE MELLO, 2007. Pag. 34-45)

Assim, em uma perspectiva mais atual, os princípios têm funções não somente subsidiária, ou seja, àquela em que o juiz pode se valer no caso de lacuna da lei, mas sim como uma função primária de orientação e interpretação de todo o sistema jurídico.

No Brasil, estudo relevante realizado pela doutrina de Humberto Ávila observa que os princípios são predominantemente finalísticos, apontam fins e diretrizes que devem ser buscadas, e por isso são também prospectivos (apontam para o futuro), pois querem chegar a um estado ideal de coisas.

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação de correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte e nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária a sua promoção (AVILA, 2011. P.193)

Função primária de orientação já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro que assim assentou

(...) 4. "Os princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção, previstos no art. 225, da Constituição da República, devem orientar a interpretação das leis, tanto no Direito ambiental, no que tange à matéria administrativa, quanto no Direito penal, porquanto o meio ambiente é um patrimônio para essa geração e para as futuras, bem como Direito fundamental, ensejando a adoção de condutas cautelosas, que evitem ao máximo possível o risco de dano, ainda que potencial, ao meio ambiente." (AgRg no REsp 1.418.795/SC, Quinta Turma, Rel. P/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, DJe 7/8/2014).

E esse caráter finalístico dos princípios é que mostra a sua relevância no Direito Ambiental, visando a construção e conformação de um sistema jurídico ambiental coerente e organizado em sua aplicação.

2.1 – Do princípio do desenvolvimento sustentável

Sustentável é aquilo que pode ser suportado pela sociedade, e especialmente pelo meio ambiente, sem que isso implique perecimento dos bens ambientais. Assim a sustentabilidade é uma prática-valor à ser buscado por todos, seja pela Administração Pública, seja pelos entes privados.

Para tanto, a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) proclama que o Direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades das gerações presentes e futuras, e para alcançar o desenvolvimento sustentável a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.¹ Assim o Supremo Tribunal Federal já manifestou:

“Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos Direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras (ADPF 101/DF, Relatoria: Ministra Carmem Lúcia, 24/06/2009)

O desenvolvimento somente será sustentável se ele estiver norteado à promoção de Direitos, sendo um deles o próprio Direito ambiental, buscando o equilíbrio e harmonização entre o crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social, balizado por conceituada doutrina:

“Considerado a *“prima principium”* do Direito ambiental, o desenvolvimento sustentável tem como pilar a harmonização das seguintes vertentes: - Crescimento econômico; - Preservação Ambiental; e – Equidade Social. Importante frisar que o desenvolvimento somente poderá ser considerado sustentável quando as três vertentes acima relacionadas sejam efetivamente respeitadas de forma simultânea. Ausente qualquer um desses elementos, não tratar-se-á de desenvolvimento sustentável. (SILVA, 2021, Pág. 58)

¹ A Conferência das Nações Unidas (...) Princípio 3 - O Direito ao desenvolvimento deve ser exercido, de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras. Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Trata-se de um justo equilíbrio buscado entre os diversos interesses que permeiam as atividade economicas, os interesses sociais e as exigências ambientais, assim já pronunciado:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, 03/02/2006)

O sistema jurídico pátrio, principalmente o Direito ambiental, busca garantir a proteção ao meio ambiente, e não que o meio ambiente seja imutável. Portanto o correto uso dos recursos naturais, desde que balizados na forma da lei, é primordial ao desenvolvimento nacional e a busca, inclusive, por direitos sociais balizados na Constituição da República Brasileira.

2.2 – Princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental parte do pressuposto em que se reconhece que os Direitos humanos passaram por um processo histórico que deve ser sempre ampliativo, impedindo que haja diminuição ou abreviação de Direitos já estabelecidos.

11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. (RECURSO ESPECIAL Nº 302.906 - SP (2001/0014094-7) RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN)

O princípio da vedação ao retrocesso em Direito ambiental é uma garantia de que os avanços ambientais conquistados no passado não serão destruídos, não serão negados pela geração atual ou as seguintes. Exercendo assim uma orientação de garantia dos patamares que historicamente já foram conquistados, evitando qualquer tipo de fissura que possa desequilibrar o sistema jurídico ambiental.

Importante doutrina brasileira defende que o princípio de vedação ao retrocesso ambiental não significa um entrave absoluto, pelo Poder Judiciário, das atuações dos demais poderes quanto ao tema ambiental.

Importante observar que a aplicação do princípio da vedação do retrocesso não deve significar o engessamento, pelo Poder Judiciário, da atuação dos Poderes Legislativo ou Executivo, em respeito ao princípio da separação dos poderes. A orientação jurisprudencial no sentido do afastamento da cláusula de vedação de retrocesso funda-se, exatamente, no respeito à separação dos poderes. (SILVA, 2021, pág. 88)

O direito à proteção ao meio ambiente não é imutável, tal qual o próprio meio ambiente, sendo que a regra da vedação de retrocesso importa, em essência, na proteção ao meio ambiente equilibrado. Portanto é possível suprimir ou eliminar estruturas administrativas ambientais já consolidadas, desde que se ofereça medidas alternativas compensatorias ou as substitua por outras estruturas que ofereçam garantias e proteções similares ao meio ambiente (SILVA, 2021).

3. PRINCIPIOS E CARACTERÍSTICAS DO DIREITO MINERÁRIO

O Direito não existe por si só, portanto as especificidades da atividade de mineração e de seu processo administrativo é que refletem o regime jurídico do Direito da mineração (FREIRE, 2020). Assim, entender o Direito Minerário é, de forma oblíqua, entender a própria atividade de mineração.

Em virtude dos altos investimentos que a mineração exige, a legislação minerária vem para estabelecer à mineração algumas medidas para que a atividade tenha segurança e previsibilidade jurídica de que possa, efetivamente, gerar frutos ao investidor e à coletividade em sua operação. Do caminho que se percorre desde o início do protocolo de pesquisa até a efetiva autorização (outorga) para minerar, os percursos parciais e prazos geralmente costumam ser demorados e às vezes

tortuosos, o que enseja assim uma maior necessidade de segurança àquele que planeja investir e empreender no setor.

3.1 - Do princípio da rigidez locacional

Algumas características são evidentes e importantes para uma melhor compreensão do regime jurídico da Mineração, sendo uma das mais marcantes a rigidez locacional, uma vez que a atividade de mineração só pode ser desenvolvida em local especificado por suas coordenadas geográficas onde houver mineral possível de ser extraído:

Se o empreendedor almeja extrair minério de ferro, não pode realizar tal atividade em qualquer lugar do globo terrestre, mas apenas onde existir a massa individualizada dessa substância mineral com potencial econômico de lavra. Até mesmo a nomenclatura já é bastante sugestiva: rigidez (falta de maleabilidade) locacional (na escolha do local). (ATAÍDE, 2017, pag. 43)

A rigidez locacional é já reconhecida pelo Poder Judiciário brasileiro, conforme o seguinte julgado

(...) Ora, como é de comum sabença, um dos cânones norteadores do Direito Minerário é o da supremacia do interesse público sobre o particular, consagrado, ex vi legis, no artigo 5º, alínea “f” do Decreto-lei nº 3.365, de 1941. E isso pois a rigidez locacional é apanágio mesmo da atividade minerária, conforme pontifica William Freire¹ : Rigidez locacional significa que o empreendedor não pode escolher livremente o local onde exercer sua atividade produtiva, porque as minas devem ser lavradas onde a natureza as colocou. Isso faz com que o legislador tenha que criar marcos regulatórios especiais para a mineração. A sociedade, dependente dos bens minerais, deve propiciar condições para seu desenvolvimento. [...] O empreendedor não escolhe a comunidade, o ambiente político, o ambiente geográfico onde deseja se instalar. Exemplo interessante e a atividade mineral em Áreas de Preservação Permanente. Nenhum minerador, por vontade própria, deseja ter uma jazida nesse espaço territorial ambientalmente protegido. Mas a realidade é que vários minérios se concentram nesse tipo de região. A título de exemplo, estima-se que oitenta por cento de todas as reservas de minério de ferro do mundo estão localizadas em regiões com as características de Área de Preservação Permanente. Não é difícil perceber, portanto, que há necessidade de regras especiais para a atividade mineral, criando condições para transformar o recurso mineral em riqueza. (JUSTIÇA ESTADUAL DE 1ª INSTÂNCIA COMARCA DE PARÁ DE MINAS 1ª VARA CÍVEL AUTOS Nº : 0471.07.088905-3 Num. Única : 0889053-23.2007.8.13.0471; Juiz Prolator : Pedro Câmara Raposo-Lopes Data : 24/03/15)

Do exposto acima, se inferem duas situações em que o Princípio da Rigidez Locacional se aplica de forma basilar: a) se a distribuição espacial da matéria mineral explotável economicamente é abundante, o processo minerário fixará a cada empreendedor a área onde a sua atividade é autorizada; b) se a abundância de mineral minério economicamente explotável se restringe a área contida em área ambientalmente protegida, o Princípio da Rigidez Locacional exigirá que haja compensação pelos danos ambientais da atividade minerária eventualmente nela autorizada. Na primeira hipótese, o Princípio da Rigidez Locacional age secundariamente em favor do Direito ao Desenvolvimento; na segunda, age em favor do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado.

3.2 – Da atividade de interesse nacional

Outra característica relevante é que a Mineração é atividade de interesse público. Isto porque, conquanto os investimentos e riscos, em regra, são assumidos pelos particulares, o retorno e benefício são à toda coletividade. *In litteris* na lição de Freire (2020):

A mineração é atividade de utilidade pública não apenas porque o Decreto-Lei 3.365/41 (art. 5º, alínea f) assim dispõe, mas também porque reúne todos os atributos de uma atividade importante para o país, em razão dos benefícios socioeconômicos que gera. (FREIRE, 2020, p. 34)

Tanto assim que a Constituição Federal de 1988 elevou a atividade de mineração à condição de atividade de interesse nacional em seu artigo 176, §1º, ao estabelecer que:

A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional. (BRASIL, CRFB, 176, §1º).

Exegetas da Constituição Brasileira defendem a primazia da Mineração entre os motores do desenvolvimento nacional face a seu poder de gerar emprego e renda. Naturalmente, os defensores de algumas correntes puras do Ambientalismo a veem como atividade essencialmente poluidora da qual se devesse abdicar. Notável é a

lição de Sion (2020, p.26) nesse sentido a propósito do disposto na norma constitucional supramencionada:

Com respeito àqueles que possuem opinião diversa, parece-nos que o Constituinte quis propor um papel de destaque para a atividade minerária no Brasil, tendo em vista a histórica importância do setor para o desenvolvimento econômico e sociocultural nacional, o que enseja a necessidade de interpretar que a *mens legis* da norma foi caracterizar a mineração como atividade inerentemente de interesse nacional. (SION, 2020, p. 26).

Considerando os altos capitais necessários aos investimentos em Mineração, o regime jurídico da mineração ao par da segurança jurídica são condições *sine qua non* para atração de investidores. Isso jamais quis significar a dissociação da atividade minerária da necessidade de proteção ambiental. Para ser sustentável, portanto, o regime jurídico da Mineração precisa estabelecer as diretrizes normativas do processo minerário de modo a prover segurança jurídica para o desenvolvimento da atividade, em conformidade com as suas próprias características.

4. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA

O Princípio da Legalidade Administrativa é regido por duas regras: 1) A regra da supremacia da lei, que vincula a validade dos atos da Administração Pública aos limites da previsão normativa; e 2) a regra da reserva de lei – o estado não pode atuar sem norma que o permita.

À presente pesquisa interessa a regra da supremacia da lei, pois a mesma estabelece exatamente os limites e condições da atuação estatal quando da aplicação do Direito Ambiental, notadamente por se tratar de norma sob o regime de Direito público². Isso se afirma com vistas aos frequentes conflitos entre a proteção ambiental e a atividade minerária conforme proposta que busca autorização do Estado. Muitos setores de controle se resguardam sob a égide da supremacia da lei para simplesmente coibir a atividade minerária, abdicando-se do dever-poder de adequá-la às condições de equilíbrio entre desenvolvimento e proteção ambiental.

² Uma vez que a proteção ao meio ambiente é um dever de todos, de toda a coletividade. Portanto um exercício de atividade pública.

Assim, o princípio da legalidade, sobre a interpretação da supremacia da Lei, estabelece que somente será legítimo ao Estado atuar nos exatos limites e condições que a lei o autorizar, sob pena do ato tornar-se inválido. Veja-se a manifestação oportuna da 4ª Câmara Cível do TJMG:

(...) - O Poder Público está sujeito aos princípios da legalidade, da autotutela e da indisponibilidade do interesse público (súmula 473 do Supremo Tribunal Federal), de forma que a Administração Municipal, ao constatar que praticou ato, em tese, ilegal, tem o poder-dever de revê-lo, mediante a instauração de processo administrativo, o qual pode seguir a lei local que o regulamenta ou mesmo a legislação estadual ou federal que trata da matéria, em caso de omissão da legislação municipal. (...) (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0000.21.051524-3/001, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/06/2021, publicação da súmula em 11/06/2021)

Trata-se de princípio que estabelece a linha entre a legitimidade/arbitrariedade do ato estatal, assim resguardando e garantindo ao cidadão de que o Estado somente poderá atuar no modo e na forma que a norma estabelecer. Thiago Marrara (2014) assim se expressa a respeito:

“... a ação estatal é considerada válida apenas se não contrariar, nem for além das normas nas quais está fundamentada. Ao Legislador foi dada a função de representar o povo, inserindo no ordenamento jurídico os comandos decorrentes de sua vontade. O Poder Público, dessarte, não pode negar o ordenamento sob pena de negar a vontade do povo e, por conseguinte, perder a legitimação democrática imprescindível à validade de sua ação.” (MARRARA, 2014, p. 27)

Cabe acrescentar que o termo lei em “supremacia da lei” tem sentido geral, bastante para incluir os atos administrativos que compõem o processo minerário. Continuando com a lição de Thiago Marara (2014):

“A regra da “supremacia da lei” – assim como a da “reserva legal” – deve ser compreendida de modo abrangente. O vocábulo “lei” é empregado em sentido amplo nesta expressão e significa qualquer ato de caráter geral e abstrato (lei em sentido material), bem como leis de efeitos concretos. Ademais, inclui os atos normativos do Poder Público que são expedidos com fundamento e nos limites daqueles atos legislativos. Em realidade, os atos da Administração Pública somente fazem parte do ordenamento quando coerentes com a Constituição e as leis. Mesmo em relação às espécies de ato normativo que inovam no ordenamento jurídico – tal como o decreto autônomo agora previsto no art. 84, VI, alínea “a” da Carta Magna –, a supremacia da lei não é prescindível, exigindo-se o respeito do ato da Administração à Constituição (MARRARA, 2014, P. 27)

Ainda segundo a clássica Doutrina de Hely Lopes Meirelles, a legalidade administrativa

“significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso” (MEIRELLES, 2008, P.89).

A obediência e observância à legalidade administrativa pelos atos emanados pelo Poder Público são necessários pois, do contrário, toda a expectativa criada pelo administrador poderá ser anulada/revogada, e, assim, gerando aumento de gastos públicos e, pior, criando insegurança jurídica nas relações entre o Estado e os cidadãos. (MARRARA, 2014)

5. DOS PARQUES DE PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal traz em seu artigo 225, § 1º, inciso III, comando de caráter geral em que cabe a Administração Pública (União, Estados e Municípios) definir *em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos*.

Portanto, esses “espaços territoriais e seus componentes” viriam a merecer definição legal, conceituando-se como “Unidades de Conservação” cujos requisitos constitucionais cumulativos são: a) definição por meio de um ato do Poder Público; b) definição de uma área territorial e seus componentes; c) definição dos atributos a serem especialmente protegidos.

Em vistas a dar cumprimento à ordem constitucional, editou-se a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Unidades de conservação são espaços territoriais que, por força de ato do Poder Público, são destinados ao estudo e conservação de exemplares de flora e da fauna. As Unidades de Conservação podem ser públicas ou privadas, (i) de proteção integral ou (ii) de uso sustentável. É importante observar que as Unidades de Conservação do grupo de proteção Integral devem ser de domínio público, salvo se possível “compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos

proprietários”. Na impossibilidade, há necessidade de desapropriação do imóvel. A ideia-força que dá base as Unidades de Conservação do grupo de proteção integral é a de preservação e, conseqüentemente, da utilização indireta dos recursos ambientais. Já as unidades de conservação do grupo de uso sustentável tanto podem estar sob domínio público ou domínio privado, haja vista que o objetivo básico de tal grupo é o de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.” (BESSA, 2011, P. 46)

Assim, a Lei do SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, tratando-se de procedimento a ser obedecido e respeitado pela Administração Pública.

Em seus artigos 11 e 22, a Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC) traz os critérios para fins de criação e implantação dos Parques Nacionais (no presente trabalho denominado Parques de Proteção Integral, pois podem ser criados pela União – denominados de Parques Nacionais; pelos Estados – Parques Estaduais; e pelos Municípios – Parques Municipais), sendo que o artigo 11 estabelece os critérios que definem os atributos obrigatórios aos Parques de Proteção Integral

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

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

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

Portanto percebe-se que as áreas inseridas no perímetro dos Parques têm um regime jurídico de proteção que é incompatível com a propriedade privada. Por

isso, a própria lei vem estabelecer que a desapropriação, neste caso, é obrigatória, e não uma mera faculdade do administrador.

5.1 – Dos Parques de papel

O regime jurídico constitucional Brasileiro traz como Direito fundamental a proteção à propriedade privada, assim estabelecendo que a Administração Pública somente poderá interferir no Direito de propriedade de terceiro, em regra, mediante procedimento de desapropriação. *In litteris*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do Direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o Direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (Constituição Federal, 1988)

Assim, o devido processo legal de desapropriação somente pode ocorrer mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

Outrossim, a Lei do SNUC estabelece em seu artigo 11 o conceito e o regime jurídico aplicável aos Parques de proteção Integral, assim determinando a incompatibilidade do regime jurídico de Direito privado das áreas particulares com o regime jurídico de Direito público dos Parques, impondo que as áreas de particulares incluídas no perímetro dos Parques deverão ser desapropriadas pelo ente instituidor da Unidade de Conservação.

Portanto, caso haja propriedade privada no limite estabelecido no Parque, somente haverá a efetiva implantação da Unidade de Conservação após a posse e o domínio público da área privada, sob pena da área delimitada ser incompatível com o ato emanado pelo Poder Público.

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

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (Lei Nº 9.985/2000)

Porém, embora a lei do SNUC seja clara quanto à determinação da desapropriação das áreas particulares incidentes sobre o perímetro do Parque, a mesma lei não dispõe sobre a forma e o modo do procedimento específico dessa desapropriação, utilizando-se assim, como regra, de outra norma para a sua completa aplicação.

A norma brasileira que trata dos processos de desapropriação é o Decreto Lei Nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e que traz em seu texto normativo, especificamente no artigo 5º, alínea K, que se considera caso de utilidade pública a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza.

Portanto, para efeitos de aplicação da norma do artigo 11 da Lei do SNUC, deverá ser utilizado o procedimento previsto na norma que trata da desapropriação por Utilidade Pública.

Para além de todo o procedimento expropriatório, o que interessa especialmente ao presente trabalho, é que a Lei de Desapropriação por Utilidade Pública traz em seu texto normativo o prazo estabelecido para que a Administração Pública realize, ou ao menos inicie, o procedimento expropriatório após a criação do Parque de Proteção Integral. Para tanto o Decreto Lei Nº 3.365/1941 normatiza que:

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

Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o Direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Ou seja, a Administração Pública terá o prazo de cinco anos, a partir da expedição do decreto expropriatório, para iniciar o procedimento de desapropriação, sendo que ultrapassado o prazo de cinco anos, o decreto, por força de lei, sofrerá sua caducidade. Lembrando a lição de Martinez *apud* Medeiros (2009):

Caducidade (...) É a declaração da autoridade administrativa mediante a qual se suprime os efeitos jurídicos de um ato administrativo, em virtude do não cumprimento pelo beneficiário das obrigações a seu cargo, derivadas daquele (MARTINEZ *apud* MEDEIROS, 2009)

Portanto, a inércia da Administração Pública poderá ensejar a caducidade do decreto que criou a própria Unidade de Conservação, uma vez que somente com o domínio e posse públicos é que o Parque poderá impor os efeitos de seu regime jurídico.

Ou seja, aquele ato do Poder Público que, em tese, impôs o regime jurídico de Direito público à área da Unidade de Conservação, desaparece para efeitos jurídicos, extinguindo assim a sua afetação para utilidade pública.

Para além da análise jurídica, o tema ganha contornos preocupantes quando, de acordo com dados da Tribunal de Contas da União³ (TCU), Quadro 01, cujo levantamento foi realizado pelo ICMBIO, cerca de 7,2% das áreas das Unidades de Conservação Federais estão pendentes de regularização, sendo que tal percentual remonta a 54.395 km² de terras privadas que não foram desapropriadas pelo Poder Público.

Quadro 01 – Pendências de regularização fundiária das UCs federais

Bioma	Terras Privadas (km²)	Área do Bioma (Km²)	% de terras privadas pendente de regularização no bioma	% de terras privadas pendentes de regularização no bioma em relação ao total das UCs
Amazônia	29.706	587.175	5,1%	54,6%
Caatinga	1.027	40.010	2,6%	1,9%
Cerrado	16.769	52.540	31,9%	30,8%
Pampa	358	35.781	1%	0,7%

³ TC 034.496/2012-2

Mata Atlântica	6.528	30.213	21,6%	12%
Marinho Costeiro	6	3.198	0,2%	0%
Pantanal	0	1.472	0%	0%
Total	54.395	750.389	7,2%	100%

Fonte: ICMBio

Esse número aumenta consideravelmente quanto de trata de Estados e Municípios. À guisa de exemplo, cita-se o Estado de Minas Gerais que, segundo dados levantados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁴ (TCE-MG), os Parques Estaduais totalizam 64,4% (306.365,99 ha) da área ainda não regularizada no Estado (Quadro 02).

Quadro 02 – Unidades de Conservação de Proteção Integral no estado de Minas Gerais com suas respectivas áreas. Área regularizada, área não regularizada e o percentual relativo a não regularização.

	Área da UCPI (ha)	Área regularizada (ha)	Área não regularizada (ha)	% área não regularizada
Parque estadual	475.109,47	168.743,48	306.365,99	64,48
Monumento natural	8.581,83	2.491,10	6.090,73	70,97
Estação Ecológica	12.528,98	674,84	11.854,14	94,61
Reserva biológica	16.977,35	10.198,94	6.778,41	39,93
Refúgio vida silvestre	22.292,76	0	22.292,76	100
Totais	535.490,39	182.108,36	353.382,03	65,99

Fonte: SEMAD/IEF

Assim, percebe-se que há um descompasso entre o esforço para a criação dos Parques e a desídia quanto à sua implementação. E esta inércia do Poder Público, em não implementar/efetivar os Parques de proteção Integral, faz surgir o que a doutrina e a literatura denominaram de “Parques de Papel” para significar aqueles Parques cujas áreas ainda não foram inseridas ao regime jurídico de Direito público, portanto, ainda pertencentes ao particular, ensejando assim problemas institucionais

⁴ Relatório Final de Auditoria Operacional MEIO AMBIENTE – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. Disponível em <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Auditoria%20Operacional/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20UCPIs.pdf>.

e sociais, e no final da linha, na própria não efetivação da proteção ambiental pretendida.

5.2 – Do posicionamento controverso da Administração Pública e da insegurança jurídica

Embora a doutrina e a jurisprudência já reconheçam a inoperância dos “Parques de Papel”, o posicionamento dos órgãos da Administração Pública e das diversas instâncias do Poder Judiciário ainda divergem sobre os efeitos da sua instituição na esfera de direitos privados dos cidadãos.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 normatiza que, para fins de supressão ou diminuição de unidades especialmente protegidas, somente leis, em sentido formal (elaboradas por meio do devido processo legislativo) e específicas (que tratam exatamente sobre o tema ambiental), podem ser usadas. *In litteris*:

Art. 225. Todos têm Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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

Diante desta premissa constitucional, alguns órgãos da Administração Pública vêm adotando a tese de que, embora o ente público não tenha regularizado e implementado o Parque na forma da Lei, ainda assim, o Parque está instituído e, portanto, existente no mundo jurídico. Para ilustrar, transcreve-se trecho de manifestação apresentada pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, nos

autos do processo nº 5096465-47.2018.8.13.0024, ora tramitando no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Lado outro, sem razão o autor quanto pretende seja declarada a caducidade do Decreto Estadual nº 45.472/2010, tornando sem efeito a criação do Monumento Natural da Serra da Moeda.

O Decreto Estadual nº 45.472/2010 cria o Monumento Natural Estadual da Serra da Moeda, integrante do Sistema de Áreas Protegidas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte - SAP Vetor Sul, nos Municípios de Moeda e Itabirito, com área de 2.372,5572ha e perímetro de 61.663,43m. Estabelece em seus dispositivos os perímetros da área e traz outras determinações relativas à administração e gestão da área.

Apenas o art.2º do referido decreto, citado pelo autor, é que declara de utilidade pública e de interesse social para desapropriação de pleno domínio, mediante acordo ou judicialmente, terrenos e benfeitorias necessários à implantação do Monumento Natural Estadual da Serra da Moeda.

Assim, somente o art.2º, e não todo o Decreto, é que se sujeita às regras de caducidade previstas no art.10 do Decreto-Lei 3.365/41. Nos termos do art.10 do Decreto-Lei 3.365/41, apenas a desapropriação caducará no prazo de 5 (cinco) anos, não sendo a caducidade extensiva ao ato de criação da unidade de conservação.

E, ainda assim, a caducidade não impede que, após um ano, seja publicado novo decreto expropriatório, com novo prazo de 5 (cinco) anos para promover a desapropriação. (...)

Assim, a caducidade da desapropriação pode ser suprida pela edição de novo ato, e não alcança o ato de criação da unidade de conservação.

Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, previsão legal de caducidade do ato de criação de unidade de conservação, a qual, uma vez criada, somente pode ser desafetada ou ter sua área reduzida mediante lei específica (...) (Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais; Processo nº 5096465-47.2018.8.13.0024 – TJMG)

A manifestação que se lê acima deixa clara a posição adotada pelo Advocacia Geral do Estado – AGE/MG em claro esforço para preservar o bem ambiental em detrimento dos direitos do proprietário. O foco da AGE/MG é o Art. 2º do Decreto Estadual nº 45.472/2010 cria o Monumento Natural Estadual da Serra da Moeda, mas a operação hermenêutica que ele empreende implica em separar este artigo do contexto da norma. Para esse órgão, o Monumento Natural Estadual da Serra da Moeda existe independentemente do cumprimento da condição de desapropriação da área de terreno correspondente. Ora, o parque existe objetivamente sobre essa área,

seus atributos naturais minerais e vegetais. Para manter a coerência do ordenamento jurídico só é possível lançar mão dela mediante a desapropriação.

Esse tipo de extirpação das partes não interessantes da norma jurídica se justifica na mente do jurista por uma valoração extremada do bem ambiental concomitante a uma desvalorização do instituto da propriedade privada. As consciências são pacificadas pela certeza da ação em favor do bem comum. Entretanto, o Direito Constitucional obriga, sim, que a propriedade privada atenda a sua função social (CF, Art. 5º, XXIII), mas manda que isto se faça pelo instituto da desapropriação (CF, Art. 5º, XXIV), salvo casos específicos em que não está inclusa a criação dos Parques de Proteção Integral.

Conclui-se que a interpretação levada a efeito pela AGE/MG é ofensiva ao Direito a ponto de gerar um artifício de caráter explicitamente derogatório do direito de propriedade. Isto é, se a caducidade do ato criador do parque é entendida como caducidade apenas e tão somente da desapropriação, como admite a interpretação da AGE/MG, ela pode ser renovada sucessivamente um ano após cada período de cinco anos. Desse modo, torna-se perene a posse e o domínio de área privada sem a devida desapropriação.

Outrossim, no Poder Judiciário não há consenso quanto ao tema, existindo diversos posicionamentos, ora decidindo-se pela existência e efeito jurídico da unidade criada, porém não regularizada, ora concluindo-se pela caducidade da criação e, conseqüentemente, pela inexistência jurídica do Parque.

O fundamento utilizado pela corrente de juízes que admite a existência jurídica da Unidade de Conservação de Proteção Integral embora não regularizada, é que o ato de criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral e o ato de regularização e implementação da mesma são atos distintos e complementares. Assim, a caducidade do ato de regularização não influiria no ato de criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral.

Além disso, justificam os julgados que, se a Constituição Federal informa que somente Lei poderá suprimir ou alterar as áreas ambientais especialmente protegidas, não há que se falar em extinção por caducidade do decreto. Neste sentido, alguns dos julgados já proferidos pelo Poder Judiciário:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. IMÓVEL SITUADO EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. RESERVA EXTRATIVISTA DO CIRIACO/MA. DECADÊNCIA CONFIGURADA. I. Nos termos do art. 3º, do Decreto nº 4.132/62, "o expropriante tem o prazo de 2 (dois) anos, a partir da decretação da desapropriação por interesse social, para efetivar a aludida desapropriação e iniciar as providências de aproveitamento do bem expropriado". II. No caso em exame, publicado o Decreto Presidencial em 18/06/2010, que declarou o imóvel descrito nos autos, como de interesse social para fins de desapropriação, teria a Administração o prazo decadencial de dois anos para promover o feito expropriatório, sendo certo que, neste caso específico, intentada a presente demanda em 22/10/2012, o prazo decadencial já teria, efetivamente, sido ultrapassado, pelo que não merece qualquer reparo o julgado monocrático. III. "Eventual omissão do administrador não enseja a extinção da unidade de conservação, mas somente a caducidade da declaração de interesse social para fins expropriatórios dos imóveis que ainda se acham titulados em favor de particulares." (AC 0008348-40.2013.4.01.3701 / MA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Rel.Conv. JUIZ FEDERAL ALEXANDRE BUCK MEDRADO SAMPAIO (CONV.), QUARTA TURMA, e-DJF1 p.664 de 11/02/2016). Renovada a declaração de que o imóvel seria de interesse social, para fins de desapropriação, poderá o Poder Público valer-se da respectiva ação expropriatória, logicamente, dentro do prazo legal. IV. Apelação desprovida. (AC 0007193-36.2012.4.01.3701, JUIZ FEDERAL CARLOS D'AVILA TEIXEIRA (CONV.), TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 29/08/2016)

DIREITO AMBIENTAL. CRIAÇÃO DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. PARQUE NACIONAL DA ILHA GRANDE. DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS PARTICULARES. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. EFEITOS DO ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3.365/41. 1- O Parque Nacional da Ilha Grande foi criado por decreto executivo, estando de conformidade com o artigo 225 da Constituição, com o artigo 5º da Lei 4.771/65 (vigente à época) e com o artigo 22 da Lei 9.985/00 (legislação superveniente). 2- Tendo a unidade de conservação sido criada por decreto executivo e sendo válido o ato de criação segundo a legislação vigente na época, temos ato jurídico perfeito consolidado. Somente por lei específica pode ser alterada sua destinação ou extinta a unidade de conservação, conforme o artigo 225-§ 1º-III da Constituição e artigo 22-§ 7º da Lei 9.985/00. 3- Nem a caducidade da declaração de utilidade pública prevista no artigo 10 do Decreto-lei 3.365/41 nem a demora do Poder Público em desapropriar todas as áreas que integram a unidade de conservação implicam extinção da unidade de conservação. Do contrário, teríamos uma situação paradoxal: o Poder Executivo não poderia agir e editar um decreto para revogar a implantação daquele parque nacional (um fazer), mas poderia alcançar esse objetivo mediante a simples omissão (um não-fazer). 4- Na criação de unidade de conservação, temos atos ambientais e temos fatos administrativos, regidos por normas distintas e com intenções distintas, que não se confundem, mas se complementam. 5- Na perspectiva do Direito ambiental, devemos considerar a criação da unidade de conservação em si, na perspectiva da proteção à natureza e ao meio ambiente, que acontece a partir do ato do Poder Público que preencha os requisitos específicos (decreto ou lei, agora regulado pelo artigo 22 da Lei 9.985/00 e na época regulado pelo artigo 5º da Lei 4.771/65). Nessa perspectiva, a criação de parque nacional depende apenas da edição do respectivo ato normativo específico, que pode ser decreto ou lei, desde que satisfaça os requisitos formais pertinentes (estudo

técnico e consulta pública, conforme artigo 22-§§ 2º e 5º da Lei 9.985/00). Esse ato de criação da unidade de conservação não se confunde nem depende necessariamente do ato de expropriação que retira áreas particulares dos respectivos proprietários e os afeta definitivamente à finalidade ambiental específica da unidade de proteção da natureza. 6- Já na perspectiva do Direito administrativo, temos necessidade de praticar atos administrativos relacionados à implantação efetiva da unidade de conservação e sua consolidação enquanto órgão de gestão administrativa e organização do serviço público respectivo. São as medidas administrativas necessárias para que a unidade de conservação efetivamente saia do "papel" e se concretize na realidade, o que acontece a partir da atuação da administração no sentido de, por exemplo: (a) vincular à unidade de conservação as áreas públicas nela incluídas e necessárias para cumprimento de sua função ecológica ou ambiental; (b) elaborar e aprovar plano de manejo da área da unidade e do seu entorno ; (c) desapropriar e indenizar os particulares e as populações tradicionais atingidas pela implantação da unidade de conservação. Esses atos não dependem apenas da Lei 9.985/00 e do Direito ambiental, mas se submetem às regras do Direito administrativo, especialmente quanto à expropriação forçada por utilidade pública prevista no DL 3.365/41, inclusive quanto ao prazo de caducidade previsto no seu artigo 10. 7- Portanto, eventual caducidade do decreto executivo não interfere sobre a criação da unidade de conservação, mas apenas sobre a respectiva expropriação forçada (desapropriação). Esse entendimento não deixa desprotegido os particulares atingidos pela criação da unidade de conservação porque lhes fica assegurada a possibilidade de vir a juízo buscar a reparação ou a compensação devidas pela omissão do Poder Público em efetivamente realizar as desapropriações, inclusive mediante ação de desapropriação indireta. 8- Embargos infringentes improvidos. (TRF4, EINF 5006083-61.2011.4.04.7000, SEGUNDA SEÇÃO, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 15/04/2014)

Lado outro, a corrente que entende que a caducidade do ato de regularização da Unidade de Conservação importa em ausência de efeitos e na própria inexistência jurídica da área protegida, o qual parece estabelecer melhores diretrizes sobre o tema em questão, utiliza como argumento o fato de que a caducidade do decreto que instituiu a Unidade de Proteção Integral e determinou a expropriação de terras particulares não opera efeitos uma vez que deixou de cumprir a forma estabelecida em lei, tornando-se, portanto, por força da própria norma, inexistente do ponto de vista jurídico. Deste teor é o entendimento estabelecido por outros julgados do Poder Judiciário em segunda e terceira instâncias:

AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DE ILHA BELA – MERA DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA, NÃO GERA DIREITO INDENIZATÓRIO - CADUCIDADE DA DECLARAÇÃO, ADEMAIS, POR NÃO EFETIVADA A DESAPROPRIAÇÃO

NO PRAZO DE 05 ANOS (ARTIGO 10 DO DECRETO-LEI 3365/41) - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS EM EXCESSO - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO, PARA REDUZIR A VERBA HONORÁRIA. (...) Consoante anotado na contestação e reconhecido nas razões recursais, por força do artigo 10 do Decreto-lei 3365/41, ao ser proposta a ação (em 1996) **sequer a declaração de utilidade pública poderia ser havida como juridicamente existente. E isso porque a desapropriação não foi postulada nos cinco anos que se seguiram ao Decreto 9.414/77. Houve, repita-se, caducidade da declaração expropriatória, motivo pelo qual dela não decorrem efeitos** (...) (TJSP - Apelação Cível n.º 99.711-5/2)

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CADUCIDADE DO DECRETO EXPROPRIATÓRIO - EXPROPRIAÇÃO NÃO CONCRETIZADA DENTRO DOS CINCO ANOS, CONTADOS DA EDIÇÃO DO ATO DECLARATÓRIO (ART. 10 DO DEC.-LEI 3.365/41) - PERDA DA EFICÁCIA – (...) O art.10 do Dec.-lei 3.365/1941 preceitua: "A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data de expedição do respectivo decreto e findos os quais caducará ". *In casu*, o Decreto 36.670, foi editado em 20 de abril de 1993, e passados cinco anos, a expropriação não se concretizou. **Assim, o decreto expropriatório caducou de longa data, e conseqüentemente, perdeu sua eficácia, conforme ensina José Carlos de Moraes Salles: "Caducar, como se sabe, é perder a validade ou o efeito jurídico, por inobservância de condição preestabelecida ou do prazo legal ou convencional. "** (A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência, 5aed., São Paulo: RT, 2006, P. 242). (...) (Apelação Cível nº 387.900-5/0-00, Décima Terceira Câmara de Direito Público, Rei. Des. Peiretti de Godoy, v.u.J. 12.03.2008).

(...) UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. DECRETO FEDERAL EDITADO EM 1972. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NUNCA CONSUMADA. **CADUCIDADE DO DECRETO ORIGINAL. PERMANÊNCIA DA ÁREA SOB PROPRIEDADE DO PARTICULAR.** IMPOSSIBILIDADE DE SE LIMITAR O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFERIDO CONSTITUCIONALMENTE. TIPICIDADE AFASTADA QUANTO AO DELITO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...) 3. NA HIPÓTESE, NO ENTANTO, O DECRETO FEDERAL FOI EDITADO EM 1972 **E A DESAPROPRIAÇÃO JAMAIS SE CONSUMOU, PERMANECENDO A ÁREA SOB A PROPRIEDADE DO PARTICULAR, ASSIM COMO DIVERSAS OUTRAS NO PAÍS QUE, "CRIADAS NO PAPEL", ACABAM NÃO SE TRANSFORMANDO EM REALIDADE CONCRETA.** 4. O art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará. (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 611.366 – MG (2014/0299347-4) RELATOR : MINISTRO NEFI CORDEIRO)

EMENTA: - DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. (...) A DA LEI Nº. 4.132, DE 1962, QUE VISA GENERICAMENTE AO BEM ESTAR

SOCIAL, E A DO ARTIGO 161 DA CONSTITUIÇÃO, ESPECÍFICO PARA A REFORMA AGRÁRIA. (...) SE A DESAPROPRIAÇÃO DAS TERRAS TEM POR OBJETO A INSTALAÇÃO OU INTENSIFICAÇÃO DE CULTURAS, SEGUNDO PROJETO GOVERNAMENTAL, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA POPULAÇÃO, **TRATA-SE DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. O PRAZO PARA A EFETIVAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL É DE DOIS ANOS. A PARTIR DO DECRETO QUE A AUTORIZA. NÃO ADOTADAS AS PROVIDÊNCIAS PARA AQUELE FIM. CADUCO SE TORNA O DECRETO.**

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (RE 101314, Relator(a): Min. CARLOS MADEIRA, Segunda Turma, julgado em 08/04/1986, DJ 06-06-1986 PP-09933 EMENT VOL-01422-02 PP00206)

(...) Por fim, é de se registrar que a implantação do parque Nacional Mapiguarí – assim como a de toda unidade de proteção integral – não se consuma com o simples decreto de criação, e, muito menos, a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro. (MANDADO DE SEGURANÇA 27.622/DF; Ministro Relator Cezar Peluso; Tribunal Pleno, 24/06/2010)

Neste mesmo sentido, a doutrina pátria ressoa a implicação jurídica que a ausência da regular desapropriação impõe aos decretos. Aqui menciona-se para brevidade a lição clássica de Miguel Seabra Fagundes (1949):

A caducidade que tira da apelante o propósito de aumentar, por desapropriação, o espaço público e que está prevista na norma especial, reflete a inexistência de interesse público a motivar a desapropriação declarada em Decreto, porque não efetivar a desapropriação no prazo previsto (cinco anos e mais um para renovação) importa "negação tácita" do interesse municipal (FAGUNDES, 1949, pág. 180).

Não se pode confundir a mera declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e o instituto jurídico de criação do Parque de Proteção Integral, uma vez que o decreto não é suficiente para a instituição jurídica do parque.

Merece ser reafirmado que, infelizmente, tem sido prática muito comum que entes públicos decretem a “criação” de parque – nas três esferas de Poder e não implementem as medidas necessárias para a real constituição da unidade de conservação, muito embora desenvolvam atividades administrativas como se, de fato, as áreas tivessem sido desapropriadas e o domínio privado houvesse sido transferido para o público. Assim, são estabelecidas proibições para as atividades particulares que ultrapassam os limites estabelecidos pelo artigo 22-A da Lei do SNUC, praticando um “desapossamento branco” dos proprietários. A medida é, certamente, ilegal e pode, em tese, ser caracterizada como abuso de poder ou de autoridade, conforme o caso. (ANTUNES, 2011, Pág. 60)

Isto porque o escopo da criação do Parque de Proteção Integral é a efetiva proteção do meio ambiente ali inserido, sendo que a mera declaração de desapropriação não supri o agir / proteger buscado pela legislação ambiental.

Realça-se, ainda, que não basta a mera criação de Unidade de Conservação para atingir os objetivos estabelecidos pelo texto constitucional no dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (art. 225, caput – CRFB/88), mas também exercer uma gestão ambiental eficiente dessas áreas a serem protegidas, ou seja, com a efetiva implantação das Unidades de Conservação (AZEVEDO, 2018, p. 544). A advertência se torna elementar quando se verifica um cenário no Brasil em que, por vezes, o simples ato de criação de UCs não está conectado com ações para zelar pela integridade físico-ecológica das áreas protegidas (por ex. ausência do plano de manejo) e, nesse sentido, geram o que pode ser chamado figurativamente de “Unidades de Conservação de Papel” (EUSTÁQUIO, 2015, p. 01-03). (BRITO, 2021, pág. 44)

A consequência desta discussão é uma total insegurança jurídica, seja para os proprietários de terras inseridas nos Parques (I) pois vêm a desvalorização de suas terras, bem como seja para a sociedade (II) pois vêm o Poder Judiciário, por vezes, incentivar a desídia e falta de planejamento da Administração Pública, aceitando que a administração crie “parques de papel” o quanto quiserem, pois não teriam a obrigação de indenizar os particulares a quem pertencem as superfícies de terreno correspondentes.

5.3 – Segurança jurídica e desenvolvimento

O grande problema, quando se fala em insegurança jurídica, é que além de trazer um tumulto na ordem jurídica vigente, os efeitos que advêm desta desordem extrapolam o âmbito do conflito específico, causando efeitos graves e lesivos à ordem econômica, e, assim, transferindo as consequências para o contexto social. Ou seja, trata-se de um caminho sem bases seguras para o desenvolvimento social, logo, assim, insustentável.

Daí o questionamento: - Como falar em sustentabilidade socioeconômica ambiental dentro de um sistema jurídico que não consegue sequer respeitar as legítimas expectativas dos cidadãos?

Com fincas no entendimento adotado pelo Professor Humberto Ávila, a segurança jurídica exige um Direito compreensível, estável e previsível (ÁVILA, 2019). O ser compreensível é uma exigência, quanto a sua positivação, embora não se dispense o trabalho hermenêutico da dinâmica interpretativa. O ser estável remete à vedação das mudanças abruptas, meramente convenientes ao interesse de quem

está investido do poder de estabelecer a norma, e o ser previsível, porque compreensível e estável, refere-se à confirmação da lógica do ordenamento nas suas múltiplas aplicações. Assim, a segurança jurídica é ao mesmo tempo um Direito e um dever do cidadão e do Estado.

Trata-se de fundamento constitucional que assegura e efetiva o Estado Democrático de Direito, uma vez que, como afirma Ávila (2019)

(...) o preâmbulo institui um Estado Democrático destinado a “assegurar”, isto é, a “tornar seguros” tanto os Direitos sociais e individuais quanto os valores, dentre os quais o próprio valor “segurança”. De outro lado, o mesmo preâmbulo qualifica a liberdade, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça, e também a “segurança”, como “valores supremos” da sociedade. Essa sociedade, por sua vez, além de fraterna, pluralista e sem preconceitos, deve ser fundada na “harmonia social” e comprometida, na “ordem” interna e internacional, com a solução “pacífica” das controvérsias. Considerando-se que a expressão “segurança jurídica”, como será examinado ao longo deste texto, é associada aos ideais de determinação, de estabilidade e de previsibilidade do Direito, dentre outros, verifica-se, portanto, que, já no preâmbulo, a CF/88 demonstra grave preocupação com a segurança jurídica mediante a utilização de termos como “segurança”, “assegurar”, “harmonia” e “ordem”. (ÁVILA, 2019)

É assim que, nos primeiros assentos da Constituição Brasileira de 1988, a intenção de trazer segurança é viva e tem o condão de espalhar-se como balizamento para todo o seu texto.

A fidelidade à norma vigente na aplicação do Direito se traduz em verdadeira aplicação dos princípios da Liberdade e da Dignidade Humana. O cidadão, sujeito de Direito no Estado Democrático de Direito, coloca-se na perspectiva de responsabilmente decidir e planejar sua vida social segundo as normas vigentes e o grau de previsibilidade que se pode concluir das circunstâncias do seu tempo. Em termos comparativos, no Estado Liberal e no Estado de Bem Estar Social essa perspectiva haveria de ser diferente tanto quanto menos amplo seja o arcabouço de Direitos fundamentais na base da ordem jurídica.

Esse enlace dos Direitos fundamentais do cidadão com a segurança jurídica é capaz de lhe atribuir a qualidade de fundamento dos fundamentos do Estado Democrático de Direito estatuidos no Art. 1º, incisos II, III e IV da Constituição Brasileira de 1988. Obviamente, não há como ser cidadão, ter dignidade de pessoa humana e, especialmente, valorizar o trabalho e a livre iniciativa em uma ordem jurídica insegura.

Em uma perspectiva aplicada do Direito, a doutrina pátria já enfatizou na lição da Professora Maria Silva Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 2019)

Nas palavras de José Afonso da Silva, “a segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”

Portanto, por meio do Princípio da Segurança Jurídica se instrumentaliza a validade e eficácia de todas as outras normas e princípios, garantindo ao cidadão a aplicação das regras previstas pelo ordenamento jurídico (e a própria calculabilidade das consequências de suas próprias ações, absolutamente necessária ao agir responsável do cidadão), eis aí a liberdade e a autonomia privada.

A questão é que a aplicação das normas editadas pelo Poder Legislativo se dá via interpretação ditada por julgamentos e decisões de casos levados ao Poder

Judiciário. Assim o sentido do comando normativo estará vinculado aos ditames do que o julgador interpretar. Ocorre que, como se viu nas circunstâncias do conflito estabelecido nos “Parques de papel”, o espaço discricionário do intérprete da lei se vê excessivamente ampliado, e conseqüentemente, afastado da equidade que é pressuposto da mesma lei desde que ela passou a vigor. Surgem, então, as mais diversas decisões e interpretações sobre uma só lei que, muitas vezes, se mostram contraditórias (LOCOHAMA, 2018) ainda que simultaneamente aplicadas.

Claro está que a interpretação e, portanto, a decisão se faz de um *tópos* que pode mudar ao longo do tempo, mas não de um dia para o outro. Por outro lado, uma mudança cultural expressa em lei é precedida de generalizada discussão social de modo a progressivamente envolver a todos na introdução de um novo paradigma regente de determinada matéria em Direito.

Neste sentido, se as conseqüências das condutas e comportamentos do cidadão são pautadas em declarações e posicionamentos emitidos pelos órgãos da Administração Pública que se contradizem, notoriamente se está em um quadro de insegurança jurídica, fragilizando assim a confiança no poder estatal e relegando à sorte as legítimas expectativas do administrado (LOCOHAMA, 2018).

Obviamente, como se admitiu antes, segurança jurídica não se confunde com a estaticidade do ordenamento. A interpretação jurídica dinâmica não prescinde da sintonia com a sociedade. É verdade que esta sintonia que implica em nova interpretação, estendida, restringida ou inovadora em relação à anterior, não é obra de um solitário agente público detentor do poder de interpretar. Desse modo, a insegurança jurídica se aproxima da categoria dos produtos do autoritarismo. Essa sintonia não leva ao simples pressuposto russoniano (ROUSSEAU, 1978) da vontade geral, base da sua idealização de democracia. Uma ilustração disso vem da Suprema Corte americana ao discutir e, depois, decidir a assim denominada questão anti-majoritária no caso *Brown versus Board of Education* (HOGG; BUSHELL, 1997), liderada então pelo Chief of Justice Earl Warren. Embora a decisão tenha sido tomada após a aposentadoria do Juiz Warren, é inegável que apenas aparentemente a decisão da Suprema Corte se deu em desarmonia com a sociedade, isto é, apenas aparentemente ela era anti-majoritária. Warren havia sido Governador da Califórnia antes de chefiar a Suprema Corte e não esteve alheio ao movimento anti-racial do contemporâneo Martin Luther King.

Portanto, a insegurança jurídica se instala em um ordenamento jurídico que já não goza de vigor, não raramente afetado por crises políticas, éticas e econômicas. O grande problema é que a exceção passa a ser a regra, tornando-se a incerteza a única verdade presente nas relações jurídicas. E o efeito desta incerteza é nefasto: por receio de sanções e prejuízos, não há incentivo a investimentos; se não há investimentos, não há crescimento econômico; se não houver crescimento econômico, não há desenvolvimento. A segurança jurídica é uma condição inexorável do processo de desenvolvimento. Sem o estabelecimento das regras que orientam as atividades dos agentes econômicos, não é possível criar um ambiente propício ao investimento e à geração de emprego e renda. Como assinala Eros Roberto Grau (2019), “Sem a calculabilidade e a previsibilidade instaladas pelo Direito moderno o mercado não poderia existir”(GRAU, 2019).

6 - DO CONFLITO JURÍDICO ENTRE OS PARQUES DE PAPEL E OS PROCESSOS MINERÁRIOS

Conforme se vê, a realidade prática atual dos Parques de proteção Integral, sejam eles nacionais, estaduais ou até municipais, é que muitos deles ainda não foram regularizados e, em virtude de sua não regularização, instaura-se a discussão sobre a própria existência, ou não, da Unidade de Conservação.

Isto porque não há um consenso no posicionamento dos órgãos da Administração Pública, principalmente do Poder Judiciário, sobre os efeitos que a não regularização do Parque irá causar.

Ocorre que para além do conflito da própria regularização dos Parques, estudos atuais vêm mostrando que muitas das Unidades de Conservação estão inseridas em áreas de grande interesse mineral.

Prova disso é que estudo realizado pelo Ministério Público Federal apresentou dados, vide Quadro 3, em que se averiguou uma área de interseção entre Unidades de Conservação de Proteção Integral e Processos Minerários de cerca de 1.378.676,12 hectares⁵.

⁵ PARECER TÉCNICO Nº 793/2018-CNP/SPPEA – MPF (PGR-00285316/2018)

Quadro 3 - Sumário de sobreposição de procedimentos minerários em unidades de conservação federais – maio de 2018

Item	UF	Área UF Pmin	Reg. PMin sobrepostos	Reg. PMin PI	Área Int. PMin PI
1	AC	242.027,36	8	6	11.067,49
2	AL	290.028,19	15	4	53,76
3	AM	19.254.056,61	1.119	221	148.219,74
4	AP	4.440.486,78	239	74	78.035,14
5	BA	16.104.300,66	170	136	5.441,96
6	CE	3.921.774,76	856	830	6.819,37
7	DF	73.871,72	577	6	34,82
8	ES	3.162.731,07	70	41	7.252,43
9	GO	5.782.626,09	308	59	25.281,49
10	MA	3.619.053,85	26	10	2.978,81
11	MG	21.445.127,90	2.232	1.038	78.944,29
12	MS	1.010.380,77	648	72	125,30
13	MT	13.176.132,45	44	42	7.420,41
14	PA	52.692.487,47	27.459	25.543	796.879,50
15	PB	1.933.545,00	71	5	19,30
16	PE	2.725.631,61	138	10	62,99
17	PI	4.488.596,12	338	12	1.088,10
18	PR	1.540.775,98	1.272	148	3.101,57
19	RJ	1.255.027,10	668	129	3.628,63
20	RN	2.289.983,57	36	34	699,37
21	RO	11.267.553,68	766	383	99.167,22
22	RR	7.965.629,47	135	92	96.194,99
23	RS	2.839.766,71	4	1	25,81
24	SC	2.571.653,67	571	68	4.838,34
25	SE	444.510,43	16	14	835,25
26	SP	3.289.481,12	1.428	17	377,92
27	TO	6.168.562,48	4	3	81,99
TOTAL		193.995.803,06	-		1.378.676,12

Da mesma forma, no Estado de Minas Gerais verifica-se que cerca de 652 processos minerários incidem sobre Unidades de Conservação Federais e cerca de 1.852 processos Minerários incidem sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral Estaduais, incidindo assim sobre 38,19 % das áreas das Unidades Federais inseridas no Estado de Minas Gerais e em 10,55 % das áreas das Unidades Estaduais do estado de Minas Gerais, conforme Quadros 4 e 5⁶.

Quadro 4 - Fases dos processos minerários presentes no estado em Minas Gerais e incidentes nas UC federais e estaduais.

FASE	MINAS GERAIS	UC FEDERAL	UC ESTADUAL
Autorização de pesquisa	17.151	232	698
Concessão de lavra	1.967	99	202
Dado não cadastrado	6	0	0
Disponibilidade	7.346	76	299
Lavra garimpeira	120	0	1
Licenciamento	2.303	40	67
Registro de extração	104	0	0
Requerimento de lavra	3.388	72	132
Requerimento de lavra garimpeira	398	0	0
Requerimento de licenciamento	1.463	10	30
Requerimento de pesquisa	6.764	126	412
Requerimento registro extração	155	2	2
TOTAL	41.165	657	1.852

Fonte: DNPM / ICMBio / IEF / IBGE

Quadro 5 - Porcentagem de incidência de processos minerários nas unidades de conservação federais e estaduais em Minas Gerais, detalhada por seus respectivos grupos, categorias e áreas de entorno.

⁶ MENDES, 2017

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO CATEGORIA	FEDERAL			ESTADUAL		
	Nº	PROC. UC (%)	PROC. ZA (%)	Nº	PROC. UC (%)	PROC. ZA (%)
PROTEÇÃO INTEGRAL						
Estação Ecológica	1	0,00	062	11	2,26	14,90
Monumento Natural	0	0,00	0,00	15	3,72	15,54
Parque Nacional / Estadual	8	38,19	80,86	38	10,55	49,92
Refúgio da vida silvestre	0	0,00	0,00	6	2,91	18,11
Reserva Biológica	1	0,30	5,56	2	0,10	0,00
TOTAL	10	38,49	87,04	72	19,55	98,48

Fonte: DNPM / ICMBio / IEF

Ocorre que a Lei do SNUC em seu artigo 2º, inciso VI, informa que, para os fins da Lei, a Unidade de Conservação de proteção integral tem por escopo a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

Sendo, portanto, vedado nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, em sua totalidade, a utilização direta dos recursos naturais ali existentes, tal como a atividade de mineração.

Diante a imposição normativa da Lei do SNUC quanto à vedação da atividade de Mineração em Unidade de Conservação de Proteção Integral, e considerando os dados apresentados sobre a interseção de áreas de processos minerários com Unidades de proteção Integral, principalmente quanto aos Parques de proteção Integral, verifica-se potencial número de conflitos envolvendo os Processos Minerários e os Parque de proteção Integral.

Já instado a se manifestar sobre o conflito, a Advocacia Geral de União exarou o Parecer 525/2010/FM/PROGE/DNPM no seguinte sentido:

I. É vedada a realização de atividades minerárias em unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas e reservas particulares de patrimônio natural. No caso de criação de unidades de conservação de proteção integral, reservas extrativistas ou reservas particulares do patrimônio natural:

a. Os requerimentos de Direitos minerários (requerimentos de pesquisa, de registro de licença, de permissão de larva garimpeira e de registro de extração) devem ser indeferidos (art. 7º, 1º, c/c art. 28 da lei 9.985/2000) e os autos arquivados, independentemente de procedimento administrativo prévio;

b. Os títulos minerários (autorizações de pesquisa, concessões de lavra, manifestos de mina, registros de licença, permissões de lavra garimpeira e registro de extração) devem, após procedimento administrativo prévio, em que se assegure o exercício ao contraditório e à ampla defesa (art. 44 da lei nº 9.784/99), ser objeto de ato declaratório de decaimento (arts. 7º, §1º, 28 da lei 9.985/2000), dando-se baixa na transcrição do título e determinando-se o arquivamento dos autos.

Parecer este que vem sendo acatado pela Agência Nacional de Mineração, que assim vem declarando o decaimento dos títulos minerários incidentes sobre Unidades de Proteção Integral, conforme despacho proferido no Processo Minerário nº 48403.8333862004-64

(...) Considerando que foi instaurado procedimento de decaimento parcial do título minerário do presente processo devido à sua interseção com Unidade de Conservação em que a mineração é proibida;

Considerando que o titular apresentou defesa desse decaimento;

Sugiro o envio dos autos do presente processo à Diretoria Colegiada da ANM para análise da defesa apresentada pelo titular e para decisão quanto à efetivação do decaimento parcial. (Jânio Alves Leite – gerente regional da ANM/MG)

Ocorre que a análise feita pela AGU, e que determina à ANM a decretação do decaimento dos Direitos minerários incidentes sobre os Parques de proteção Integral, levou em consideração tão somente a hipótese da Unidade de Conservação devidamente implementada, ou seja, aquela que está surtindo efeitos de forma regular.

Lado outro, no caso dos “Parques de Papel”, resta a dúvida se a análise da AGU se mostra a mais correta do ponto de vista jurídico. Isto porque, nos moldes da discussão estabelecida quanto à não implementação da Unidade de proteção Integral em virtude da ausência de regularização fundiária, verifica-se que: - se não há a concretização do decreto de desapropriação, ocorrendo a caducidade daquele decreto nos termos do decreto lei 3.365/1947, a criação da Unidade de Proteção Integral sequer produz efeito jurídico.

Neste sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais já se manifestou:

AÇÃO ORDINÁRIA - DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA - APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO - TOMADA EFETIVA DA POSSE DO BEM PELO PODER PÚBLICO - PREMISSA NECESSÁRIA, SEM A QUAL NÃO HÁ SE COGITAR DE INDENIZAÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA - RECURSO DESPROVIDO. - A desapropriação indireta, chamada também de desapossamento ou apossamento administrativo, é aquela realizada sem a observância do devido processo legal, tendo em vista que o Poder Público, sem a instauração de procedimento administrativo ou judicial, se apossa de bem de particular, sem o seu consentimento. - Desta forma, para que o proprietário venha a juízo reclamar a correlata indenização, é indispensável que o pedido seja lastreado no efetivo apossamento do bem pelo Poder Público, pois só nesse momento se consuma o apossamento administrativo, **sendo insuficiente, para esse fim, a mera edição de Decreto expropriatório - o qual, na hipótese, sequer produz efeitos jurídicos, em razão da caducidade operada há anos.** (TJMG - Apelação Cível 1.0525.05.079451-6/001, Relator(a): Des.(a) Eduardo Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/07/2011, publicação da súmula em 22/07/2011) (grifo)

Da mesma forma o Superior Tribunal de Justiça já apresentou decisão em que concluiu pela ausência de efeitos da Unidade de Conservação em virtude de sua caducidade.

EMBARGOS DE DIVERGENCIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA CRIAÇÃO DE PARQUE ECOLÓGICO. CADUCIDADE. DESAPROPRIAÇÃO(...)

Passado o prazo de cinco anos, o Poder Público não efetivou o ato expropriatório, tampouco praticou qualquer esbulho possessório, resultando, inequivocadamente caduco o ato declaratório de utilidade pública por força do artigo 10 do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (...)

Tem-se, assim, que, para além de expressamente excluídas as áreas de exploração mineral do decreto de utilidade pública e de não estarem compreendidos na área reservada pelo Poder Público os imóveis particulares da embargante, Companhia de Mineração Iporanga, não foram estes objeto de efetivo desapossamento pelo Poder Público, não remanescendo sobre o imóvel qualquer efeito ou limitação decorrente do Decreto 32.283/58 em si. (Embargos de divergência em REsp nº 191.656-SP(2009/0199684-7; Ministro Relator Hamilton Carvalhido)

Em caso que nos serve de baliza ao entendimento do conflito entre processos minerário e “parques de papel”, o STJ proferiu decisão em que reconheceu a caducidade do decreto de criação da Unidade de Conservação, e foi além, para, inclusive, afastar crime ambiental denunciado pelo Ministério Público competente em virtude da ausência da efetivação da Unidade de Conservação.

AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 611.366 - MG (2014/0299347-4) RELATOR : MINISTRO NEFI CORDEIRO (...) EMENTA PENAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ART. 40 DA LEI 9.605/98. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL. DECRETO FEDERAL EDITADO EM 1972. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA NUNCA CONSUMADA. CADUCIDADE DO DECRETO ORIGINAL. PERMANÊNCIA DA ÁREA SOB PROPRIEDADE DO PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE DE SE LIMITAR O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFERIDO CONSTITUCIONALMENTE. TIPICIDADE AFASTADA QUANTO AO DELITO DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. Discute-se se o dano causado ao Parque Nacional da Serra da Canastra – Unidade de Conservação Federal (UCF) instituído pelo Decreto 70.355, de 3/4/72 –, narrado na peça acusatória, configura o delito descrito no art. 40 da Lei n. 9.605/98, com competência da Justiça Federal, mesmo em se tratando de propriedade privada, pois não efetivada a desapropriação pelo Poder Público.

2. Firmou este Tribunal compreensão de que, por se tratar de área de preservação permanente de domínio da União, embora em propriedade privada, seria considerado de interesse do ente federal, nos termos do que dispõe o art. 20, III, da CF/88.

3. Na hipótese, no entanto, o Decreto Federal foi editado em 1972 e a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no País que, "criadas no papel", acabam não se transformando em realidade concreta.

4. O art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365, de 21/6/41, o qual dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, estabelece que referida expropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do decreto e findos os quais este caducará. (...)

6. Ocorre que a constatação da referida supressão, a qual teria dado causa aos danos indicados, deu-se apenas em julho de 2008, quando já operada a caducidade do Decreto original (e não se tem nos autos qualquer notícia de sua reedição).

7. Superada a caducidade do Decreto Federal há tempos, não há como limitar-se o Direito de propriedade conferido

constitucionalmente, sob pena de se atentar contra referida garantia constitucional, bem como contra o Direito à justa indenização, previstos nos incisos XXII e XXIV do art. 5º da CF.

Portanto, resta evidente que o Parecer da AGU 525/2010, que determina o decaimento dos Direitos minerários em Parques de Proteção Integral, embora deva ser utilizado como regra geral, têm que ser aplicado através da análise de cada caso concreto, pois obviamente que no caso dos “Parques de Papel”, a Unidade de Conservação não está produzindo efeitos jurídicos para fins de limitação do Direito de propriedade e do Direito minerário de terceiros.

Neste sentido, embora ainda haja uma tendencia de aplicação irrestrita do Parecer 525/2010 da AGU, a própria ANM vem se manifestando nos processos minerários no seguinte sentido:

(Processo ANM nº 48403.831697/2007-31) O processo em questão possui procedimento administrativo para decaimento do Direito minerário instaurado a partir de diretrizes estabelecidas no Parecer PROGE 525/2010. Esse parecer estabelece que os títulos minerários incidentes em Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral devem ser objeto de ato declaratório de decaimento.

De modo geral, nota-se que o Parecer 525/2010 aborda pontos de vista exclusivamente jurídicos, não levando em conta aspectos técnicos e procedimentais. Ao incorporar outros parâmetros para avaliação do conflito, surgem novas abordagens que não necessariamente levam à decisão de decaimento dos títulos minerários incidentes em UCs de Proteção Integral.

Conforme abordado em Nota Técnica 1/2018 DIRE/CB, há necessidade de avaliar se todos os atos legais previstos para a criação de Unidade de Conservação foram corretamente implantados. Do contrário, considerando-se que a UC não existe de fato e não há como estabelecer conflito entre a mineração e proteção ambiental. Além disto, é importante avaliar as possibilidades tecnológicas para exploração do minério sem afetar o ecossistema. Estes aspectos são essenciais para definir a necessidade ou não de decaimento.

Da mesma forma vem se pronunciando o Poder Judiciário:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CANASTRA. DECRETO EXPROPRIATÓRIO N. 70.355, DE 03-04-1972. CADUCIDADE. LAVRA MINERAL AUTORIZADA E SITUADA NA PARTE NÃO REGULARIZADA DO PARQUE. REGULARIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. O Decreto expropriatório referente ao Parque Nacional da Serra da Canastra, que originalmente previa uma extensão de 200.000 ha

(duzentos mil hectares) e depois foi reduzida para uma área de 71.525 ha (setenta e um mil quinhentos e vinte e cinco hectares), encontra-se caduco relativamente à parte não regularizada, a teor do art. 10 do Decreto nº 3.365/41. Precedente do STJ e deste Tribunal. 2. Não cabe a intervenção do Poder Judiciário em questões afetas ao mérito de concessões de licença para pesquisa mineral pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, assim como relativamente a Termos de Ajustamento de Conduta firmado entre o ICMBio e o proprietário da lavra, salvo comprovada ilegalidade. 3. É de se reconhecer a capacidade técnica do DNPM e do ICMBio para gerir questões que repercutem no meio ambiente, não se admitindo a intervenção do Poder Judiciário quando não houver elementos que apontem para a irregularidade dos atos administrativos, presumivelmente válidos e legítimos. 4. Apelação do Ministério Público Federal a que se nega provimento. (AC 0001191-08.2007.4.01.3804, DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 24/07/2018 PAG.)

Frequentemente, em Direito, as partes de um contencioso fixam-se demasiadamente no conteúdo da legislação específica, limitando a abrangência de suas posições e impedindo-se de encontrar soluções alternativas. No caso dos “parques de papel”, esse parece ser mais um aspecto da insegurança jurídica vigente.

O Direito Ambiental não deve ser uma ferramenta limitada aos domínios de uma ciência hermética, mas, sim, pode ser instrumento balizador da busca de soluções pragmáticas, que venha, em cada caso concreto, estabelecer e nortear o futuro das relações entre meio ambiente, desenvolvimento e sociedade. Nesse sentido, não irei me furtar a indicar que, talvez a solução não esteja tão longe aos nossos olhos, basta entender que desenvolvimento e sustentabilidade são temas compatíveis, como também se complementam por meio do Direito (princípios e normas ambientais, econômicas, administrativas, dentre outras) e desse modo, é disciplina fundamental para que se busquem soluções compatíveis com o ordenamento jurídico e com o princípio do desenvolvimento (FREITAS, 2019).

Dentre as soluções já experimentadas no sentido da concordância da Mineração com a Proteção Ambiental cita-se o caso da **Bacia do Rio Itacaiúnas**, naturalmente sem pensar que se trata de uma solução geral, válida para todas as situações.

Em projeto pioneiro no Brasil, a empresa VALE S.A., grande *player* do setor minerário mundial, desde os anos 1980, iniciou um projeto de preservação ambiental em parceria com órgãos do meio ambiente federal e estadual na Amazônia, no estado

do Pará, comprometendo-se a contribuir e efetivar a proteção de grande parte das Unidades de Conservação próximas à sua área de atividade naquela região.

Abaixo, na Figura 1, da esquerda, encontra-se a região da Bacia do Rio Itacaiúnas em meados da década de 1970. Observa-se a cobertura vegetal na quase totalidade do território. Já na Figura 1 à direita, encontra-se a mesma região, porém nos anos de 2017, com boa parte da cobertura vegetal devastada por pastagens e outras atividades ilegais, sendo que a área protegida pela empresa VALE S.A., em parceria com os órgãos ambientais, permaneceu preservada, formando quase que uma ilha florestal dentro de um mar de degradação e devastação ambiental.

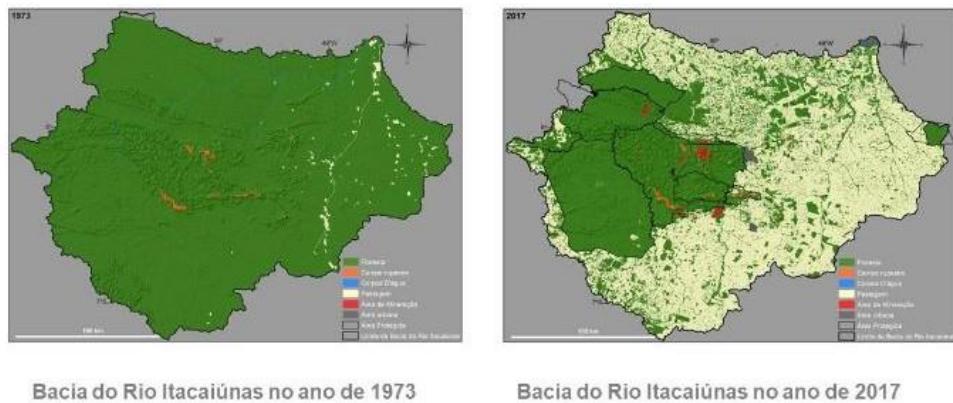


Figura 1: Bacia do Rio Itacaiúnas em 1973 e em 2017. Fonte: Revista Veja⁷ de 21/07/2021

7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: da ilegalidade quanto ao decaimento dos Direitos minerários

A doutrina pátria conceitua que o decaimento do ato da Administração Pública ocorre quando a mudança na legislação provoca efeitos imediatos (MEDEIROS, 2009). Portanto, somente haverá decaimento se houver legislação válida que venha a gerar efeito sobre o ato administrativo praticado. Em lapidar julgado, o Ministro do

⁷Disponível em

<https://veja.abril.com.br/blog/radar/parceria-da-vale-com-o-governo-preserva-800-mil-hectares-na-amazonia/#:~:text=O%20investimento%20num%20plano%20de,de%20floresta%20nativa%20fossem%20preservados.&text=Al%3%A9m%20da%20vigil%3%A2ncia%2C%20a%20empresa,ao%20C3%B3rg%3%A3o%20ambiental%20na%20C3%A1rea>

STJ Nefi Cordeiro assim lecionou que *sem regular expropriação, é inconcebível a existência de Unidade de Conservação, em qualquer esfera*⁸.

Assim, é forçoso concluir que somente haverá que se falar em conflito entre a área afetada pelo Direito minerário e a área da unidade de conservação se a área de proteção ambiental for legalmente implantada. Caso contrário, encontra-se diante dos “Parques de Papel”.

Parques de Papel significa Unidades de Conservação em que há diversas falhas em sua implantação, seja de caráter formal, seja de caráter material. Assim o Min. Cezar Peluso já advertiu que *“toda unidade de proteção integral – não se consoma com o simples decreto de criação, e, muito menos, a desapropriação, com a só declaração de utilidade pública das áreas privadas contidas no perímetro.”*⁹ Este conceito já foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰ e enunciado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.¹¹

Portanto, não basta a mera intenção da lei e/ou decreto que cria a Unidade de Conservação, sendo necessário que o ente instituidor se comprometa a ceder aos ditames legais para a implementação das Unidades protegidas, sob pena de incorrer em latente ilegalidade e desserviço público. Neste sentido a lei 9.985/2000, que regulamenta e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

⁸Como as restrições impostas às propriedades particulares situadas dentro do Parque almejado transpõem às raias de meras limitações administrativas, traduzindo aniquilação ao Direito dominial, a formal desapropriação é inexorável, sob pena se legitimar o confisco. Há, por isto, categórica previsão legal a respeito: Lei 9.985/2000, art. 11, §1º. Sem regular expropriação, é inconcebível a existência de Unidade de Conservação, em qualquer esfera. Ausente a transposição do bem particular ao domínio público, tem-se, unicamente, promessa ou propósito declarado de criá-la, inidônea, por si e em si, a espargir efeitos jurídicos. Em definitivo, nenhuma Unidade de Conservação pode se erigir à custa de atos espoliativos infligidos a particulares. (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 611.366 - MG (2014/0299347-4))

⁹ MS 27623 MC / DF Rel. Min. Cezar Peluso, 06/11/2008

¹⁰“(…) a desapropriação jamais se consumou, permanecendo a área sob a propriedade do particular, assim como diversas outras no país que, “criadas no papel”, acabam não se transformando em realidade concreta. (AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL nº 611.366 MG; Relator Min. Nefi Cordeiro)

¹¹ “ A morosidade e conduta omissa na sistematização e integração das ações conjuntas entre os órgãos responsáveis pela regularização fundiária acarretam problemas institucionais, jurídicos, legais e favorece a descontinuidade dos trabalhos, redundando, em conflitos sociais e, em última instância, na constituição de “parque de papel”(Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - Relatório de Auditoria Operacional: MEIO AMBIENTE – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL, 2012. Disponível em <http://https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Auditoria%20Operacional/RELAT%C3%93RIO%20FINAL%20UCPIs.pdf>.)

(SNUC), traz em seu corpo normativo o procedimento a ser realizado para fins de implantação das Unidades de Conservação. Trata-se, de fato, de procedimento que vincula o Poder Público ao estrito cumprimento da lei, caso contrário, torna-se conduta arbitrária da Administração Pública.

Portanto, para além de simplesmente criar as Unidades de Conservação de proteção Integral, tão importantes para assegurar o meio ambiente equilibrado as futuras gerações, é necessário que a Administração Pública busque meios para a sua efetiva implantação. Do contrário, os objetivos das Unidades de Conservação permanecerão apenas no papel, pois a sua criação não gerará nenhum efeito jurídico, e pior, nenhum efeito prático para a preservação ambiental.

A correta implementação de Unidades de Conservação de Proteção Integral pelos entes federados, bem como a proteção aos Direitos Minerários declarados pela Agência Nacional de Mineração são fatores e diretrizes de Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental: pois trazem segurança jurídica ao setor minerário, corroboram com o desenvolvimento da sociedade e traz efetividade à correta e devida proteção ambiental.

Ocorre que as soluções jurídicas hoje encontradas (seja sob o olhar dos Ministérios Públicos, dos Tribunais Pátrios, das Agências Reguladoras, e etc.) não se amoldam a ensejar a confiança dos investidores e à proteção ambiental almejada, entrelaçando assim as expectativas de inúmeros atores sociais.

Isto porque a falta de sintonia entre a execução da efetiva implantação do Parques de Proteção Integral e os diversos, e por vezes, contraditórios pronunciamentos judiciais sobre o tema levam a uma ineficiência do sistema judicial e minerário, assim alavancando por vezes o próprio impacto ambiental sobre a área discutida.

Alguma medidas como o incentivo a concessão dos parques à iniciativa privada cujos direitos minerários estejam ali vinculados e a suspensão (ao invés do decaimento) dos direitos minerários ali existentes, seriam medidas menos restritivas ao particular e teriam maior eficiência quanto a proteção ambiental. Afinal: - não haveria ao Estado a obrigação de tomar para si aquela área particular, eximindo assim da indenização prévia por desapropriação; - permaneceria válido e vigente ao Minerador o seu ativo minerário; e - Lado outro, a área teria a sua proteção ambiental efetivada, afinal a concessão geraria a responsabilidade pela manutenção / proteção da área. Balizada doutrina já debruçou sobre o tema

Se a premissa essencial é que não poderá haver mineração em determinadas áreas protegidas, o que fazer com os Direitos Minerários nesses espaços? A resposta está nos artigos 30, 31 e 58 do Código de Mineração. Se estiverem na fase de exploração, a Agência Nacional de Mineração – ANM deverá sobrestar o Relatório Final de Pesquisa positivo, por impossibilidade temporária da exequibilidade técnico-econômica da lavra (art. 30, IV). Registre-se que o Código de Mineração não estabelece limite para o número de prorrogações do sobrestamento. Se estiverem na fase de requerimento de lavra, o minerador poderá solicitar – também sem limitação de vezes – a prorrogação do prazo para fazê-lo, justificada na impossibilidade momentânea de estruturar um projeto mineral para a área, em razão da restrição ambiental (art. 31). Se estiverem na fase de exploração, será solicitada a suspensão temporária das atividades de lavra, nos mesmos fundamentos acima (art. 58), mecanismo que também dispensa prazo específico e pode ser renovado constantemente. Nas três hipóteses haverá proteção do minerador que descobriu os recursos minerais, resguardo o seu direito de aproveitá-los se e quando a lavra se tornar técnica, econômica e ambientalmente possível. Será possível, ao mesmo tempo, alcançar a obra de arte magnífica: a proteção da Unidade de Conservação interferente com o título.(MATTOS, 2020, pág. 3)

Neste sentido, faz-se necessário que seja revisto os procedimentos e diretrizes para a instituição das Unidades de Conservação de Proteção Integral, uma vez que as experiências brasileiras demonstram um descaso e descompasso dos Parques criados e não implementados com o objetivo da lei do SNUC.

Portanto, para além do conflito geológico – natural ao próprio território, o que se vê é uma ausência de boas regras que possam definir de forma técnica (jurídica, econômica e ambiental) qual o melhor caminho a ser tomado para uma solução sustentável do litígio.

Priorizar apenas uma das faces do problema será apenas postergar a ineficácia das decisões tomadas, fazendo surgir assim, por vezes, um prejuízo econômico ou, em outras, um passivo ambiental, mas sempre resultando em uma fragilidade para a sociedade.

O conflito entre meio ambiente e a atividade minerária é um debate inevitável às tensões sociais que ocasiona. Porém a premissa que se deve ter como regra de ouro é que *“o crescimento econômico, a preservação do meio ambiente e a equidade social devem caminhar juntos”*¹². Ou seja, a atividade minerária deve ser compatibilizada com o meio ambiente em que está inserida, e não simplesmente renegada. Neste contexto, quando se tratar de conflito entre Direitos Minerários e áreas de Unidades de Conservação de Proteção Integral, diversos têm de ser os critérios para análise da solução do litígio.

Portanto, carece a Doutrina ambiental e minerária de uma melhor análise dos embates entre as UCs e os interesse dos detentores de Direitos Minerários, cujos reflexos são a insegurança jurídica aos investimentos minerários e a ausência de uma efetiva proteção ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional** – São Paulo: Atlas, 2011. P.46

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional** – São Paulo: Atlas, 2011. P.60

ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário** – Salvador: Ed. Juspodivm, 2017, P.43

AVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição á aplicação dos princípios jurídicos**. 12ª ed. Ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. P.193

AVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. São Paulo, Malheiros, 2019. Descrição Física: 774 p.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. Pag. 34-45)

BLANDTT, Lucinaldo da Silva. **Da resiliência à sustentabilidade: análise do sistema ecológico-social em comunidades rurais da Amazônia brasileira**. Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora como requisito à obtenção do título de Doutor em Cinência Sócio-Ambiental, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Progrma de pós-graduação em desenvolvimento sustentável do trópico úmido. Universidade Federal do Pará. Orientador: Prof. Dr. Armin Mathis, Belém, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília: Editora UNB, 1999. P. 22.

BRASIL. **Tribunal de Constas da União**. Tomada de Contas 034.496/2012-2. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/>

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Ação Cível 0007193-36.2012.4.01.3701. Disponível em <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**. Apelação Cível 0001191-08.2007.4.01.3804. Disponível em <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**. Embargos Infringentes 5006083-61.2011.4.04.7000. Disponível em <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=1>

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial 302.906/SP. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Sob-medida/Advogado/Jurisprudencia/Pesquisa-de-Jurisprudencia>

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. ADI 3540 MC/DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94859/false>

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Embargos de divergência em REsp nº 191.656-SP. Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Sob-medida/Advogado/Jurisprudencia/Pesquisa-de-Jurisprudencia>

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 611.366. Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Sob-medida/Advogado/Jurisprudencia/Pesquisa-de-Jurisprudencia>

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 101/DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MANDADO DE SEGURANÇA 27.622/DF. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>

BRITO, Felipe Pires M. De. **MINERAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL: ENTRE DISCUSSÕES E POSSIBILIDADES**. Dom Helder Revista de Direito, v. 4, n. 8, p. 39-57, jan./jun. 2021, disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/issue/view/66>

CORREA, Mary Lucia andrade. Dias, Eduardo Rocha. **Desenvolvimento sustentável, crescimento econômico e o princípio da solidariedade intergeracional na perspectiva da justiça ambiental**. Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 8, p. 63-80, 2016

CORREIA E DIAS, Mary Lucia Andrade. Eduardo Rocha. Planeta Amazônia: **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. Macapá, n. 8, p. 63-80, 2016, Disponível <https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O STJ e o princípio da segurança jurídica**. Revista do Advogado. São Paulo: AASP, ano XXXIX, nº 141, de maio de 2019.

FAGUNDES, Miguel Seabra. "Da desapropriação no Direito Brasileiro", ed. Freitas Bastos, 1949, pág. 180.

FREIRE, Willian. **Direito Minerário: acesso a imóvel de terceiro para pesquisa e lavra** – 1 reimpr – Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2020, P. 21

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 4. Ed. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2019, p. 118.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Revista Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-153, Janeiro/Abril de 2016.

GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a constituição ao povo. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOUVEIA, Antonio Maria Claret de et al. **Environmental compensation: means for repairing for damage caused by usage of the area and protected natural resources**. Revista de Direito da Cidade [Recurso Eletrônico]. Rio de Janeiro, v.12, n.2, 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38756>. Acesso em: 12 nov. 2020.

HOGG, Peter; BUSHELL, Allison. **The Charter dialogue between courts and legislatures: or perhaps the charter of rights isn't such a bad thing after all**. Osgoode Law Review, Toronto, v. 35, n. 1, 1997.

IPEA - Infraestrutura econômica no Brasil : diagnósticos e perspectivas para 2025 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, v.1, 2010.

JORGE, Mirian José Fernandes. **A Cultura da Sustentabilidade Social, um instrumento de Humanização**. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito, na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses Orientadora: Fernanda Paula Oliveira Coimbra, Janeiro/2015, p. 05.

LOCOHAMA, Celso Hiroshi. **Acesso à justiça e (in)segurança jurídica: o conhecimento e a determinação dos Direitos no sistema brasileiro**. Revista da AJURIS – Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018

MARRARA, Thiago. **As fontes do Direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista Digital de Direito Administrativo. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. Universidade de São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014 (Disponível na URL: www.Direitorp.usp.br (seção periódicos))

MATTOS, Tiago de. **A genialidade de Olafur Eliasson e o decaimento de Títulos**. 2020, Disponível em <https://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/genialidade-de-olafur-eliasson-e-o-decaimento-de-titulos-minerarios/?pdf=9089>.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. **Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei: decaimento**. Belo Horizonte: Forum, 2009. Pág. 113

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 34ª Edição, pg. 89. Malheiros. São Paulo, 2008.

MENDES, Clara Boechat de Iacerda. **MINERAÇÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, na área de Pós-Graduação em Engenharia Florestal para obtenção do título de Mestre. Orientador: Luis Antonio Coimbra Borges, 2017.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. COMARCA DE PARÁ DE MINAS. AUTOS Nº : 0471.07.088905-3. Disponível em <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Remessa Necessária-Cv 1.0000.21.051524-3/001, Disponível em <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Apelação Cível 1.0525.05.079451-6/001. Disponível em <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**. Processo Cível nº 5096465-47.2018.8.13.0024. Disponível em <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>

RAU, Eros Roberto. **Princípios, a [in]segurança jurídica e o magistrado**. Revista Amagis Jurídica, [S.l.], n. 7, p. 1-6, ago. 2019. ISSN 2674-8908. Disponível em: <<https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/154>>. Acesso

em: 01 ago. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. (Trad. Lourdes S. Machado). 2.ed. São Paulo: Abril Cultural. 1978. Col. "Os Pensadores".

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Apelação Cível n.º 99.711-5/2. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 9ª ed. Salvador, Jus Podium, 2019, pág. 31

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed. Salvador, Jus Podium, 2021, pág. 58

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed. Salvador, Jus Podium, 2021, pág. 88

SION, Alexandre Oheb. **Direito Minerário em foco**. – Belo Horizonte: Del Rey, 2020, P. 26