



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 6ª REGIÃO
EFIN6 - NFAPT6 - NAP - ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO NÚCLEO DE FUNDIÁRIO, AMBIENTAL E POVOS
TRADICIONAIS
RUA PERNAMBUCO, 1025 - 7º ANDAR - SAVASSIBELO HORIZONTE/MGCEP: 30.130-155- E-MAIL:
PRF6@AGU.GOV.BR

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) JUÍZO TITULAR DA 20ª VARA CÍVEL E JEF ADJUNTO DE BELO HORIZONTE

NÚMERO: 6390271-43.2025.4.06.3800 (REF. 6390271-43.2025.4.06.3800)

REQUERENTE(S): ESTADO DA BAHIA - BA GOV GABINETE DO GOVERNADOR E OUTROS

REQUERIDO(S): INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO, pessoa jurídica de direito público, representado(a) pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **CONTESTAÇÃO à ação civil pública que lhe move o MPF**, apresentando as razões de fato e de direito em sua defesa, conforme a seguir exposto:

1. Síntese da Lide

Trata-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, ICMBio, ANA, Estado de Minas Gerais (FEAM/IEF/IGAM) e Estado da Bahia (INEMA), visando, em síntese: (i) o reconhecimento de um “estado de desconformidade” na gestão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação no entorno do **Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV)**; (ii) a condenação dos réus à elaboração e execução de plano estrutural regional; e, liminarmente, a suspensão de novas outorgas de uso de água e de novas autorizações de supressão na zona de amortecimento e/ou em faixa de 3.000m a partir do limite da UC (prevalecendo o maior perímetro).

Na inicial, o MPF requereu a distribuição por dependência à **ACP n.º 1003633-91.2021.4.01.3818**, que trata da atualização do plano de manejo e zona de amortecimento do PNGSV, porém tal pedido foi indeferido porque a ação conexa foi sentenciada no ano de 2023, estando em fase de julgamento de apelação no TRF-6.

O MPF alega, na inicial, ser essencial restaurar o equilíbrio entre as atividades econômicas exercidas no entorno do parque e a preservação ambiental da unidade de conservação federal e do bioma do Cerrado. Assim, a ação *tem como objetivo, portanto, a reestruturação dos órgãos ambientais competentes para implementar normas, protocolos, rotinas ou procedimentos na concessão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa no entorno da unidade de conservação que sejam eficazes para prevenir e reprimir os efeitos sinérgicos causados ao espaço territorial especialmente protegido.*

Segundo o MPF o Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV) (e mesmo o Cerrado como um todo) vêm sofrendo, com efeito, queda significativa na disponibilidade hídrica, com redução de até 50% nas vazões de rios e na umidade superficial nas veredas. Estudos técnicos identificaram que o principal fator, mais do que o aquecimento global, é a **redução em âmbito local da infiltração da água da chuva no solo devido ao desmatamento, à agricultura mecanizada e à pecuária em seu entorno imediato**. Apesar disso, essa necessária equação entre a disponibilização do uso do solo para a atividade agrícola e o correspondente efeito na disponibilidade de água não está devidamente incorporada pelos órgãos gestores. Há uma fragmentação institucional, com a adoção de critérios diversos para as outorgas, o que vem agravando a crise hídrica na região!

Alega, ainda, que ao propor a presente demanda, o que se pretende é reestruturar as atividades dos requeridos referentes à proteção e preservação do meio ambiente, buscando a reconfiguração das práticas administrativas dos órgãos envolvidos e a implementação de medidas concretas para que sejam observados os efeitos sinérgicos das concessões de outorgas de água e supressão de vegetação nas proximidades do Parque Nacional Grande Sertão Veredas, impedindo que se prolongue aquele estado de coisas em desconformidade com o direito, para, ao final, alcançar a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável.

O autor pretende que seja exercido um controle judiciário na forma de "**processo estrutural**", em que se pede ao Judiciário uma decisão que estruture ou reestruture uma atividade ou setor. Nos processos estruturais, o objetivo da atividade jurisdicional é "alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal".

Ao final, requer a concessão de **tutela inibitória de urgência** que imponha:

i) à AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, ao INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA) a abstenção do poder de conceder novas outorgas de recursos hídricos na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados;

ii) ao INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA) a abstenção do poder de conceder novas autorizações de supressão de vegetação nativa na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados;

iii) a fixação de multa diária para os requeridos em caso de descumprimento da liminar;

Em pedido principal, requereu a procedência da ação com o reconhecimento do problema estrutural consistente nos prejuízos causados ao Parque Nacional Grande Sertão Veredas pela concessão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa em seu entorno, como um "estado de desconformidade", com a determinação da promoção do estado ideal de coisas que se pretende, **condenando os requeridos a apresentarem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um Plano Estrutural Regional, elaborado conjuntamente entre as partes e em articulação com o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, o qual deverá contemplar medidas estruturais para serem realizadas no curto, médio e longo prazo, a serem acompanhadas ao longo do tempo pelo Juízo em fase execução de sentença**.

De acordo com o MPF, tal plano estrutural regional deverá contemplar necessariamente, mas não exclusivamente, os seguintes pontos:

- i) medidas de integração da gestão ambiental e da gestão hídrica;
- ii) revisão dos critérios técnicos para outorga e integração de águas superficiais e subterrâneas, unificando os critérios adotados, de modo a conciliar os limites de retirada entre a ANA, o IGAM e o INEMA, para não causar uma sobrecarga hídrica;
- iii) metodologias que integrem o cálculo de disponibilidade superficial e subterrânea, evitando duplicidade de volumes concedidos;
- iv) a adoção de abordagens conservadoras para definir limites de uso, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis como as veredas, considerando sazonalidade, variabilidade climática e mudanças no uso do solo;

- v) estabelecer a projeção de cenários futuros de uso e cobertura do solo e clima para determinar os volumes mínimos de vazão;
- vi) estabelecimento de procedimentos de participação e oitiva do ICMBio nos pedidos de outorgas e supressões de vegetação;
- vi) a criação de um comitê próprio ou a viabilidade de um arranjo institucional alternativo local, como consórcio intermunicipal ou câmara técnica dedicada à bacia do Rio Carinhanha dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco;
- vii) estabelecer critérios específicos de limitação de outorgas para áreas de vereda, que considerem não apenas a vazão mínima dos cursos d'água associados, mas também a manutenção do nível freático e da umidade do solo ao longo do ano;
- viii) vincular a renovação de outorgas à apresentação de dados de medição e monitoramento do uso efetivo da água;
- ix) revisar as outorgas existentes, considerando as novas metodologias a serem adotadas;
- x) estabelecer protocolos para revisão periódica dos critérios e limites outorgáveis, incorporando novos dados e cenários climáticos.
- xi) incorporar a avaliação climática nos procedimentos de concessão de outorgas e autorização de supressão de vegetação;
- xii) estabelecer diretrizes específicas a serem cumpridas pelos outorgados para proteção dos canais de irrigação e reservatórios, de modo a evitar o óbito de animais por afogamento;
- xiii) estabelecer um polígono de segurança para a aplicação das ações relacionadas à gestão integrada dos recursos ambientais no entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV);

Ao despachar a petição inicial no evento 27, esse d. juízo federal indeferiu o pedido de tutela de urgência, sob o fundamento de que o *cenário descrito pelo MPF demanda aprofundamento e tratamento técnico qualificado, inclusive com produção de dados mais precisos relativos ao regime hídrico, às séries históricas de vazão, às demandas outorgadas, ao uso de aquíferos e às rotinas administrativas de licenciamento e consulta. Em cognição sumária, e sem o contraditório específico, não é possível afirmar que a medida de suspensão geral seja proporcional ou adequada.*

Posteriormente, restou determinada a citação dos requeridos.

2. Defesa

2.1 - Ilegitimidade passiva do ICMBIO - Necessária inclusão no polo ativo da ação - Admissão como litisconsorte do MPF - Interesses convergentes

Inicialmente, cumpre observar que se trata de demanda estrutural, na qual o Ministério Público Federal entendeu pela legitimidade passiva do ICMBio em decorrência da sua competência para gerir, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação federais, conforme se extrai da petição inicial:

5.1. Legitimidade e Competência

(...)

O INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO é a autarquia federal responsável pela gestão das unidades de conservação em todo o país e, portanto, deve participar de qualquer ação, especialmente de natureza estrutural, que afete os interesses do Parque Nacional Grande Sertão Veredas.

Contudo, entende-se que o ICMBio deveria figurar no polo ativo da demanda, juntamente com o Ministério Público Federal, já que o provimento estruturante que se busca alcançar nesta ação civil pública é exatamente o mesmo perseguido pela autarquia, dentro da sua missão institucional, estabelecida no art. 1º, da Lei nº 11.516/2007:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

O ICMBio não foi responsável pelo “estado de desconformidade” na gestão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação no entorno do **Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV)**, dado que suas competências legais não lhe permitem:

- atuar na definição dos volumes a serem outorgados;
- na concessão das outorgas ou na fiscalização dos outorgados; e
- nas autorizações de supressão de vegetação nativa fora dos limites do Parque Nacional.

Saliente-se que a gestão do PNGSV tem investido, fortemente, em realizar estudos no intuito de obter as melhores informações possíveis sobre os eventuais impactos nesta área protegida, advindos dos processos que ocorrem em seu entorno, principalmente devido ao fato de que os órgãos que concedem as diferentes licenças, não fazem tais estudos. Exemplo disso está no próprio teor da Informação Técnica nº 4/2023-PARNA Grande Sertão Veredas/ICMBio (Id 17046857), que deu suporte à propositura da presente Ação Civil Pública.

Veja-se que os próprios pedidos contidos na inicial não pretendem impor obrigação direta ao ICMBio, mas sim, pretendem impor obrigações às demais entidades públicas, em favor da correta gestão dos recursos hídricos e vegetais no entorno da UC, o que é totalmente do interesse desta autarquia:

7. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL requer:

(...)

b) o DEFERIMENTO DA TUTELA INIBITÓRIA DE URGÊNCIA, proferindo-se ordem judicial que imponha:

- i) à **AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, ao INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS (IGAM) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA)** a abstenção do poder de conceder novas outorgas de recursos hídricos na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados; ii) ao **INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF) e ao INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DA BAHIA (INEMA/BA)** a abstenção do poder de conceder novas autorizações de supressão de vegetação nativa na zona de amortecimento do Parque Nacional Grande Sertão Veredas e na faixa de três mil metros a partir do limite da unidade de conservação (o limite que for maior) até que seja estabelecido um Plano Estrutural Regional integrado que contemple a revisão dos procedimentos e critérios adotados;

(...)

e) seja JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO, com o reconhecimento e a definição do problema estrutural consistente nos prejuízos causados ao Parque Nacional Grande Sertão Veredas pela concessão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação nativa em seu entorno, como um “estado de desconformidade”, com a determinação da promoção do estado ideal de coisas que se pretende, condenando os requeridos a apresentarem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, um Plano Estrutural Regional, elaborado conjuntamente entre as partes e em articulação com o Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, o qual deverá contemplar medidas estruturais para serem realizadas no curto, médio e longo prazo, a serem acompanhadas ao longo do tempo pelo Juízo em fase execução de sentença. Deverá, para tanto, ser estabelecida uma dinâmica de avaliação e reavaliação contínua do plano elaborado, por meio da apresentação de relatórios periódicos em juízo.

Tal plano deverá contemplar necessariamente, mas não exclusivamente:

- i) medidas de integração da gestão ambiental e da gestão hídrica;
- ii) revisão dos critérios técnicos para outorga e integração de águas superficiais e subterrâneas, unificando os critérios adotados, de modo a conciliar os limites de retirada entre a ANA, o IGAM e o INEMA, para não causar uma sobrecarga hídrica;
- iii) metodologias que integrem o cálculo de disponibilidade superficial e subterrânea, evitando duplicidade de volumes concedidos;

- iv) a adoção de abordagens conservadoras para definir limites de uso, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis como as veredas, considerando sazonalidade, variabilidade climática e mudanças no uso do solo;
- v) estabelecer a projeção de cenários futuros de uso e cobertura do solo e clima para determinar os volumes mínimos de vazão;
- vi) estabelecimento de procedimentos de participação e oitiva do ICMBio nos pedidos de outorgas e supressões de vegetação;**
- vi) a criação de um comitê próprio ou a viabilidade de um arranjo institucional alternativo local, como consórcio intermunicipal ou câmara técnica dedicada à bacia do Rio Carinhanha dentro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco;
- vii) estabelecer critérios específicos de limitação de outorgas para áreas de vereda, que considerem não apenas a vazão mínima dos cursos d'água associados, mas também a manutenção do nível freático e da umidade do solo ao longo do ano;
- viii) vincular a renovação de outorgas à apresentação de dados de medição e monitoramento do uso efetivo da água;
- ix) revisar as outorgas existentes, considerando as novas metodologias a serem adotadas;
- x) estabelecer protocolos para revisão periódica dos critérios e limites outorgáveis, incorporando novos dados e cenários climáticos.
- xi) incorporar a avaliação climática nos procedimentos de concessão de outorgas e autorização de supressão de vegetação;
- xii) estabelecer diretrizes específicas a serem cumpridas pelos outorgados para proteção dos canais de irrigação e reservatórios, de modo a evitar o óbito de animais por afogamento;
- xiii) estabelecer um polígono de segurança para a aplicação das ações relacionadas à gestão integrada dos recursos ambientais no entorno do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV);
- f) a juntada da documentação em anexo e a produção de todas as provas em direito admitidas
(...)

Portanto, não faz sentido situar o ICMBio ao lado das demais entidades que estão provocando “estado de desconformidade” na gestão de outorgas de recursos hídricos e autorizações de supressão de vegetação no entorno do **Parque Nacional Grande Sertão Veredas (PNGSV)**.

Nesse contexto, o ICMBIO requer o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva e, ato contínuo, o seu deslocamento para o polo ativo desta ação, **a fim de atuar como litisconsorte do MPF, em função do interesse público convergente na regularização da situação estrutural** pertinente ao uso dos recursos hídricos e ao uso dos recursos vegetais situados no entorno desta importante Unidade de Conservação ambiental.

Para demonstrar o interesse da autarquia em atuar ao lado do MPF nesta ação, a chefia do PNGSV apresentou a informação técnica anexa, em que elencou mais dois pontos a serem tratados no Plano Estrutural Regional necessário à proteção dos recursos hídricos e vegetais existentes no entorno da UC:

Além dos conteúdos já elencados pelo Parquet para o Plano Estrutural Regional teríamos alguns pontos adicionais que consideramos de grande relevância:

- 1) *Impedimento da realização de pulverizações aéreas de agroquímicos num raio de 1 Km dos limites do PNGSV.*
- 2) *Estabelecimento de Corredores Ecológicos que impeçam o completo isolamento deste Parque Nacional possibilitando entre o fluxo gênico e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais*

Importante frisar que o Superior Tribunal de Justiça entende possível a migração do ente público do polo passivo para o polo ativo de uma ACP, quando existente interesse público nessa migração:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O POLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a Fazenda Pública do mesmo Estado para discutir a declaração de nulidade de licenças ambientais expedidas pelo DEPRN que autorizaram, ilegalmente, a intervenção em Área de Preservação Permanente.

2. A jurisprudência do STJ é no sentido de que o deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Civil Pública é possível quando presente o interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965, combinado com o art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa.

3. O Estado responde - em regime jurídico de imputação objetiva e solidária, mas de execução subsidiária - pelo dano ambiental causado por particular que se valeu de autorização ou licença ilegalmente expedida, cabendo ao autor da Ação Civil Pública, como é próprio da solidariedade e do litisconsórcio passivo facultativo, escolher o réu na relação processual em formação. Se a ação é movida simultaneamente contra o particular e o Estado, admite-se que este migre para o polo ativo da demanda. A alteração subjetiva, por óbvio, implica reconhecimento implícito dos pedidos, sobretudo os de caráter unitário (p. ex., anulação dos atos administrativos impugnados), e só deve ser admitida pelo juiz, em apreciação ad hoc, quando o ente público demonstrar, de maneira concreta e indubitável, que de boa-fé e eficazmente tomou as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos.

4. No presente caso ficou assentado pelo Tribunal de Justiça que o Estado de São Paulo embargou as obras do empreendimento e instaurou processo administrativo para apurar a responsabilidade dos agentes públicos autores do irregular licenciamento ambiental. Também está registrado que houve manifesto interesse em migrar para o polo ativo da demanda.

5. Recurso Especial provido.

(REsp n. 1.391.263/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 7/11/2016.)

2.2 - Mérito - Ausência de responsabilidade do ICMBIO sobre a situação fática exposta nesta ACP

Adiante será demonstrado que o ICMBIO não é responsável pelo estado de desconformidade ambiental que envolve o entorno do PNGSV, visto não ter competência legal para regular ou autorizar a captação de água ou o desmate da vegetação existente na área de amortecimento do parque.

Pelo contrário, a autarquia é a maior interessada na reconfiguração das práticas administrativas dos órgãos estaduais e federais envolvidos na questão, e já atuou em conjunto com o MPF buscando a implementação de medidas concretas de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável no entorno da UC.

De acordo com a Informação Técnica nº 2/2026-PARNA Grande Sertão Veredas/ICMBio, emitida pela chefia da UC (doc. anexo), a situação fática atual no Parque é a seguinte:

a) situação do plano de manejo e zona de amortecimento:

O Plano de Manejo do Parque Nacional Grande Sertão Veredas (doravante PNGSV), foi publicado em 2003 abrangendo os 84 mil hectares da área inicial desta unidade de conservação, criada em 1989, com este território no noroeste do estado de Minas Gerais.

Em 2004, o Parque foi ampliado para 230 mil hectares, principalmente sobre áreas do estado da Bahia e, em fins de 2025, foi dado início ao processo de revisão de seu Plano de Manejo visando atualizá-lo segundo as atuais normativas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (doravante ICMBIO) e, ao mesmo tempo, incorporar a área de ampliação para a qual ainda não há este instrumento de gestão.

O Plano de Manejo de 2003, ainda em vigor, estabeleceu uma zona de amortecimento a qual inclui partes do entorno da parte mineira do PNGSV e partes no estado da Bahia que, posteriormente com a ampliação, passaram a ser território do próprio Parque. Portanto, aproximadamente 2/3 do perímetro atual da unidade não dispõe de zona de amortecimento definida. Este cenário poderá vir a ser corrigido no atual processo de revisão, mas ainda não é possível afirmar isto de forma categórica, uma vez que o processo está em curso.

Todavia, mesmo considerando a zona de amortecimento instituída pelo Plano de Manejo de 2003, dois pontos cruciais precisam ser considerados. Em primeiro lugar, este não estabeleceu normativas específicas de ordenamento das atividades potencialmente impactantes sobre a área protegida pela unidade de conservação. Estabeleceu, de forma genérica, apenas que teria como finalidade o “disciplinamento de uso em áreas que exercem influência importante no Parque, como nascentes/cabeceiras de rios e córregos como o Carinhonha, o Santa Rita e o Canabrava, áreas de recargas de aquíferos, como a Chapada, áreas que funcionam como corredores ecológicos, dentre outras”, mas não há normas específicas definidas sobre outorgas de recursos hídricos ou supressões de vegetação nativa, por exemplo. E, mesmo que no atual processo de revisão sejam incluídas normas específicas, restará o debate jurídico em relação à capacidade, em termos legais, de uma normativa do órgão disciplinar a ocupação de seu entorno, questionamento este surgido principalmente por força da Nota AGU/MC nº 07/2006, a qual entende não ser possível a criação de ZA por ato infralegal, como as portarias. O ICMBio, por meio de sua Procuradoria Federal Especializada, suscitou a revisão da citada Nota e

em novembro de 2016 a questão foi levada à Consultoria Geral da União, quando houve nova posição contrária à revisão da NOTA nº AGU/MC – 07/2006, conforme DESPACHO nº 00824/2016/GAB/CGU/AGU.

Há, assim, um dilema em curso, com o avanço da antropização proteger o entorno das unidades de conservação tem se tornado cada vez mais vital para garantir a manutenção destas áreas protegidas, porém, no sentido contrário, observa-se uma crescente fragilização da capacidade legal dos órgãos gestores destas áreas atuarem nestes entornos. Zonas de Amortecimento são vitais para as unidades de conservação para ao menos mitigar impactos que potencialmente as afetam, como por exemplo, em relação aos recursos hídricos, caso em tela aqui.

b) como as outorgas de uso de água e as licenças para desmate são tratadas no plano de manejo:

Não há um tratamento específico sobre a questão das outorgas de uso de recursos hídricos no atual Plano de Manejo. Quando da elaboração do mesmo este não era um tema central, cenário que mudou completamente desde sua publicação. E mesmo que tivesse havido esse tratamento seu alcance seria provavelmente bastante limitado, uma vez que não é competência do ICMBIO atuar na definição dos volumes a serem outorgados, na concessão das outorgas ou na fiscalização dos outorgados.

Quanto às autorizações de supressão de vegetação nativa a situação é semelhante e é preciso frisar, não há outorgas ou autorizações de desmate no interior da unidade de conservação.

c) se o ICMBIO é ouvido pelos órgãos estaduais de Minas Gerais e da Bahia antes das outorgas de uso de água e das licenças de desmate no entorno da UC:

O ICMBIO nunca foi ouvido pelos órgãos estaduais de Minas Gerais e Bahia, e também pelo órgão federal (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA), antes da emissão de outorgas de uso da água em seu entorno. Consultados a respeito deste ponto no âmbito do procedimento administrativo nº 1.22.000.003346/2023-41, instaurado pelo Ministério Público Federal em Minas Gerais, tanto o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), quanto o Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (INEMA) e a ANA em síntese responderam que no entendimento deles não existe, à luz da legislação vigente, previsão para a realização de estudos sobre impactos ambientais cumulativos resultantes de captações de recursos hídricos situados fora dos limites de Parques Nacionais, Estaduais ou Municipais. Dito isto, respondendo de forma objetiva ao questionamento formulado pelo Parquet, informaram que para a concessão de outorgas de direito de uso de recursos hídricos a menos de 3km (três quilômetros) de quaisquer unidades de conservação de proteção integral não são solicitados estudos ou documentos que demonstrem a ausência de prejuízos às mesmas, conforme entendimento de suas assessorias jurídicas.

Considerando este entendimento como correto depreende-se, portanto, que haveria então uma espécie de vazio legal que eximiria os órgãos concedentes de outorgas de realizar ao menos estudos de impactos em áreas protegidas antes de emitirem suas concessões o que, a nosso ver, eventualmente colidiria inclusive com o Artigo 225 da Constituição Federal.

Para os casos de Autorizações de Supressão de Vegetação nativa já houve alguns casos de comunicação para ciência, mas mesmo estas representam uma parcela ínfima de todos os desmatamentos autorizados no entorno da UC. E, mesmo nestes poucos casos, devido às limitações legais, há pouca capacidade de impor restrições à emissão destas autorizações. Este cenário torna ainda mais vital a implementação do que entende-se ser uma das propostas da Ação Civil Pública, qual seja, estabelecer um “plano estrutural regional” que promova maior integração entre os órgãos estaduais e federais na concessão de outorgas e autorizações de supressão que vise, em última e principal instância, garantir a manutenção desta área protegida, sem impedir os direitos de terceiros, mas ao menos avaliando de forma criteriosa, mitigando e eventualmente compensando os impactos destas licenças.

d) se o ICMBIO faz algum controle posterior ou fiscalização sobre a execução das outorgas de água e dos desmates no interior da UC e em seu entorno. Em caso positivo, relatar como é feito tal controle e medidas de coerção ao descumprimento dos limites das outorgas e das licenças:

Inicialmente é preciso informar que não há outorgas de recursos hídricos no interior da unidade de conservação e que desmatamentos em sua área interna são insignificantes desde praticamente sua criação. Há, porém, pelo que temos conhecimento até o momento, ao menos duas outorgas para captação diretamente no rio Carinhanha, concedidas neste caso pela ANA, onde este rio é o limite da unidade de conservação, o que entendemos como altamente questionável o ICMBIO não ter sido ouvido previamente.

Excetuando-se os casos acima mencionados de outorgas no rio Carinhanha, onde este faz o limite da UC, todas as outras outorgas são fora do território da unidade, seja por meio de poços perfurados ou captação direta em corpos hídricos. O ICMBIO não realiza controle posterior ou fiscalização sobre a execução destas outorgas de recursos hídricos e não dispõe de atribuição legal, ou mesmo técnica, para tal atividade.

e) quais as medidas adotadas pela autarquia para eventualmente mitigar a escassez hídrica na região da UC:

Devido ao arcabouço legal em vigor, o ICMBIO tem uma capacidade limitada para adotar medidas visando mitigar a possível escassez hídrica na região, uma vez que as outorgas de recursos hídricos e as supressões de vegetação nativa ocorrem fora do território do PNGSV e, a princípio, em sua grande maioria são autorizadas pelos órgãos que têm a competência legal para tal. Este é o dilema por que passa boa parte das unidades de conservação no país. Já se tornaram, ou estão se tornando, ilhas de biodiversidade com sérios riscos de perderem a capacidade de sustentar esta diversidade por consequência de impactos advindos em grande parte de processos que ocorrem em seus entornos e com baixa capacidade de atuação devido ao aparato legal existente e à baixa integração institucional.

Neste contexto, a gestão do PNGSV tem investido fortemente em realizar estudos no intuito de obter as melhores informações possíveis sobre os eventuais impactos nesta área protegida advindos dos processos que ocorrem em seu entorno, principalmente devido ao fato de que os órgãos que concedem as diferentes licenças não o fazem. Um destes estudos, após requisição, acabou sendo utilizado pelo *Parquet* na propositura da Ação Civil Pública em tela.

O ICMBIO também tem exercido constantemente seu papel de fiscalização naquilo que lhe compete no intuito de salvaguardar o Parque Nacional Grande Sertão Veredas, mas como já ressaltado, esbarramos no fato de que as outorgas e supressões de vegetação nativa em sua grande maioria têm as respectivas licenças.

f) se a autarquia concorda com os argumentos do MPF trazidos na petição inicial e se concorda com a necessidade de elaboração do plano estrutural regional, que contemple os pontos indicados pelo MPF na inicial. Em caso positivo, explicar a razão da concordância e o prazo necessário para elaboração de tal plano:

De modo geral, a gestão do PNGSV concorda com os argumentos do Parquet elencados na petição inicial. Isto deve-se ao fato de que os levantamentos até agora realizados têm apontado alguns dados preocupantes, como por exemplo a redução das áreas úmidas do Parque ao longo dos últimos 30 anos, questionamentos sobre as metodologias aplicadas ao serem estabelecidos os volumes de outorgas que não levam em conta, dentre outros fatores, os impactos advindos das áreas suprimidas de vegetação nativa, baixa integração entre as diferentes esferas do poder público, ausência de avaliações de impactos previamente às concessões de outorgas ou autorizações de supressão, dentre outros pontos. Não se pode afirmar que as reduções nas áreas úmidas do Parque se devem unicamente ao avanço exponencial das captações para irrigação nos últimos anos, já que fatores mais amplos como mudanças climáticas também têm papel significativo neste processo. Porém, parece evidente que as captações hídricas em grandes volumes tendem a agravar fortemente este cenário e, até mesmo pelo princípio da precaução, as medidas apontadas pelo Parquet nos parecem extremamente necessárias. Desta forma, a instituição do Plano Estrutural Regional nos termos colocados pelo *Parquet* surge como altamente recomendável. Quanto ao prazo para se elaborar tal instrumento, considerando as complexidades envolvidas, sugeriríamos que fosse de 360 dias.

Além dos conteúdos já elencados pelo Parquet para o Plano Estrutural Regional teríamos alguns pontos adicionais que consideramos de grande relevância:

- 1) Impedimento da realização de pulverizações aéreas de agroquímicos num raio de 1 Km dos limites do PNGSV.*
- 2) Estabelecimento de Corredores Ecológicos que impeçam o completo isolamento deste Parque Nacional possibilitando entre o fluxo gênico e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para a sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais*

Conforme reportado na informação técnica anexa, são inequívocos os esforços do ICMBIO no sentido da conservação do potencial hídrico e da vegetação sobre a área de influência do PARNA, visando, justamente, à conservação de sua rica biodiversidade.

O ICMBIO não falhou na gestão da UC e não pode ser responsabilizado por atos praticados por particulares, no exercício do direito de propriedade, ou por outras entidades públicas, no exercício de sua competência legal.

De fato, a autarquia entende ser necessária maior colaboração e maior compartilhamento de informações por parte dos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento da captação hídrica e da supressão vegetal, a fim de que haja efetiva sinergia na missão institucional estadual e federal pertinente à preservação ambiental desta importante unidade de conservação ambiental.

Porém, entende que os prazos propostos pelo MPF são inexecutáveis, sendo necessário, no mínimo, 360 dias para que todas as entidades públicas possam discutir e apresentar uma proposta de atuação conjunta e sinérgica, envolvendo o objeto desta ação.

2.3 Tema de Repercussão Geral 698 do STF - Preservação da discricionariedade administrativa

Ao julgar o **RE 684612** em regime de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal efetuou o controle difuso de constitucionalidade e ditou regras vinculantes de interpretação de lei ou ato normativo conforme à Constituição, estabelecendo **os limites ao Poder Judiciário para determinar a execução de obrigações de fazer ao Estado, no exercício de políticas públicas.**

O julgamento do mérito do **RE 684612**, ocorrido em 23.6.2023, permitiu que restassem estabelecidas as teses do **TEMA 698 de Repercussão Geral**. Na ocasião, o Plenário do Supremo Tribunal Federal fixou parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito da execução de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais. **O STF decidiu que, ao invés de determinar medidas pontuais, a decisão judicial deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano ou os meios adequados para alcançar tal resultado.**

A tese de repercussão geral fixada no TEMA 698 foi a seguinte:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Infere-se da decisão que a atuação judicial deve ser pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, **respeitado o espaço de discricionariedade do administrador público**. Providências que interferem no mérito administrativo acabam por colocar em risco a própria continuidade das políticas públicas, já que desorganizam a atividade administrativa e comprometem a alocação racional dos escassos recursos públicos.

Além disso, a experiência judiciária tem demonstrado que a mera determinação, à Administração Pública, de execução de medidas pontuais, submetidas a prazos rígidos, não tem logrado êxito, sendo muito mais racional, efetivo e adequado que sejam apontadas as finalidades a serem alcançadas, devendo o Poder Público, para tanto, apresentar um plano e/ou meios adequados para alcançar tais finalidades.

Nesse contexto e também por força do art. 927, III, do CPC, o ICMBIO requer que as diretrizes do **TEMA 698 STF** sejam levadas em consideração por esse d. juízo, no julgamento dos pedidos declinados nesta ação.

3. Conclusão

Em função de todo o exposto, o ICMBIO requer seja acatada a preliminar de ilegitimidade passiva, com seu deslocamento para o polo ativo desta ação, a fim de atuar como litisconsorte do MPF, em função do interesse público convergente demonstrado nesta petição.

Na eventualidade de não ser acatada a preliminar, requer que o julgamento do mérito da ação seja orientado pelas diretrizes do TEMA 698 de Repercussão Geral do STF, com a fixação de prazo razoável de, no mínimo, 360 dias para apresentação da proposta de plano estrutural regional que contemple os pontos discutidos nesta ação, a cargo de todas as entidades públicas requeridas, excluindo-se a aplicação de quaisquer penalidades contra os requeridos.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 30 de março de 2026.

Ana Célia Passos de Moura Camargos
Procuradora Federal da AGU/PRF-6ª Região
OAB/MG 67.435 - matrícula SIAPE 1226294