

MANDADO DE SEGURANÇA 35.232 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
IMPTE.(S) : **ALUISIO ENEAS XAVIER DE ALBUQUERQUE E OUTRO(A/S)**
ADV.(A/S) : **ALUISIO ENEAS XAVIER DE ALBUQUERQUE**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO

Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por Aluisio Enéias Xavier de Albuquerque e Espólio de Francisco Manoel Xavier de Albuquerque, contra o Decreto sem número de 05/06/2017, expedido pelo então Presidente da República Michel Temer, que ampliou o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Alegam os impetrantes que há 16 (dezesseis) anos houve uma tentativa de ampliar o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros por meio do Decreto sem número de 27/29/2001, o qual foi desconstituído por decisão desta Corte (MS 24184, Relatora Ministra Ellen Gracie), **sob o fundamento da ausência de regulamentação da Lei nº 9.985/2000 e de realização de consulta pública**, questões estas que voltarão a ser tratadas neste feito.

Aduzem que a realização da consulta pública, prevista no § 3º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, pressupõe um amplo processo de informação sobre a intenção do Poder Público, tanto em relação às populações diretamente afetadas, quanto em face de atores que, de alguma forma, entendem a importância da questão.

Apontam que foram ofendidos os princípios constitucionais da publicidade e da impessoalidade, porquanto não foi dada a devida

MS 35232 / DF

importância à consulta pública, na medida em que *“afrouxaram as exigências – não expressas, mas obviamente contidas na Lei – relacionadas à real e efetiva informação, à população local, de realização de futura consulta pública”* e *“admitiram que a consulta não se realizasse em todos e cada um dos municípios – é dizer, não se dirigisse a toda e cada uma das distintas populações locais – alcançadas pela criação da unidade de conservação”*.

Asseveram que, comparando os dispositivos que tratam da consulta pública na Lei nº 9.985/2000 – que instituiu o SNUC e estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, e no Decreto nº 4.304/2002 – que regulamentou alguns artigos da citada lei, este último nada mais fez do que repetir as determinações da norma, não regulamentando de fato a questão. Entende que a regulamentação se deu, de fato, com a Instrução Normativa nº 5/2005 do ICMBio, que deve ser declarada nula.

Diz ser ilegal a sobreposição de unidade de conservação estadual preexistente por unidade de conservação federal, concluindo que *“não tendo a expansão do Parque decorrido de **formal cooperação federativa, nem sido amparada por prévia autorização legislativa à União para desapropriar terras do Estado de Goiás, mostra-se irremediavelmente nulo o decreto impugnado, que a implementou”***.

Requer o deferimento de medida liminar e, ao final, a concessão da segurança para declarar a ilegalidade do decreto impugnado e, em consequência sua nulidade.

Foram prestadas informações nas quais foram apontadas, em síntese, **a ausência de mácula no procedimento de consulta pública e inexistência de direito líquido e certo dos impetrantes**, bem como que a ampliação dos limites territoriais do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros cumpriu as exigências legais.

MS 35232 / DF

O pedido de liminar foi indeferido pelo então relator do feito, Ministro Celso de Mello.

Os impetrantes interpuseram pedido de reconsideração/agravo regimental.

A União apresentou contrarrazões.

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança.

É o relatório. **Decido.**

A segurança deve ser denegada.

1 - Criação de unidades de conservação. Atos necessários. Consulta pública.

O art. 225 da CF/1988 dispõe que *“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”*. Consta do § 1º, inc. III, da citada norma que para assegurar e efetividade do mencionado direito incumbe ao Poder Público *“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”*.

A Lei nº 9.985/2000 regulamentou o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e VII, da CF/1988, criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, bem como estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos, com vistas a tornar efetiva a proteção do

MS 35232 / DF

direito constante da aludida norma constitucional.

O art. 7º da Lei nº 9.985/2000 classifica as unidades de conservação integrantes do SNUC como unidades de uso sustentável e unidades de proteção integral. Esta última se subdivide em estação ecológica, **parque nacional**, reserva ambiental, monumento natural e refúgio da vida silvestre.

A criação/aumento de unidades de conservação deverá ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que possam permitir a identificação da localização, dimensão e os limites da unidade nos termos dos §§ 2º, 3º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000.

O Decreto nº 4.340/2002 regulamentou a Lei nº 9.985/2000 dispondo em seus arts. 4º e 5º sobre as atribuições do órgão executor proponente de nova unidade de conservação. Dentre aquelas obrigações podem ser citadas a elaboração de estudos técnicos, a realização, se for o caso, de consultas públicas e os demais atos administrativos necessários à criação da unidade.

Especificamente em relação à consulta pública o citado decreto fala de sua finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão, dos limites mais adequados para a Unidade, bem como os atos necessários para sua realização .

A Instrução Normativa nº 5, de 15/05/2008, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal, prevê em seu art. 7º e art. 9º:

“Art. 7º A realização de reunião pública deve ser precedida das seguintes providências, com antecedência mínima de 15 dias:5 dias:

I - publicação no Diário Oficial da União de aviso de consulta pública, convidando a sociedade em geral e informando

MS 35232 / DF

data, local e hora da sua realização;

II - expedição de convite para os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados abrangidos pela proposta da unidade, acompanhados da justificativa e mapa da proposta;

III - publicação na rede mundial de computadores (internet) da justificativa para a criação e mapa da proposta;

(...)

Art. 9º Do processo de criação de unidade de conservação deve constar a documentação comprobatória da consulta pública, incluindo:

I - cópia do aviso de consulta pública publicado no Diário Oficial da União e dos convites expedidos para os prefeitos e governadores;

II - memória da reunião pública, contendo um histórico do processo de consulta pública, um relato das principais questões levantadas durante a realização da reunião e um registro fotográfico da mesma;

III - a lista dos documentos apresentados durante a reunião pública;

IV - a transcrição da gravação de áudio da reunião, quando for o caso.”

(Grifou-se)

Em relação à consulta pública, sua ausência ou realização com vícios pode levar à invalidação do ato de criação de uma unidade de conservação. Neste sentido, veja-se precedente desta Corte:

“Quando da edição do Decreto de 27.02.2001, a Lei nº 9.985/00 não havia sido regulamentada. A sua regulamentação só foi implementada em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto nº 4.340/02. O processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública. O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque não pode substituir a consulta exigida na lei. O Conselho não tem poderes para representar a população local. Concedida a segurança, ressalvada a possibilidade da edição de novo

MS 35232 / DF

decreto.”

(MS 24184, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2003, DJ 27-02-2004 PP-00034 EMENT VOL-02141-04 PP-00735) (Grifou-se)

Na mesma linha: **MS 34408 AgR**, Relatora Ministra Rosa Weber.

Saliente-se que as consultas públicas apenas indicam a necessidade de que a população local seja ouvida, para que, a partir das manifestações e dos debates travados nas audiências públicas realizadas, a autoridade executora disponha dos subsídios necessários para assegurar a melhor definição da unidade de conservação, conciliando, se possível, o dever de proteção ambiental com os interesses sociais e econômicos envolvidos.

A finalidade desse ato não é submeter o projeto de criação da unidade de conservação à aprovação da população interessada, **mas “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade”,** nos exatos termos do art. 5º do Decreto nº 4.340/2002.

Neste sentido veja-se esclarecimento prestado pelo Ministro Ayres Brito no MS25347:

“(…)

15. É importante salientar que a consulta pública, não obstante se constitua em instrumento essencialmente democrático, que retira o povo da plateia e o coloca no palco dos assuntos públicos, não tem, aqui, a natureza de um plebiscito. Algumas manifestações contrárias à criação da estação ecológica não têm a força de inviabilizar o empreendimento, até porque a finalidade da consulta pública é apenas “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade” (art. 5º do Decreto 4.340/02). Isso quer dizer que a decisão final para a criação de uma unidade de conservação é do Chefe do Poder Executivo. O que este se obriga a fazer, segundo a

MS 35232 / DF

lei, é apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo, o que, segundo a nota técnica de fls. 512/513, parece haver ocorrido.”

(MS 25347, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2010, DJe-050 DIVULG 18-03-2010 PUBLIC 19-03-2010 EMENT VOL-02394-01 PP-00119 RT v. 99, n. 897, 2010, p. 125-131 LEXSTF v. 32, n. 376, 2010, p. 126-135) (Grifou-se)

2 - Caso dos autos.

2.1 A Constituição Federal e a ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros por meio de decreto.

A Carta Magna no trato do meio ambiente estabeleceu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, e que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público *“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”* (art. 225, § 1º, inc. III, da CF/1988).

Aludido dispositivo constitucional revela que a exigência de lei se restringe às hipóteses de alteração ou supressão dos espaços territoriais protegidos, inexistindo impedimento para a criação desses por decreto ou ato administrativo, (MS 25284, Relator Ministro Marco Aurélio, e MS 26064, Relator Ministro Eros Grau).

No caso, a ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros se deu por meio do Decreto sem número de 05/06/2017, expedido pelo então Presidente da República Michel Temer.

MS 35232 / DF

2.2 – Consultas públicas realizadas para ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Apontam os impetrantes que o Decreto sem número de 05/06/2017, que ampliou o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, localizado nos Municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, Teresina de Goiás e São João da Aliança, Estado de Goiás, **deve ser desconstituído, pois não houve a realização de consulta pública de acordo com as normas legais:** (1) não foi realizada consulta em cada município com território dentro da unidade de conservação ampliada e (2) não foram observados os requisitos para oitiva de todos os interessados na ampliação da unidade de conservação.

2.2.1 – Realização de consulta pública em cada município com território na área ampliada do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Da análise dos autos, verifica-se que, de fato, **que foram realizadas audiências públicas em apenas 3 (três) municípios** (Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante e Nova Roma) **dos 5 (cinco) abrangidos pela ampliação do Parque Nacional** (São João da Aliança, Teresina de Goiás, Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante e Nova Roma).

Os impetrantes, ao defender sua legitimidade para o ajuizamento deste *mandamus*, informam que são proprietários de terras na zona rural do Município de Nova Roma, as quais foram alcançadas pela referida ampliação do Parque Nacional.

Os argumentos dos impetrantes não podem ser acatados.

É que no **Município de Nova Roma** houve a **realização de consulta pública.**

MS 35232 / DF

Acatar a alegação de nulidade do Decreto por ausência de ocorrência de consulta pública em município abrangido pela ampliação do Parque, que não seja Nova Roma, implicaria na possibilidade de os impetrantes defenderem direito alheio (de proprietários de imóveis localizados em São João da Aliança e Teresina de Goiás) em nome próprio e sem a devida autorização, o que não pode ser admitido (**MS 32058 AgR**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, e **MS 33195 AgR**, Relator Ministro Luiz Fux).

Além disso, como indicado pelos próprios impetrantes, o STF tem entendimento no sentido de que, apesar da não realização de audiência pública em todos os municípios envolvidos, mas desde que haja a devida publicidade, bem como o cumprimento das disposições legais das normas que regem a questão, não há que se falar na existência de ilegalidade. Prevalência, assim, do princípio da razoabilidade (**MS 29337** - parque nacional pau Brasil e **MS 26067 AgR** – Parque Nacional de Campos Gerais).

2.2.2 – Consultas públicas realizadas com vistas à ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

Colhe-se dos documentos constantes do processo administrativo de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, que foram realizados os estudos técnicos e as consultas públicas exigidas pela legislação de regência.

Dentre os documentos que fazem parte do processo administrativo de ampliação do Parque em discussão, pode ser apontada a Nota técnica nº 14/2016/COCUC/CGCAP/DIMAN/ICMBIO, de 04/02/2016, que, além de destacar as normas legais que embasaram a realização das consultas públicas (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002 e Instrução Normativa ICMBio nº 05/2008), descreveu com clareza os procedimentos adotados em sua realização.

MS 35232 / DF

Consta da citada Nota Técnica que a realização das consultas públicas foi **precedida de publicação no Diário Oficial da União**, das datas, horários e locais de realização. Vê-se que houve a **expedição de convites para as autoridades dos municípios interessados, para o Governado do Estado de Goiás e do Distrito Federal**, bem como para diversas entidades interessadas, **além de ter havido publicação na internet**.

As informações, convocações e o extrato de aviso para as consultas **também foram publicadas no jornal Correio Brasiliense**, situado na cidade de Brasília/DF, **bem como no Jornal O Popular, localizado na cidade de Goiânia/GO**, nos dias 12 e 13 de setembro de 2015. Aludidas cidades tem muita influência sobre os municípios integrantes do Parque Nacional a ser expandido.

No Item 5.3.1 da referida Nota Técnica descreveu-se a consulta ocorrida **no município de Nova Roma/GO, no qual está localizado o imóvel dos impetrantes**, com a informação do número de pessoas participantes, com lista de presença e registros fotográficos e as ocorrências durante o período de sua realização. A consulta feita no município de Cavalcante/GO, com todas as suas ocorrências e peculiaridades, está descrita no Item 5.3.2 e o item seguinte aponta todos os fatos daquela realizada no município de Alto Paraíso de Goiás/GO.

Outro documento importante digno de nota é o Parecer nº 0188/2016/PFE-ICMBIO-SEDE/PGF/AGU, apresentado no Processo Administrativo nº 02070.000116/2011-10 atestou o cumprimento das exigências previstas na instrução, opinando pela legalidade das consultas realizadas:

*“PROCESSO N° 02070.000116/2011-10
INTERESSADO: ICMBio
ASSUNTO: AMPLIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA
CHAPADA DOS VEADEIROS*

MS 35232 / DF

EMENTA: AMPLIAÇÃO. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. ESTUDOS. CONSULTAS. REGULAMENTAÇÃO PELA LEI 9985/00. DECRETO 4340/02. IN 05/08. ATENDIMENTO AS ASPECTOS FORMAIS. QUSETÃO FUNDIÁRIA. REFLEXOS SOBRE O PROCESSO DE DISCRIMINAÇÃO DE TERRAS. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE À AMPLIAÇÃO. ANÁLISE DAS CONTESTAÇÕES APRESENTADAS. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO."

Algumas manifestações contrárias à ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, como é o caso dos impetrantes, não têm a força de inviabilizar o empreendimento, pois conforme afirmado alhures, a finalidade da consulta pública é apenas "subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade" (art. 5º do Decreto nº 4.340/2002).

Ademais, pelos elementos contidos nos autos (atas, listas de presença das reuniões, Nota técnica n. 14/2016/COCUC/CGCAP/DIMAN/ICMBIO, editais de publicação das consultas públicas, ofícios a autoridades e entidades governamentais e não governamentais, bem como cópias de diversas correspondências a respeito das consultas públicas, o comparecimento expressivo de interessados à audiência pública), parece ter havido intensa participação dos interessados nas reuniões públicas, a efetiva consideração de alguns pleitos, bem como observou o dever das autoridades responsáveis de dar a devida publicidade à questão.

A realização das consultas públicas seguiu todos os requisitos legais, não havendo que se falar em ofensa a direito líquido e certo dos impetrantes na obtenção de declaração de nulidade do Decreto sem número de 05/06/2017.

2.3 - Sobreposição de uma unidade de conservação por outra mais ampliativa/protetiva.

MS 35232 / DF

Alegam os impetrantes a ilegalidade da sobreposição, por unidade de conservação federal ampliada por ato unilateral da União, de unidade de conservação estadual preexistente, qual seja, Área de Proteção Ambiental Estadual de Pouso Alto em relação ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

O art. 26 da Lei n. 9.985/2000 prevê que *“Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional”* e que o *“regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades”*.

O Decreto nº 4.340/2002, por sua vez, prevê expressamente a possibilidade de sobreposição de unidades federais e estaduais ao dispor que caberá ao conselho de cada mosaico se manifestar sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades (art. 10, inc. III), o que foi feito no caso dos autos. Confira-se:

“Art. 10. Compete ao conselho de cada mosaico:

(...)

III manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e

IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico.”

(Grifou-se)

MS 35232 / DF

O ato federal de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros é mais protetivo ao meio ambiente do que aquela proteção dada pelo ente estadual (área de proteção ambiental – APA), que é unidade de conservação de uso sustentável constante do art. 14, inciso I, da Lei nº 9.985/2000 e que lhe atribui proteção digna das Unidades de Conservação do Grupo das Unidades de Proteção integral, o que apenas lhe foi dado graças ao ato impugnado.

Além disso, diante de uma situação como esta de superposição de unidades dentro do mesmo espaço territorial, a solução adequada é pautar-se no critério da prevalência do interesse da maior abrangência, portanto, a implantação de um parque em detrimento de uma área de conservação de uso sustentável é medida que se impõe.

2.4 - Decreto nº 4.340/2002 e Instrução Normativa nº 5/2008 do ICMBio.

Em sua petição inicial, os impetrantes informam que já houve uma tentativa de ampliar o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros por meio do Decreto sem número de 27/29/2001, o qual foi desconstituído por decisão desta Corte (MS 24184, Relatora Ministra Ellen Gracie), sob o fundamento de ausência de regulamentação da Lei nº 9.985/2000.

A nulidade que levou à desconstituição do Decreto sem número de 27/29/2001 **foi suprida com publicação do Decreto nº 4.340/2002.**

Não obstante ter sido editado o Decreto nº 4.340/2002, os impetrantes alegam que a Lei nº 9.985/2000 não foi de fato regulamentada, tendo em vista que aquele decreto teria somente repetido os dispositivos da lei, bem como que o ato que regulamentou a questão foi a Instrução Normativa nº 5/2008 do ICMBio, o que não poderia ter ocorrido.

MS 35232 / DF

Ocorre que **o mandado de segurança não é o instrumento apto a se promover o controle de legalidade do Decreto nº 4.340/2002**, perquirindo sua eventual omissão frente à regulamentação da Lei do SNUC, **nem para se debater sobre a validade do excesso regulamentar da Instrução Normativa nº 5/2008 do ICMBio**, sem que aludida discussão esteja diretamente ligada a alguma violação efetiva ou potencial a direito líquido e certo da parte impetrante.

Ante o exposto, **denego a segurança e julgo prejudicado o agravo interno**, que foi interposto em face da decisão que indeferiu o pedido de liminar.

Custas legais.

Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula nº 512/STF).

Preclusas as vias impugnatórias, arquivem-se.

Intime-se. Publique-se.

Brasília, 02 de agosto de 2021.

Ministro NUNES MARQUES
Relator