



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 18/2019 – SDHDC/GABPGR
Sistema Único nº [30336/2019](#)

MANDADO DE SEGURANÇA N. 35.240/DF

IMPETRANTE: Município de Teresina de Goiás
IMPETRADO: Presidente da República
RELATOR: Ministro Celso de Mello

Excelentíssimo Senhor Ministro Relator,

MANDADO DE SEGURANÇA. AMPLIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO. NÃO REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA NA SEDE DE CADA MUNICÍPIO ATINGIDO PELA AMPLIAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. COMPROVAÇÃO, NOS AUTOS, DA REALIZAÇÃO DE CONSULTAS PÚBLICAS QUE PERMITIRAM AMPLA PARTICIPAÇÃO POPULAR, DE TODOS OS ENTES AFETADOS. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. PARECER PELA DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

1. O procedimento administrativo que resultou no ato de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros cumpriu a exigência legal referente à realização de consultas públicas para esclarecimentos à população afetada do alcance e efeitos da ampliação.
2. A não realização de audiências especificamente na sede do Município impetrante, justificada pelo pouco alcance da ampliação sobre o território municipal se comparado aos demais entes atingidos, não parece haver impedido, nem prejudicado de nenhum modo a participação popular, como faz ver a documentação juntada aos autos.
3. Parecer pela denegação da segurança.

I

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Município de Teresina de Goiás contra ato do Presidente da República, consubstanciado na expedição do Decreto não numerado de 5 de junho de 2017, que ampliou a área do 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, todos no Estado de Goiás.

O impetrante sustenta a nulidade do decreto, que teria atingido parte de seu território, em razão de suposta inexistência de estudos técnicos e de realização de consulta pública acessível à população local, para esclarecimento da dimensão e consequências da ampliação da área do parque. Aponta violação, especificamente, ao art. 22, §§ 2º e 3º, da Lei n. 9.985/2000, que dispõe:

“Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

[...]

§ 2º. A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas”.

Pede, em caráter liminar, a suspensão dos efeitos do ato impugnado, que impeça a consolidação de situação irregular e possíveis conflitos, e, em caráter definitivo, a sua anulação.

Em suas informações, a Presidência da República, por meio da Advocacia-Geral da União, afasta a existência de máculas no procedimento que resultou na ampliação do parque. Com base na documentação e pareceres que o fundamentam, afirma que foram realizados diversos estudos destinados a estabelecer um fiel diagnóstico socioeconômico e fundiário, com a consideração da existência de eventuais terras indígenas e quilombolas na região, além das peculiaridade envolvendo os municípios afetados.

Sobre a exigência de consultas públicas, lembrando que não têm elas caráter “deliberativo-vinculante em relação à atuação do Poder Público”, aduz que foram realizadas nos municípios com maior abrangência em relação ao total da área ampliada (três dos cinco mu-

nicípios afetados). Embora não hajam sido realizadas reuniões presenciais nas sedes dos Municípios de Teresina de Goiás e de São João da Aliança, segue, todas as audiências foram amplamente divulgadas e abertas às comunidades dos municípios adjacentes.

Pugna, assim, pela denegação da segurança.

O pedido de medida liminar foi indeferido.

Em seguida, sem a interposição de recurso, vieram os autos com vista à Procuradoria-Geral da República para parecer.

II

A segurança deve ser denegada.

O impetrante questiona o decreto presidencial que ampliou o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, sob o fundamento de ausência de realização de consulta pública que viabilizasse à população afetada, do Município de Teresina de Goiás, esclarecimentos sobre os efeitos do ato, conforme exigiria a legislação de regência.

As informações prestadas pela autoridade apontada como coatora, bem assim a documentação acostada ao procedimento que resultou na edição do ato impugnado, **enfraquecem, entretanto, o argumento e a alegada liquidez e certeza do direito invocado.**

Conforme se extrai de manifestação do Ministério do Meio Ambiente acostada aos autos (Informações n. 154/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU), a conduta estatal no que se refere à consulta às populações locais atingidas pela ampliação territorial da Reserva da Chapada dos Veadeiros possibilitou-lhes ampla participação no procedimento respectivo:

35. São válidas igualmente as consultas públicas realizadas pela Administração Pública Federal no bojo do procedimento de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

36. De fato, reconhece-se que foram realizadas audiências públicas em apenas três dos cinco municípios abrangidos pela ampliação do Parque Nacional. Nos municípios de São João da Aliança e Teresina de Goiás não foram realizadas reuniões presenciais nas sedes municipais. Isto não significa dizer que a população local não foi ouvida. **O processo de consultas públicas para a criação e ampliação de unidades de conservação não se resume às reuniões realizadas em Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante e Nova Roma. É possível identificar no processo administrativo a realização de uma série de reuniões, além de atendimentos individuais na sede do Parque e do Instituto Chico Mendes, que fazem parte das consultas à população local.**

37. **As consultas públicas foram realizadas nos municípios com maior abrangência em relação ao total da área proposta para ampliação do Parque. Os municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante e Nova Roma são abrangidos por 35% (trinta e cinco por cento), 31% (trinta e um por cento) e 30% (trinta por cento) da proposta, respectivamente. Os municípios de Teresinha de Goiás e São João da Aliança são abrangidos por 3% (três por cento) e 1% (um por cento) da proposta.** Nesse caso, as localidades foram escolhidas em conjunto com as secretarias municipais de meio ambiente que sugeriram os locais que poderiam receber um maior número de participantes. **As reuniões foram amplamente divulgadas e, com isso, tiveram grande participação popular.**

38. Não seria razoável desconstituir o ato de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, por ausência de realização de audiência pública na sede de cada um dos municípios que teriam sido afetados pela modificação de sua abrangência proposta, porém em parcela mínima, comparando-se com os demais municípios envolvidos. Além disso, **todas as audiências públicas foram abertas à comunidade dos municípios adjacentes, não se impedindo nem tendo sido tornada inviável a participação de toda a população diretamente interessada.**

A não realização de audiências especificamente na sede do Município impetrante, justificada pelo pouco alcance da ampliação sobre o território municipal se comparado aos demais entes atingidos, não parece haver impedido, nem prejudicado de nenhum modo a participação popular. Como notado em outro trecho da manifestação, além de outros modos de oitiva da população, realizou-se consulta em Município bem próximo ao de Teresina de Goiás:

“42. Narra a Nota Técnica juntada pela Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente, como subsídio às presentes informações, que **no processo de confecção do decreto ampliador do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros foram utilizadas para a oitiva tanto as consultas quanto reuniões e visitas às comunidades locais:**

“(…) Como exemplo, **pode-se citar a reunião do conselho consultivo do PNCV realizada no dia 01 de março de 2016 onde participaram o Prefeito de Teresina de Goiás, presidente da Associação Cidadania Transparência e Participação – ACTP e diversos moradores tendo em vista que uma das pautas era a ampliação do PNCV** (anexo a lista de presença e ATA da reunião).

Nesta reunião foi apresentado o mapa da ampliação de forma detalhada e identificadas as propriedades de cada morador presente na reunião para possíveis encaminhamentos junto à sede do ICMBio e principalmente esclarecer possíveis dúvidas do tema. Todos os presentes compareceram também na consulta pública de Cavalcante, conforme poderá ser verificado nas listas de presença das consultas constantes no processo.

(…)

Ressalte-se, ainda, **em relação à Teresina de Goiás, que foi definida a consulta única em Cavalcante, que dista a apenas 20 minutos (21 km), em razão da maior relação das áreas incluídas na proposta com aquele município e não onde se localiza oficialmente o imóvel”.**

A Nota Técnica/ICMBio n. 14/2016, de 4 de fevereiro de 2016, por sua vez, dá conta da efetiva participação das comunidades afetadas: 80 (oitenta) pessoas naquela realizada no Município de Nova Roma, 150 pessoas na consulta realizada no Município de Cavalcante, e mais de 200 (duzentas) pessoas na do Município de Alto Paraíso de Goiás. O relatório faz registro, ainda, do envolvimento da comunidade de outras formas, listando as demandas e questionamentos encaminhados ao órgão e as respostas/providências adotadas em relação a cada um deles¹.

Não será demais registrar, como consta da mesma Nota Técnica, o devido cumprimento das exigências legais prévias à realização das consultas públicas:

“Informa-se que o Artigo 7º da Instrução Normativa n. 05/2008 prevê que a realização de reunião pública deve ser precedida das seguintes providências, com antecedência mínima de 15 dias:

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

Assim, para a realização das consultas públicas nos dias 16, 17 e 18 de setembro de 2015, foi publicado no dia 10 de agosto de 2015, no Diário Oficial da União, o Aviso de Consulta Pública (anexo 01) e disponibilizado no sítio da internet do ICMBio, o mapa da proposta de ampliação da unidade de conservação (anexo 02), bem como os estudos ambientais realizados (já disponibilizado no processo às fls. 363 a 425), demonstrando que os prazos legais supracitados foram devidamente respeitados.

Informa-se ainda que foram encaminhados ofícios para o Governo de Goiás e prefeituras dos municípios abrangidos pela proposta de criação das unidades de conservação (Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Nova Roma, São João da Aliança e Teresina de Goiás). Sendo também enviados ofícios para as demais autoridades locais e representantes de instituições que possuem interface com a proposta de ampliação da unidade. Os ofícios apresentaram um breve relato da proposta de ampliação, com os pontos relevantes que justificam a sua criação, informavam a disponibilização das informações técnicas no sítio da internet do ICMBio e convidavam para participação nas consultas públicas (anexo 03).

Desta forma, foram cumpridas as exigências prévias relativas ao processo de consulta pública. Contudo, informa-se ainda que além destas exigências, o ICMBio também publicou o aviso de consulta pública em jornais de grande circulação no estado de Goiás e Distrito Federal como mais uma fonte de divulgação das consultas públicas, sendo publicado nos dias 12 e 13 de setembro nos jornais O Popular – GO e Correio Braziliense – DF (anexo 04)”.

¹ Há tópico específico no documento, intitulado “Pós-consultas”, trazendo detalhadamente as diversas demandas e as respostas/providências adotadas pelo Poder público. Fls. 574 e seguintes.

Veja-se que a legislação aplicável à espécie exige a realização de consulta pública que permita “identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade”, sendo o poder público “obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (art. 22, §§ 2º, 3º, da Lei 9.985/00). A consulta consiste, nos termos do Decreto 4.430/02 (art. 5º, § 1º), **“em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas”**. É também o teor do art. 6º da Instrução Normativa nº 5/08, do ICMBio: **“a consulta pública não é deliberativa, e consiste em reuniões públicas ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas”**.

Não se deve confundir, entretanto, o dever de garantir a participação da população atingida – este com previsão legal - com o acolhimento integral de suas razões, contrárias ou não à atuação estatal. A decisão é da Administração, que, após a realização de estudo minucioso e ponderação acerca das consequências do projeto em andamento, concluirá neste ou naquele sentido, sempre com foco no que o art. 225 da Constituição da República buscou preservar – direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

No caso em exame, a ampliação do parque era demanda antiga - “considerando a extrema importância biológica da região da Chapada dos Veadeiros, uma das áreas mais importantes para a biodiversidade do Cerrado, que vem enfrentando graves ameaças aos seus ecossistemas e espécies nativas”² -, frustrada de início pela constatação de vício no procedimento respectivo.

O procedimento anterior, que resultou na edição de decreto ampliativo dos limites do parque em 2001, foi questionado e examinado pelo STF no MS 24.184, havendo reconhecido a Corte, na ocasião, o não preenchimento da exigência legal de consulta pública, pois realizada através do Conselho Consultivo da unidade. Naquele momento, a Lei n. 9.985/2000 e seus institutos não haviam sido ainda regulamentados. Nenhum outro vício foi invocado ou reconhecido, assentando a decisão da Corte a possibilidade de edição de novo ato, com o atendimento dos requisitos legais.

2 Um dos “considerando” constante da Moção n. 107, de 26 de novembro de 2009, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, solicitando ao MMA e ao ICMBio providências necessárias à reedição do Decreto de ampliação do Parque.

Por isso mesmo, no novo procedimento, que resultou na edição do ato ora impugnado, o preenchimento da exigência legal de realização de consulta popular foi preocupação desde o início. Novos e detalhados estudos sobre a região foram realizados e inúmeras reuniões e discussões sobre a ampliação foram patrocinadas pelo Ibama e pelo ICMBio, ofertando-se amplo espaço para a participação popular, como faz ver o procedimento acostado aos autos.

Não há como se albergar, assim, a pretensão do impetrante.

Ante o exposto, manifesta-se a Procuradora-Geral da República pela denegação da segurança.

Brasília, 15 de fevereiro de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República

STA