



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

NOTA TÉCNICA Nº 10/2019 - 4ª CCR

EMENTA: Projeto de Lei nº 465/2018, em curso no Senado Federal, cuja proposta é a alteração dos limites do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Análise acerca da modificação do perímetro do PARNA à luz do direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, para garantir se houve ganho ambiental real na amplitude dos limites previstos no projeto de lei.

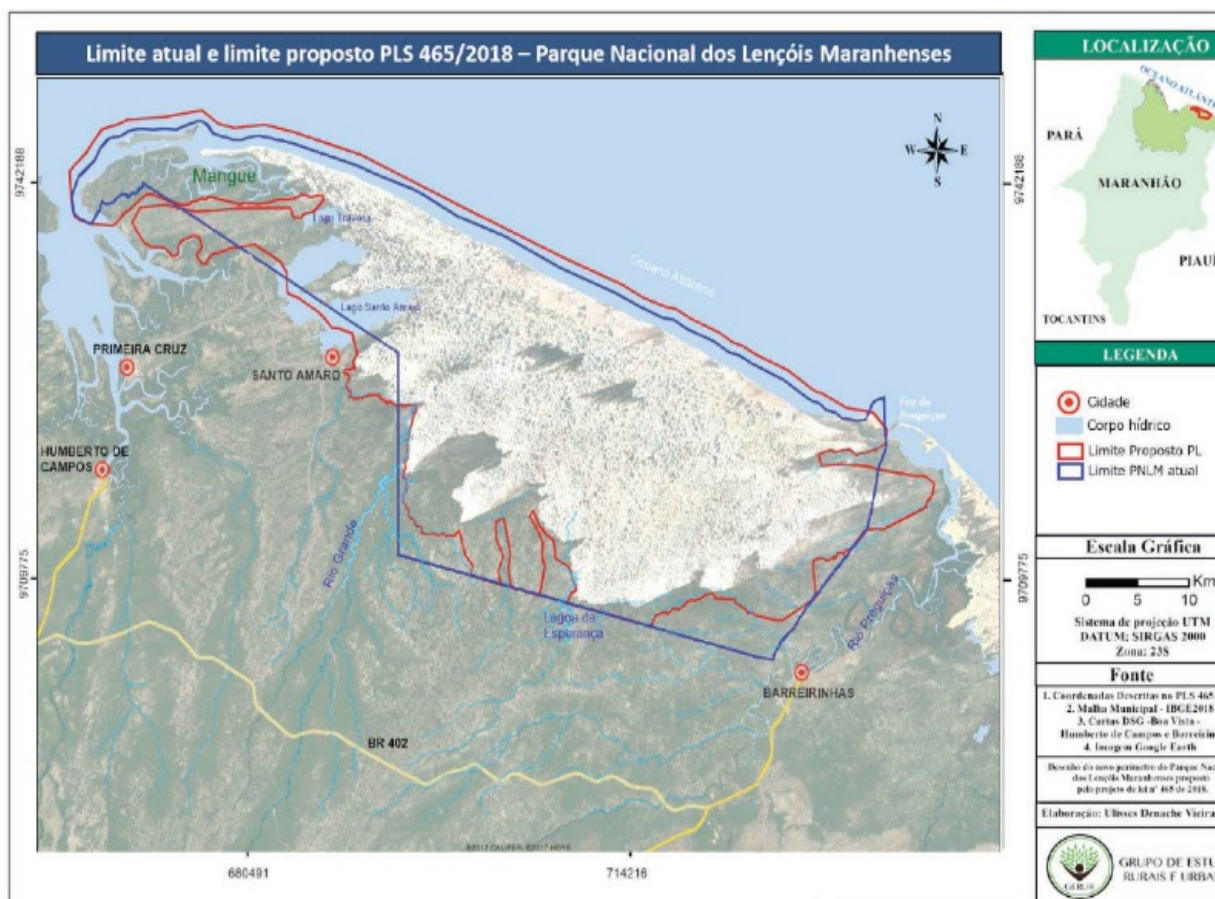
AUTOR: Senador Roberto Rocha (PSDB/MA)

SITUAÇÃO ATUAL: 03/07/2019: Audiência pública para instruir a matéria do PLS 465/2018. Local: Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se do Processo Administrativo nº 1.19.000.002123/2018-95 instaurado na Procuradoria da República no Maranhão, para monitorar o cumprimento das medidas acordadas em audiência de conciliação, na ACP nº 7894-24.2017.4.01.3700, proposta em desfavor da União e do ICMBio, pertinente à regularização fundiária do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. As providências pactuadas pretendem compatibilizar a proteção ambiental com as populações tradicionais existentes na região, nos termos do art. 216 da CF/1988.

No decorrer da apuração verificou-se a existência do Projeto de Lei nº 465/2018, em curso no Senado Federal, cuja proposta é a alteração dos limites do citado PARNA, nos moldes mapeado abaixo:



2. JUSTIFICATIVA DO PROJETO

A justificativa do projeto para a ampliação da área de 156.608,16 hectares para 161.409 hectares é a necessidade de aumentar o potencial turístico do circuito denominado “Rota das Emoções”, que compreende o litoral dos estados do Maranhão, Piauí e Ceará, ajustando a área delimitada em uma nova figura geométrica porque as restrições ao desenvolvimento das atividades econômicas impedem o crescimento do sistema produtivo da região.

Na justificativa há ressalva de que serão preservados os ecossistemas, mesmo com as mudanças a serem realizadas.

3. ANÁLISE

3.1. PONTOS VULNERÁVEIS DO PROJETO DE LEI Nº 465/2018

3.1.1 – DA RETIRADA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO PERÍMETRO DO PNLM

A área atual do PARNA dos Lençóis Maranhenses abrange populações tradicionais, algumas oriundas do século XIX, de onde extraem não só sua subsistência,

mas também agem como atores na economia regional, comercializando castanha de caju e artesanato e funcionam como agentes de conservação da natureza, protegendo, assim, o meio biofísico.

Segundo o art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/20017, populações tradicionais são:

“grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

A exclusão dessa comunidade do parque coloca-a em risco de vulnerabilidade social, pois em razão da especulação imobiliária ocorrerá a transferência do patrimônio da União para particulares, para construção de hotéis, restaurantes e outros atrativos de lazer. Os integrantes da comunidade serão transformados em mão-de-obra desqualificada e contribuirão de forma barata para o crescimento dos empreendedores turísticos, afetando, desse forma, o seu modo de vida. O projeto de lei mencionado dispõe sobre medidas de proteção a essas comunidades, que historicamente compõem o cenário do parque.

O mercado imobiliário reconhece os bens naturais como commodities, já que as belezas cênicas são utilizadas como fonte geradora de produtos comercializáveis pelas atividades turísticas, em detrimento da proteção aos direitos da comunidade tradicional. O deslocamento de comunidade desse formato não é indicado pela Organização das Nações Unidas, tendo em vista que o seu modo de vida sustentável e com significativo grau de autonomia está intrinsecamente associado à sua sobrevivência.

Em sendo assim, diante de modificação abrupta, seriam necessários estudos antropológicos sobre essas comunidades, bem como consulta livre, prévia e informada a essas comunidades, sob pena de violação aos direitos fundamentais relativos ao modo de viver, fazer e criar desses habitantes. Esse procedimento é necessário para que as especificidades socioculturais dessas comunidades sejam respeitadas e consideradas nas mudanças propostas, além de contribuir para o fortalecimento das suas identidades e da proteção territorial, segundo as normas estabelecidas da Convenção 169/OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004, a saber:

Consultar esses povos, mediante procedimentos apropriados, principalmente por meio de suas instituições representativas, toda vez que se considerem medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Nessa linha de intelecção, são os Enunciados da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal:

Enunciado nº 17

As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povo tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Enunciado nº 22

Em casos de sobreposição territorial entre comunidades tradicionais e/ou unidades de conservação, é necessária a realização de estudo antropológico para contextualizar a dinâmica sociocultural.

Enunciado nº 25:

Os direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção nº 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais de hierarquia suprallegal.

Enunciado nº 29

A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado.

A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.

Essas áreas ocupadas por comunidade tradicional poderiam ser recategorizadas como Reserva Extrativista, mediante estudos prévios, para garantir o uso sustentável dos recursos naturais, conforme preceitua a Lei nº 9.985/2000:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.(Regulamento)

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares

incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2o A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3o A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4o A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5o O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6o São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7o A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Esse tipo de mosaico de unidade de conservação amplia as áreas protetivas e evita problemas sociais garantindo o direito de pescadores, agricultores, artesãos e criadores de animais, a partir da suas inter-relações com ambientes biofísicos, o que poderia até ser reconhecido como patrimônio cultural imaterial dessas categorias.

Nesse contexto, afirma Paul Little, *litteris*:

“A expressão dessa territorialidade, então, não reside na figura de leis ou títulos, mas se mantém viva nos bastidores da memória coletiva que incorpora dimensões simbólicas e identitárias na relação do grupo com sua área, o que dá profundidade e consistência temporal ao território.”

Ademais, sabe-se que é permitido a prática do ecoturismo, bem como o turismo de base comunitária em Resex ou reserva de desenvolvimento sustentável, valorizados mundialmente, uma vez que podem coexistir a manutenção da cultura com a preservação ambiental e a atividade econômica.

Ressalte-se que os representantes das Comunidades Tradicionais apresentaram um manifesto, intitulado “Carta de Primeira Cruz”, em desacordo como o projeto de lei, alegando que se trata de uma ameaça à existência coletiva, pois não garante a devida proteção aos direitos territoriais.

Portanto, a consulta informada da Convenção nº 169 da OIT se aplica às comunidades tradicionais residentes no PARNA para os atos suscetíveis de impactá-las,

assegurando-se os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Como afirma Cambers os sujeitos comunitários são protagonistas do processo e não meros objetos do desenvolvimento, para serem postos a mercê de interesses econômicos, visto que está se lidando com o destino de grupo humano alicerçado no parque a longos décadas.

3.1.2 ÁREA AMPLIADA EM DIREÇÃO AO MAR

Pelo mapa demonstrado acima, vê-se que quase a metade da área ampliada cresce para o mar. Isso porque do total das áreas aumentadas, 49% corresponde à área marinha, sendo questionável se haverá ganho ambiental real na amplitude aritmética prevista no projeto de lei, posto que sobrou nessa conta matemática mais perímetro em terra firme para exploração econômica.

Sem estudos científicos, não está claro se alcançará um progresso ambiental material ou apenas aumento numérico do patamar protetivo. Estudos mais aprofundados serviriam para equalizar os setores excluídos e incluídos, a fim de equacionar a conta de forma mais equilibrada, entre ganhos e perdas ambientais e sociais desse sistema numérico.

3.1.3 CORTE ARBITRÁRIO DO LAGO DE SANTO AMARO

Trata-se de corpo hídrico relevante para o parque nacional e com o novo limite proposto será cortado ao meio, sem justificativas para o corte arbitrário do curso d'água.

Do mesmo modo que a ampliação para o mar, deveria ter motivação substancial amparada em estudos mais precisos sobre a realidade ambiental e social do parque, para que essa alteração não interfira nos aspectos hidrogeográficos e de fauna do lago.

Citado lago deve ser mantido na sua totalidade na proteção do perímetro do parque, pois é um relevante corpo hídrico perene.

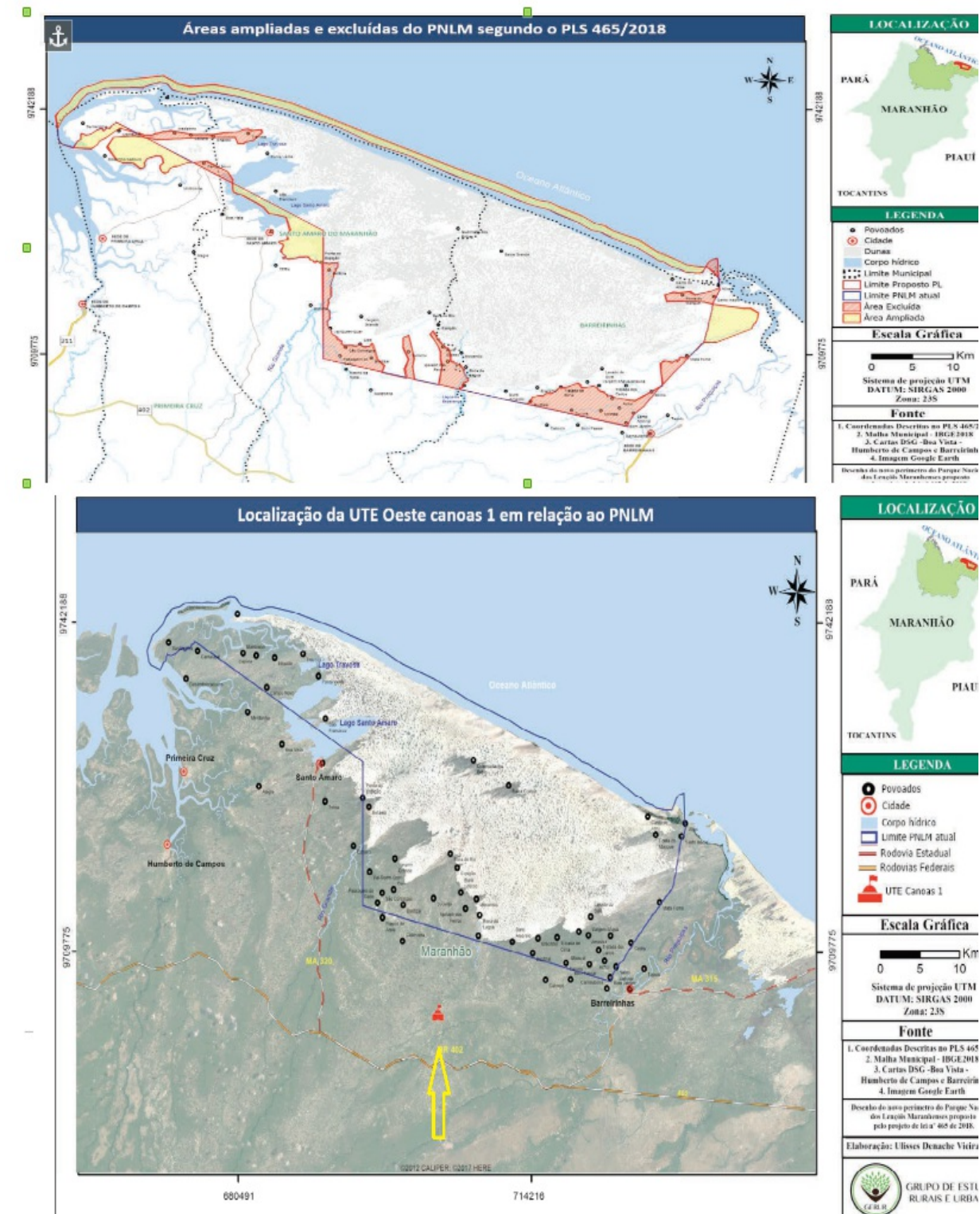
3.1.4 INTERESSE EMPRESARIAL EM ÁREAS DE EXCLUSÃO

Com o novo projeto, determinadas comunidades, como de Travosa, Betânia, Espigão e Vai-Quem-Quer devem ser excluídas. E nessa área há empreendimentos do setor de energia interessados em instalar termoelétrica na Comunidade do Espigão.

Outro exemplo seria a UTE Oeste Canoas 1, a qual tem estrutura planejada para funcionar movida a gás natural, situado em Barreirinhas, numa região próxima à

Lagoa da Esperança, um importante corpo hídrico.

Confere-se nos mapas abaixo:



Nesse contexto, é possível aferir que a modificação do Parna dos Lençóis Maranhenses precisa ser tecnicamente revista para não haver retrocesso ambiental.

3.2. RELEVÂNCIA AMBIENTAL DO PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES

Citada unidade de conservação é categorizada como um parque nacional de proteção integral, devendo ser observada a manutenção dos ecossistemas livres de modificações por interferência humana, admitindo-se, em regra, o uso indireto dos atributos naturais, pois não envolve consumo, coleta ou destruição dos recursos naturais. E a finalidade de um PARNA é prescrita no art. 11 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC):

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.

Pelos próprios conceitos acima referenciados, deduz-se que não é possível modificar suas poligonais sem uma análise mais apurada a respeito da biodiversidade existente no local.

Os Lençóis Maranhenses, situados no litoral nordeste do estado do Maranhão, são o maior campo de dunas da América do Sul, com a presença de ecossistemas e biomas, como restinga, mangue, lagos permanentes, cerrado e costeiro marinho, de um beleza cênica incomparável, tanto é que candidato a ser considerado Patrimônio Mundial Natural da Humanidade, concedido pela Organização das Nações Unidas.

Desse modo, os prejuízos ambientais causados pela alteração da geometria do parque, sem prévios estudos, representarão violação ao princípio da proibição ao retrocesso ambiental e ao direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

3.3. RACIONALIDADE ECONÔMICA X RACIONALIDADE AMBIENTAL

Na contemporaneidade, o crescimento das atividades econômicas é considerado como melhor qualidade de vida para toda a população, registrado na elevação do Produto Interno Bruto (PIB). Contudo, estudos esclarecem que determinados padrões de consumo são “incompatíveis com a resiliência ambiental, entendida como a capacidade de

um ecossistema de absorver impactos sem comprometer sua estrutura básica e seus meios de funcionamento.”

Dessa forma, o sistema capitalista considera o meio ambiente como uma externalidade, não enxergando a natureza como pilar para que os empreendimentos sejam erguidos sem comprometer a sustentabilidade do seres vivos (humanos e não humanos) no habitat existente. Avistam somente a lógica exploratória dos bens ambientais, balizada apenas nos princípios da eficiência, lucratividade e da produtividade imediata.

Todavia, é preciso uma construção de uma racionalidade ambiental equilibrada, de uma visão de desenvolvimento sustentável, a fim de que a racionalidade econômica, meramente utilitarista da natureza, não se sobreponha integralmente sobre os recursos naturais, até a escassez dos meios fundamentais à sobrevivência humana.

Nesse contexto, o art. 1º, inciso III e o art. 225, *caput*, da Constituição Federal dispõem que o meio ambiente é um direito subjetivo, de titularidade transindividual, intergeracional e fundamental da pessoa humana, cabendo ao Estado e à coletividade a sua defesa e preservação.

3.4. ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS

Registra-se que, segundo a jurisprudência das Cortes Superiores, as modificações substanciais em Unidade de Conservação necessitam de participação popular, como se pode verificar na notícia do Supremo Tribunal Federal, de 16/08/17:

Suspensão julgamento sobre possibilidade de reduzir área de proteção ambiental por MP

Foi suspenso, por um pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4717, por meio da qual o procurador-geral da República questiona, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Medida Provisória (MP) 558/2012, que dispõe sobre alteração nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, com o objetivo de construir o Aproveitamento Hidrelétrico Tabajara, no Rio Machado.

Até o momento, apenas a relatora do caso, ministra Cármen Lúcia, proferiu voto na sessão desta quarta-feira (16), no sentido de considerar inconstitucional a diminuição de espaços territoriais especialmente protegidos, por meio de medida provisória. A ministra, contudo, não declarou a nulidade da MP questionada, uma vez que os efeitos da norma, posteriormente convertida em lei, já se concretizaram, incluindo usinas que já estão em funcionamento – situação de fato irreversível, segundo a relatora.

De acordo com o procurador-geral da República, autor da ação, as unidades de conservação afetadas pela MP são de extrema importância para a preservação do bioma Amazônia e, por serem espaços territoriais

especialmente protegidos, qualquer alteração em seus limites só poderia ser feita por meio de lei em sentido formal, conforme determina a Constituição Federal (artigo 225, parágrafo 1º, inciso III). A petição inicial foi aditada pelo autor depois que a MP foi convertida na Lei 12.678/2012.

Normas favoráveis

Em seu voto, a relatora lembrou que a jurisprudência do Supremo tem aceitado o uso de MPs para ampliar espaços de proteção ambiental, mas nunca para diminuir esses espaços, que é o caso dos autos. A ministra citou precedentes em que o STF concluiu pela possibilidade de edição de MPs, mas sempre em casos que tratavam de normas favoráveis ao direito ao meio ambiente saudável, o que preservava, também, o princípio da precaução. Essa mesma orientação, contudo, não pode ser aplicada no caso de uma MP que importe em diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado, especialmente em se tratando de diminuição ou supressão de unidades de conservação, com consequências potencialmente danosas e graves ao ecossistema protegido, frisou a ministra.

Para a presidente do STF, a interpretação do artigo 225 da Constituição Federal direciona no sentido de que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos “haverá de ser feita por lei formal, com possibilidade de abrir-se amplo debate parlamentar, com participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que assegura o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Medida provisória que importe diminuição da proteção ao meio ambiente, como se tem no caso, prosseguiu a ministra Cármen Lúcia, tem evidente potencial de causar prejuízos irreversíveis ao meio ambiente, na eventualidade de não ser convertida em lei, e mesmo sendo, de não se ter convertido pelo meio constitucionalmente estabelecido e próprio, principalmente atendendo ao direito do cidadão de participar amplamente.

A relatora ressaltou que no caso concreto não se teve uma alteração pequena, uma vez que foram sete unidades de conservação alteradas, com uma alteração do bioma de forma muito significativa. “As alterações produzidas, promovidas por medida provisória convertida na lei, à exceção do acréscimo da área do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, importaram, sem dúvida, em gravosa diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação antes mencionadas, acarretando ofensa ao devido processo legislativo, ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental e, ainda, ao princípio da precaução, atingindo-se núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição do Brasil”.

O voto da ministra foi no sentido de julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, sem pronunciamento de nulidade, uma vez que os efeitos da MP, convertida em lei, já se concretizaram, incluindo usinas que já estão em funcionamento – situação de fato irreversível. **A presidente do STF salientou que, no seu entendimento, daqui para a frente quaisquer outras medidas no sentido de desafetação ou diminuição de áreas de proteção ambiental**

haverão de cumprir o que a Constituição exige, tanto de assumir o devido processo legislativo, quanto de permitir a participação popular. (grifos não originais).

Na mesma linha, o Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.296.232 - SC (2011/0288322-9) RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO MONITORES AMBIENTAIS PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM E OUTROS ADVOGADO : SIMONE PEREIRA DE SOUZA E OUTRO (S) - SC024228 RECORRIDO : UNIÃO RECORRIDO : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA PROCURADOR : MARCELO CARVALHO DOS SANTOS E OUTRO (S) - RS055523 DECISÃO Trata-se de recurso especial interposto com fundamento no art. 105, inciso III, a e c, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fls. 2.149/2.151): ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASSOCIAÇÃO DOS MONITORES AMBIENTAIS PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM - AMA E OUTROS. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. PROCEDIMENTO DE CRIAÇÃO DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL DENOMINADA PARQUE NACIONAL DO CAMPO DOS PADRES. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA - SNUC. LEI Nº 9985/2000. DECRETO Nº 4.340/2002. CONSULTA PÚBLICA. DENÚNCIA DE OCORRÊNCIA DE VÍCIOS NOS PILARES JURÍDICOS SOBRE OS QUAIS SE ERGUEM AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. INOCORRÊNCIA. DECISÃO SOBRE A CONVENIÊNCIA DE CRIAÇÃO DO PARQUE. PEDIDO DE PRODUÇÃO DE PROVAS. INDEFERIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Caso em que a Associação dos Monitores Ambientais Parque Nacional de São Joaquim - AMA e outros ajuizaram a presente ação civil pública contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em vista da proposta de criação de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada Parque Nacional do Campo dos Padres. 2. Hipótese em que não restou provada a existência de vícios na condução dos procedimentos necessários para criação do parque em questão. 3. **A consulta à população não tem caráter deliberativo, de modo que, mesmo que a comunidade interessada se posicione contrariamente à transformação de uma dada área em uma unidade de conservação, o Poder Público está autorizado a efetivar essa criação, desde que o faça em decisão motivada, a partir de estudos técnicos.**

[...]

9. Quanto aos estudos técnicos, correta a sentença quando refuta eventual nulidade por conta da existência de vícios no processo de contratação.

[...]

Em resumo, sustenta que: (I) deve ser reconhecida a nulidade do processo por cerceamento de defesa; (II) as consultas públicas são nulas, por desrespeito ao princípio da participação; (III) ocorreu a inobservância do princípio da publicidade e do direito à informação; (IV) os estudos técnicos são nulos; e (V) inexistente interesse público a justificar a criação do parque em apreço; e (VI) a instalação do parque conflita com os direitos fundamentais das populações tradicionais. O Ministério Público Federal emitiu parecer, em que opina pelo desprovimento do recurso especial (fls. 2.433/2.438). É o relatório.

[...]

No mais, o Tribunal a quo afastou a alegada nulidade das consultas públicas com base nos seguintes fundamentos: A Consulta Pública é uma exigência legal que busca garantir que populações locais, ambientalistas, pesquisadores e organizações da sociedade civil sejam informados e opinem sobre as propostas de criação das Unidades de Conservação. Elas exigem ampla divulgação da proposta de criação da Unidade de Conservação e reuniões com as comunidades locais e outros interessados. Nela, a comunidade consultada envolvida tem a oportunidade de ofertar suas impressões e demandas a respeito da criação da Unidade de Conservação, ao mesmo tempo em que o Poder Público passa a ter maior compreensão das questões envolvidas. Como ressalta Antônio Cabral, "na audiência, objetiva-se o amplo intercâmbio de informações. De um lado, deve a autoridade decisória expor seu entendimento formado até então e as possibilidades de ação administrativa. De outra parte, a comunidade, associações, universidades, órgãos públicos técnicos, empresários, comerciantes, investigados e potenciais infratores expõem suas posições e ideias a respeito do objeto da discussão e procuram condicionar a decisão administrativa dentro das possibilidades existentes. Há um 'duplo papel informativo' na audiência, sendo construída uma via de interação em que administração e sociedade fornecem informações reciprocamente" (Os efeitos processuais da audiência pública. Revista Brasileira de Direito Público. n. 14, jul./set. 2006. Belo Horizonte: Forum, 2006).

[...]

O que este se obriga a fazer, segundo a lei, é apenas ouvir e ponderar as manifestações do povo" (Mandado de Segurança nº 25.347/DF, Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Ayres Britto, Dje nº 50, d. em 18/03/10 e p. em 19/03/10). No caso dos autos, como bem destacado no parecer ministerial, da lavra do Procurador Regional João Carlos de Carvalho Rocha, "desde o início dos estudos, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, visando a formular a proposta de criação do PARNA, houve a participação do governo catarinense, de universidades, prefeituras e de organizações ambientalistas, com destaque para a participação da Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses (FEEC). Foram convocadas com antecedência consultas públicas para discutir a proposta com as comunidades locais nos municípios de Bom Retiro (08/12/2006), Anitápolis ((09/12/2006) e Urubici (09/12/2006). Esses

momentos de participação popular foram amplamente divulgados, mediante formalização de aviso de realização de consulta pública, e através da internet" (fl. 1873).

[...]

Quanto às informações fornecidas à população, já decidiu o Tribunal Regional Federal da 4ª Região que "o processo de consulta pública não pode constituir-se em ampla instância deliberativa, pois o detalhamento técnico de um projeto de tal magnitude não pode ser discutido em uma reunião com a presença de algumas dezenas ou centenas de pessoas. **A natureza do trabalho exige estudos prévios, de modo que a distribuição de uma cartilha pelo MMA, com a proposta de criação das Unidades de Conservação, não significa imposição, mas o cumprimento do disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985/00, no sentido de que seja fornecida informação clara à população**" (AI nº 2005.04.01.029419-1/PR, 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relator Juiz Federal José Paulo Baltazar Junior, DJU de 19/04/06).

[...]

...o Pleno do Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de examinar o tema, afirmando que o objetivo maior da consulta pública não é a concordância com o provável ato administrativo que o Poder Público pretende praticar, mas a definição das áreas a serem preservadas, de forma que o § 2º do art. 5º da Lei 9.985/2000 revela como diretriz a indisponibilidade da questão pela população local. (MS 25.347, Relator (a): Min. 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)

(...)

(VI) Conflito com os direitos fundamentais das populações locais. Por fim, sustentam os recorrentes que a proposta formulada "atenta contra diversos direitos fundamentais das populações atingidas, de índole individual e coletiva (vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade - art. 5º, caput, da CF/88), além dos direitos sociais (trabalho, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados - art. 6º, caput, da mesma Carta) e dos princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, III e IV, da mesma Carta)" (fl. 2.237). Como se percebe, eventual violação ao texto infraconstitucional invocado (arts. 22-A e 42, da Lei n. 9.985/00, 3º, X, da Lei n. 11.284/06, 3º, I, II, IV e V, 6º, 7º e 9º, p.u., da Lei n. 11.428/06, Decreto n. 5.758/06 (item 1.1 do anexo, incisos III, VII, XII, XIII, XIV, XVII, XX; e Item 1.2 do anexo, incisos VI, VIII, X, XI, XII, XV, XIX) e Decreto n. 6.040/07 (art. 2º do Anexo, art. 3º do Anexo, I, II, III, IV, V, VI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, e art. 1º do Anexo, I, II, V, VI, VII, IX, X, XII, XIII, XIV), ocorreria somente de forma reflexa, uma vez que o exame da controvérsia exige o exame dos princípios constitucionais invocados, o que não se admite em recurso especial. Dessa forma, conheço em parte o recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento. Publique-se. Brasília (DF), 11 de dezembro de 2017. MINISTRO SÉRGIO

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto e à luz das diretrizes de atuação do Ministério Público Federal, conclui-se que as alterações no perímetro proposto pelo projeto de lei necessitam de estudos técnicos e participação popular para a proteção plural do meio ambiente e da diversidade cultural, em razão das especificidades históricas do processo de formação do PARNA, valores constitucionalmente tutelados.

O Ministério Público Federal entende que a participação popular na gestão pública, prevista legalmente como pressuposto do sistema democrático, garante aos grupos o direito à informação e à defesa de seus interesses. Tanto é que o Ministério Público manifestou-se em nota pública, tecendo ponderações contrárias ao Decreto federal nº 9.759, de 11/04/19, que pretende extinguir conselhos de participação social, como a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor) e a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena.

O objetivo é “de possibilitar a inclusão de amplos setores sociais nos processos de decisão pública, fornecendo condições para a fortalecimento da cidadania e para o aprofundamento da democracia”

Por fim, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira dimensão, o qual demanda atuação do Estado, nos moldes do art. 225, § 1º, da Constituição Federal. Por isso que o Poder Público deve assegurar a integridade dos espaços territoriais notadamente protegidos, fundamentais à preservação dos ecossistemas, como é o caso do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. Em conclusão, atento ao regime especial de modificabilidade previsto na Constituição, somente deve-se admitir qualquer alteração nos limites do PARNA, se houver um ganho real e efetivo para os atributos ambientais que ensejaram a adoção do regime jurídico de proteção integral para a Unidade de Conservação em tela.

É a nota.

BIBLIOGRAFIA

GERUR (Equipe multidisciplinar de pesquisadores do Grupo de Estudos Rurais e Urbanos). Análise Técnica do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 465-2018 que altera os limites do Parque Nacional dos Lençóis

NOTAS DE RODAPÉ

1 O conceito de commodity adotado nesta informação técnica, se diferencia daquele tradicionalmente referido a matérias primas como soja, minério de ferro ou petróleo, por exemplo, cujo sentido deriva da exploração desses recursos usados na elaboração de distintos produtos. No caso do PNLM, a natureza, pelas formas de controle de espaços com belezas cênicas, é utilizada como uma fonte a ser explorada de modo a gerar produtos comercializáveis no mercado de bens simbólicos, notadamente do setor do turismo. Reforçam o potencial desses bens simbólicos as alusões às idéias de paraíso, lugar edênico ou termos correlatos.

2 UNITED NATIONS. Guiding Principles on Internal Displacement. 2004.

3 LITTLE, Paul Elliot. “Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade”. In: Horizontes Antropológicos. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 02 – 32.

4 CHAMBERS, R. Sustainable livelihoods. [S. I.]: Institute of Social Studies. University of Susses, 1986.

5 www.scielo.br Borges. Heloísa Bot / Fernandes, Valdir. Ambiente & Sociedade. O uso do amianto no Brasil: o embate entre duas racionalidades no Supremo Tribunal Federal. São Paulo, abril/14.

6 <http://intranet.mpf.mp.br/informa/2019/camaras-e-pfdc/2ccr/em-nota-publica-mpf> (acesso em 16/04/19).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00358533/2019 NOTA TÉCNICA nº 10-2019**

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **04/10/2019 18:10:50**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **DARCY SANTANA VITOBELLO**

Data e Hora: **24/09/2019 11:36:52**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **24/09/2019 13:22:58**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DANIEL CESAR AZEREDO AVELINO**

Data e Hora: **25/09/2019 16:17:41**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **08/10/2019 14:02:56**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **08/10/2019 09:52:45**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 0B6A0AFD.37956048.56B66910.1760EF71