

17/02/2010

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.347 DISTRITO FEDERAL

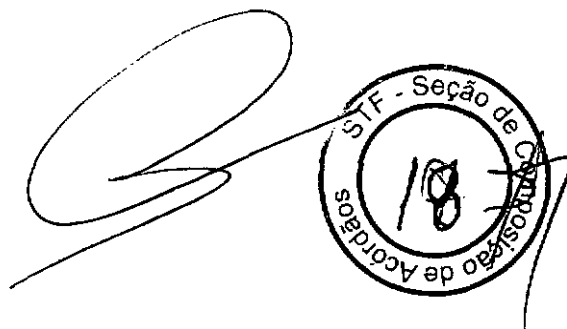
RELATOR : **MIN. AYRES BRITTO**
IMPTE. (S) : ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES DA COLÔNIA
FERNANDO VELASCO
ADV. (A/S) : EDMAR TEIXEIRA DE PAULA E OUTRO (A/S)
IMPDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV. (A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ESTAÇÃO ECOLÓGICA DA TERRA DO MEIO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA REJEITADA. REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA ÀS POPULAÇÕES INTERESSADAS. FACULTATIVIDADE DE CONSULTA PÚBLICA PARA A CRIAÇÃO DE ESTAÇÃO ECOLÓGICA (§ 4º DO ART. 22 DA LEI 9.985/00). LEGALIDADE DA CRIAÇÃO DE MAIS DE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA A PARTIR DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ÚNICO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA PARA SE PERQUIRIR DE SUPOSTA SUBSERVIÊNCIA A INTERESSES INTERNACIONAIS.

1. Sendo a impetrante associação legalmente constituída há mais de um ano, sua legitimidade ativa para impetração de mandado de segurança decorre diretamente do texto constitucional (inciso LXX do art. 5º).

2. Não há que falar em desrespeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, dado que, à luz das provas dos autos, foram realizados estudos técnicos e consultas às populações interessadas, antes da criação da estação ecológica.

3. A consulta pública, que não tem natureza de plebiscito, visa a "subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados" (art. 5º do Decreto 4.340/02) para a unidade de conservação, sendo facultativa quando se tratar de



MS 25.347 / DF

proposta de criação de estação ecológica ou reserva biológica (§ 4º do art. 22 da Lei 9.985/00).

4. Não há ilegalidade na criação de mais de um tipo de unidade de conservação da natureza a partir de um único procedimento administrativo.

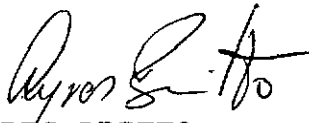
5. Por constituírem matéria fática, dependente de instrução probatória, as suposições da impetrante de que o verdadeiro motivo da criação da Estação Ecológica da Terra do Meio seria a subserviência brasileira a interesses internacionais não podem ser aferidas em sede de mandado de segurança.

6. Segurança denegada.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em denegar a segurança, o que fazem nos termos do voto do Relator e por unanimidade de votos, em sessão presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas. Votou o Presidente.

Brasília, 17 de fevereiro de 2010.



AYRÉS BRITTO

-

RELATOR

17/02/2010

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.347 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. AYRES BRITTO**
IMPTE. (S) : ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES DA COLÔNIA
FERNANDO VELASCO
ADV. (A/S) : EDMAR TEIXEIRA DE PAULA E OUTRO (A/S)
IMPDO. (A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV. (A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O**O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (Relator)**

Trata-se de mandado de segurança, aparelhado com pedido de liminar, impetrado pela Associação dos Agricultores da Colônia Fernando Velasco, contra ato do Presidente da República. Ato consubstanciado no Decreto de 17 de fevereiro de 2005, que criou a Estação Ecológica da Terra do Meio, localizada nos Municípios de Altamira e São Félix do Xingu, ambos no Estado do Pará.

2. Argui a autora que se formalizou proposta inicial de criação do Parque Nacional da Terra do Meio, mediante abertura de procedimento administrativo no Ibama, em 18/11/2004. Procedimento, esse, conduzido apressadamente, "de forma imatura", que "não estava e nem está legalmente fundamentado para a edição do decreto em comento".

3. Sustenta a impetrante que o procedimento administrativo do Ibama não respeitou as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa e que não se realizaram estudos

MS 25.347 / DF

técnicos específicos nem consulta à população interessada. População, inclusive, que seria contrária à criação da estação ecológica, circunstância anotada em parecer da Procuradoria do Ibama. Argumenta ainda a autora que, "na véspera da edição do decreto presidencial, aliás sem explicação plausível no processo administrativo, houve o desmembramento do 'PARQUE NACIONAL TERRA DO MEIO' em duas unidades de conservação". Isso pela suposta "instrução deficiente do processo administrativo, posto que na criação de uma 'estação ecológica', de acordo com o art. 22, § 4º da Lei nº 9.985/2000, não é necessária a realização de consulta pública".

4. Segue a impetrante, em sua petição inicial, para afirmar que não houve, nos autos do procedimento administrativo do Ibama, expressa manifestação das seguintes entidades: a) Estado do Pará; b) Instituto de Terras do Pará - Iterpa; c) Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; d) Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu; e) Prefeitura Municipal de Altamira; f) Conselho Nacional de Segurança; g) associações de produtores das regiões; h) Ministério Público Federal e Ministério Público estadual. Termina por dizer que os verdadeiros motivos da criação da estação ecológica estão na subserviência do Governo brasileiro a interesses internacionais, o que estaria demonstrado pela instrução do processo "com dados coletados por organizações internacionais de renome, bem como por inúmeros profissionais exóticos". Daí concluir pela



MS 25.347 / DF

violação do fundamento da soberania nacional (inciso I do art. 1º da CF) e do princípio da motivação (art. 50 da Lei 9.784/99), requerendo a anulação do Decreto Presidencial de 17 de fevereiro de 2005.

5. Muito bem. Antes de apreciar o pedido de medida cautelar, solicitei informações à autoridade apontada como coatora. Autoridade que, preliminarmente, suscitou a ilegitimidade ativa da impetrante, por não constar expressamente, entre os objetivos da associação, a representação judicial de seus associados. No mérito, defendeu o decreto do Presidente da República. Para tanto, asseverou que houve duas consultas públicas e estudos prévios e detalhados que recomendaram a criação de um mosaico de unidades de conservação na área. Assim como foram observadas todas as demais formalidades legais.

6. Continuo neste reavivar das coisas para dizer que indeferi a liminar (fls. 1189-1193) e dei vista dos autos ao Procurador-Geral da República. Procurador que opinou pela denegação da segurança.

7. Já me encaminhando para o fecho deste relatório, noticio a juntada aos autos de petição em que a impetrante afirma haver transcorrido o prazo de 7 (sete) meses, dentro do qual se facultaria ao Poder Público decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou

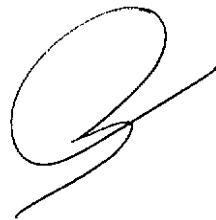


MS 25.347 / DF

potencialmente causadores de degradação ambiental (art. 22-A da Lei 9.985/00). Arremata a impetrante: "Não há dúvidas que a MP 239/2005, editada em 18/02/2005 serviu de alicerce para a edição do Decreto Presidencial que criou a Unidade de Conservação em comento, estabelecendo 'limitação administrativa provisória', ou seja, para se tornar definitiva impreterivelmente deveria o Poder Público definir a destinação final".

É o relatório.

* * * * *

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'S' followed by a horizontal line extending to the right.

17/02/2010

TRIBUNAL PLENO

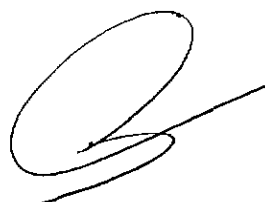
MANDADO DE SEGURANÇA 25.347 DISTRITO FEDERAL**V O T O****O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO (Relator)**

De saída, afasto a preliminar de ilegitimidade ativa, suscitada pelo Presidente da República. É que a impetrante demonstrou ser associação legalmente constituída há mais de um ano. Sua legitimidade para a impetração de mandado de segurança, portanto, decorre diretamente do texto constitucional (inciso LXX do art. 5º), não obstante o silêncio do estatuto da autora quanto à representação judicial de seus associados.

10. Ultrapassada essa questão, enfrento o mérito da controvérsia. Como relatei, impugna-se decreto presidencial que criou a Estação Ecológica da Terra do Meio, nos Municípios paraenses de Altamira e São Félix do Xingu. Antes de tudo, considero importante transcrever as normas legais e regulamentares que balizam o proceder estatal nessa matéria:

Lei 9.985/00

"Art. 5º. O SNUC [Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza] será regido por diretrizes que:



MS 25.347 / DF

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

Art. 9º. A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.

§ 1º. A Estação Ecológica 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.

Art. 22. As unidades de conservação serão 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.

§ 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 a outras partes interessadas.

§ 4º. Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

Art. 22-A. O Poder Público poderá, ressalvadas as atividades agropecuárias e outras atividades econômicas em andamento e obras públicas licenciadas, na forma da lei, decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou



MS 25.347 / DF

potencialmente causadores de degradação ambiental, para a realização de estudos com vistas na criação de Unidade de Conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes. (Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005)

§ 1º. Sem prejuízo da restrição e observada a ressalva constante do caput, na área submetida a limitações administrativas, não serão permitidas atividades que importem em exploração a corte raso da floresta e demais formas de vegetação nativa. (Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005)

§ 2º. A destinação final da área submetida ao disposto neste artigo será definida no prazo de 7 (sete) meses, improrrogáveis, findo o qual fica extinta a limitação administrativa." (Incluído pela Lei nº 11.132, de 2005)

Decreto 4.340/02

"Art. 4º. Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º. A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º. A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de



MS 25.347 / DF

oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º. No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta."

11. Muito bem. A Lei 9.985/00 e o Decreto 4.340/02 foram editados em cumprimento ao inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, que diz incumbir ao Poder Público a definição, em todas as unidades federativas, de espaços territoriais e seus componentes a ser especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Com essa finalidade, a lei fixou os requisitos a ser observados pelo Estado no atendimento desse desígnio constitucional. Dois dos mais relevantes são: a) elaboração de estudos técnicos preliminares; b) realização de consulta pública à população interessada.

12. No que tange à confecção prévia de estudos técnicos, a prova dos autos é, a meu sentir, robusta. Ao contrário do que afirmou a impetrante, a decisão pela criação da Estação Ecológica da Terra do Meio não parece haver sido apressada ou imatura. Já em 03 de julho de 2003, o Presidente da República instituiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da amazônia legal. Grupo, esse, que elaborou um



MS 25.347 / DF

"Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal" (fls. 88-131). Plano que, a seu turno, se louvou, entre outros estudos (fls. 133-145 e 282-346), em trabalho realizado pelo Instituto Sócio Ambiental (ISA) e pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), a pedido do Ministério do Meio Ambiente (fls. 147-279). Mas não é só: também técnicos do Ibama procederam à vistoria *in loco* (fls. 351-378). Somente após todos esses trabalhos é que se chegou à proposta de criação de um mosaico de unidades de conservação nos Municípios paraenses, entre elas a Estação Ecológica da Terra do Meio.

13. Quanto à realização de consultas às populações interessadas, dou conta de sua ocorrência tanto no Município de Altamira quanto no de São Félix do Xingu. Várias são as provas a indicar tal conclusão: a) ofícios e convites encaminhados pelo Gerente do Ibama em Santarém/PA a diversos entes e autoridades (fls. 383-395); b) notícias veiculadas em jornais locais e outros meios de comunicação (fls. 396-401); **c) atas, listas de presença e fotografias das reuniões públicas dos dias 20 e 21 de dezembro de 2004, nos Municípios de Altamira (fls. 426-442) e São Félix do Xingu (fls. 402-424), respectivamente;** d) cópia do material apresentado durante as reuniões (fls. 444-487).

14. Assim, não há como acatar o fundamento da autora de que teria havido desrespeito às garantias do contraditório e da

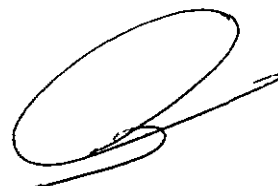


MS 25.347 / DF

ampla defesa. Ela própria, impetrante, admite sua participação em uma das reuniões. Pelo que deduzi da análise dos autos, as consultas públicas foram, sim, realizadas e contaram com a efetiva participação das populações locais, de parelha com a diretriz fixada no inciso III do art. 5º da Lei 9.985/00.

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

*"Com relação à consulta pública o órgão responsável pela criação da unidade procura atender a todas as considerações levantadas durante a consulta, mas em algumas situações não é possível atender a todas as manifestações. **As sugestões foram***



MS 25.347 / DF

registradas e avaliadas aquelas julgadas pertinentes foram agregadas a proposta. [sic]

Considerando a presença de 2.000 proprietários na região cabe informar que o desenho do [sic] proposta foi construído procurando excluir as áreas mais ocupadas, sendo sugerida a criação a posteriori de uma Área de Proteção Ambiental - APA para ordenar o processo de ocupação da região, permitindo o desenvolvimento da pecuária, principal atividade econômica [sic] da região. Além disto, foi excluída da proposta uma faixa de 10 km no entorno dos rios para utilização dos ribeirinhos sendo recomendada a criação de uma reserva extrativista para a manutenção das atividades das populações tradicionais." (Grifou-se)

16. Dessa forma, pelos elementos contidos nos autos (atas e listas de presença das reuniões e Nota Técnica nº 004/2005/DIREC), não há como atestar a veracidade da afirmação da autora de que a população local somente assistiu a todo o processo, "sem poder acrescentar ou pedir nada". Pelo contrário, parecem ter havido intensa participação nas reuniões públicas, bem como a efetiva consideração de alguns pleitos (exclusão de áreas mais ocupadas, com sugestão de criação de outros tipos de unidade de conservação, permitindo o desenvolvimento de atividades econômicas). **Isso tudo, não obstante o § 4º do art. 22 da Lei 9.985/00 torne facultativa a**

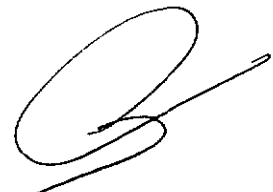


MS 25.347 / DF

realização de consulta pública, quando se tratar de proposta de criação de estação ecológica ou reserva biológica.

17. Também se me afigura equivocada a alegação de que o procedimento administrativo, inicialmente instaurado para a criação de um parque nacional, acabou por conduzir à criação de uma estação ecológica para fugir à obrigatoriedade de realização da consulta pública. Primeiro, porque as reuniões públicas foram realizadas. Segundo, porque do mesmo procedimento administrativo resultou também a criação do Parque Nacional Terra do Meio. E aqui devo frisar que não há qualquer ilegalidade na criação de mais de um tipo de unidade de conservação da natureza a partir de um único procedimento administrativo. É que, não raro, os estudos técnicos e as próprias consultas às populações interessadas indicam essa necessidade, consideradas as características de cada um dos tipos de unidade de conservação.

18. Pois bem, a impetrante aponta ainda, mas sem razão, como falha do ato impugnado, a suposta ausência de manifestação de várias entidades e órgãos. Em primeiro lugar, não há, na lei que dispõe sobre o processo de criação de unidades de conservação da natureza (Lei 9.985/00), qualquer dispositivo que torne obrigatória, por exemplo, a manifestação do Ministério Público ou de outros órgãos. Ademais, conforme se verifica da análise dos autos, todo o processo foi conduzido pela União e pelo Ibama em parceria com o



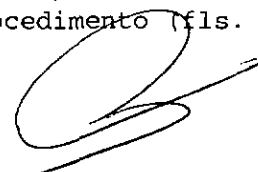
MS 25.347 / DF

Estado do Pará (fls. 86, 402, 495, 512, 524), havendo também a Funai expressado sua concordância (fls. 526-530).¹

19. Já as acusações da impetrante de que o verdadeiro motivo da criação da Estação Ecológica da Terra do Meio seria a subserviência brasileira a interesses internacionais, trata-se de alegação que não pode ser aferida em sede de mandado de segurança, por constituir matéria eminentemente fática e por isso mesmo dependente de instrução probatória. Como referiu o Procurador-Geral da República, "ainda que fosse possível a prova de que a Administração Pública Federal estaria em conluio com entidades internacionais ou, ao menos, operando em erro ou com alguma espécie de temor reverencial, tal comprovação certamente não poderia se efetivar na estreita via do mandado de segurança". Isso sem contar que os indícios apontados pela autora se resumem a estudos internacionais que integrariam o conjunto de subsídios técnicos da proposta, o que me parece insuficiente para se chegar à conclusão da impetrante.

20. Por fim, realço que o art. 22-A da Lei 9.985/00, introduzido pela Medida Provisória 239/05, posteriormente convertida na Lei 11.132/05, em nada se relaciona com o caso em exame. Esse dispositivo apenas permitiu que, durante a fase preliminar de

¹ Quanto a esse ponto, frise-se que o parecer de fls. 507-509, da Procuradoria do Ibama, não foi reconsiderado, como afirmou a autora. As observações nele feitas é que foram esclarecidas pela Nota Técnica nº 004/2005/DIREC (fls. 512/513). Somente após é que a Procuradoria chancelou e regularidade do procedimento (fls. 519-522).



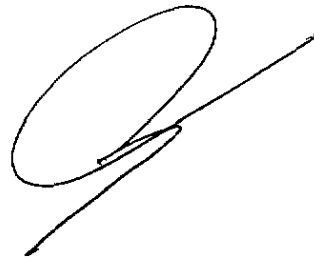
MS 25.347 / DF

estudos técnicos, o Poder Público decretasse limitações administrativas provisórias, a fim de evitar que as especulações sobre a criação de uma unidade de conservação da natureza intensificassem a degradação ambiental. Ocorre que a Estação Ecológica da Terra do Meio já foi criada, e o procedimento já se encerrou. Não há mais que se falar em limitação provisória, muito menos em prazo de 07 (sete) meses para a definição da destinação final do empreendimento público (§ 3º do art. 22-A). Isso porque a destinação da área já foi definida (estação ecológica) e as limitações, decorrentes da lei (art. 9º da Lei 9.985/00), são permanentes.

21. Ante o exposto, **denego** a segurança. .

22. É como voto.

* * * * *



17/02/2010

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.347 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Também, Presidente, não tendo sido provada nenhuma ilegalidade ou abuso de poder, conforme o Relator deixa claro, eu o acompanho às inteiras.

Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 25.347

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. AYRES BRITTO

IMPTE.(S): ASSOCIAÇÃO DOS AGRICULTORES DA COLÔNIA FERNANDO VELASCO

ADV.(A/S): EDMAR TEIXEIRA DE PAULA E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, denegou a segurança. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Falou pela Advocacia-Geral da União a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, justificadamente, os Senhores Ministros Ellen Gracie, Joaquim Barbosa, Eros Grau e Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.02.2010.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cezar Peluso, Ayres Britto, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


Luiz Tomimatsu
Secretário