



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

<b>AÇÃO CIVIL PÚBLICA</b>	<b>500091-87.2013.8.10.0001 (548412013)</b>
<b>AUTOR</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL</b>
Promotor	Luis Fernando Cabral Barreto Júnior
<b>RÉU</b>	<b>ESTADO DO MARANHÃO</b>
Procurador	Francisco Edilton Lima de Oliveira

**SENTENÇA**

**1 RELATÓRIO**

Trata-se de **Ação Civil Pública Declaratória de Nulidade de Ato Jurídico** ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO em face do ESTADO DO MARANHÃO, com o intuito de obter a declaração judicial de nulidade do Processo Administrativo 1761/2012 e do Decreto Estadual nº 28.690/2012.

A petição inicial relata que o réu, contrariando o princípio da hierarquia das normas, revogou a Lei estadual 4.878/1988 através do Decreto 28.690/2012, e promoveu a reclassificação do Parque Estadual da Lagoa da Jansen, de Unidade de Proteção Integral em Unidade de Uso Sustentável, permitindo, desse modo, o uso econômico das áreas particulares existentes em seu perímetro, inclusive edificações, dentre outras especificações.

Argumenta que a edição do referido decreto ocorreu de forma contrária à Constituição Federal, bem como foi realizado sem estudo prévio, tampouco mediante consulta popular, ferindo a Lei 9985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).

O pedido de tutela antecipada foi deferido suspendendo os efeitos do Decreto 28.690/2012 e declarando plena vigência à Lei Estadual 4878/1988 (fls. 139/158)

O Estado do Maranhão, em contestação, alegou, preliminarmente, a impossibilidade do uso da ação civil pública como instrumento de controle de constitucionalidade e argumentou, no mérito, a legalidade do procedimento adotado, bem como a ausência de reclassificação da área da Lagoa da Jansen.



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

Requeru, ainda, a reconsideração da decisão que concedeu a antecipação dos efeitos da tutela (fls. 168/192).

O Ministério Público Estadual, em réplica, argumentou que o réu não arguiu nenhuma das matérias previstas no CPC. Refutou a preliminar narrando que o uso da ação que anulou o decreto objeto desta lide é plenamente cabível e viável. Ao final, requereu o saneamento do feito e produção de provas (fls. 195/204).

O processo foi saneado às fls. 206/207, a qual determinou a intimação das partes para especificar as provas que pretendiam produzir.

O Ministério Público requereu a oitiva dos funcionários responsáveis pelo procedimento administrativo (fl. 211) e o réu, por sua vez, pediu a designação de audiência para oitiva da Superintendente responsável pelo setor onde tramitou o referido processo (fls. 214/216).

Na audiência de instrução e julgamento designada foram ouvidas as testemunhas Clarissa Moreira Coelho Costa e Rafaela Maria Serra de Brito arroladas pelo Ministério Público (fl.251).

Ainda, no mesmo ato foram colhidas as alegações finais orais do autor. Posteriormente o Estado do Maranhão apresentou suas alegações finais às fls. 256/259.

Era o que cabia relatar.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Da análise das condições da Ação Civil Pública**

A legitimidade do Ministério Público para propositura da Ação Civil Pública encontra respaldo constitucional, especificamente no art.129, III, da CF/88, e legal, no art. 5º, I, da Lei 7347/85, visto que se trata de ação cujo objetivo é a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesse difusos e coletivos.

Nesta seara, qualquer pessoa física ou jurídica poderá figurar no polo passivo da ação civil pública desde que cause dano a algum interesse difuso, coletivo



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

ou individual homogêneo e o Estado do Maranhão, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, possui legitimidade para ser réu na presente ação.

No que tange o interesse processual, este decorre dos benefícios concretos que a decisão judicial possa gerar ao meio ambiente e à qualidade de vida das presentes e futuras gerações, bem como da necessidade de intervenção judicial como instrumento de controle dos atos do Poder Público.

## **2.2 Da possibilidade de uso da Ação Civil Pública como instrumento de controle difuso de constitucionalidade**

O controle difuso de constitucionalidade é aquele exercido por qualquer juiz ou tribunal, em todas as esferas normativas e de modo incidental, isto é, a pronúncia do Judiciário, sobre a inconstitucionalidade, não é feita enquanto manifestação sobre o objeto principal da lide, mas sim sobre questão prévia, indispensável ao julgamento do mérito.

É o que se observa no presente processo, no qual o objeto da lide diz respeito à declaração de nulidade de atos administrativos de efeitos concretos, em vista de supostas ilegalidades formais e materiais, e não acerca da constitucionalidade do feito.

Desse modo, é admissível, no âmbito da Ação Civil Pública, o controle difuso de qualquer ato emanado do Poder Público com o objetivo de julgamento de uma específica e concreta relação jurídica, conforme a doutrina constitucional do Supremo Tribunal Federal:

*Se, contudo, o ajuizamento da ação civil pública visar, não à apreciação da validade constitucional de lei em tese, mas objetivar o julgamento de uma específica e concreta relação jurídica, aí, então, tornar-se-á lícito promover, incidenter tantum, o controle difuso de constitucionalidade de qualquer ato emanado do Poder Público. (...) É por essa razão que o magistério jurisprudencial dos Tribunais— inclusive o do STF (Rcl 554/MG, rel. min. Maurício Corrêa— Rcl 611/PE, rel. min. Sydney Sanches, v.g.) — tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento*



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

*idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal (...).*(RE 411.156, rel. min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, j. 19-11-2009, DJE de 3-12-2009.). (STF. A Constituição e o Supremo. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1273>. Data da consulta: 18.09.2017.)

### **2.3 Da hierarquia das normas**

As normas do ordenamento jurídico brasileiro estão estruturadas de modo a obedecerem uma ordem hierárquica dentro desse sistema. Nesse sentido, as normas da Constituição ocupam o topo do nível hierárquico, seguidos pelas leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias, resoluções, instruções, em ordem decrescente de importância e força normativa.

A maior força normativa das leis em relação aos decretos se deve, principalmente, pelo processo de criação a que elas são submetidas. O trâmite da lei se dá tanto através do Poder legislativo como do Poder Executivo, ocorrendo naquele a discussão e aprovação dos projetos de lei, enquanto que neste, há a sanção dada pelo presidente, governador ou prefeito (a depender da esfera de atuação), transformando o projeto em Lei, propriamente dita.

Já o Decreto não passa pelo chamado “processo legislativo” que a Lei obedece, sendo feito pelo Poder Executivo mediante simples elaboração e assinatura do presidente, governador ou prefeito.

Decreto, portanto, nada mais é que o ato administrativo emanado do Poder Executivo, para regulamentar a lei propriamente dita, ou até mesmo, para ensejar ao mesmo, a realização dos atos inerentes à sua competência. Já a Lei pode ser vista como um conjunto de regras, ou uma determinada regra jurídica escrita, ou ainda uma modalidade de regra. De qualquer modo, as Leis possuem hierarquia maior que os Decretos, e, dessa forma, para que sejam alteradas só pode ser mediante outra lei, conforme o artigo 2º da Lei de Introdução às Normas Brasileiras:



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

*Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a **lei** terá vigor até que **outra** a modifique ou revogue.*

*§ 1º A **lei posterior** revoga **a anterior** quando expressamente o declare, quando seja com **ela** incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava **a lei anterior**.*

*§ 2º A **lei nova**, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a **lei anterior**.*

*(grifei)*

No caso em tela, o Decreto 28.690, de 14 de novembro de 2012, que reclassifica o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen para Unidade de Conservação de Uso Sustentável do tipo Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa da Jansen, traz em seu texto, mais especificamente no artigo 8º, a revogação expressa da Lei Estadual 4.878, de 23 de junho de 1988, a qual chama “equivocadamente” de decreto.

Além de ir contra o dispositivo supracitado, o referido ato administrativo se mostra também inadmissível na maneira que o foi feito, pois contraria a finalidade principal do Decreto, qual seja: a aplicação da lei.

De acordo com o artigo 84, IV, da Constituição Federal, e seu correlato na Constituição do Estado do Maranhão, o artigo 64, III, compete privativamente ao chefe do Poder Executivo “sancionar, promulgar e fazer publicar as **leis, bem como expandir decretos e regulamentos para sua fiel execução.**”

Sobre este tema, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que “mesmo os atos mais conspícuos do Chefe do Executivo, isto é, os decretos, inclusive quando expedem regulamentos, só podem ser produzidos para ensejar fiel execução da lei, ou seja, pressupõem sempre uma dada lei da qual sejam os fiéis executores.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 106.)

Nessa esteira, é inadmissível, portanto, no regime jurídico pátrio, a conduta ora submetida à apreciação judicial, em que a Administração Pública expede decreto com o exposto propósito de revogar lei, uma vez que afronte o princípio da hierarquia das normas.



## 2.4 Da necessidade de Lei para alterações de espaços especialmente protegidos

Observando o que a Constituição Federal diz em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, depreende-se que a mesma, a fim de dar uma maior segurança às áreas especialmente protegidas, determina que qualquer alteração que seja feita nelas deve se dar mediante Lei, como se lê abaixo:

*Art. 225. 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.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*III - 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;*

E ainda, conforme o STF:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. 2. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006.



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

(MS 26064, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-03 PP-00546 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 163-167 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 140-142)

Nesse sentido, a necessidade de Lei para modificações nas áreas protegidas se mostra indispensável para que o ato esteja em conformidade com a Carta Maior, uma vez que se trata de locais destinados à preservação de um ecossistema, em que a menor alteração pode acarretar em prejuízos tanto à biodiversidade como aos próprios seres humanos.

Não obstante a vedação constitucional tratada, a Lei que disciplina sobre as Unidades de Conservação, Lei nº 9.985/2000, no seu Capítulo IV da Criação, Implantação e Gestão Das Unidades De Conservação, concede uma maior flexibilização no que diz respeito a tal modificação, **no sentido de beneficiar e ampliar a área de conservação objeto da alteração**, isto é, alterações que visem dar maior proteção a essas áreas podem ser feitas através de um rito menos rigoroso, como dispõe os parágrafos do artigo 22 da referida Lei:

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

*[...]*

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

*§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.*

*§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a*



ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

*unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.*

Desse modo, se uma unidade de conservação do grupo Uso Sustentável tiver sido criada mediante um decreto, a lei diz que a área poderá ser **elevada** ao grupo de Proteção Integral por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico, ou seja, por um decreto. Contudo, o contrário não se aplica, pois estaria sendo feito um abrandamento na proteção dela, ao rebaixá-la a um grupo inferior, devendo ser feito somente por meio de **lei específica**.

A **ampliação** dos limites de uma área desse tipo também poderia se dar mediante um decreto, se o instrumento normativo que lhe deu origem também tiver sido um decreto. Mas se a intenção for reduzi-la, proceder-se-á mediante **lei específica**, pois é o que diz o parágrafo 2º do mesmo artigo retrotranscrito, segundo o qual “*A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.*”

Diante do exposto, resta evidente a inviabilidade do Parque da Lagoa da Jansen ser modificado em seu “desfavor” (rebaixando-o a um grupo inferior ao que lhe pertence e reduzindo a sua área de proteção) por meio de um Decreto, visto que o instrumento normativo que lhe deu origem foi uma Lei, a Lei Estadual Nº 4.878 de 23 de Junho de 1988, que diz:

**Art. 1º** - *Fica considerado como parque ecológico do Estado a “Lagoa da Jansen”, para fim de uso público, diversões, esportes e áreas verdes dentro dos limites a serem fixados pelo poder público.*

Portanto, trata-se de área destinada à proteção do ecossistema local enquadrada no grupo das Unidades de Proteção Integral, e enquanto tal, deve assim permanecer até que outra Lei a altere, não sendo possível que a modificação dela se dê através de instrumento normativo de nível hierárquico inferior ao que lhe deu origem, pois o fim último desse tipo de área é a preservação do meio ambiente.

Por último, impõe-se ressaltar para o fim visado pelo decreto em questão, qual seja, a mudança de uma Unidade de Conservação Integral para uma de





ESTADO DO MARANHÃO  
PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DA ILHA DE SÃO LUÍS  
VARA DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

---

Uso Sustentável é necessário consulta pública, nos termos do art. 22, § 2º e 6º da Lei Federal nº 9.985/2000. Não sendo suficiente a realizada, como no caso em análise, apenas através da internet em “link” disponível no website da Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

### **3 DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, **ACOLHO** os pedidos formulados pelo Ministério Público Estadual, com arrimo no que preceitua o artigo 487, I, do Código de Processo Civil, e, por conseguinte determino a nulidade do Processo Administrativo nº 1761/2012 e do Decreto nº 28.690/2012.

**RATIFICO** a concessão da liminar deferida às fls. 139/158.

Sem condenação em honorários advocatícios, tendo em vista a procedência da ação proposta pelo Ministério Público.

**PUBLIQUE-SE. REGISTRE-SE. INTIMEM-SE.**

São Luís, 17 de outubro de 2017.

**DOUGLAS DE MELO MARTINS**  
Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos