

24/02/2017

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.558 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: FREDERICO NICOLAU SCHEFFER
ADV.(A/S)	: ANDRÉ FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA
AGDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADE. CRIAÇÃO DA FLORESTA NACIONAL DO IQUIRI. IMPOSIÇÃO DE MULTA.

1. *Writ* que impugna a declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação, de propriedades do agravante. Alegação de que suas propriedades não se enquadrariam no conceito de utilidade pública dos arts. 5º, *k*, e 6º do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

2. A criação de uma unidade de conservação, com a declaração de utilidade pública dos respectivos bens, é precedida de procedimento complexo, formado por estudos técnicos, consultas públicas e análise de diversos fatores de interesse público.

3. Documentos juntados aos autos que não são suficientes para decidir a questão em favor do agravante, porquanto seria necessária a produção de provas que controvertesse a manifestação técnica das autoridades competentes. Inviável dilação probatória na via eleita.

4. Agravo a que se nega provimento por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 5% (cinco por cento) do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor.

MS 27558 AGR / DF

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao agravo regimental por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 5% (cinco por cento) do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor.

Brasília, 17 a 23 de fevereiro de 2017.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

24/02/2017

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.558 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **FREDERICO NICOLAU SCHEFFER**
ADV.(A/S) : **ANDRÉ FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS.(A/S) : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
LIT.PAS.(A/S) : **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO
DA BIODIVERSIDADE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Trata-se de agravo regimental cujo objeto é decisão monocrática proferida pelo Min. Joaquim Barbosa, relator originário do feito, nos seguintes termos (fls. 2.459-2.468):

“**DECISÃO:** Trata-se de mandado de segurança impetrado por Frederico Nicolau Scheffer contra o Decreto de 08 de maio de 2008 do Presidente da República que ‘dispõe sobre a criação da Floresta Nacional do Iquiri, no município de Lábrea, no Estado do Amazonas’.

O ato atacado declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, imóvel rural privado existente na Floresta Nacional do Iquiri, na forma do art. 5º, k do Decreto-Lei 3.365/1941.

O impetrante afirma que possui imóvel localizado na área abrangida pelo decreto ora atacado. Sustenta que sua propriedade não se enquadra na hipótese descrita na alínea k do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/1941.

Afirma, ainda, que não foi notificado para integrar o

MS 27558 AGR / DF

processo administrativo 02001.002746/2006-77 que fundamentou o decreto ora atacado, de modo que teve seu direito de defesa cerceado. Invoca a incidência do art. 2º, § 2º, da Lei 8.629/1993, que estabelece a obrigatoriedade de notificação prévia dos proprietários de imóveis objeto de desapropriação.

Sustenta que o ato atacado violou seu direito de propriedade e não observou o devido processo legal.

Acrescenta que o 'que se postula no presente writ é a comprovação da absoluta ilegalidade do processo administrativo nº 02001.002746/2006-77, de que se serviu o ato impugnado, especificamente na ausência total de notificação pretérita dos impetrantes à instauração e conclusão do processo administrativo, o qual, inclusive, ensejou a edição do ato atacado de criação da Floresta Nacional do Iquiri, no Município de Lábrea-AM' (fls. 19).

Ademais, alega que já realiza, em sua propriedade, há muito tempo todos os objetivos elencados pelo referido decreto para a criação da Floresta Nacional do Iquiri, quais sejam: (i) promover o manejo de uso múltiplo sustentável dos recursos florestais; (ii) a manutenção e a proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade; (iii) a recuperação das áreas degradadas; (iv) o apoio ao desenvolvimento de métodos de exploração sustentável de florestas nativas; e (v) a pesquisa científica.

Por fim, sustenta que o referido procedimento, que culminou na edição do decreto ora impugnado, não observou as disposições da lei 9.985/2000 e do Decreto 4.340/2002, que regulamentou esta lei, em especial no que se refere à realização de estudos técnicos e consultas públicas que permitem identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

O pedido está assim formulado:

'a- que seja deferido o presente writ of mandamus, para determinar a exclusão do ato atacado das terras de propriedade dos impetrantes, em face da inobservância de formalidade essencial do ato – cf. Lei 9.985, de 2000, art. 22, caput e §§ 2º e 3º

MS 27558 AGR / DF

- tendo em conta a falta da notificação prévia e da não realização do processo de consulta pública que é obrigatório e – cf. Decreto 4.340, de 2002, art. 5º e § 1º - quanto a obrigatoriedade da ‘oitiva da população local e de outras partes interessadas, que não foi realizada;

b- em se ultrapassando o pedido anterior, que seja deferida a ordem mandamental, para mandar excluir do ato impugnado as terras de propriedade dos impetrantes, porque não se inserem no conceito de utilidade pública traçado pela aliena ‘k’, do art. 5º, do Decreto-Lei 3.365, de 1941.

c- se ao ocaso forem ultrapassados os pedidos anteriores, que seja deferida a ordem mandamental, para decretar a nulidade do ‘processo nº 02001.002746/2006-77’, que teve curso no Ministério do Meio Ambiente, em que se lastreou o ato atacado, por não ter obedecido as formalidades essenciais desse tipo de ato, as quais foram traçadas na lei formal e no seu regulamento, para a sua validade – cf. Lei 9.985, de 2000, art. 22, caput e §§ 2º e 3º, c.c Decreto 4.340, de 2002, art. 5º e § 1º.

Nas informações (fls. 792-807), o Presidente da República sustenta, preliminarmente, a ausência do direito líquido e certo e a inadequação da via eleita, tendo em vista a necessidade de dilação probatória. Afirma que não há provas de que ‘as propriedades dos impetrantes foram colhidas pelo Decreto Presidencial’, pois tal ato ‘não identificou qualquer área específica a ser alcançada por eventual desapropriação por interesse social’, sendo necessária a prova pericial cartográfica para a elaboração da plotagem dos pontos cardeais indicados, para a delimitação da localização exata dos imóveis rurais privados afetados. Acrescenta que o decreto atacado apenas declarou de utilidade pública para fins de desapropriação os imóveis rurais privados existentes na Floresta Nacional do Iquiri, sendo certo que a desapropriação somente será efetivada se presentes outros requisitos e no interesse da Administração Pública, no caso, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, não havendo ainda ato de constrição ao

MS 27558 AGR / DF

patrimônio dos impetrantes.

No mérito, afirma que todos os requisitos previstos na lei 9.985/2000 foram obedecidos, em especial a realização dos estudos técnicos e das consultas públicas, realizadas nos dias 19 a 28 de julho de 2006, no Município de Manaus e no Município de Lábrea, e o aviso de realização das audiências foi publicado no Diário Oficial da União, bem como divulgado por diversos meios de comunicação local e regional.

Afirma, ainda, que a criação da Floresta Nacional do Iquiri atende ao disposto no art. 225 da Constituição Federal, uma vez que 'os estudos técnicos realizados demonstram cabalmente a necessidade de proteção especial da área em questão, que se localiza em região representativa do Bioma Amazônico, com cobertura vegetal do tipo ombrófila densa e aberta. O grande potencial madeireiro de alto valor comercial da área, nos termos do estudo de 'Identificação de Áreas com Potencial para a Criação de Florestas Nacionais na Amazônia Legal', tornou essencial uma ação imediata do Poder Público para sua proteção (Nota Técnica nº 10/2007/DAP/SBF/MMA).

O Presidente da República juntou aos autos cópia integral do procedimento 02001.002746/2006-77 do Ministério do Meio Ambiente, que deu origem ao Decreto ora impugnado (seis volumes).

O procurador-geral da República, no parecer de fls. 2.445-2.450, manifesta-se pela denegação da ordem. Afirma que o procedimento administrativo que deu origem à criação da Floresta Nacional de Iquiri atendeu aos ditames da lei 9.885/2000.

O Município de Lábrea-AM requereu seu ingresso no feito, na qualidade de assistente litisconsorcial, o que foi indeferido a fls. 2.452-2.453.

É o relatório.

Decido.

O presente mandado de segurança ataca o decreto de 08 de maio de 2008, que criou a Floresta Nacional do Iquiri e, para tanto, declarou de utilidade pública para fins de desapropriação

MS 27558 AGR / DF

os imóveis rurais privados localizados na área destinada a esta Unidade de Conservação.

Inicialmente, deve-se registrar que a criação das unidades de conservação, dentre as quais se insere a floresta nacional, é regulada pela lei 9.985/2000 e pelo Decreto 4.340/2002.

A referida lei define a unidade de conservação como o 'espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção' (Art. 2º, I).

O artigo 17 da lei 9.985/2000, determina que floresta nacional é: 'uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas'. Os parágrafos deste dispositivo estabelecem as características da floresta nacional. Confira-se:

Art. 17. (...)

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

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

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua

MS 27558 AGR / DF

administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

Verifica-se que o § 1º do art. 17 da referida lei expressamente determina que a floresta nacional é de posse e domínio públicos, de modo que os imóveis de particulares que estiverem nos limites territoriais deste tipo de unidade de conservação sofrerão a desapropriação, na forma da lei.

Por outro lado, a lei 9.985/2000 determina o procedimento legal para a criação das unidades de conservação, nos artigos 22 a 36.

No presente caso, o impetrante ataca o Decreto do Presidente da República que criou a Floresta Nacional do Iquiri, alegando que o referido ato não pode atingir sua propriedade.

De toda a argumentação do impetrante, extraem-se dois principais fundamentos, por ele sustentados, para a anulação do procedimento administrativo que deu origem ao decreto ora impugnado: a ausência de notificação do impetrante para integrar o processo 02001.002746/2006-77 e o descumprimento do art. 22, § 2º da lei 9.885/2000, em particular no que tange à falta de estudos técnicos preliminares e de consultas públicas, necessários à criação da referida unidade de conservação.

Não obstante o fato de que o impetrante não juntou aos autos o processo administrativo que pretende anular, nas informações, o Presidente da República acostou aos autos a íntegra do referido processo, de modo que é possível apreciar o pedido formulado na inicial.

E a análise do processo administrativo 02001.002746/2006-77 afasta as alegações do impetrante.

Com efeito, em relação à ausência de notificação do impetrante para integrar o processo administrativo, dois pontos merecem ser esclarecidos. Em primeiro lugar, não se aplica ao

MS 27558 AGR / DF

caso, como pretende o impetrante, o disposto no art. 2º, § 2º da lei 8.629/1993, tendo em vista que esta lei disciplina a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, situação completamente diversa da questão posta nos presentes autos, em que se declarou de utilidade pública para fins de desapropriação todos os imóveis localizados na área em que foi instituída a Floresta Nacional do Iquiri.

Em segundo lugar, do exame do processo administrativo 02001.002746/2006-77, verifiquei que, em 04.08.2006, o ora impetrante apresentou requerimento à Ministra de Estado do Meio Ambiente, em que, além de reconhecer expressamente a realização da consulta pública no município de Lábrea-AM, ocorrida no dia 26.07.2006, pleiteia a análise, pelo Ministério do Meio Ambiente, da situação da Fazenda Ituxi e os trabalhos realizados naquela propriedade pelo Grupo Scheffer (fls. 1947-1953). Como se vê, o impetrante, através do Grupo Scheffer apresentou documentos e estudos acerca dos investimentos realizados na Fazenda Ituxi, estudo de viabilidade técnica e econômica do manejo florestal da Fazenda Scheffer e inventário diagnóstico florestal da Fazenda Scheffer (fls. 1960-2053). A manifestação do impetrante no curso do referido processo demonstra sua efetiva participação no feito, de modo que não há que se falar em ofensa ao princípio da ampla defesa e do contraditório.

Do mesmo modo, a alegação de 'unilateralidade da instrução e colheita de dados, única e exclusivamente, da 'base de dados da rede hidrográfica fornecida pelo Serviço de Vigilância da Amazônia- SIVAM' (fls. 18) fica afastada pela evidente colaboração do próprio impetrante, demonstrada nos autos, bem como de outros órgãos e entidades, no curso do processo administrativo ora impugnado. Registro a existência de diversos estudos efetuados por diferentes instituições, em especial pela Universidade Federal do Amazonas (fls. 1036-1102), pelo Governo do Estado do Amazonas (fls. 907-938), pelo Ministério do Meio Ambiente, inclusive com o levantamento socioeconômico da região (fls. 939-1027; fls. 1251-1269), do

MS 27558 AGR / DF

IBAMA (fls. 1154-1250) e da Associação dos Produtores de Grãos do Sul do Amazonas (fls. 1529-1781).

No que tange ao argumento da falta de estudos técnicos e de consulta pública antes da edição do ato atacado, há farta documentação probatória nos autos de que foram realizados os estudos técnicos necessários à criação da Floresta Nacional do Iquiri, bem como as consultas públicas, tal como determinado no art. 22, § 2º da lei 9.985/2000. Estas consultas foram realizadas entre os dias 17 e 28 de julho de 2006 (v. por exemplo, a fls. 1293 a lista de presença da consulta pública realizada em Manaus e a fls. 1301-1365, a transcrição dos debates ocorridos nessa consulta pública; **v. fls. 1366-1378, lista de presença referente à consulta pública realizada no Município de Lábrea-AM, em que consta a assinatura do ora impetrante – fls. 1366; e a fls. 1380-1470, a transcrição dos debates ocorridos nessa consulta pública).**

Há diversos documentos nos autos demonstrando a ampla divulgação, inclusive nos principais meios de comunicação, e a efetiva realização das audiências públicas (fls. 2214-2229), com a participação de diversos setores da sociedade interessados no caso. Foram também elaborados documentos explicativos para a população envolvida, como se vê a fls. 1287-1292.

Demonstrada a realização dos estudos técnicos e das consultas públicas, não há que se falar em vício do processo de criação da floresta nacional. Nesse sentido, já decidiu esta Corte:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CRIAÇÃO DO PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA. DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA DE IMÓVEIS LOCALIZADOS NA ÁREA DO PARQUE. EXIGÊNCIA LEGAL DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE CONSULTA PÚBLICA SOBRE A VIABILIDADE DO PROJETO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 22, § 2º, DA LEI 9985, DE 18/07/2000: IMPROCEDÊNCIA. 1. Comprovada nos autos a realização de audiências

MS 27558 AGR / DF

públicas na Assembléia Legislativa do Estado com vistas a atender a exigência do § 2º do artigo 22 da Lei 9985/00. 2. Criação do Parque. Manifestação favorável de centenas de integrantes das comunidades interessadas, do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e da Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente - ABEMA. 3. Parecer técnico, do Ministério do Meio Ambiente, que concluiu pela viabilidade e conveniência da destinação ambiental da área, dada a necessidade de se proteger o ecossistema local, revestido de significativa mata atlântica. Zona de confluência entre o Pantanal, o Cerrado e o Chaco, onde se encontram espécies vegetais raras, ameaçadas de extinção. Segurança denegada.

(MS 23.800, rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 14.11.2002, DJ 07.02.2003)

Por outro lado, o impetrante alegou que sua propriedade não se insere no disposto na alínea k do art. 5º do Decreto-Lei 3.365/1941, uma vez que suas terras ‘não se inserem na denominação ‘a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza’’. Afirma, ainda, que suas terras são produtivas, contando, inclusive, com pista de pouso devidamente autorizada pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC (fls. 29).

Ora, verificar se a propriedade do impetrante pode ou não ser caracterizada como de utilidade pública, na forma do mencionado dispositivo legal, tal como questionado pelo impetrante, demanda, necessariamente, a produção de provas, o que é inviável no mandado de segurança.

Por fim, deve-se ressaltar, quanto ao argumento de ofensa ao direito de propriedade, que esta Corte já afirmou a precedência do direito à preservação do meio ambiente como uma limitação constitucional explícita à atividade econômica. Confira-se:

E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À

MS 27558 AGR / DF

PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO

MS 27558 AGR / DF

MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos

MS 27558 AGR / DF

ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto

MS 27558 AGR / DF

constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

(ADI 3540 MC, rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01.09.2005, DJ 03.02.2006)

De todo o exposto, não há como ser acolhido qualquer dos pedidos formulados pelo impetrante, razão por que, com fundamento no art. 205 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, denego a segurança.

Publique-se.

Comunique-se.

Brasília, 27 de agosto de 2010.

Ministro JOAQUIM BARBOSA

Relator"

2. Nas razões recursais, alega-se que a decisão agravada não considerou a prova pré-constituída nos autos que demonstra "*a falta de fundamento ao ato impugnado para o enquadramento da propriedade do Agravante no conceito de 'utilidade pública', de que fala o art. 5º, alínea 'k', do*

MS 27558 AGR / DF

Decreto-Lei nº 3.365, de 1941” (fls. 2.486). Sustenta-se que as propriedades do agravante “fugiriam” desse conceito de utilidade pública, tendo em vista que são de total domínio privado, há licença para exploração florestal, 22 casas para moradia de funcionários, escola estruturada e pista de pouso autorizada pela ANAC. Defende-se que esse argumento precederia aos demais e que, portanto, seria suficiente para justificar a procedência do pedido. **É o relatório.**

24/02/2017

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.558 DISTRITO FEDERAL

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

1. Conheço do recurso, por tempestivo.

2. No mérito, o agravo não merece provimento. O presente mandado de segurança tem por objeto o Decreto de 08 de maio de 2008, que criou a Floresta Nacional do Iquiri, no Município de Lábrea/AM e, para tanto, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, os imóveis rurais privados localizados na área a ela destinada (art. 4º).

3. Na inicial, o ora agravante formulou os seguintes pedidos (fls. 32/33):

“a- que seja **deferido** o presente writ of mandamus, para determinar a exclusão do ato atacado das terras de propriedade dos impetrantes, em face da inobservância de formalidade essencial do ato – cf. Lei 9.985, de 2000, art. 22, caput e §§ 2º e 3º - tendo em conta a falta da notificação prévia e da não realização do processo de consulta pública que é obrigatório e – cf. Decreto 4.340, de 2002, art. 5º e § 1º - quanto a obrigatoriedade da ‘oitiva da população local e de outras partes interessadas, que não foi realizada;

b- em se ultrapassando o pedido anterior, que seja **deferida** a ordem mandamental, para mandar excluir do ato impugnado as terras de propriedade dos impetrantes, porque não se inserem no conceito de ‘utilidade pública’ traçado pela aliena ‘k’, do art. 5º, do Decreto-Lei 3.365, de 1941.

c- se ao ocaso forem ultrapassados os pedidos anteriores, que seja **deferida** a ordem mandamental, para decretar a nulidade do ‘Processo nº 02001.002746/2006-77’, que teve curso no Ministério do Meio Ambiente, em que se lastreou o ato

MS 27558 AGR / DF

atacado, por não ter obedecido as formalidades essenciais desse tipo de ato, as quais foram traçadas na lei formal e no seu regulamento, para a sua validade – cf. Lei 9.985, de 2000, art. 22, caput e §§ 2º e 3º, c.c Decreto 4.340, de 2002, art. 5º e § 1º; (...)”

4. A decisão agravada, por sua vez, amparou-se em dois fundamentos centrais: *(i)* o processo administrativo, acostado aos autos pelo Presidente da República, afastou as alegações de ausência de notificação e de falta de estudos técnicos preliminares e consulta pública, necessários para a criação da referida unidade de conservação; e *(ii)* demanda dilação probatória, inviável de ser feita no mandado de segurança, verificar se a propriedade pode ou não ser caracterizada como de utilidade pública.

5. No agravo, o recorrente defende que o alegado na alínea *b* seria suficiente para a procedência do mandado de segurança. Sustenta que juntou prova pré-constituída de que suas propriedades não se enquadrariam no conceito de utilidade pública em que se pautou o decreto impugnado. Isto é, de que suas terras não poderiam ser inseridas na denominação ‘proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza’ (arts. 5º, *k*, e 6º do Decreto-Lei n.º 3.365/1941), já que há licença para exploração florestal, 22 casas para moradia de funcionários, escola estruturada e pista de pouso autorizada pela ANAC.

6. Sem razão o agravante. Em *primeiro* lugar, embora a declaração recaia sobre o bem, as hipóteses descritas no art. 5º do Decreto-Lei n.º 3.365/1941 dizem respeito ao seu uso pela Administração Pública. Diz o dispositivo que “*consideram-se casos de utilidade pública*” “*a segurança nacional*”, “*a defesa do Estado*” e, dentre outras, “*(...) a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza*” (alínea *k*). A utilização da propriedade para a criação de uma floresta, como é o caso dos autos, insere-se evidentemente na denominação de utilidade pública descrita na alínea *k*. Prevê, ainda, o art. 17, § 1º, da Lei n.º 9.985/2000, que a “*Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas*

MS 27558 AGR / DF

particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei” (destaque acrescentado)”.

7. Em *segundo* lugar, ainda que, com essa alegação, quisesse o agravante discutir se a área escolhida presta-se à formação de uma floresta, o pleito encontraria óbice na impossibilidade de dilação probatória na via escolhida. A criação de uma unidade de conservação, com a declaração de utilidade pública dos respectivos bens, é precedida de procedimento complexo, formado por estudos técnicos, consultas públicas e análise de diversos fatores de interesse público. Desta forma, os documentos juntados aos autos não são suficientes para decidir a questão em favor do agravante, porquanto seria necessária a produção de provas que demonstrassem o equívoco da manifestação técnica das autoridades competentes. Conforme a jurisprudência pacífica deste Tribunal, o mandado de segurança não se presta à dilação probatória nem à realização de um amplo reexame de provas, porque isto desnatura a liquidez e certeza do direito invocado. Tais alegações, portanto, devem ser suscitadas perante as vias ordinárias. Neste sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LEI N. 8.443/1992. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. OBSERVÂNCIA. DECADÊNCIA. LEI N. 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. REEXAME DO CONTEÚDO FÁTICO-PROBATÓRIO DE DECISÃO DO TCU. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE MANDAMENTAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. Hipótese na qual os princípios da ampla defesa e do contraditório foram observados, pois a parte impetrante teve diversas oportunidades para se manifestar no processo, inclusive produzindo provas que considerava necessárias para a defesa de seus interesses. 2. O prazo decadencial previsto na Lei n. 9.784/1999 não se aplica às tomadas de contas regidas pela Lei n. 8.443/1992. Precedentes do STF. 3. **O mandado de segurança não comporta o reexame do conteúdo fático-**

MS 27558 AGR / DF

probatório cuja análise foi realizada pelo TCU e que implicou decisão contrária aos interesses da parte impetrante. 4. É legítima a decisão do Tribunal de Contas da União que, ao constatar violação a princípios constitucionais em contrato firmado por particular com a Administração Pública, determina a correção das irregularidades e a devolução ao erário dos valores pagos indevidamente. 5. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (MS MS 33.414 AgR, Rel. Min. Luiz Fux – destaques acrescentados)

“MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO POR ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. 1. Alegação de que o impetrante teria sido vítima de trama maquiavélica, fruto de vingança pessoal arquitetada por um desafeto seu, com participação dos membros da comissão de inquérito, que demanda acurado reexame do acervo probatório produzido em sede administrativa, tarefa incompatível com a via eleita. (...) 4. Mandado de segurança indeferido.” (MS 22.151, Rel. Min. Ellen Gracie – destaques acrescentados)

“MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEIS 8.112/90 E 8.429/92. APLICABILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. INOCORRÊNCIA. (...) 4. Mandado de Segurança. Revolvimento de matéria fático-probatória coligida no processo administrativo. Impossibilidade. Precedentes do Tribunal. Segurança indeferida, ressalvadas as vias ordinárias.” (MS 23.490, Rel. Min. Maurício Corrêa – destaques acrescentados)

8. Diante do exposto, manifesto-me no sentido de **negar provimento** ao agravo por manifesta improcedência, **com aplicação de multa de 5% (cinco por cento) do valor corrigido da causa, ficando a**

MS 27558 AGR / DF

interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 27.558

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : FREDERICO NICOLAU SCHEFFER

ADV.(A/S) : ANDRÉ FRANCISCO NEVES SILVA DA CUNHA (16959/DF)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

LIT.PAS.(A/S) : UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

LIT.PAS.(A/S) : INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA
BIODIVERSIDADE

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 5% (cinco por cento) do valor corrigido da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do respectivo valor. Plenário, sessão virtual de 17 a 23.02.2017.

Composição: Ministros Cármen Lúcia (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso e Edson Fachin.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário