

17/06/2010

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.284 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S)	: DAVI RESENDE SOARES E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DIAMANTINO SILVA FILHO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

MEIO AMBIENTE – RESERVA EXTRATIVISTA – CONFLITO DE INTERESSE – COLETIVO *VERSUS* INDIVIDUAL. Ante o estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último.

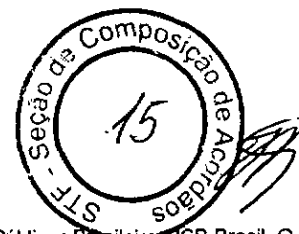
PROPRIEDADE – MITIGAÇÃO. O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República – artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184.

ATO ADMINISTRATIVO – PRESUNÇÃO. Os atos administrativos gozam da presunção de merecimento.

RESERVA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – CRIAÇÃO – ALTERAÇÃO – SUPRESSÃO. A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão – artigo 225, inciso III, do Diploma Maior.

RESERVA AMBIENTAL – CONSULTA PÚBLICA E ESTUDOS TÉCNICOS. O disposto no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental.

RESERVA EXTRATIVISTA – CONSELHO DELIBERATIVO GESTOR – OPORTUNIDADE. A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a.



MS 25.284 / DF

RESERVA EXTRATIVISTA – REFORMA AGRÁRIA – INCOMPATIBILIDADE. Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária.

RESERVA EXTRATIVISTA – DESAPROPRIAÇÃO – ORÇAMENTO. A criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em indeferir a ordem, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 17 de junho de 2010.

MARCO AURÉLIO

–

RELATOR

17/06/2010

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.284 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
IMPTE.(S)	: DAVI RESENDE SOARES E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: DIAMANTINO SILVA FILHO E OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
LIT.PAS.(A/S)	: UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto como relatório o que tive a oportunidade de consignar ao indeferir a medida acauteladora (folha 3097 a 3103):

1. Este mandado de segurança visa a afastar do campo da eficácia o decreto do Excelentíssimo Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União de 9 de novembro de 2004, que criou a Reserva Extrativista Verde para Sempre, com um milhão, duzentos e oitenta e oito mil e setecentos e dezessete hectares, situada no Baixo Xingu. Os impetrantes – cinquenta e quatro, ao todo – dizem-se legítimos proprietários e possuidores de terras localizadas na área, conforme documentos que estão nos diversos volumes formados. Colho, da longa inicial de folha 2 a 51, as seguintes causas de pedir:

a) Da inconstitucionalidade formal.

Busca-se apoio no artigo 225 da Constituição Federal para reputar-se imprópria a via utilizada. Segundo as razões expendidas, caberia observar a lei no sentido formal e material, e não decreto.

b) Da ofensa à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa.

Teria sido desrespeitado o artigo 170 da Carta da República, aludindo-se, mais, à transgressão dos artigos 3º, incisos II e III, e 5º da Lei Básica.

c) Da inexistência de licença ambiental e nulidade do estudo socioeconômico.

MS 25.284 / DF

O ato não fora precedido das formalidades legais. No estudo socioeconômico realizado, teriam sido desprezadas estatísticas do IBGE, ficando revelada a parcialidade daqueles que o elaboraram, cuja indispensável qualificação não restara sequer comprovada.

d) Da falta de indicação da população tradicional beneficiária.

Empolga-se a norma do artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 4.340, de 2002, que regulamentou a Lei nº 9.985, de 2000. Não se apontara a população tradicional beneficiária.

e) Da falta de indicação das atividades econômicas envolvidas.

Mais uma vez, articula-se com o disposto no Decreto nº 4.340/2002, asseverando-se que “na área existe, em domínio particular, considerável atividade agrícola, pecuária, assim como organizada, legal e eficaz extração de madeira, gerando centenas de empregos e renda para os cofres públicos”. Ter-se-ia a absorção de 73,96% do Município de Porto de Moz.

f) Da ausência de consulta pública.

Alude-se ao artigo 22 da Lei nº 9.985/2000, segundo o qual a criação de unidade de conservação deve ser antecedida de estudos técnicos e de consulta pública, fazendo-se referência ao decreto que regulamentou a citada lei, mais precisamente ao artigo 5º, § 2º, nele inserto.

g) Da não-realização de audiência pública.

Teria sido organizado seminário ao qual compareceram apenas 420 pessoas, menos de 3% da população que habita o local. A grande maioria dele não tomara conhecimento, vindo-se a ignorar o abaixo-assinado com mais de seis mil assinaturas contrárias à criação da reserva. No entanto, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará aprovara requerimento para a realização de plebiscito, a fim de que a população de Porto de Moz viesse a se manifestar sobre a criação da reserva.

h) Da não-constituição do Conselho Deliberativo Gestor da Reserva Extrativista.

Ainda uma vez fora colocado em segundo plano o preceito do § 2º do artigo 18 da Lei nº 9.985/2000. Rechaça-se a possibilidade de se ter como em substituição ao citado Conselho delegação, implementada ao Ibama, para administração da reserva extrativista.

i) Da não-participação do Conselho Nacional do Meio Ambiente –

MS 25.284 / DF

Conama.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente deveria, de acordo com o artigo 6º da Lei nº 6.938/81, deliberar sobre as normas de proteção ao meio ambiente, o que não ocorrera.

j) Da tentativa ilegal de reforma agrária.

O objetivo almejado seria a reforma agrária, afigurando-se a reserva extrativista como modelo a ser seguido. Então, argüi-se a contrariedade ao artigo 185 do Diploma Maior, sustentando-se que a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva não são suscetíveis de desapropriação.

l) Da falta de previsão orçamentária para pagamento de indenizações por desapropriações.

Afirma-se inexistir previsão no orçamento da União quanto a valores concernentes à implantação da unidade de conservação nos imóveis.

Então, diante dessas causas de pedir, pleiteou-se a concessão de medida acauteladora para obstaculizar atos que impliquem dificuldades para os impetrantes e exigências estranhas àquelas relativas às glebas sem a questão alusiva à reserva extrativista. O pedido final visa à declaração de nulidade do decreto. Acompanharam a inicial as peças de folha 53 a 2.518.

À folha 2.522, consignei a irregularidade da representação processual, salientando que a impetração ocorreu na undécima hora. Acionei o disposto nos artigos 13 e 37 do Código de Processo Civil, determinando fossem solicitadas informações à autoridade indicada como coatora e citada a União, parte passiva no mandado de segurança.

Mediante a petição de folha 2.525 a 2.527, procedeu-se à juntada de instrumentos de mandados, desistindo da impetração a Agropecuária e Indústria Gomes, Geovano Pereira de Souza, Agro-industrial Mundo Novo Ltda., Eugênia Soares dos Santos e Gerônimo Plácido Barbosa, ao que parece pela dificuldade de credenciamento. Voltei a despachar, mencionando a persistência do defeito no tocante à Eliza Raquel da Costa Soares (folha 2.600), vindo ao processo, então, instrumentos de mandatos relativos a Cláudio dos Santos Chaves e Zélia Pereira Gonçalves (folhas 2.602 e seguintes). Com a peça de folha 2.609, informou-se o lançamento do nome da impetrante por duas vezes na inicial, mostrando-se regular a representação.

À folha 2.611, sanei o processo mediante a seguinte decisão:

MS 25.284 / DF

MANDADO DE SEGURANÇA – JUNTADA DE PEÇAS.

1. Com a petição de folhas 2.607 e 2.608, pretenderam os impetrantes a anexação, ao processo, de certo documento. Sem o crivo referente ao ofício judicante, deu-se a juntada.

O mandado de segurança não enseja fase probatória. As provas devem vir com a inicial, viabilizando-se apenas a requisição daquelas que não se encontrem ao alcance dos impetrantes. O fato de haver referência a data posterior à da impetração como sendo a relativa ao documento não é suficiente a se estabelecer, a esta altura, o contraditório, valendo notar que, mediante a decisão de folha 2.522, com a qual sanei o processo, determinei fossem solicitadas informações à autoridade apontada como coatora e citada a União. Proceda-se ao desentranhamento da peça de folhas 2.607 e 2.608 bem como dos documentos que a acompanharam, de folha 2.609 a 2.614, que devem, todos, ser devolvidos aos impetrantes.

2. Publique-se.

Não houve a interposição de agravo.

À folha 2.625, está a mensagem da autoridade apontada como coatora, reportando-se à peça elaborada pela Advocacia-Geral da União, segundo a qual o fundamento jurídico do pedido, a propriedade das terras, repousa em circunstâncias altamente discutíveis. Ressalta-se que propriedades tituladas derivam de Carta de Sesmaria do Século XVIII, como a de Liamar Resende Farias, que adquiriu, considerada cadeia dominial, cerca de cinco mil, seiscentos e dezessete hectares, notando-se o mesmo com outras propriedades. Aduz-se que, em títulos definitivos dados pelo Estado do Pará, certamente não fora observado o procedimento normal. A criação da reserva extrativista objetivava proteger os interesses e a cultura dos vinte e dois mil ribeirinhos de Porto de Moz, ante enorme desmatamento e degradação promovidos por madeireiros e especuladores de regiões diversas, que não têm compromisso com os interesses locais. Os impetrantes estariam a demonstrar essa premissa ao afirmar que não residem na região, não podendo, assim, merecer a qualificação de população local ou ribeirinha.

A manifestação do Consultor-Geral da União remete a trabalho apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, respondendo ao que articulado na inicial. Teriam ocorrido a consulta pública e o implemento de estudos socioeconômicos e adequação. Daí concluir-se que a elucidação da harmonia dos atos administrativos com a ordem jurídica demanda dilação probatória impertinente, em se tratando de processo a revelar mandado de

MS 25.284 / DF

segurança.

Insistiram os impetrantes no exame do pedido de concessão de medida acauteladora, sendo que despachei no sentido de se aguardar as manifestações e a devolução do processo, já que retirado da Secretaria pela União (folha 3.066 a 3.068). O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – Ibama pediu vista do processo. Mais uma vez, os impetrantes reiteraram o pleito de exame da liminar (folha 3.073 a 3.075). Então, determinei fosse enviada cópia da peça ao Advogado-Geral da União. À folha 3.080 a 3.095, consta a contestação da União. Eis a defesa apresentada:

a) Da constitucionalidade formal do decreto.

Alega-se, em primeiro lugar, não haver prova, no processo, de que a área demarcada faz parte da Floresta Amazônica, tampouco existindo campo para a abertura de fase probatória. A reserva fora criada para proteger a área, promovendo o desenvolvimento das populações tradicionais locais, sem a degradação ambiental. Segundo o sustentado, o inciso III do § 1º do artigo 225 da Carta Federal apenas exige lei em se tratando de supressão ou alteração de área já criada, não versando sobre o surgimento de área mediante decreto.

b) Da desnecessidade de prévio licenciamento ambiental.

A exigência estaria em sintonia com o licenciamento para atividades efetivas ou potencialmente poluidoras bem como revisões. No caso, ter-se-ia atuação para proteger o meio ambiente, não se podendo cogitar de licenciamento ambiental.

c) Da validade do estudo socioeconômico e da necessidade de dilação probatória.

Mais uma vez, diz-se da impropriedade da via eleita, no que o alijamento da valia do processo administrativo que ensejou o decreto impugnado demandaria até mesmo a produção de prova pericial. O estudo socioeconômico consubstanciaria documento público, a se revestir da presunção de veracidade.

d) Da violação do artigo 2º, incisos II e IV, do Decreto nº 4.340/2002.

Sustenta-se que o decreto impugnado e o de nº 4.340/2002 encontram-se no mesmo patamar hierárquico. O atacado estaria no âmbito da regência especial, sobressaindo em cotejo com o anterior. De qualquer forma, pelo ângulo cronológico, haveria a suplantação do pretérito, ou seja,

MS 25.284 / DF

do de nº 4.340/2002.

e) Da desnecessidade de utilização de terras devolutas.

Busca-se afastar a óptica segundo a qual, de acordo com o artigo 43 da Lei nº 9.985/2000, somente as terras devolutas deveriam ser objeto de unidade de conservação. É que, em relação a tal artigo, situado nas disposições gerais e transitórias da lei citada, não caberia a interpretação conferida pelos impetrantes.

f) Da consulta pública.

Afasta-se o empréstimo, ao fenômeno, de caráter próprio ao plebiscito, argumentando-se que a função da consulta é identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. Os impetrantes teriam deixado de comprovar a ausência do procedimento, limitando-se a afirmações genéricas. Aqui também haveria o óbice decorrente da impetração, no que inadmissível a dilação probatória. Refuta-se ainda a incidência da Resolução do Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987, que disciplina a realização de audiências públicas para licenciamento ambiental, e não para criação de unidades de conservação.

g) Do Conselho Deliberativo Gestor.

No artigo 3º do decreto impugnado, dera-se ao Ibama a administração da Reserva Extrativista Verde para Sempre, devendo a autarquia adotar as medidas necessárias à implantação e ao controle. Atendida estaria a exigência legal.

h) Da inexistência de vício diante da não-participação do Conama no processo administrativo.

Ressalta-se a confusão entre processo de criação de unidade de conservação com o procedimento de licenciamento ambiental. Apenas neste último caso é que seria pertinente a participação deliberativa do Conama. No mais, a ele incumbiria o simples acompanhamento da implantação do sistema.

i) Da inexistência de reforma agrária e da questão orçamentária.

Consoante se argumenta, a Lei nº 9.985/2000 dispõe que propriedades particulares incluídas nos limites da reserva extrativista devem ser desapropriadas. O decreto conteria referência à Lei nº 4.132/62, no que alcança, mediante o teor do artigo 2º, outros casos de interesse social a motivarem o processo expropriatório. Não se trataria de tentativa de

MS 25.284 / DF

implementar reforma agrária.

No tocante à fonte de recurso, remete-se à Lei nº 9.985/2000, contestando-se a exigência vislumbrada, ou seja, da indicação dos recursos no decreto criador da unidade de conservação. Conclui-se que, no caso, não concorrem o sinal do bom direito e o risco de se manter com plena eficácia o ato impugnado, mencionando-se a assertiva sobre o ajuizamento da ação quase ao término do prazo decadencial de 120 dias.

O processo voltou-me para exame em 1º de julho de 2005.

2. Quanto à representação processual, manifestaram-se alguns impetrantes. Não alcança o ato desistência, em si, da impetração, quando indispensável seria contar o profissional da advocacia com poderes especiais. Resolve-se a questão com o registro de não se ter a seqüência do mandado de segurança relativamente aos impetrantes nomeados acima.

No mais, está-se diante de conflito a envolver interesses individuais e coletivos. A atuação do relator como porta-voz do Colegiado, implementando medida acauteladora, afigura-se excepcional. Indispensável é que, em um primeiro exame, surja não só a relevância do que articulado, como também o risco de se manter com plena eficácia o quadro. Isso não ocorre na espécie. Há de se aguardar o pronunciamento do Procurador-Geral da República e o julgamento pelo Plenário, mantendo-se, até então, sopesados os valores em jogo, o decreto impugnado.

3. Indefiro a liminar. Colha-se o parecer da Procuradoria Geral da República.

4. Publique-se.

Contra essa decisão, interpôs-se o agravo de folha 3121 a 3136, ao qual neguei seguimento.

O Procurador-Geral da República manifestou-se, à folha 3110 à 3116, desfavorável ao pleito formulado pelos impetrantes. Afirma que a referida unidade de conservação foi avaliada tecnicamente pelo Poder Público, estando inserida num planejamento maior de política pública para a preservação do meio ambiente. Diz da legitimidade do ato, editado após prévio relatório jurídico-fundiário (folha 2930 a 2968), estudo socioeconômico (folha 2969 a 3028) e laudo biológico (folha 3029 a 3064).

Acredita ser inviável analisar, em mandado de segurança, a veracidade dos estudos técnicos que classificaram as terras, a conformidade destes aos objetos protetores

MS 25.284 / DF

das unidades de conservação reguladas pela Lei nº 9.985/2000 e o possível desvirtuamento do instituto a ocultar a implementação de verdadeiro plano de reforma agrária. Defende que a participação democrática da comunidade teria sido garantida pelas consultas públicas amplamente divulgadas, consoante demonstrado à folha 2760 à 2883, e que resultaram no artigo 5º do Decreto nº 4.340/2002. Considera o decreto harmônico com a previsão do inciso III do § 1º do artigo 225 da Carta da República, pois, segundo sustenta, cabe a lei específica apenas disciplinar os casos de alteração ou supressão de espaços territoriais versados no dispositivo. Assevera que o direito de propriedade dos impetrantes, detentores de títulos de posse, poderá ser ressarcido, se for o caso, pelas regras da desapropriação de imóveis declarados de interesse social, contidas na Lei nº 4.132/62 e no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição Federal.

Aduz que o exercício da livre iniciativa encontra limites no próprio sistema, inclusive os relacionados à proteção ambiental. Afasta a necessidade do licenciamento ambiental prévio, tendo em conta o fato de a criação de reserva extrativista não configurar instalação de empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora.

Argumenta não ser razoável exigir, no corpo do decreto, a individualização dos beneficiados, apontando, para essa finalidade, o cadastramento, na fase de celebração dos contratos para o uso e posse das áreas ocupadas, previsto no artigo 3º do ato atacado e no artigo 23 da Lei nº 9.985/2000. Vincula o exercício das atividades econômicas arroladas no inciso II do artigo 2º do Decreto nº 4.340/2002 à observância do artigo 18 da Lei nº 9.985/2000, que delimita as atividades franqueadas às populações extrativistas tradicionais. Entende que a criação do conselho deliberativo gestor da reserva, embora obrigatória, pode ser postergada sem implicar nulidade do ato e que a manifestação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA mostra-se despropositada, por não se tratar, no caso, de pedido de licença ambiental. Alfim, opina pelo indeferimento da ordem.

É o relatório.

17/06/2010

PLENÁRIO

MANDADO DE SEGURANÇA 25.284 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Consoante dispõe o artigo 225 da Constituição Federal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Impôs-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Visando a assegurar a concretude desse direito, assentado em princípio básico, a própria Carta previu caber ao poder público – à administração pública, ressalte-se – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Somente se permitem a alteração e a supressão por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos a justificarem sua proteção – inciso III do § 1º do citado artigo.

Observem, de início, que a previsão constitucional, voltada ao coletivo, ao bem comum, não distingue áreas a serem protegidas. Vale dizer que o ditame maior alcança terras devolutas e também a propriedade privada. Outra interpretação não pode ser conferida ao mencionado preceito, sob pena de esvaziar-se o objetivo com ele previsto - a preservação da Mãe Terra.

De qualquer modo, a proteção à propriedade não se sobrepõe ao interesse comum. Tanto é assim que a garantia constitucional respectiva está condicionada à função social, versando-se procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Em síntese, a propriedade, de nítido caráter individual, não é um direito absoluto. Está condicionada a valor maior presente o interesse coletivo. Confirmam com os artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184 da Constituição Federal, este último a dispor sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

No caso concreto, a Ministra de Estado do Meio Ambiente Marina Silva, na titularidade da pasta em novembro de 2003, encaminhou mensagem ao Presidente da República, submetendo esboço de projeto de decreto voltado à criação da Reserva Extrativista Verde para Sempre, localizada no Município de Porto de Moz/PA, com o

MS 25.284 / DF

objetivo de destinar espaço territorial de relevante interesse ecológico e social à exploração sustentável e à conservação dos recursos naturais. Reportou-se à população local que, organizada em associação e apoiada por movimentos ambientalistas e religiosos locais, estaria a reivindicar a criação da reserva, para atenuar processo de alteração antrópica, inibir a diminuição da diversidade biológica e conservar a cultura tradicional. Remeteu a dedicada ambientalista aos estudos e avaliações de identificação das áreas propensas à criação de unidades de conservação bem como de sua situação dominial promovidos pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Fez ver que a área pertencente a particulares incluída nos limites descritos no projeto de decreto ficaria sujeita às medidas próprias. O Ibama assumiria o compromisso de destinar parte do montante voltado a regularização fundiária de unidades de conservação federais, aberto todo ano no orçamento fiscal da União em favor do Ministério do Meio Ambiente/Ibama para a receita e despesas da União.

Foi justamente ante esse contexto, ante os estudos implementados, que, em 2003, veio a ser editado decreto cujo artigo 1º versou a criação da reserva extrativista em comento. Aludiu-se aos artigos 84, inciso IV, da Carta Federal e 18 da Lei nº 9.985/2000 e ao Decreto nº 98.897/90. Ressaltou-se, outra vez, o objetivo de assegurar o uso sustentável e a conservação dos recursos naturais renováveis bem como de proteger o meio ambiente e a cultura da população extrativista local. Dispôs-se, mais, sobre a declaração de interesse social para fins de desapropriação pelo Ibama relativamente a imóveis particulares constituídos de terras e benfeitorias existentes nos limites descritos no decreto. Atribuiu-se ao Ibama a administração da reserva, inclusive formalizando contrato de concessão real de uso gratuito com a população tradicional extrativista e acompanhando o cumprimento das condições estipuladas. Confirmam à folha 1837 à 1840.

Surge, de início, que os atos da Administração Pública gozam da presunção de merecimento. Vício a contaminá-los há de ser demonstrado de modo cabal, robusto. Verifica-se a impossibilidade de estabelecer-se fase probatória em mandado de segurança. Deve-se comprovar a pecha capaz de levar à insubsistência do ato mediante documentos juntados à peça primeira da impetração. Isso não ocorreu na espécie.

A par desse aspecto, vale notar que, na edição do decreto, observou-se a Carta da República. A referência a lei, contida no artigo 225, inciso III, do Diploma Maior, está jungida à alteração e à supressão de ato formalizado pelo poder público definindo, nas

MS 25.284 / DF

unidades da Federação, os espaços territoriais e componentes a serem protegidos. Não se pode concluir pelo vício de forma no que criada a reserva tampouco pela vinda à balha de ato a desprezar o trabalho humano e a livre iniciativa.

Sob o ângulo da ausência de licença ambiental, cumpre ter presente o que ressaltado na contestação apresentada pela litisconsorte passiva – a União. Na espécie, não está envolvida autorização para atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, mas ato voltado, isso sim, a proteger o meio ambiente. Nesse caso, inexistente norma a exigir a denominada licença ambiental.

Quanto a vício nos trabalhos de levantamento realizados, não ficou demonstrada a falta de qualificação daqueles que vieram a atuar, nem o desprezo a estatísticas do IBGE. Tudo ocorreu a partir de processo administrativo, de levantamentos socioeconômicos.

No tocante à consulta pública, a defesa bem disse que se revela o objetivo maior não a concordância com o possível ato de preservação ambiental, mas a definição das áreas a serem preservadas. É o que se depreende do § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000, não bastasse a ordem natural das coisas, a certeza sobre a indisponibilidade da questão pela população local:

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

[...]

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

[...]

O decreto que se seguiu – nº 4.340/2002 – não discrepou dessa diretriz. O artigo 5º dele constante dispôs que a consulta 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, consistindo em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, em outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. De qualquer modo, assente-se, a mais não poder, que não se está a lidar com

MS 25.284 / DF

algo que possa ser definido mediante autonomia da manifestação de vontade do cidadão. A conclusão sobre a necessidade, ou não, de criar-se a reserva da área, tal como prevista no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, se de um lado, ante a observável seriedade de propósito, baseia-se em levantamentos técnicos, de outro, é incumbência do poder público e este age a partir do interesse geral, e não individual.

Quanto ao Conselho Deliberativo Gestor da Reserva Extrativista, atentem para a atuação ulterior presente o disposto no artigo 20 do Decreto nº 4.340/2002. Nota-se que tudo foi feito visando à atuação do Ibama. Confunde-se, como ressaltado pela União, o processo de criação da unidade de conservação com o procedimento de licenciamento ambiental, o acompanhamento cabível para ter-se como alcançada a finalidade do ato do órgão público.

Sob o ângulo da alegada tentativa de proceder-se à reforma agrária, presume-se o extravagante e não o que normalmente ocorre. O decreto de criação da reserva é incompatível com assentamento próprio à citada reforma.

Também não cabe cogitar de falta de previsão orçamentária para indenizações decorrentes de atos expropriatórios. Conforme fez ver a então Ministra de Estado do Meio Ambiente, dar-se-ia o deslocamento de montante voltado à regularização fundiária de unidades de conservação federais, aberto anualmente no orçamento da União, em favor do Ministério do Meio Ambiente/Ibama, para a receita e despesas da União. De todo modo, inexistente norma legal vinculando o ato do poder público versado no capítulo da Constituição referente ao meio ambiente a previsão orçamentária específica para satisfazer indenizações resultantes de atos expropriatórios.

Indefiro a ordem. É como voto.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 25.284**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

IMPTE.(S): DAVI RESENDE SOARES E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): DIAMANTINO SILVA FILHO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

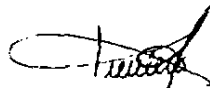
LIT.PAS.(A/S): UNIÃO

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 Cezar Peluso. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Diamantino Silva Filho e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça. Plenário, 17.06.2010.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

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



p/ Luiz Tomimatsu
Secretário