



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

Autos nº 0800207-13.2016.8.12.0028

Ação: Mandado de Segurança

Impetrado: Prefeito Municipal de Bonito, Casado, Prefeito Municipal, com endereço à RUA CORONEL PILAD REBUÁ, 1780, PREFEITURA MUNICIPAL, CENTRO, CEP 00000-000, Bonito-MS

Meritíssima Juíza,

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, por meio de seu Promotor de Justiça infra-assinado, no uso de suas atribuições legais, vem, perante Vossa Excelência apresentar **MANIFESTAÇÃO** nos termos a seguir expostos:

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por SINDICATO RURAL DE BONITO, figurando como autoridades coatoras o Prefeito do Município de Bonito – MS, Sr. Leonel Lemos de Souza Brito; e a Secretária de Meio Ambiente de Bonito/MS, Sra. Chris Vasques, sob o argumento de que o seu direito líquido e certo a ao devido procedimento administrativo para criação de unidades de conservação foi desrespeitado.

Para provar o alegado, a impetrante juntou os documentos de fls. 54/469.

Foi concedida a segurança pretendida em caráter liminar fls. 488/491.

As autoridades coatoras foram notificadas, bem como foi dado ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica

Mod. 756583 - Endereço: Rua Clóvis Cintra, 1035, Vila Donária - CEP 79290-000, Fone: (67) 3255-1271, Bonito-MS - E-mail: bon-1v@tjms.jus.br



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

interessada (f. 889).

O Município de Bonito/MS e as autoridades coatoras efetuaram pedido de reconsideração contra a decisão retromencionada, prestando ainda informações (fls. 502/506), requerendo ainda a juntada de novos em f. 696.

É a síntese do necessário. Vieram os autos para parecer.

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA:

Inicialmente, é de bom alvitre analisar a legitimidade extraordinária do impetrante, verdadeiro substituto processual em defesa dos produtores rurais, a despeito de que trata a Súmula 629 do STF, *'in verbis'*: “A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe de autorização destes”.

Entretanto, é cediço que nos casos de mandados de segurança coletivos impetrados por partido político, sindicatos, entidades de classe e associações, estas devem demonstrar que o interesse que se pretende proteger tenha relação com o agrupamento humano representado ou com as finalidades das entidades coletivas.

Assim, verifica-se que a criação das Unidades de Conservação, objeto da consulta pública objurgada, restringirá o direito de propriedade dos ruralistas substituídos pela impetrante, possuindo a referida entidade pertinência temática para defesa dos interesses coletivos, *'in casu'*.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

II – DO DEVIDO PROCESSO ADMINISTRATIVO:

O impetrante afirma, que a criação das Unidades de Conservação (Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Rio Formoso; Unidades de Conservação Refúgio da Vida Silvestre Banhado do Rio Prata e Parque Natural Municipal da Guavira) está eivada de vícios, uma vez que não foram realizados estudos técnicos específicos, bem como pelo fato de que o procedimento administrativo instaurado para tal desiderato, realizado pelo Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Bonito e a Fundação Neotrópica, foi realizado de forma prematura, não estando legalmente fundamentado e instruído para a ocorrência de uma audiência pública.

O art. 13, §2º da Lei 9.965/2000 (Lei do SNUC), que trata da criação da Unidade de Conservação de Refúgio da Vida Silvestre, prevê que *"Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei"*.

Ora, da análise dos documentos fornecidos pelo impetrante, bem como pelas autoridades coatoras, é nítida a inviabilidade de coexistência entre os interesses dos proprietários de terra, os quais teriam restringido seu direito de propriedade, porquanto o Refúgio de Vida Silvestre está inserido no rol das Unidades de Conservação de Proteção Integral, as quais têm por escopo a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

Aliás, como categoria de manejo em tais Unidades de Conservação, está sendo previsto que "O RVS é uma área protegida, destinada a proteger (?) ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. O RVS pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários" (f. 514).

E mesmo que numa análise remota não se entenda desta maneira, verifica-se que a municipalidade sequer obteve êxito em demonstrar que consultou os proprietários de terra quanto à anuência de tal instalação de proteção ambiental, a fim de se resguardar os direitos a indenização por desapropriação.

Aliás, prevê o art. 5, LIV da Constituição Federal que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal", fixando-se que a não previsão de como será procedida a desapropriação em questão, viola o princípio constitucional do devido processo administrativo.

Neste diapasão, prevê ainda a Lei do SNUC, em seu art. 22, §2º que "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".



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

Pelo artigo supranegrito "uma", depreende-se que cada Unidade de Conservação deva ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública própria, sendo inviável um estudo e uma consulta pública gerais, para implantação da referida área de proteção.

A aglutinação procedimental realizada pelos impetrados importa em nítida sumarização de procedimento administrativo de relevante interesse público. Aliás, os dados constantes no suposto estudo realizado (fls. 508/541) denotam apenas um panorama geral da proteção ambiental no Município de Bonito/MS, não demonstrando especificamente qual a real necessidade de criação das Unidades de Conservação pretendidas. Nesta linha, destaca-se o seguinte argumento generalista extraído do famigerado estudo técnico realizado:

"Proteger áreas úmidas representa grande importância para o processo de estabilidade ambiental e manutenção da biodiversidade local. Esse, sem dúvida, é um ecossistema frágil e de alta complexidade ecológica que contribui fortemente para a qualidade da microbacia ao qual está inserido".

Do exposto, questionam-se quais os elementos que possibilitaram que o "perito" chegasse a tal conclusão de fragilidade e complexidade ecológica? Buscando responder tal questionamento, o estudo segue:

"Os banhados localizados ao longo dos rios Formoso e Prata consistem na porção mais baixa do planalto, onde ocorre a convergência de águas subterrâneas e superficiais, que permanecem temporariamente retidas neste local, de onde são drenadas para os rios. Isso resulta em alta capacidade de retenção e em



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

regularização da vazão dos rios. Entretanto, nos últimos 20 (vinte) anos, houve a supressão de boa parte da vegetação nativa do entorno destes locais, bem como alteração nas áreas úmidas da planície, incluindo drenagens e substituições da vegetação nativa em algumas áreas. Este processo de degradação contribui para a diminuição da capacidade de armazenamento e filtragem de água e, conseqüentemente, as alterações mais drásticas e rápidas no volume e na qualidade da água destas bacias”.

Da assertiva nasce uma nova dúvida: Quais as fontes estatísticas de tal conclusão? O termo utilizado “boa parte” justifica a criação de uma Unidade de Conservação? Ademais, sobre a complexidade ecológica, o estudo somente se limita a relacionar as espécies que compõe a fauna e flora regional, não informando o número estimado de membros de cada espécie, bem como a redução significativa de diversidade biológica em cada biótipo e etc.

Tal inventário biológico, conforme apresentado, pode ser facilmente extraído de enciclopédias eletrônicas, inclusive a “Wikipedia”, demonstrando a total falta de planejamento para implementação das Unidades de Conservação em questão.

III – DA DEMOCRATIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE (NÃO SURPRESA) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

A inovação da Constituição Federal de 1988 foi democratizar a proteção ambiental, impondo o dever de preservação não só ao poder público, como a cada pessoa, pela transnacionalidade e



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

transgeracionalidade deste direito difuso. Nesta linha destaca-se o art. 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, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Com efeito, os atos de proteção ao meio ambiente deverão ser públicos, para garantir a efetiva participação da comunidade envolvida. Ora, no presente caso concreto, não há provas hábeis a garantir que realmente houve prestígio ao princípio da publicidade em matéria ambiental.

Não bastasse tal disposição, a Constituição Federal prevê também no 'caput' de seu art. 37, o princípio da publicidade nos atos da administração pública, o qual dá suporte à presunção de legitimidade dos atos administrativos, evitando-se surpreender o particular administrado.

Desta forma, frisa-se que um ato administrativo ao qual não se deu publicidade, nem mesmo goza de presunção relativa de legitimidade (*'iuris tantum'*), por não se ter completado o ciclo de criação de tal ato.

Não consta sequer que o município afixou edital de convocação aos cidadãos em órgãos públicos como na Guarda Municipal, Hospital Municipal, Sede da Prefeitura, Câmara de Vereadores, ou na própria Secretaria Municipal do Meio Ambiente.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

O órgão municipal, assessorado pela Fundação Neotrópica, se limitou a publicar a consulta pública simultânea para criação de três unidades de conservação no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, o que fere a individualização do procedimento de criação das UC's, conforme exposto alhures, divulgando ainda o aviso pela página de relacionamentos "Facebook".

Ademais, inexistente publicação em jornal local ou regional, de circulação à população, tampouco contratação de carro de som convocando a população a participar da referida consulta.

Ora, é óbvio que uma pequena porção da população acessa o Diário Oficial dos Municípios/MS, bem como nem todo cidadão possui uma conta no aplicativo "Facebook", e ainda, mesmo os cidadãos inscritos na referida página de relacionamentos, não são todos que seguem o "feed" de notícias do Município de Bonito/MS ou da Fundação Neotrópica.

Por derradeiro, imperioso destacar que a proteção ao meio ambiente, contida no inciso VI do art. 170 da Constituição Federal, está associada à proteção da propriedade privada e da função social da propriedade, sob o prisma do desenvolvimento sustentável.

Portanto, a proteção ambiental deve considerar ainda o desenvolvimento econômico regional, ao passo que no presente caso, a safra rural possui relevante impacto no PIB do Município de Bonito/MS, sendo que os estudos apresentados não analisaram tal viés.

IV – DO DESVIO DE FINALIDADE DO ATO



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

ADMINISTRATIVO:

Do já mencionado nos tópicos anteriores, resta cristalino que a realização da Audiência Pública para criação de Unidade de Conservação foi realizada "a toque de caixa".

Analisando quais os motivos que ensejaram a precipitação da municipalidade, verifica-se que esta informou que (fls. 502/506):

"A suspensão do processo de consulta pública à comunidade local impossibilita temporariamente o enquadramento destas unidades ao ICMS ecológico no ano de 2017, reduzindo em pelo menos 25% a receita oriunda destes tributos, já que a data limite estipulada na Resolução 26, de 16 de fevereiro de 2016, art. 10, estabelece 31 de Março de 2016, como data limite para protocolar requerimentos e enquadramento das referidas Unidades ao Cadastro Estadual de UCs.

Cabe por fim ressaltar, que as receitas do ICMS Ecológico vêm sendo destinadas a benefícios diretos da população e dos proprietários rurais do município que vêm financiando o monitoramento dos recursos hídricos, a arborização e os estudos técnicos através do Fundo Municipal do Meio Ambiente".

Além do princípio da publicidade já mencionado, há que se atentar para o fato da administração pública estar adstrita a legislação pátria. É o notório jargão jurídico: "se ao particular é dado realizar tudo o que a lei não proíbe, ao administrador público só lhe é permitido àquilo que a lei autoriza".

Nesta linha destaca-se que o art 12 da Lei do SNUC



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

prevê "O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória".

Ainda, o art. 4º do referido texto normativo dispõe como objetivos do Sistema Nacional das Unidades de Conservação:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

Ora, o fato de que o Município de Bonito/MS realizou procedimento sumário para criação de UC's, visando eminentemente a obtenção de recursos públicos oriundos de ICMS ecológico, é fato inconteste.

Não se verifica que com a criação das UC's, a municipalidade vise atender aos art. 4º e 12 da Lei do SNUC, ficando claro o desvio de finalidade do ato administrativo, que está vinculado ao que a lei lhe impõe.

Reforçando tal tese, frisa-se que a área reservada para criação das Unidades de Conservação em questão já se encontra protegida por lei municipal que regula o uso restrito do solo em torno dos rios, sendo prescindível a criação de UC's para preservação ambiental em tais áreas.

Aliás, o município informa que necessita de recursos financeiros do ICMS ecológico para realização de estudos técnicos similares aos de fls. 508/541, os quais sequer são subscritos por profissional da área, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, o que, *data vênia*, torna mais ainda temerária a pretensão do impetrado.

**V – DA INVIABILIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA
EM MANDADO DE SEGURANÇA.**

Os documentos de fls. 696/886, foram juntados após a abertura de vistas a este órgão ministerial (f. 695). Entretanto, por economia processual, e a fim de se resguardar o presente remédio constitucional, passa-se a analisá-los.



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

Ora, é nítido que, ante a fragilidade dos estudos ambientais de fls. 508/541, buscou-se elaborar novos estudos (demonstrando a exclusiva finalidade do município em obter-se o ICMS ecológico a qualquer custo), conforme fls. 701/727, não sendo estes prévios e públicos; e que subsidiariam à audiência pública impugnada, o que fere o princípio processual da paridade de armas.

Ora, se não é dado à parte impetrante realizar nova juntada de documentos, inviável também a atribuição de tal prerrogativa à autoridade coatora, que via de regra possui relação de hipersuficiência técnico-jurídica em relação à parte impetrante, ou seja, a que sofre o ato coator.

Com a manifestação de fls. 502/506, realizou-se preclusão consumativa, sendo aquele ato o destinado ao fornecimento de informações pelos impetrados, destacando-se que em sede de mandado de segurança, não se admite a dilação probatória, devendo tais documentos serem desentranhados dos autos, nos termos de julgado do STF:

MANDADO DE SEGURANÇA. ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL. IMPOSSIBILIDADE. ART. 24 DA LEI N. 12.016/2009. JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS. AUSÊNCIA DE DILAÇÃO PROBATÓRIA EM MANDADO DE SEGURANÇA. DEVOLUÇÃO DE PETIÇÕES. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS. (STF - Petições Avulsas nºs. 73.715/2011, 74.927/2011 e 74.572/2011).

VI – DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO:

Assim, verifica-se que caso haja prosseguimento da Audiência Pública, e conseqüentemente do procedimento administrativo para



Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul
Promotoria de Justiça
Bonito
1ª Vara

criação de UC's, haverá violação ao direito líquido e certo dos administrados substituídos pelo impetrante (produtores rurais) do devido processo administrativo, da não surpresa quanto aos atos administrativos, e pela ilegitimidade dos atos perpetrados.

Nesta linha, preleciona HELY LOPES MEIRELLES que:

"Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante; se sua existência for duvidosa; se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais ." (Mandado de Segurança, Ed, RT, 12ª. Ed., pág.13)"

Assim, considerando a manifesta violação a preceitos constitucionais e legais por parte das autoridades coatoras, este órgão ministerial opina pela concessão da segurança pleiteada, rejeitando-se o pleito de fls. 502/506 e 696.

Pede Deferimento

Bonito/MS, 05 de março de 2016.

MATHEUS MACEDO CARTAPATTI

Promotor de Justiça