

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.580 - DF (2015/0024325-0)**

**RELATORA** : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**  
**IMPETRANTE** : BOUGAINVILLE PARTICIPACOES E REPRESENTACOES LTDA  
**ADVOGADOS** : PEDRO HENRIQUE COSTODIO RODRIGUES E OUTRO(S) -  
DF035228  
EDUARDO SILVA TOLEDO - DF044181  
**IMPETRADO** : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO  
**INTERES.** : UNIÃO

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO DE INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO DE IMÓVEL DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA, QUE DECIDIU O RECURSO ADMINISTRATIVO. ART. 64 DA LEI 9.784/99. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. ATO FUNDAMENTADO NA OCORRÊNCIA DE DANO AMBIENTAL, RECONHECIDO EM SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRANSITADA EM JULGADO. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HAVERIA DANO AMBIENTAL A SER RESTAURADO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA, EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consubstanciado no improvimento do recurso administrativo interposto contra decisão que determinara o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras, localizado no Município de Ilhabela/SP, com fundamento nos arts. 7º, 9º, II, e 10 da Lei 9.636/98, em virtude de comprometimento ambiental da área.

II. No ato apontado como coator, a autoridade impetrada, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao examinar a manifestação da parte impetrante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso administrativo, e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Precedentes do STJ: AgRg no MS 21.629/DF, Rel. p/ acórdão Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/04/2017; MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014; RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012; MS 12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008; AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009.

III. A impetrante defende a ilegalidade do ato impugnado, por entender que a perícia realizada nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública, cujo laudo instruiu a inicial do presente **writ**, constatou que **(i)** apesar de ter ocorrido leve dano ambiental, em decorrência

# Superior Tribunal de Justiça

de uma das obras, tal "impacto é inexistente na atualidade, estando a obra totalmente integrada ao ecossistema local"; **(ii)** o desfazimento das obras realizadas pode provocar dano maior; e **(iii)** "a inserção de plantas exóticas não decorreu de ato da impetrante, mas de programa de recuperação da Ilha iniciado no ano de 1967 pelo Engenheiro Rodolfo Geiser". Afirma que tal contexto fático impede a conclusão no sentido de que ela esteja "concorrendo ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas (...) de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais", que é o que exige o art. 9º, inc. II, c/c o art. 10 da Lei 9.636/1998 para cancelar a inscrição de ocupação".

IV. No caso, o ato impugnado está fundamentado na ocorrência de dano ambiental no imóvel ocupado pela impetrante, reconhecido por sentença transitada em julgado, proferida nos autos de Ação Civil Pública. A impetrante, por sua vez, ampara sua pretensão em laudo pericial, realizado no curso de liquidação por artigos da sentença proferida em tal Ação Civil Pública, segundo o qual não haveria danos ambientais a serem reparados. No entanto, conforme noticiado pelo Ministério Público Federal, fora acolhida impugnação ao referido laudo pericial, apresentada pelo Ministério Público Estadual, e, realizada nova perícia, teria sido constatada a efetiva ocorrência de dano ambiental. Tal cenário revela a inequívoca controvérsia fática que envolve o caso, somente possível de ser dirimida após dilação probatória, tornando inviável sua solução, na via angusta do Mandado de Segurança. Nesse sentido: STJ, AgInt no MS 24.517/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/11/2018; MS 21.564/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/02/2016; AgRg no MS 19.056/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 13/05/2013.

V. Segurança denegada. Liminar revogada. Agravo Regimental prejudicado.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, denegar a segurança, revogando a liminar anteriormente deferida e julgou prejudicado o agravo regimental contra ela interposto pela União, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.

Dr. EDUARDO SILVA TOLEDO, pela parte IMPETRANTE: BOUGAINVILLE PARTICIPACOES E REPRESENTACOES LTDA

Brasília (DF), 26 de maio de 2021 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES  
Relatora

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.580 - DF (2015/0024325-0)**

**RELATÓRIO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por BOUGAINVILLE PARTICIPAÇÕES E REPRESENTAÇÕES LTDA., contra ato do MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, consubstanciado no improvimento do recurso administrativo interposto contra decisão que determinara o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras, localizado no Município de Ilhabela/SP, com fundamento nos arts. 7º, 9º, II, e 10 da Lei 9.636/98, em virtude de comprometimento ambiental da área (fl. 763e).

A impetrante sustenta, em síntese, que:

**a)** a autoridade impetrada embasou seu ato na "existência de decisão proferida em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a ora Impetrante com fundamento em supostos danos ambientais praticados na Ilha das Cabras" (fl. 9e);

**b)** o motivo que embasa o ato impugnado é inidôneo, pois, não obstante tenha sido condenada na referida ação, "os danos ambientais não estão caracterizados, seja na referida ação ou na sua execução, fase em que atualmente se encontra, mais precisamente na realização de perícias para a apuração dos eventuais danos, dado que a liquidação está sendo feita por artigos" (fl. 9e);

**c)** a citada Ação Civil Pública fora ajuizada em 1991, tendo como base "Auto de Notificação - Embargo e Multa", relacionado à "reforma de uma residência e ampliação de um muro de contenção sem a devida aprovação da Prefeitura" (fl. 10e), e, "depois de mais de duas décadas de tramitação, o processo está em fase de liquidação por artigos, dada a necessidade de se estabelecer, não só a extensão dos danos, mas o próprio dano em si" (fl. 10e);

**d)** da leitura de decisão que determinou a liquidação por artigos, "pode-se concluir que a decisão proferida na ação civil pública constatou obras e não danos. Presumiu-se que as obras geraram danos, mas estes ainda estavam pendentes de caracterização" (fl. 11e);

**e)** a perícia realizada nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública, cujo laudo instruiu a inicial do presente **writ** (fls. 799/848e), constatou que (i) apesar de ter ocorrido leve dano ambiental, em decorrência de uma das obras, tal "impacto é inexistente na atualidade, estando a obra totalmente integrada ao ecossistema local" (fl. 11e); (ii) o desfazimento das obras realizadas pode provocar dano maior; (iii) "a inserção de plantas exóticas não decorreu de ato da impetrante, mas de programa de recuperação da Ilha iniciado no ano de 1967 pelo Engenheiro Rodolfo Geiser" (fl. 11e);

**f)** tal contexto fático impede a conclusão no sentido de que a impetrante esteja "concorrendo ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas (...) de

# Superior Tribunal de Justiça

preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais', que é o que exige o art. 9º, inc. II, c/c o art. 10 da Lei 9.636/1998 para cancelar a inscrição de ocupação" (fl. 15e);

**g)** "além de o laudo pericial atestar o baixo impacto ambiental das obras realizadas, os órgãos ambientais consultados ao longo dos anos sobre as condições da Ilha das Cabras foram todos unânimes em apontar o regular uso do imóvel. A única exceção, já apontada, foi o Auto de Notificação - Embargo e Multa emitido pela Prefeitura de Ilhabela e que decorreu de 'reforma de uma residência e ampliação de um muro de contenção sem a devida aprovação da Prefeitura' (objeto da ação civil pública)" (fl. 15e);

**h)** "a motivação do ato coator, portanto, não subsiste, tornando-se inidôneo para lastrear o cancelamento da inscrição de ocupação da Impetrante. O ato de cancelamento de ocupação da Impetrante é nulo" (fl. 15e);

**i)** "a Autoridade Coatora aplicou a sanção máxima à Impetrante, cancelando a sua Inscrição de Ocupação na Ilha das Cabras. Essa medida foi absolutamente desarrazoada e desproporcional, em confronto com a escala de sanções que a própria lei determina. O cancelamento da inscrição, prevista no art. 10 da Lei 9.636/1998, deve decorrer somente de situações em que a ocupação comprometa, ou tenha comprometido, a área de preservação ambiental ou necessária à preservação de ecossistemas naturais, o que não ocorre no caso, conforme laudo pericial realizado em juízo" (fl. 18e); e

**j)** subsidiariamente, aduz que, mesmo que mantida a decisão que cancelou a inscrição da ocupação do imóvel, possui direito à indenização pelas benfeitorias realizadas, pois o art. 132, § 1º, do Decreto-lei 9.760/46, por se tratar de hipótese de expropriação de bens, não foi recepcionado pela Constituição Federal.

Requer a concessão de medida liminar, para que sejam suspensos, até o julgamento final do processo, os efeitos do ato coator. Ao final, postula a concessão da segurança, para que seja anulado o cancelamento da inscrição da ocupação do imóvel em questão.

Na decisão de fls. 936/943e, o pedido de liminar foi indeferido.

A UNIÃO requereu o seu ingresso no feito (fl. 948e).

Na petição de fls. 951/975e, a impetrante, aduzindo fato novo, formulou novo pedido de medida liminar. Para tanto, informou que, após a decisão que indeferira a liminar, foi expedida notificação, determinando a desocupação do imóvel, no prazo de 30 dias, sob pena de despejo sumário, nos termos do art. 10, parágrafo único, da Lei 9.636/98 (fl. 963e).

Afirmou que o imóvel é utilizado apenas para uso da diretoria e convidados, e que, dada a ausência de autonomia hídrica, "os danos ambientais e patrimoniais que certamente ocorrerão com a desocupação do imóvel serão irreversíveis e de elevado montante" (fl. 957e).

Alegou que "despejar ocupantes não é medida fácil de ser revertida, mesmo se a Impetrante sagrar-se vencedora ao final. É, portanto, indispensável para assegurar a eficácia da concessão da ordem que seja deferida a medida liminar para suspender os efeitos do ato coator até o julgamento final deste mandado de segurança" (fl. 958e).

# Superior Tribunal de Justiça

Após repisar questões relacionadas ao **fumus boni iuris**, requereu a concessão da medida liminar, para que seja determinada a suspensão dos efeitos do ato coator, o "que importa, conseqüentemente, na suspensão do prazo para a desocupação do imóvel" (fl. 962e).

Na decisão de fls. 1.137/1.141e, por se entender presentes os requisitos do **periculum in mora** e do **fumus boni iuris** – notadamente em face do laudo pericial de fls. 799/848e, produzido nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública –, o pedido de liminar foi deferido, "para suspender os efeitos do ato impugnado e, conseqüentemente, a determinação de desocupação do imóvel, até o julgamento do presente Mandado de Segurança", **in verbis**:

"A concessão de liminar, em Mandado de Segurança, está condicionada à presença concomitante de seus dois pressupostos autorizadores, quais sejam, o **periculum in mora** e o **fumus boni iuris** ou a relevância do fundamento da impetração, conforme dispõe o art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, pressupostos que devem estar cristalinamente demonstrados.

No caso, tendo em vista a notificação da impetrante para desocupar o imóvel, no prazo de 30 dias, conforme documento de fl. 963e, o **periculum in mora** é evidente, não ensejando maiores discussões.

Ademais, em caso de concessão da medida liminar, não vislumbro a existência de **periculum in mora inverso**. Com efeito, ao que consta dos autos, o imóvel em questão vem sendo ocupado por particulares desde 1938 e os danos ambientais indicados no ato coator, que ensejaram o ajuizamento da Ação Civil Pública, decorreriam de obras realizadas em 1991, pelo anterior detentor dos direitos de ocupação da ilha.

Além disso, a natureza da ocupação da ilha (residências, sem exploração comercial) e a ausência de comprovação de outros danos ambientais, além daqueles discutidos na Ação Civil Pública, levam a crer que eventual concessão da liminar não traria prejuízos à conservação do local.

Quanto ao **fumus boni iuris**, ao menos em sede de cognição sumária e sem prejuízo de reexame da matéria, vislumbro, em princípio, plausibilidade nas alegações da impetrante, no sentido de que o motivo que embasa o ato impugnado seria inidôneo.

Isso porque, nos termos do Parecer 1239-5.12/2014 (fls. 754/757e), que embasa o ato impugnado, o cancelamento da inscrição do registro de ocupação do imóvel decorreria do descumprimento do dever de manutenção da integridade das áreas de preservação ambiental, conforme condenação imposta à impetrante, na já citada Ação Civil Pública.

No entanto, de acordo com a impetrante, ainda estaria em curso a

liquidação por artigos da sentença proferida na Ação Civil Pública, havendo laudo pericial (fls. 799/848e), que indicaria a inexistência de danos ao meio ambiente, conforme se depreende da leitura do seguinte trecho:

'V. 2 - Avaliação da situação ambiental atual.

Considerando que a Ilha das Cabras fora usada durante décadas como pasto de cabras, fato este que ensejou na degradação quase total da vegetação (Fotos 1, 2 e 3), na atualidade pode-se observar que a situação ambiental da mesma em termos de flora apresenta-se de forma recuperada (restaurada/reabilitada), ainda que utilizadas espécies exóticas para a referida restauração, haja vista a consolidação dessas espécies dentro da Ilha, assim como a melhoria e reabilitação da condição edáfica (solo+vegetação), em interação harmoniosa com o meio ambiente.

**Portanto, com relação a flora, nota-se que houve ganho ambiental, criando assim estabilidade ecológica neste ecossistema (pontual) na área.**

Com relação a fauna (bentônica), diretamente ligada aos costões rochosos, notamos que houve alteração significativa na fisiografia devido a construção de Muro (frente da Ilha - Leste) e a construção do pavimento/passeio, na porção norte - oeste, **embora atualmente percebe-se que a fauna se adaptou a essas mudanças e, o que na época de sua construção tenha causado impacto pontual, atualmente nota-se que não há impacto contínuo e nem contaminação do meio ambiente, tanto local como de seu entorno direto.**

V.2.1 - Impactos ambientais esperados

a) Considerando a questão ambiental analisada sob a ótica do ecossistema estudado, em relação a manutenção do Muro e do passeio/pavimento, constata-se que, devido a sua forma e posição com relação ao sol, não há interferência na zona eufótica (definida como o local onde a luz é suficiente para suportar o crescimento e a reprodução de produtores primários - fito plâncton e macroalgas), portanto, o impacto ecológico no ecossistema natural dos costões rochosos é mínimo;

b) Caso se opte para a demolição das construções devemos nos atentar a dois fatores importantes para cada uma das estruturas:

b.1 - Muro Frente da ilha (Auto de Embargo PMI) - **Com relação ao desfazimento desta estrutura, acreditamos que na fase no qual a mesma se encontra, teríamos impactos maiores que os vistos atualmente (vez que a fauna bentônica já se encontra adaptada a nova fisiografia local), além do fato de**

que este muro permite apoio as estrutura de pedras que sustentam o solo justamente em local onde estão a maioria das espécies nativas dentro da ilha (remanescente), portanto, sua retirada poderia comprometer além da vegetação nativa remanescente, devido a diminuição de sustentação dos solos, o próprio costão rochoso que, com o possível desmoronamento desse solo naquele ponto, causaria danos ao santuário marinho consolidado e protegido;

b. 2 - Passeio/pavimento/piscina - Relativo ao desmonte dessa estrutura pode-se afirmar também, que haveria grande impacto ambiental (fauna e entorno), devido a grande dimensão de sua estrutura que, por sua vez durante sua construção necessitou do desmonte de pedras.

**Portanto, o desmonte da estrutura não permitiria o retorno do status quo ante, fato este que pode mudar a dinâmica dos impactos das ondas de forma negativa sobre a ilha, assim como sobre a fauna bentônica e ainda reflexos ambientais negativos pela movimentação de pessoas e materiais durante o desmonte, no que tange as áreas de entorno a ilha, como por exemplo o santuário marinho presente no local' (fls. 824/827e).**

Ademais, o despacho judicial que determinou o processamento de liquidação por artigos, com a realização de perícia, transcrito a fls. 10/11e da inicial, esclarece que 'a presente execução provisória de julgado depende da produção de uma prova, que é o plano de recuperação ambiental, sendo necessário para a constatação, ou não, de danos ambientais, bem como para a individualização das interferências na área, posteriores à ordem judicial liminar de embargo (24 de junho de 1991), as quais, por sua vez, servirão de base para o cálculo das astreintes' (fl.10e).

Assim sendo, a alegação de ofensa à teoria dos motivos determinantes é, em princípio, ponderável, e merece melhor reflexão, pelo que, por cautela, deve ser concedida a liminar pleiteada.

Ante o exposto, presentes o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora, defiro** a liminar, para suspender os efeitos do ato impugnado e, conseqüentemente, a determinação de desocupação do imóvel, até o julgamento do presente Mandado de Segurança" (fls. 1.139/1.141e).

Contra tal decisão, a UNIÃO interpôs Agravo Regimental, arguindo, inclusive, a ilegitimidade passiva da autoridade impetrada (fls. 1.145/1.205e).

A autoridade impetrada prestou informações, alegando, em síntese **(a)** a inadequação da via eleita, por ausência de direito líquido e certo; e **(b)** o "reconhecimento pelo

Poder Judiciário da existência de dano ambiental ocasionado em razão da ocupação da Ilha das Cabras e inexistência do direito da impetrante a ser indenizada pelas benfeitorias realizadas no local" (fl. 983e).

O Ministério Público Federal, pela Subprocuradora-Geral da República DENISE VINCI TULLIO, suscita preliminares de ilegitimidade passiva da autoridade impetrada e de inadequação da via eleita, a exigir dilação probatória, opinando pelo indeferimento liminar da petição inicial ou pela denegação da segurança, em parecer assim ementado:

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. PEDIDO DE AFORAMENTO. **OCUPAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO FEDERAL. ILHA DE CABRAS. INSCRIÇÃO CANCELADA. DANO AMBIENTAL CONFIGURADO.** PARTES E OBJETO ALVOS DA OPERAÇÃO PORTO SEGURO DA POLÍCIA FEDERAL. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CURSO. **INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.**

1 – A impetração discute o cancelamento da inscrição de ocupação da Ilha de Cabras pela BOUGAINVILLE PARTICIPAÇÕES E REPRESENTAÇÕES LTDA, de propriedade do ex-senador GILBERTO MIRANDA BATISTA, que responde criminalmente (AP nº 0002626-63.2014.4.03.6181) por corrupção ativa por envolvimento no esquema desbaratado pela Polícia Federal na denominada Operação Porto Seguro, 'no qual foi constatada atuação de agentes públicos e particulares no favorecimento de interesses particulares, em detrimento de interesses públicos, na utilização privativa do imóvel público federal Ilha das Cabras' (e- STJ fls. 1176/1177).

2 – A impetrante - sustentando a ausência de dano ambiental a justificar o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel - questiona a decisão da ACP nº 0000055- 07.1991.8.26.0247, confrontando-a com o laudo pericial juntado àqueles autos e que supostamente teria afastado a caracterização do dano ambiental, bem como com as manifestações administrativas favoráveis ao pedido de aforamento, embora tenham sido modificadas posteriormente pela Secretaria de Patrimônio da União.

3 – **O contexto fático-probatório é mais complexo do que apresenta a impetrante, que busca garantir por esta via processual suposto direito de ocupação da Ilha de Cabras que está relacionado – ainda que indiretamente – a diversas outras investigações e ações judiciais.**

4 – **As questões trazidas à baila exigem ampla dilação probatória, inviável de ser produzida nesta via eleita (art. 1º da Lei nº 12.016/2009).**

5 – Pelo indeferimento liminar da petição inicial. Caso assim não se entenda, pela denegação da segurança" (fl. 1.223e).



# *Superior Tribunal de Justiça*

Petição da UNIÃO, suscitando preliminar de inadequação da via eleita e sustentando a inexistência de direito líquido e certo, havendo "decisão judicial transitada em julgado em ação civil pública ambiental que reconheceu expressamente a existência de danos ambientais na Ilha. Trata-se de motivo idôneo e suficiente para que esteja caracterizado o dever de cancelar a inscrição de ocupação, com base no art. 9º, inciso II, da Lei nº 9.636/98" (fls. 1.018/1.031e).

Nova petição da UNIÃO, a fls. 1.237/1.242e, alegando que "a argumentação da impetrante na exordial é no sentido de que os danos ambientais na Ilha da Cabras não foram caracterizados em sede administrativa ou judicial. No entanto, o Parecer Técnico anexo, produzido pelo Ministério Público de São Paulo no contexto da Ação Civil Pública Ambiental, desconstrói todos os argumentos do laudo pericial (fls. e-STJ 799 e seguintes) utilizado como base pela impetrante, e demonstra claramente a existência de inúmeros danos ambientais na Ilha das Cabras" (fl. 1.237e).

Manifestação do Ministério Público Federal, juntando decisão do Juízo onde tem curso a Ação Civil Pública, e informando que "a perícia na qual a impetrante baseia sua pretensão foi impugnada pelo Ministério Público, em razão de inúmeras e sérias impropriedades, bem assim porque o profissional que a executou – engenheiro civil – não possui os conhecimentos técnicos necessários à sua elaboração. Na decisão anexa, o magistrado, reconhecendo a imprestabilidade da perícia produzida, determinou a realização de outra, desta feita a ser procedida por engenheiro agrônomo", concluindo, assim, pela "imprestabilidade do documento em que se escuda a impetrante para manter-se na área" (fls. 1.357/1.358e).

Nova petição da Ministério Público Federal, a fls. 1.377/1.379e, transcrevendo parte do segundo laudo pericial, produzido na liquidação por artigos da Ação Civil Pública. Conclui o **Parquet** federal que "**verifica-se, portanto, que o referido laudo complementar responde a todas as dúvidas levantadas pelo impetrante e esclarece pontos sensíveis do laudo inicial, afirmando, com veemência, suas conclusões acerca dos danos ambientais causados e da necessidade de recuperação da área com o desfazimento das intervenções ambientais executadas na Ilha das Cabras. Logo, não mais persistem os argumentos que fundamentaram o deferimento do pedido liminar**", ante a imprestabilidade da perícia na qual se escuda a impetrante para manter-se na referida área (fl. 1.379e).

A impetrante manifestou-se sobre as petições do Ministério Público Federal (fls. 1.370/1.373e e fls. 1.384/1.388e).

É o relatório.

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.580 - DF (2015/0024325-0)**

**RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**

IMPETRANTE : BOUGAINVILLE PARTICIPACOES E REPRESENTACOES LTDA

ADVOGADO : PEDRO HENRIQUE COSTODIO RODRIGUES E OUTRO(S) - DF035228

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

INTERES. : UNIÃO

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. CANCELAMENTO DE INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO DE IMÓVEL DA UNIÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA, QUE DECIDIU O RECURSO ADMINISTRATIVO. ART. 64 DA LEI 9.784/99. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. ATO FUNDAMENTADO NA OCORRÊNCIA DE DANO AMBIENTAL, RECONHECIDO EM SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA TRANSITADA EM JULGADO. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HAVERIA DANO AMBIENTAL A SER RESTAURADO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA, EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consubstanciado no improvimento do recurso administrativo interposto contra decisão que determinara o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras, localizado no Município de Ilhabela/SP, com fundamento nos arts. 7º, 9º, II, e 10 da Lei 9.636/98, em virtude de comprometimento ambiental da área.

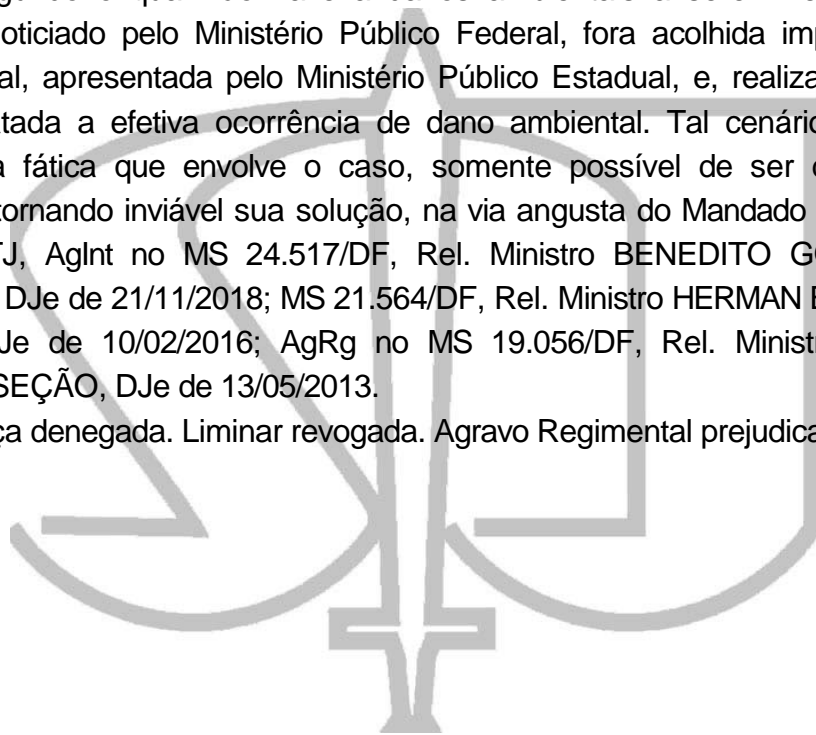
II. No ato apontado como coator, a autoridade impetrada, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao examinar a manifestação da parte impetrante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso administrativo, e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Precedentes do STJ: AgRg no MS 21.629/DF, Rel. p/ acórdão Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/04/2017; MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014; RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012; MS 12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008; AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009.

III. A impetrante defende a ilegalidade do ato impugnado, por entender que a perícia realizada nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública, cujo laudo instruiu a inicial do presente **writ**, constatou que **(i)** apesar de ter ocorrido leve dano ambiental, em decorrência de uma das obras, tal "impacto é inexistente na atualidade, estando a obra totalmente integrada ao ecossistema local"; **(ii)** o desfazimento das obras realizadas pode provocar dano maior; e **(iii)** "a inserção de plantas exóticas não decorreu de ato da impetrante, mas de

programa de recuperação da Ilha iniciado no ano de 1967 pelo Engenheiro Rodolfo Geiser". Afirma que tal contexto fático impede a conclusão no sentido de que ela esteja "concorrendo ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas (...) de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais', que é o que exige o art. 9º, inc. II, c/c o art. 10 da Lei 9.636/1998 para cancelar a inscrição de ocupação".

IV. No caso, o ato impugnado está fundamentado na ocorrência de dano ambiental no imóvel ocupado pela impetrante, reconhecido por sentença transitada em julgado, proferida nos autos de Ação Civil Pública. A impetrante, por sua vez, ampara sua pretensão em laudo pericial, realizado no curso de liquidação por artigos da sentença proferida em tal Ação Civil Pública, segundo o qual não haveria danos ambientais a serem reparados. No entanto, conforme noticiado pelo Ministério Público Federal, fora acolhida impugnação ao referido laudo pericial, apresentada pelo Ministério Público Estadual, e, realizada nova perícia, teria sido constatada a efetiva ocorrência de dano ambiental. Tal cenário revela a inequívoca controvérsia fática que envolve o caso, somente possível de ser dirimida após dilação probatória, tornando inviável sua solução, na via angusta do Mandado de Segurança. Nesse sentido: STJ, AgInt no MS 24.517/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/11/2018; MS 21.564/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/02/2016; AgRg no MS 19.056/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 13/05/2013.

V. Segurança denegada. Liminar revogada. Agravo Regimental prejudicado.



**VOTO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora):** Conforme relatado, trata-se de Mandado de Segurança, impetrado por BOUGAINVILLE PARTICIPAÇÕES E REPRESENTAÇÕES LTDA., contra ato do MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, consubstanciado no improvimento do recurso administrativo interposto contra decisão que determinara o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras, localizado no Município de Ilhabela/SP, com fundamento nos arts. 7º, 9º, II, e 10 da Lei 9.636/98, em virtude de comprometimento ambiental da área (fl. 763e).

De acordo com os autos, em 01/08/2014 a impetrante foi intimada acerca da decisão que anulava a inscrição de ocupação do referido imóvel, nos autos do processo administrativo n.º 10880.017906/00-87 (fl. 585e). Contra tal ato, a impetrante interpôs o recurso administrativo de fls. 595/613e.

Na decisão de fl. 729e, a Secretária de Patrimônio da União manteve sua decisão e encaminhou os autos à autoridade impetrada, nos termos do art. 56, § 1º, da Lei 9.784/99.

No Despacho de fl. 763e, de 16/12/2014, a MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO conheceu do recurso, interposto pela impetrante, e negou-lhe provimento. Tal despacho foi amparado no parecer 1239-5.12/2014/MAA/CONJUR-MP/CGU/AGU, assim fundamentado:

"Na espécie, **os autos veiculam proposta de cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras, situado no Município de Ilha Bela, Estado de São Paulo, cujo cadastro em nome da interessada está sob o RIP n° 6509 0000113-02 (fl. 119).**

**3. Através do PARECER N° 0757 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 468/473-v), concluímos que, uma vez constatado o comprometimento ambiental da área, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) teria o dever de cancelar a inscrição de ocupação, nos termos do art. 9º, II, da Lei 9.636/98. Além disso, como o cancelamento se daria com base na violação de norma legal, não haveria que se falar na indenização do ocupante pelas acessões e benfeitorias erguidas na ilha, até porque uma ocupação que atenta contra os atributos ambientais não pode ser considerada como de boa-fé.**

**4. Vale rememorar que tais considerações levaram em conta documento elaborado pela SPU (despacho de fls. 404/405) em que se propõe o cancelamento da inscrição de ocupação justamente por ter ficado**

comprovada a ocorrência do dano ambiental. Por sua vez, **o órgão patrimonial adotou como parâmetro manifestação exarada pela Procuradoria-Regional da União da 3ª Região (PRU-3) sobre a 'força executória' da decisão transitada em julgado no bojo de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em virtude de danos ambientais perpetrados no imóvel (fls. 410/465).**

5. Nessa esteira, conforme despachos de fls. 474/475-v, a autoridade máxima da SPU determinou que a Sra. Superintendente do Patrimônio da União em São Paulo proceda à anulação da inscrição da ocupação, informando a interessada da decisão, de sorte a ser garantido o exercício da ampla defesa e do contraditório. Cumpre ressaltar que a necessidade desse procedimento já havia sido alertada no item 18 do PARECER N° 0757 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU .

(...)

12. Apesar de a legislação ser bem incisiva ao determinar que a União se imita sumariamente na posse do imóvel e cancele a inscrição de ocupação uma vez constatada posse em desacordo com a Lei n° 9.636/98 (art. 10, *caput*), o órgão patrimonial, orientado por esta CONJUR, garantiu á interessada o exercício da ampla defesa e do contraditório. Tanto é verdade que lhe foi oportunizada a interposição do recurso cujos aspectos jurídicos são ora enfrentados.

13. Saliente-se que a decisão de anular (cancelar) a inscrição de ocupação já foi tomada pela chefia da SPU, mas, de acordo com a instrução processual, o efetivo cancelamento ainda não ocorreu. Em tese, nada impede que a Sra. Ministra, autoridade hierarquicamente superior, levando em conta os fundamentos oferecidos pela interessada seu recurso ou não, determine que a inscrição não seja cancelada, o que levaria à manutenção do *status quo*. Portanto, ao passo em que se recomenda que os órgãos patrimoniais só adotem providências concretas ao cabo do procedimento, entendemos que não resta configurado cerceamento do direito de defesa da interessada.

14. **Quanto ao alcance do art. 9º, II, da Lei 9.636/98, já havíamos ressaltado no PARECER N° 0757 - 5.12/2014/DPC/CONJUR-MP/CGU/AGU que não seria necessário aguardar o término do processo judicial para o cancelamento da ocupação, bastando a existência de alguma manifestação de órgão técnico competente (de qualquer esfera de governo, haja vista a transversalidade da proteção ao meio ambiente - art. 23, inciso VI, da Constituição da República) em que se constate o comprometimento ambiental na localidade.** Portanto, o fato de virtualmente não ter sido a União aquela a atestar o dano ambiental, como alega a interessada, não lhe retira o direito (dever) de cancelar a

ocupação.

15. **Não obstante, optou-se por aguardar o trânsito em julgado da mencionada ação civil pública, bem como a análise pertinente do órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU), o qual asseverou a conclusão do Poder Judiciário sobre a existência dos danos ambientais (ainda que se discuta aspectos relacionados à forma de execução da decisão).** Ademais, **com base nessa análise, a SPU afirmou que houve o comprometimento ambiental**, de modo que nada nos resta a não ser adotar como premissa essa constatação técnica.

16. O argumento da interessada de que o ato ofensivo ao meio ambiente que ensejara a ação judicial foi implementado há mais de duas décadas também não é suficiente para esvaziar o conteúdo da decisão pelo cancelamento. Tampouco para que se alegue eventual decadência do direito (dever) da administração. Alguns são os motivos.

17. Primeiro porque, **embora a ação judicial não fosse necessária, o fato é que a comprovação de que houve o dano ambiental só veio com o seu trânsito em julgado.** Como a administração optou por aguardar o término da ação, inclusive para robustecer a sua decisão com o parecer do órgão da AGU que a acompanhou, parece-nos que não há como se considerar uma omissão administrativa. Aliás, as medidas fiscalizatórias e instrutórias foram iniciadas em paralelo à ação.

18. Outrossim, **o art. 9º, II, da Lei 9.636/98 fala claramente que a inscrição de ocupação é vedada (por consequência, deve ser cancelada) caso esteja concorrendo ou tenha concorrido para comprometer o meio ambiente.** Não importa quando nem como ela ocorreu. Uma vez constatados os danos ambientais no imóvel ocupado, a inscrição deve ser cancelada.

19. **Também deve ser rechaçado o argumento da recorrente de que apenas um dano de expressão e relevância justificaria o cancelamento da inscrição de ocupação. Ora, não se extrai tal necessidade gradação do art. 9º, II, da Lei 9.636/98.** Afinal, o comprometimento da integridade das áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais se traduz, justamente, na ocorrência do dano ambiental. No caso dos autos, **os elementos disponíveis indicam que o dano não foi de pequenas proporções, como alega a interessada, tanto que justificou o ajuizamento de ação civil pública visando à recomposição do meio ambiente.**

20. Não se olvide que uma característica marcante do dano ambiental é a tendência de reprodução no tempo e no espaço. Ou seja, um dano perpetrado hoje pode ser sentido por diversas pessoas de diferentes gerações, assim como um praticado há mais de vinte anos pode estar

produzindo severos efeitos atuais no bioma local. Aliás, daí a força que se atribui aos princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental.

21. Assim, reconhecendo-se o valor da segurança jurídica no direito brasileiro, que deságua na tendência de consolidação de situações não atacadas durante certo período de tempo, no caso do direito ambiental há de se operar com certa parcimônia. O dano ambiental, pelas suas próprias características, não se produz de forma estanque e nem delimitada no tempo, devendo ser combatido sempre que descoberto. É nesse passo que no PARECER Nº 0757-5.12/2014IDPC/CONJUR-MP/CGU/AGU não opinamos pura e simplesmente pelo cancelamento da ocupação, mas sim que a SPU adote todas as medidas necessárias para mitigar os danos causados, valendo-se do auxílio dos órgãos e entidades técnicas competentes, se for o caso (item 17).

22. Em termos claros: seria um atentado não só ao direito ambiental quanto à própria humanidade, que precisa se desenvolver de forma sustentável, se chegássemos à conclusão de que uma pessoa pode conquistar o 'direito adquirido' de lesar o meio ambiente porque a administração não tomou as medidas necessárias de forma tempestiva. Repise-se que a lesão ao meio ambiente tende à perpetuidade, de maneira que deve sempre ser combatida, seja a que tempo for. E foi justamente essa a ideia captada pelo mencionado art. 9º, II, da Lei 9.636/98.

23. Portanto, não há que se falar em decadência do direito de cancelar a inscrição de ocupação, já que a União não se manteve inerte, uma vez verificada a ocorrência do dano ambiental. Mesmo que se considerasse, como entende a interessada (fl. 498), que a União teria o dever de cancelar a ocupação desde 12/05/2009, o direito de rever o ato de inscrição seria considerado exercido pelo menos desde 09/07/2013, quando a SPU determinou análise da regularidade da outorga (fl. 370), portanto dentro do quinquênio legal" (fls. 754/757e).

No presente Mandado de Segurança, a impetrante busca a desconstituição de tal ato, por entender que:

**a)** a autoridade impetrada embasou seu ato na "existência de decisão proferida em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a ora Impetrante com fundamento em supostos danos ambientais praticados na Ilha das Cabras" (fl. 9e);

**b)** o motivo que embasa o ato impugnado é inidôneo, pois, não obstante tenha sido condenada na referida ação, "os danos ambientais não estão caracterizados, seja na referida ação ou na sua execução, fase em que atualmente se encontra, mais precisamente na realização de perícias para a apuração dos eventuais danos, dado que a liquidação está

sendo feita por artigos" (fl. 9e);

**c)** a citada Ação Civil Pública fora ajuizada em 1991, tendo como base "Auto de Notificação - Embargo e Multa", relacionado à "reforma de uma residência e ampliação de um muro de contenção sem a devida aprovação da Prefeitura" (fl. 10e), e, "depois de mais de duas décadas de tramitação, o processo está em fase de liquidação por artigos, dada a necessidade de se estabelecer, não só a extensão dos danos, mas o próprio dano em si" (fl. 10e);

**d)** da leitura de decisão que determinou a liquidação por artigos, "pode-se concluir que a decisão proferida na ação civil pública constatou obras e não danos. Presumiu-se que as obras geraram danos, mas estes ainda estavam pendentes de caracterização" (fl. 11e);

**e)** a perícia realizada nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública, cujo laudo instruiu a inicial do presente writ (fls. 799/848e), constatou que (i) apesar de ter ocorrido leve dano ambiental, em decorrência de uma das obras, tal "impacto é inexistente na atualidade, estando a obra totalmente integrada ao ecossistema local" (fl. 11e); (ii) o desfazimento das obras realizadas pode provocar dano maior; (iii) "a inserção de plantas exóticas não decorreu de ato da impetrante, mas de programa de recuperação da Ilha iniciado no ano de 1967 pelo Engenheiro Rodolfo Geiser" (fl. 11e);

**f)** tal contexto fático impede a conclusão no sentido de que a impetrante esteja "concorrendo ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas (...) de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais", que é o que exige o art. 9º, inc. II, c/c o art. 10 da Lei 9.636/1998 para cancelar a inscrição de ocupação" (fl. 15e);

**g)** "além de o laudo pericial atestar o baixo impacto ambiental das obras realizadas, os órgãos ambientais consultados ao longo dos anos sobre as condições da Ilha das Cabras foram todos unânimes em apontar o regular uso do imóvel. A única exceção, já apontada, foi o Auto de Notificação - Embargo e Multa emitido pela Prefeitura de Ilhabela e que decorreu de 'reforma de uma residência e ampliação de um muro de contenção sem a devida aprovação da Prefeitura' (objeto da ação civil pública)" (fl. 15e);

**h)** "a motivação do ato coator, portanto, não subsiste, tornando-se inidôneo para lastrear o cancelamento da inscrição de ocupação da Impetrante. O ato de cancelamento de ocupação da Impetrante é nulo" (fl. 15e);

**i)** "a Autoridade Coatora aplicou a sanção máxima à Impetrante, cancelando a sua Inscrição de Ocupação na Ilha das Cabras. Essa medida foi absolutamente desarrazoada e desproporcional, em confronto com a escala de sanções que a própria lei determina. O cancelamento da inscrição, prevista no art. 10 da Lei 9.636/1998, deve decorrer somente de situações em que a ocupação comprometa, ou tenha comprometido, a área de preservação ambiental ou necessária à preservação de ecossistemas naturais, o que não ocorre no caso, conforme laudo pericial realizado em juízo" (fl. 18e); e

**j)** subsidiariamente, aduz que, mesmo que mantida a decisão que cancelou a



inscrição da ocupação do imóvel, possui direito à indenização pelas benfeitorias realizadas, pois o art. 132, § 1º, do Decreto-lei 9.760/46, por se tratar de hipótese de expropriação de bens, não foi recepcionado pela Constituição Federal.

De início, deve ser afastada a preliminar de ilegitimidade passiva da autoridade impetrada, arguida no parecer do Ministério Público Federal e no Agravo Regimental de fls. 1.145/1.205e, interposto pela União.

Com efeito, conforme exposto acima, no ato apontado como coator, a autoridade impetrada, o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao examinar a manifestação da parte impetrante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso – interposto contra a decisão que determinara o cancelamento da inscrição da ocupação do imóvel denominado Ilha das Cabras –, e, no mérito, negou-lhe provimento.

Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Esse foi o entendimento adotado pela Primeira Seção do STJ, à luz do art. 64 da Lei 9.784/99, para dar provimento ao Agravo Regimental interposto nos autos do MS 21.629/DF, contra decisão que, em hipótese análoga, concluíra pela ilegitimidade passiva do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, decisão esta mencionada pelo Ministério Público Federal e pela União. O acórdão foi assim ementado:

**"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA A AUTORIDADE QUE DECIDIU O RECURSO HIERÁRQUICO. ART. 64 DA LEI 9.784/99. LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE IMPETRADA. COMPETÊNCIA PARA CORRIGIR A SUPOSTA ILEGALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.**

I. Agravo Regimental interposto contra decisão que indeferiu, liminarmente, a inicial do Mandado de Segurança impetrado contra o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao fundamento de que a autoridade que, efetivamente, teria praticado o ato impugnado, não integra o rol previsto no art. 105, I, b, da Constituição Federal.

II. Na hipótese, o Mandado de Segurança foi impetrado contra ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, consubstanciado no improvido de recurso hierárquico, interposto contra decisão da Secretária de Patrimônio da União, que revogara o aforamento concedido à impetrante, em relação à Ilha dos Bagres, localizada no estuário do Porto de Santos/SP.

III. No ato apontado como coator, a autoridade impetrada – o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão –, ao

examinar a manifestação da parte ora agravante, sem qualquer ressalva relacionada à sua competência para o exame da questão, conheceu do recurso, e, no mérito, negou-lhe provimento. Nesse contexto, tendo a autoridade impetrada, nos termos do art. 64 da Lei 9.784/99, poderes para, em sendo o caso, prover o recurso administrativo, anulando ou revogando a decisão recorrida, proferida pela Secretária do Patrimônio da União, resta configurada sua legitimidade para figurar no polo passivo da presente impetração e responder pelo ato impugnado. Precedentes do STJ: MS 12.892/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 11/03/2014; RMS 36.836/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2012; MS 12.406/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 17/10/2008; AgRg no REsp 892.950/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, DJe de 14/09/2009.

**IV. Agravo Regimental provido, para, reconhecendo a legitimidade passiva da autoridade impetrada, determinar o regular processamento do Mandado de Segurança" (STJ, AgRg no MS 21.629/DF, Rel. p/ acórdão Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/04/2017).**

Também em atenção às alegações expostas pelo Ministério Público Federal e pela União, cumpre destacar que, conforme transcrições supra, o ato impugnado no presente Mandado de Segurança, ao determinar o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel em debate, não levou em consideração eventuais desdobramentos da denominada "Operação Porto Seguro" ou de outras ações penais que envolvam a parte impetrante ou seus sócios.

Assim, tais questões não podem ser analisadas no presente Mandado de Segurança, cujo objeto é restrito ao exame da correção do ato que, por entender configurada ocorrência de dano ambiental, determinou o cancelamento da inscrição de ocupação do imóvel.

No mais, a análise mais detida dos autos revela que deve ser acolhida a preliminar de inadequação da via eleita, arguida pela autoridade impetrada, pelo Ministério Público Federal e pela União.

Com efeito, a Lei 9.636/98 assim regula a matéria:

"Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de

pagamento anual da taxa de ocupação.

Art. 9º **É vedada a inscrição de ocupações que:**

(...)

**II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais** e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei".

No caso, a Secretaria de Patrimônio da União decidiu pelo cancelamento da inscrição da ocupação do imóvel em questão, ao fundamento de que **(a)** "na hipótese dos autos, mais do que uma manifestação de um órgão ambiental que atestara o comprometimento (o que já seria motivo suficiente para o cancelamento da inscrição de ocupação), houve uma Ação Civil Pública por danos ambientais que condenou os ocupantes a repararem tais danos gerados na ilha" (fl. 575e); e **(b)** "trazendo a análise da boa ou má-fé para uma perspectiva pública (desapegada do conceito técnico empregado no direito civil), não há como se sustentar que uma ocupação que ocasiona o comprometimento ambiental da área seja de boa-fé" (fl. 576e).

Já ao negar provimento ao recurso administrativo, interposto pela impetrante, a autoridade impetrada decidiu, em síntese, com fundamento no parecer de fls. 754/757e, que **(a)** "o art. 9º, II, da Lei 9.636/98 fala claramente que a inscrição de ocupação é vedada (por consequência, deve ser cancelada) caso esteja concorrendo ou tenha concorrido para comprometer o meio ambiente. Não importa quando nem como ela ocorreu. Uma vez constatados os danos ambientais no imóvel ocupado, a inscrição deve ser cancelada" (fls. 756/757e); e **(b)** "deve ser rechaçado o argumento da recorrente de que apenas um dano de expressão e relevância justificaria o cancelamento da inscrição de ocupação. Ora, não se extrai tal necessidade gradação do art. 9º, II, da Lei 9.636/98. Afinal, o comprometimento da integridade das áreas de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais se traduz, justamente, na ocorrência do dano ambiental. No caso dos autos, os elementos disponíveis indicam que o dano não foi de pequenas proporções, como alega a interessada, tanto que justificou o ajuizamento de ação civil pública visando à recomposição do meio ambiente" (fl. 757e).

A impetrante, como visto, defende a ilegalidade do ato impugnado, por entender que a perícia realizada nos autos da liquidação por artigos, na Ação Civil Pública, cujo laudo instruiu a inicial do presente **writ** (fls. 799/848e), constatou que **(i)** apesar de ter ocorrido leve dano ambiental, em decorrência de uma das obras, tal "impacto é inexistente na atualidade,

estando a obra totalmente integrada ao ecossistema local" (fl. 11e); **(ii)** o desfazimento das obras realizadas pode provocar dano maior; e **(iii)** "a inserção de plantas exóticas não decorreu de ato da impetrante, mas de programa de recuperação da Ilha iniciado no ano de 1967 pelo Engenheiro Rodolfo Geiser" (fl. 11e). Afirma que tal contexto fático impede a conclusão no sentido de que ela esteja "concorrendo ou tenha concorrido para comprometer a integridade das áreas (...) de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais", que é o que exige o art. 9º, inc. II, c/c o art. 10 da Lei 9.636/1998 para cancelar a inscrição de ocupação" (fl. 15e).

Nesse contexto, nos termos em que posta a discussão, o acolhimento das alegações da impetrante – no sentido de que não haveria dano ambiental ou de que sua posse seria de boa-fé, a justificar a indenização pelas benfeitorias realizadas no imóvel – demandaria, necessariamente, ampla dilação probatória.

Com efeito, o ato impugnado está fundamentado na ocorrência de dano ambiental no imóvel ocupado pela impetrante, reconhecido por sentença transitada em julgado, proferida nos autos de Ação Civil Pública. A impetrante, por sua vez, ampara sua pretensão em primeiro laudo pericial realizado no curso de liquidação por artigos da sentença proferida em tal Ação Civil Pública, segundo o qual não haveria danos ambientais a serem reparados.

No entanto, conforme noticiado pelo Ministério Público Federal, fora acolhida impugnação ao referido laudo pericial, apresentada pelo Ministério Público Estadual (fls. 1.359/1.365e), e, realizada nova perícia, por determinação do Juízo perante o qual tem curso a Ação Civil Pública, teria sido constatada a efetiva ocorrência de dano ambiental, **in verbis**:

**"A perícia na qual a impetrante baseia sua pretensão foi impugnada pelo Ministério Público, em razão de inúmeras e sérias impropriedades, bem assim porque o profissional que a executou - engenheiro civil - não possui os conhecimentos técnicos necessários à sua elaboração. Na decisão já anexada a estes autos em 07/12/2017, o Juízo de Direito reconheceu a imprestabilidade da perícia produzida e determinou a realização de outra, por engenheiro agrônomo.**

**Referida PERÍCIA COMPLEMENTAR produzida pelo Perito Oficial foi concluída e lavrado o respectivo laudo em 15/07/2020. No laudo foram minuciosamente analisados os ambientes terrestre e marítimo da Ilha das Cabras e seus respectivos impactos ambientais, bem como apresentados os aspectos positivos e negativos para os dois possíveis cenários: com desfazimento e sem desfazimento das intervenções ocorridas na área.**

**No que se refere aos impactos ambientais ocorridos na Ilha das Cabras, o laudo pericial traz as seguintes considerações, *in verbis*:**

'Conforme metodologia aplicada as intervenções apontadas acima causaram danos de média magnitude, por gerar a indução de processos erosivos localizados, distribuídos em diversos pontos de rastejo na encosta e escorregamentos de solo na base da encosta no contato solo/rocha, e por gerar média alteração dos parâmetros da qualidade das águas amostradas pela CETESB na surgência próxima a caixa da fossa.

Em relação a importância dos impactos apontados esta foi caracterizada como média, por gerar a indução de processos erosivos, e de instabilidade de encostas pontualmente, mas expressiva (evidenciado pela necessidade de obras de contenção para a estabilidade do solo); e por gerar mudanças nos parâmetros de qualidade das águas, que apesar de pequena, são significativas para a região, pois a área está dentro do Parque Estadual da Ilhabela.

**Portanto, segundo os critérios de avaliação utilizados para os impactos identificados os danos gerados pelas interferências apontadas na Ilha das Cabras são significativos; com área de abrangência local (na área da Ilha das Cabras e seu entorno imediato); duração permanente, por se tratarem de estruturas construídas/edificadas; de ocorrência existente e a longo prazo; e de reversibilidade parcial, uma vez que a remoção das estruturas restaurariam o equilíbrio ambiental próximo ao pré-existente.'** (pag. 165/166).

**Quanto aos resultados decorrentes dos cenários com ou sem o desfazimento das intervenções ambientais, o laudo pericial concluiu, *in verbis*:**

**'Considerando os aspectos positivos e negativos de cada alternativa, sem e com desfazimento. observa-se claramente um ganho ambiental inequívoco do desfazimento planejado, com efetivo aumento da qualidade ambiental e ecossistêmica. Estes ganhos são tanto diretos como indiretos.** Os ganhos diretos são a efetiva recuperação da biota potencializando a colonização de diversas espécies atualmente ausentes das áreas retificadas e aterradas. Dente os ganhos indiretos pode-se citar:

- Aumento do conhecimento científico da área durante o monitoramento ambiental.
- Empoderamento dos procedimentos e técnicas de recuperação de ambientes costeiros degradados.

- Criação de novas oportunidades de uso sustentável para a área (pesquisa, conservação, turismo, mergulho, pesca, etc.).

Estas iniciativas necessitariam, no entanto, de ordenamento adequado envolvendo planos de visitação, estudos de capacidade de suporte e integração com as Unidades de Conservação que interagem com a Ilha das Cabras.

Além disso, a revitalização ambiental da Ilha das Cabras depende fortemente da interrupção/mitigação dos demais impactos antrópicos atuantes sobre o ecossistema local, com destaque para:

- Turismo desordenado
  - Grande quantidade de turistas acessando as águas e costões no entorno da ilha, pisoteio da fauna e flora marinhas, alteração da qualidade das águas (material particulado em suspensão), afugentamento da fauna, interação inadequada com a fauna (alimentos para peixes).
- Colisão de embarcações com a fauna
  - Há registro de colisão de embarcações com tartarugas no entorno da Ilha das Cabras.
- Poluição orgânica
  - Foi constatado a partir de análise e laudos da CETESB que não há controle efetivo e tratamento adequado dos esgotos gerados na Ilha das Cabras pelos seus usuários. Efluentes contaminados escoam pela superfície do solo e dos costões, atingindo o mar.
- Lixo marinho
  - Observa-se a presença de lixo marinho na área, especialmente plásticos, que sabidamente afetam de forma relevante a biota marinha.' (pag. 282 - grifou-se)

**Verifica-se, portanto, que o referido laudo complementar responde a todas as dúvidas levantadas pelo impetrante e esclarece pontos sensíveis do laudo inicial, afirmando, com veemência, suas conclusões acerca dos danos ambientais causados e da necessidade de recuperação da área com o desfazimento das intervenções ambientais executadas na Ilha das Cabras. Logo, não mais persistem os argumentos que fundamentaram o deferimento do pedido de liminar" (fls. 1.378/1.379e).**

Tal cenário revela a inequívoca controvérsia fática que envolve o caso, somente possível de ser dirimida após dilação probatória, tornando inviável sua solução em Mandado de Segurança.

A propósito, mostra-se oportuna a lição de Hely Lopes Meirelles (*Mandado de Segurança*, 27ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Malheiros, 2004, pp. 36/37), segundo a

qual:

"Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado 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 sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais.**

(...)

**Por se exigir situações e fatos comprovados de plano é que não há instrução probatória no mandado de segurança. Há, apenas, uma dilação para informações do impetrado sobre as alegações e provas oferecidas pelo impetrante, com subsequente manifestação do Ministério Público sobre a pretensão do postulante. Fixada a lide nestes termos, advirá a sentença considerando unicamente o direito e os fatos comprovados com a inicial e as informações".**

No mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO QUE ALEGA SER DEFICIENTE FÍSICO. QUESTÃO CONTROVERTIDA GRAVITANTE EM TORNO DA PERÍCIA MÉDICA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA.

1. **É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que 'o Mandado de Segurança detém entre seus requisitos a demonstração inequívoca de direito líquido e certo pela parte impetrante, por meio da chamada prova pré-constituída, inexistindo espaço para dilação probatória na célere via do *mandamus*' (RMS 45.989/PB, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 6/4/2015). Outros precedentes: AgRg no RMS 45.517/DF, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12/8/2014; AgRg no RMS 45.562/MS, Relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 6/e 10/2016.**

2. A questão controvertida gravida em torno da perícia médica realizada pela banca do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE), também denominado CESPE, a qual considerou que o impetrante não é deficiente físico. Diante disso, a contraposição ao documento impugnado neste sede dependeria,

exclusivamente, da realização de prova pericial, no afã de subsidiar o juízo de valor que poria fim ao debate judicial. Todavia, a via mandamental não comporta dilação probatória, em razão do seu rito sumário especial. Logo, a via eleita pelo impetrante se revela imprópria.

3. Agravo interno não provido " (STJ, AgInt no MS 24.517/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/11/2018).

"TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. PROUNI. DESVINCULAÇÃO DA IMPETRANTE. ALEGADA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. MATÉRIA CONTROVERTIDA EM LIDES TRIBUTÁRIAS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO COMPROVADO.

1. Cinge-se a controvérsia a definir se a impetrante possui direito líquido e certo a permanecer vinculada ao Programa Universidade para Todos - ProUni, apesar de não possuir certidão negativa de débitos tributários.

2. A parte alega ser entidade beneficente de assistência social, mas que 'apenas não dispõe da certidão de regularidade fiscal justamente pela discussão travada com a União, acerca do reconhecimento de tal condição e da imunidade que esta goza, sendo atualmente objeto de diversas discussões administrativas e judiciais travadas pela entidade (...)' (fl. 52).

**3. Incontroverso que está *sub judice*, em outras lides tributárias, sua qualificação como entidade imune, motivo pelo qual é evidente a ausência de prova pré-constituída do direito alegado e, ao mesmo tempo, a necessidade de dilação probatória para análise de sua situação jurídica.**

4. De fato, a instituição de ensino não obteve tutela jurisdicional favorável nas mencionadas nos referidos processos, o que a impediu de produzir prova pré-constituída do atendimento ao que preceitua o art. 15 da Lei 11.096/2005, *in verbis*: 'Para os fins desta Lei, o disposto no art. 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, será exigido a partir do ano de 2006 de todas as instituições de ensino superior aderentes ao Prouni, inclusive na vigência da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004'.

5. O art. 6º da Lei 10.522/2002 impõe à Administração Pública Federal o dever de consulta prévia ao Cadin para: I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; II - concessão de incentivos fiscais e financeiros; III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

6. A exigência de comprovação de quitação de débitos fiscais para celebração de contratos com o Poder Público não é, por si só, inconstitucional, pois há expressa previsão no art. 195, § 3º, da CF, no



sentido de que 'A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios'.

7. Segurança denegada" (STJ, MS 21.564/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/02/2016).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PERMISSÃO PARA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO. LEGITIMIDADE PASSIVA. RECURSO ADMINISTRATIVO NÃO CONHECIDO, POR INTEMPESTIVIDADE. TERMO INICIAL. ACESSO AOS AUTOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ARTS. 109, I, A, § 5º, E 110 E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.666/93. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. DILAÇÃO PROBATÓRIA, EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

I. Mandado de Segurança impetrado contra ato que não conheceu, por intempestivo, de recurso administrativo interposto de decisão que, por sua vez, anulava a habilitação da impetrante na Concorrência 99/2000-SSR/MC, que tem como objetivo a outorga de permissão para exploração do serviço de radiodifusão.

II. A Coordenadora Jurídica de Licitação de Radiodifusão e Assuntos Administrativos Diversos e o Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações não possuem legitimidade passiva, pois tais autoridades apenas ofertaram pareceres de cunho opinativo, não tendo praticado o ato ora impugnado.

III. A impetrante sustenta, com base no art. 109, § 5º, da Lei 8.666/93, que o seu recurso administrativo, ofertado em 02/09/2011, é tempestivo, pois, não obstante a decisão impugnada tenha sido publicada em 23/08/2011, somente teve acesso aos documentos do processo administrativo em 26/08/2011, por ser praxe, no Ministério das Comunicações, o franqueamento da documentação apenas em data posterior à solicitação de cópias. A autoridade impetrada, nas informações, assevera que, no Ministério das Comunicações, inexistem qualquer rotina ou praxe de somente deferir vista e fornecer cópia de procedimento administrativo dois dias após o requerimento, o que torna os fatos controvertidos.

**IV. Assim, não estando as alegações da impetrante amparadas por prova documental pré-constituída e sendo controvertidos os fatos, torna-se inviável seu exame, em Mandado de Segurança, por demandar dilação probatória.**

V. Segurança denegada. Agravo Regimental da impetrante prejudicado" (STJ, MS 19.418/DF, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 17/09/2014).

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE CONCESSÃO DE ANISTIA POLÍTICA NEGADO. LEI 10.559/2002. AERONAUTA. DEMISSÃO. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA.

1. **O acolhimento da pretensão deduzida nos autos demanda confrontação entre provas e documentos, a respeito de fatos e alegações controvertidas, o que descaracteriza a existência de prova pré-constituída.**

2. A verificação da ocorrência de perseguição política capaz de ensejar a concessão da anistia, nos termos da Lei 10.559/2002, é providência que demanda ampla dilação probatória, inviável em sede de mandado de segurança. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido" (STJ, AgRg no MS 19.056/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 13/05/2013).

Ante o exposto, **denego a segurança**, por ausência de prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo, ressalvada a via ordinária. Custas, conforme a lei. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos art. 25 da Lei 12.016/2009.

Consequentemente, revogo a liminar anteriormente concedida (fls. 1.137/1.141e) e julgo prejudicado o Agravo Regimental contra ela interposto pela UNIÃO (fls. 1.145/1.205e).

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2015/0024325-0

**PROCESSO ELETRÔNICO**

**MS 21.580 / DF**

Número Origem: 108800179060087

PAUTA: 26/05/2021

JULGADO: 26/05/2021

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA CAETANA CINTRA SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

IMPETRANTE : BOUGAINVILLE PARTICIPACOES E REPRESENTACOES LTDA

ADVOGADOS : PEDRO HENRIQUE COSTODIO RODRIGUES E OUTRO(S) - DF035228  
EDUARDO SILVA TOLEDO - DF044181

IMPETRADO : MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO

INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dr. **EDUARDO SILVA TOLEDO**, pela parte IMPETRANTE: BOUGAINVILLE PARTICIPACOES E REPRESENTACOES LTDA

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, revogando a liminar anteriormente deferida e julgou prejudicado o agravo regimental contra ela interposto pela União, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes.