



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

NOTA TÉCNICA 02/2014

**RESOLUÇÃO CONAMA 458/2013 – PROJETOS
DE ASSENTAMENTO PARA REFORMA AGRÁRIA
– FRACIONAMENTO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL – RETROCESSO AMBIENTAL E
PROTEÇÃO DEFICIENTE DO MEIO AMBIENTE –
INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE**

A presente Nota Técnica, elaborada pelo Grupo de Trabalho Amazônia Legal, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, tendo em vista os questionamentos formulados por diversos Procuradores da República, apresenta uma análise do regime jurídico do licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária após o advento da **Resolução n. 458**, de 16 de julho de 2013, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (“Resolução CONAMA n. 458/2013”).

I – O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Como forma de concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio, consagrado no artigo 225 da Constituição da República, a Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, inclui o licenciamento ambiental entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, inciso IV), prescrevendo:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

“Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

Os conceitos de *degradação ambiental*, *poluição* e *recursos ambientais* constam do artigo 3º da citada lei, *verbis*:

“Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

- I - *meio ambiente*, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;
- II - *degradação da qualidade ambiental*, a alteração adversa das características do meio ambiente;
- III - *poluição*, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- V - *recursos ambientais*: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

Por sua vez, a definição de *licenciamento ambiental* encontra-se atualmente prevista na Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, que o conceitua como “o *procedimento administrativo* destinado a licenciar atividades ou *empreendimentos utilizadores de recursos ambientais*, efetiva ou potencialmente *poluidores* ou capazes, sob qualquer forma, de causar *degradação ambiental*” (art. 2º, inciso I).¹

Coube ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, no exercício das atribuições e competências que lhe foram conferidas pela Lei 6938/1981 (artigo 8º, inciso I), definir os empreendimentos e atividades considerados capazes de causar degradação ambiental e que, por isso, estariam sujeitos a licenciamento ambiental (Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997, artigo 2º, §1º e Anexo I).²

Entre tais atividades/empreendimentos, efetiva ou potencialmente poluidores, sujeitos a licenciamento ambiental, previstos no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237/1997, estão expressamente incluídos os “*projetos de assentamentos e de colonização*”. Afinal, os projetos de assentamento para reforma agrária, indiscutivelmente, utilizam recursos ambientais (águas superficiais e subterrâneas, solo, subsolo, fauna e flora) e têm grande capacidade de causar degradação ambiental, com

¹ Antes do advento da Lei Complementar 140/2011, utilizava-se a definição de licenciamento ambiental constante da Resolução CONAMA 237, que estabelece: “Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições: I - *Licenciamento Ambiental*: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”

² “Art. 2º [...] § 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.”

O §2º do artigo 2º da Resolução CONAMA 237 prevê, ainda, a possibilidade de ampliação da lista de atividades sujeitas a licenciamento ambiental constante do Anexo I por decisão do órgão ambiental competente, *verbis*: “Art. 2º [...] §2º. Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade; o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

alteração adversa das características do meio ambiente, além de potencial para gerar poluição.

II – A RESOLUÇÃO CONAMA N. 387/2006

Com a finalidade de estabelecer regulamentação específica para o licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária, mediante a definição de diretrizes e procedimentos de controle e gestão ambiental para orientar e disciplinar o uso e a exploração dos recursos naturais de forma sustentável, foi editada a **Resolução CONAMA n. 387**, de 27 de dezembro de 2006.³

Para fins de licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA n. 387/2006 definia projeto de assentamentos de reforma agrária como um:

“conjunto de ações planejadas e desenvolvidas em área destinada à reforma agrária, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do trabalhador rural e de seus familiares” (artigo 2º, inciso II).

³ Antes da Resolução CONAMA n. 387/2006, o licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária estava regulado pela Resolução CONAMA n. 289, de 25 de outubro de 2001, que, tendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

No licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária, a Resolução CONAMA n. 387/2006 exigia, em regra, **Licença Prévia – LP**,⁴ documento obrigatório que antecede o ato de criação do projeto, com prazo de validade de até 5 anos, cuja obtenção demandava a apresentação de *Relatório de Viabilidade Ambiental – RVA*,⁵ e **Licença de Instalação e Operação – LIO**,⁶ a ser requerida durante a validade da LP e cumpridos seus requisitos, mediante a apresentação de *Projeto Básico – PB* ou *Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA*,⁷ com prazo de validade de 4 a 10 anos, ressalvadas as exigências complementares, a critério do órgão ambiental competente (artigo 3º).

regras bastante similares àquela (inclusive e especialmente a exigência de LP e LIO),⁸ acabou expressamente revogada.

⁴ **Licença Prévia:** “licença concedida na fase preliminar do planejamento dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária aprovando sua **localização e concepção**, sua **viabilidade ambiental** e estabelecendo os **requisitos básicos a serem atendidos na próxima fase do licenciamento**; (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso III).

⁵ **Relatório de Viabilidade Ambiental-RVA:** conjunto de dados e informações apresentadas ao órgão ambiental competente para subsidiar a análise da viabilidade ambiental no pedido da licença prévia de um Projeto de Assentamentos de Reforma Agrária, contendo a caracterização do imóvel destinado para sua implantação e da sua área de influência adjacente, devendo conter, no mínimo, o conteúdo estabelecido no Anexo II desta Resolução; (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso V).

⁶ **Licença de Instalação e Operação:** licença que **autoriza a implantação e operação** dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, observadas a **viabilidade técnica** das atividades propostas, as **medidas de controle ambiental** e demais **condicionantes** determinadas para sua operação; (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso IV).

⁷ **Projeto Básico-PB:** conjunto de dados e informações apresentadas ao órgão ambiental licenciador para subsidiar a análise da viabilidade técnica da solicitação da LIO para a implantação e desenvolvimento de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, sendo que as informações apresentadas deverão ter nível de precisão adequada para caracterizar as atividades a serem desenvolvidas e assegurar a viabilidade técnica e o tratamento pertinente dos impactos ambientais, devendo conter, no mínimo, o estabelecido no Anexo III desta Resolução (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso VI).

Plano de Desenvolvimento do Assentamento-PDA: plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, em estrita observância à diversidade de casos compreendida pelos diferentes biomas existentes, com destaque para os seus aspectos fisiográficos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo instrumento básico à formulação de projetos técnicos e todas as atividades a serem planejadas e executadas nas áreas de assentamento, constituindo-se numa peça fundamental ao monitoramento e avaliação dessas ações, e que deverá conter, no mínimo, o estabelecido no Anexo III dessa Resolução; (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso VIII).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

Antes de emitida a LIO, qualquer atividade no projeto de assentamento envolvendo a supressão de vegetação ou uso alternativo de solo, ainda que para fins de produção agrícola de subsistência e implantação de infraestrutura mínima essencial a sobrevivência das famílias assentadas, dependia de prévia autorização do órgão ambiental competente (artigo 6º).

No caso de projetos de assentamento cujos impactos afetassem áreas comuns, a critério do órgão ambiental competente, poderia ser admitido um único processo de licenciamento ambiental, com um estudo ambiental único para identificar os impactos cumulativos ou sinérgicos (artigo 5º). *Excepcionalmente*, também a critério do órgão ambiental competente, mediante decisão fundamentada, poderia ser admitido procedimento simplificado de licenciamento ambiental, mediante apresentação de *Relatório Ambiental Simplificado – RAS* (artigo 4º).⁸

Além disso, para os projetos de assentamento já implantados ou em implantação até dezembro de 2003 e também para aqueles localizados em áreas ocupadas por populações tradicionais, a Resolução CONAMA n. 387/2006 exigia apenas LIO, dispensando a obtenção de LP (artigos 8º e 9º).

⁸ **Relatório Ambiental Simplificado-RAS:** levantamento simplificado dos possíveis impactos ambientais decorrentes da operação de uma atividade sobre a área do projeto e a faixa limítrofe que, a critério do órgão licenciador, poderá ser utilizado para o licenciamento de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária devendo conter, no mínimo, o estabelecido no Anexo IV desta Resolução; (Resolução CONAMA n. 387, Art. 2º, inciso VII).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

III – A RESOLUÇÃO CONAMA N. 458/2013

Em 16 de julho de 2013, foi editada a **Resolução CONAMA n. 458**, que revogou a Resolução CONAMA n. 387/2006 e estabeleceu procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e de empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, realizados em assentamentos de reforma agrária.

Na Exposição de Motivos que fundamentou a proposta da nova resolução, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA afirmava que a mudança seria necessária para adequação dos procedimentos de regularização ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária às disposições do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). Alegava a inadequação da Resolução CONAMA n. 237/1997, tendo em vista o enquadramento dos projetos de assentamento como “atividades agropecuárias”, no mesmo rol de atividades como projeto agrícola e criação de animais, ao passo que o projeto de assentamento para reforma agrária seria uma política pública que visa promover a melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade. Por fim, sustentava a existência de entraves que afetariam o processo de licenciamento ambiental, como a falta de estrutura dos órgãos ambientais licenciadores, a morosidade na emissão de licenças, a exigência de condicionantes além das previstas na norma, entre outras. Assim, segundo dados apresentados pelo INCRA, dos **6.855** projetos de assentamento de reforma agrária que necessitavam de licenciamento, apenas **1.831** estavam licenciados em 2012.

Ao analisar a proposta apresentada pelo INCRA, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente – MMA opinou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

favoravelmente à alteração do processo de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para reforma agrária. Na Nota Técnica n. 47/2013, de 5/4/2013, aquele órgão argumenta que “a exigibilidade do licenciamento ambiental não tem sido suficiente para a efetiva melhora na qualidade ambiental nas áreas dos projetos da reforma agrária” e que, com a aprovação da Lei 12.651/2012, o Cadastro Ambiental Rural – CAR é que passa a ser o “instrumento estruturante” para promover a regularização ambiental dos imóveis destinados à reforma agrária, viabilizando a identificação das áreas protegidas (áreas de preservação permanente, reserva legal, áreas de uso restrito e uso alternativo), a mensuração dos passivos ambientais, a elaboração e monitoramento da execução dos planos de regularização ambiental.

Uma vez aprovada a Resolução CONAMA n. 458/2013, segundo o entendimento manifestado pelo INCRA, o projeto de assentamento de reforma agrária teria deixado de ser tratado como um *único* empreendimento ou atividade efetiva ou potencialmente poluidora, utilizadora de recursos ambientais e capaz de causar degradação ambiental. Nesse novo modelo, teria havido um *fracionamento* do licenciamento ambiental do projeto de assentamento, passando-se a exigir o licenciamento individualizado de cada um dos empreendimentos de infraestrutura e atividades agrossilvipastoris realizados no projeto.⁹

⁹ **Atividades agrossilvipastoris:** ações realizadas em conjunto ou não relativas à agricultura, à aquicultura, à pecuária, à silvicultura e demais formas de exploração e manejo da fauna e da flora, destinadas ao uso econômico, à preservação e à conservação dos recursos naturais renováveis; (Resolução CONAMA n. 458/2013, Art. 2º, inciso V).

Empreendimentos de infraestrutura: obras realizadas nos assentamentos de reforma agrária destinadas à:

- a) instalação de rede de energia elétrica;
- b) construção de estradas vicinais e obras de arte;
- c) saneamento básico; e
- d) captação, condução e reserva de água.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

Portanto, de acordo com essa tese, teria ocorrido a substituição do licenciamento ambiental **DO** projeto de assentamento de reforma agrária como um todo, tal como exigido na Resolução CONAMA n. 237/1997, pelo licenciamento ambiental de cada uma das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras realizadas **NO** assentamento.

Em decorrência dessa fragmentação e com a revogação da Resolução CONAMA n. 387/2006, teria sido eliminada a exigência de Licença Prévia – LP e Licença de Instalação e Operação – LIO para o projeto de assentamento, bem como dispensada a elaboração dos estudos ambientais específicos para esse tipo de empreendimento (Relatório de Viabilidade Ambiental, Projeto Básico, Plano de Desenvolvimento do Assentamento, Relatório Ambiental Simplificado e Plano de Recuperação do Assentamento).

Isso porque a Resolução CONAMA n. 458/2013 passou a prever licenciamento ambiental *simplificado* para todos os casos (art. 3º, §1º),¹⁰ conforme termo de referência anexo, chegando a dispensar de qualquer tipo de licença ambiental as atividades consideradas eventuais ou de baixo impacto ambiental,¹¹ ressalvado eventual

(Resolução CONAMA n. 458/2013, Art. 2º, inciso VII).

¹⁰ Art. 3º, §1º. Os empreendimentos de infraestrutura e as atividades agrossilvipastoris serão licenciados mediante **procedimentos simplificados** constituídos pelos órgãos ambientais considerando como referência o contido no Anexo.

¹¹ A definição de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental constam do inciso IV do artigo 2º da Resolução, *verbis*:

IV - Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

- a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das **atividades de manejo agroflorestral sustentável**;
- b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;
- c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;
- d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;
- e) construção de **moradia em assentamentos de reforma agrária**;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL

entendimento contrário do órgão ambiental licenciador (art. 3º, §§3º e 4º).¹² Considerando as informações simplificadas exigidas nesse termo de referência anexo à nova Resolução, o licenciamento ambiental praticamente se equivaleria ao cadastro ambiental rural.

Segundo a Resolução CONAMA n. 458/2013, o licenciamento ambiental simplificado aplicar-se-ia, inclusive, aos projetos de assentamento já existentes, ainda não licenciados (art. 4º),¹³ mediante simples assinatura de Termo de Compromisso Ambiental – TCA,¹⁴ após o que ficaria autorizada a continuidade das atividades agrossilvipastoris e manutenção da infraestrutura existente (art. 5º, parágrafo único).¹⁵

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

h) **coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas**, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) **exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável**, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

¹² Art. 3º. § 3º. As atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, conforme definido no art. 2º desta Resolução, independem das licenças a que se refere este artigo.

§ 4º. Caso o órgão ambiental competente identifique potencial impacto ambiental significativo deverá exigir o procedimento ordinário de licenciamento.

¹³ Art. 4º **Serão passíveis de regularização, mediante procedimento de licenciamento ambiental simplificado, os empreendimentos de infraestrutura já existentes e as atividades agrossilvipastoris já desenvolvidas passíveis de licenciamento.**

¹⁴ Art. 2º Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

(...)

II - **Termo de Compromisso Ambiental - TCA**: documento firmado, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura, mediante o qual se comprometem, perante o órgão competente, a promover a regularização ambiental, dentro do prazo e condições a serem especificados pelo órgão ambiental competente;

¹⁵ Art. 5º. O procedimento a que se refere o art. 4º dar-se-á com a assinatura do TCA, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNIA LEGAL**

Assim, com a nova Resolução CONAMA n. 458/2013, segundo o entendimento do INCRA, a regularização da situação dos projetos de assentamento para reforma agrária já existentes, perante os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental, passaria a depender da mera apresentação de requerimento de licenciamento ambiental simplificado e assinatura de TCA pelo órgão fundiário e pelo responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura. Uma vez apresentados ao órgão ambiental os requerimentos de licenciamento ambiental simplificado e assinados os TCAs relativos às atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura existentes no assentamento, sua situação legal passaria a ser considerada regular.

IV – CRÍTICAS À RESOLUÇÃO CONAMA N. 458/2013

A tese adotada pelo INCRA de que a exigência legal de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para reforma agrária seria atendida tão somente por meio do licenciamento simplificado de cada uma das atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura realizados no seu interior, conforme previsto Resolução CONAMA n. 458/2013, implica flagrante retrocesso ambiental.

Ao fragmentar o licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA n. 458/2013 promove a desconstrução da ideia do "projeto de assentamento de reforma agrária"

infraestrutura, junto ao órgão ambiental competente e posterior requerimento de licenciamento ambiental simplificado.

Parágrafo único. A partir da apresentação do TCA e dentro do seu período de vigência, fica autorizada a continuidade das atividades agrossilvipastoris e a manutenção da infraestrutura existente.