



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

como um empreendimento único composto de vários atos ajustados ao mesmo fim, desconsiderando o conceito previsto na própria Resolução¹⁶ e, até mesmo, o que o próprio INCRA entende por projeto de assentamento.¹⁷

Na definição do INCRA, o projeto de assentamento é um "*conjunto de ações*" em uma determinada área. Ou seja, não é apenas a intervenção para construir a infraestrutura do projeto (redes de água e esgoto, redes de iluminação e transmissão de energia, sistema viário, etc), mas o somatório de ações, inclusive com a implementação de sistemas de produção sustentáveis. Não por outra razão o INCRA tem responsabilidade pela extensão rural, pela concessão de créditos e pelo apoio aos assentados enquanto não houver emancipação do assentamento.

Em contrariedade a essa ideia de projeto de assentamento como um "conjunto de ações" integradas e destinadas ao mesmo fim, a Resolução CONAMA n. 458/2013 divide o projeto de assentamento em tantas ações quantas forem necessárias a licenciar, diminuindo a visão global do impacto, deixando de considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos do empreendimento e transferindo aos ocupantes – que são, na verdade, os beneficiários da política pública – a responsabilidade pelo licenciamento

¹⁶ Art. 2º Para efeito desta Resolução, são adotadas as seguintes definições:

I - ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA: **conjunto de atividades e empreendimentos planejados e desenvolvidos em área destinada à reforma agrária**, resultado do reordenamento da estrutura fundiária, de modo a promover a justiça social e o cumprimento da função social da propriedade.

¹⁷ Instrução Normativa n. 15/2004.

Art. 3º Conceitos e abrangência: (...)

IV - PROJETO DE ASSENTAMENTO – Consiste num **conjunto de ações**, em área destinada à reforma agrária, planejadas 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.



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

ambiental de suas atividades (art. 3º, §2º, I).¹⁸

Com a revogação da Resolução CONAMA nº 387/2006 pela nova norma, observa-se uma intenção deliberada de se promover uma flexibilização nas exigências até então vigentes para o licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária, deixando de se exigir as licenças prévia (LP), de instalação e operação (LIO) e os estudos ambientais necessários de acordo com cada caso, quais sejam: Relatório de Viabilidade Ambiental, Projeto Básico, Relatório Ambiental Simplificado, Plano de Desenvolvimento do Assentamento e Plano de Recuperação do Assentamento. Ora, não há como negar a importância de tais estudos para se entender a dinâmica que se estabelecerá no local do assentamento e suas implicações ambientais no local e nas áreas vizinhas (áreas de influência direta e indireta), fatores primordiais para se traçar as ações de minimização dos danos ambientais e mitigação e compensação dos mesmos, de acordo com cada caso.

Também não há como desconsiderar a importância de cada fase do licenciamento (LP, LI e LO), devidamente estabelecidas na antiga Resolução Conama n. 387/2006, para uma gradual avaliação do projeto, com requisitos e condicionantes específicos em cada fase, o que leva a uma avaliação mais criteriosa sobre o empreendimento, otimizando as chances de acerto na proteção do meio ambiente.

No procedimento de licenciamento ambiental existe, ainda, a oportunidade de se avaliar a compatibilidade do projeto de assentamento com unidades de conservação e sua zona de amortecimento, terras indígenas criadas ou em estudo, áreas de

¹⁸ Art. 3º, § 2º. O procedimento de licenciamento simplificado deverá ser requerido:
I - pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público; e



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

patrimônio histórico e cultural, polígonos minerários registrados no DNPM, projetos de rodovias e ferrovias, áreas de relevante interesse para a conservação do meio ambiente e outros projetos de grande interesse da nação, permitindo a ampla participação de todos os interessados.¹⁹ Caso se admita a eliminação do procedimento de licenciamento ambiental do projeto de assentamento como um todo antes de sua instalação, a oportunidade de tais avaliações seria perdida e haveria o risco de erros irreversíveis nos campos social, econômico e ambiental.

Além disso, o fracionamento do licenciamento ambiental, tal como pretendido pelo INCRA, acabaria por impossibilitar o exame das alternativas locais para adequada gestão ambiental dos espaços territoriais do assentamento, bem como a avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos das diversas atividades que serão ali desenvolvidas. Embora isoladamente alguns impactos possam ser considerados irrelevantes – como no caso das atividades consideradas eventuais ou de baixo impacto ambiental, dispensadas de licenciamento –, quando analisados em conjunto, tais impactos podem exercer um impacto significativo no meio ambiente, podendo, com isso, até mesmo extrapolar a capacidade suporte do ambiente, causando grave degradação ambiental.

Em empreendimentos do porte e de características tão peculiares como são os projetos de assentamentos para reforma agrária, há enorme insegurança ambiental quando eles são instalados sem se prever minimamente suas interferências ambientais

II - pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

¹⁹ Vide nesse sentido, exemplificativamente, a Resolução CONAMA n. 428, de 17/12/2010, que exige a autorização/ciência do órgão responsável pela administração de unidade potencialmente impactada, e a Portaria Interministerial 419, de 26/10/2011, que regulamenta a atuação da Fundação Nacional do Índio-FUNAI, da Fundação Cultural Palmares-FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-IPHAN e do Ministério da Saúde em processos de licenciamento ambiental de competência federal.



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

e sem se apresentar propostas para minimizar tais efeitos, ou seja, sem conhecer as variáveis envolvidas no caso, que seriam previstas na realização de estudos ambientais prévios. Depois de iniciada a implementação de um projeto de assentamento não há como desfazê-lo, justamente por lidar com um grande e dinâmico vetor socioeconômico. Muitos problemas somente irão se apresentar futuramente, sendo talvez irreversíveis e, pior ainda, sem haver nenhuma preparação para seu enfrentamento.

Tal situação se mostra ainda mais grave quando se considera a dimensão dos assentamentos rurais para reforma agrária, que geralmente ocupam áreas extensas e abrigam número expressivo de beneficiários, que cresce a cada ano. Segundos dados do INCRA, somente os assentamentos sob sua responsabilidade somam **87.882.173 hectares**, para dados atualizados em 27/02/2013.²⁰ O número de famílias assentadas pelo INCRA, para dados atualizados em 28/03/2013, perfaz um total de **1.258.2013 famílias**.²¹ Assim, é inegável a grande pressão sobre os recursos naturais exercida pelos assentamentos de reforma agrária, considerando tanto a sua dinâmica total como o incremento que se tem realizado anualmente na área ocupada e no número de pessoas beneficiadas.

As razões suscitadas pelo INCRA e pelo MMA para justificar a modificação das regras do licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária são inverossímeis, o que, com base na teoria dos motivos determinantes, implica a invalidade da Resolução CONAMA n. 458/2013, por ausência de motivação válida.

²⁰ Fonte: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1147-area-incorporada-ao-programa-de-reforma-agraria>.

²¹ Fonte: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas>.



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

O novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) não trouxe nenhuma mudança relevante no regime do licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para reforma agrária. Da mesma forma, eventual equívoco no enquadramento dos projetos de assentamento na categoria de “atividades agropecuárias” pela Resolução CONAMA n. 237/1997 não significa que eles estejam dispensados de licenciamento ambiental, até porque é inegável que eles são “empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Ainda, as alegadas dificuldades do INCRA de cumprir as condicionantes e exigências legais para o licenciamento dos assentamentos não justifica sua completa eliminação.

Além disso, embora se reconheça, como alegado pelo MMA, o importante papel do Cadastro Ambiental Rural – CAR na regularização ambiental dos imóveis destinados à reforma agrária, não se pode prescindir do licenciamento ambiental como instrumento fundamental de gestão ambiental, especialmente em relação aos projetos de assentamento a serem futuramente implementados.

Na realidade, promover o afrouxamento das regras do licenciamento ambiental para projetos de assentamento de reforma agrária parece conduzir o problema a um agravamento ainda maior, com consequências desastrosas ao meio ambiente e danos certamente irreversíveis, principalmente na região amazônica, onde poderá ser esperado um incremento nas taxas de desmatamento advindas desses projetos.

Assim, conclui-se que, caso seja admitida a eliminação da exigência de licenciamento ambiental do projeto de assentamento para reforma agrária, como um empreendimento único, substituindo-a pelo licenciamento ambiental individualizado de



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

cada uma das atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura realizados no assentamento – com licenciamento simplificado e dispensa em muitos casos (atividades eventuais e de baixo impacto ambiental) –, haveria violação da *regra da obrigatoriedade do licenciamento ambiental* para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras utilizadoras de recursos ambientais, conforme previsto no artigo 10 da Lei 6938/1981 e, de forma específica, no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237/1997, para projetos de reforma agrária, desconsiderando, ainda, as exigências de *exame das alternativas locacionais* e a *avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos*, conforme previsto nos artigos 5º, inciso I e 6º, inciso II da Resolução CONAMA n. 01/1986.

Em último grau, a Resolução CONAMA n. 458/2013, da forma como interpretada pelo INCRA, acabaria fragilizando, de forma grave, a proteção ao *direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio* e violando os princípios da *função socioambiental da propriedade*, do *desenvolvimento sustentável*, da *precaução* e *prevenção*, consagrados nos artigo 5º, inciso XXIII, artigo 23, VI e VII, artigo 170, incisos III e VI, artigo 186, inciso II e artigo 225 da Constituição da República, com ofensa aos princípios da *proibição de retrocesso ambiental* e da proporcionalidade, na perspectiva da *proibição de proteção deficiente*.

V – PROPOSTAS DE ATUAÇÃO

Com fundamento nos dispositivos legais e constitucionais anteriormente indicados, afigura-se possível a arguição de inconstitucionalidade e ilegalidade da Resolução CONAMA n. 458/2013, seja de forma incidental, nos casos concretos em que se discutir o licenciamento ambiental de projetos de assentamento para reforma



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

agrária, seja de forma concentrada, mediante apresentação de representação perante o Procurador-Geral da República para propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Nessa hipótese, havendo o reconhecimento da inconstitucionalidade ou ilegalidade da Resolução CONAMA n. 458/2013, a consequência seria a repristinação dos efeitos da revogada Resolução CONAMA n. 387/2006, ressurgindo a exigência de Licença Prévia – LP e Licença de Instalação e Operação – LIO para os projetos de assentamento de reforma agrária, bem como de apresentação dos estudos ambientais pertinentes (Relatório de Viabilidade Ambiental, Projeto Básico, Relatório Ambiental Simplificado, Plano de Desenvolvimento do Assentamento e Plano de Recuperação do Assentamento).

Outra alternativa seria buscar conferir uma interpretação conforme à Resolução CONAMA n. 458/2013, de modo a harmonizá-la com o disposto na Constituição da República, na Lei 6938/1981 e na Resolução CONAMA n. 237/1997.

Nessa linha de raciocínio, pode-se considerar que o licenciamento ambiental de cada uma das atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura realizados em assentamentos de reforma agrária, tal como previsto na Resolução CONAMA n. 458/2013, não dispensa a exigência de licenciamento ambiental de “projetos de assentamentos e colonização” como um todo, conforme exigido, de forma específica e expressa, pela Resolução CONAMA n. 237 (que, vale a pena lembrar, não foi revogada pela Resolução CONAMA n. 458/2013).

De fato, o Anexo I da Resolução CONAMA n. 237, que lista as atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental (artigo 2º, §1º), prevê uma



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

categoria específica para os “projetos de assentamentos e de colonização”, distinguindo-os das demais atividades/empreendimentos realizadas no interior do assentamento. A razão dessa distinção é que cada tipo de atividade/empreendimento previsto no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237 possui especificidades (dinâmica, grau de complexidade, nível de impacto, etc) completamente diferentes dos demais, justificando um tratamento específico no que tange ao licenciamento ambiental.

Assim, para os fins de licenciamento ambiental na forma da Resolução CONAMA n. 458/2013, poderiam se enquadrar como “atividades agrossilvipastoris” e “empreendimentos de infraestrutura” as seguintes categorias de atividades previstas no Anexo I da Resolução CONAMA n. 237, uma vez realizadas no interior de projetos de assentamento para reforma agrária:

- atividades agrossilvipastoris: projeto agrícola, criação de animais, silvicultura, exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais, atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre, utilização do patrimônio genético natural e manejo de recursos aquáticos vivos;
- empreendimentos de infraestrutura: obras civis de rodovias, transmissão de energia elétrica, estações de tratamento de água, interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário.

O licenciamento ambiental individualizado dessas “atividades agrossilvipastoris” e “empreendimentos de infraestrutura”, na forma da Resolução CONAMA n. 458/2013, não dispensa o licenciamento ambiental do “projeto de assentamentos e de colonização” como um todo, por força da Resolução CONAMA n. 237. A par do



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

licenciamento dessas atividades individualizadas, o projeto de assentamento para reforma agrária, considerado como um empreendimento único, sujeitar-se-ia também a um procedimento específico de licenciamento ambiental.

Contudo, tendo havido a revogação da Resolução CONAMA n. 387/2006, que regulamentava, de forma específica e uniforme, o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento para reforma agrária, esse licenciamento agora há de ser feito de acordo com as regras gerais previstas na Resolução CONAMA n. 237/1997 (conforme o disposto no artigo 2º, §2º da Lei de Introdução às Normas do Código Civil Brasileiro). Assim, haveria de ser adotado o procedimento ali previsto, com a exigência de licenças prévia (LP), de instalação (LI) e operação (LO), mediante a apresentação de estudos ambientais pertinentes, segundo as normas de cada um dos órgãos licenciadores, de modo que se possa identificar e prever todos os impactos ambientais do empreendimento (inclusive e especialmente seus efeitos cumulativos e sinérgicos) e implementar as medidas mitigatórias e compensatórias cabíveis.

Por outro lado, devem ser ressalvados aqueles casos em que já existe ação civil pública, decisão judicial ou termo de ajustamento de conduta impondo a obrigação de licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária, como um empreendimento único, com exigência de elaboração de estudos ambientais. Nessa hipótese, na linha do entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça sobre a aplicação do novo Código Florestal, a partir do voto do Min. Herman Bejamin (REsp 1240122, de 2/10/2012), a regra geral deve ser a aplicação da legislação vigente à época dos fatos (*tempus regit actum*), em respeito ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, consoante os princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica.



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

Portanto, resumidamente, vislumbra-se duas linhas de atuação em relação ao problema analisado nesta Nota Técnica:

- (a) em caso de ação civil pública, decisão judicial ou termo de ajustamento de conduta, anterior à Resolução CONAMA n. 458/2013, impondo o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento como um empreendimento único, com exigência da elaboração dos estudos ambientais pertinentes, caberia instar o INCRA ao cumprimento da obrigação, na forma da legislação vigente à época e, em caso de resistência, promover a execução forçada; ou
- (b) ingressar em juízo para (i) exigir a elaboração dos estudos ambientais pertinentes e o licenciamento ambiental dos projetos de assentamento já criados, como um empreendimento único, e (ii) obstar a criação de novos assentamentos, sem estudos ambientais adequados e licenciamento ambiental do projeto de assentamento como um empreendimento único. Para tanto, deve ser requerida a declaração incidental da ilegalidade-inconstitucionalidade da Resolução CONAMA n. 458, com a repristinação dos efeitos da Resolução CONAMA n. 387, ou que seja conferida interpretação conforme à nova Resolução, com aplicação da norma geral (Resolução CONAMA n. 237), como exposto nesta Nota Técnica.

Brasília, 25 de julho de 2014.


DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO
Procurador da República no Estado do
Pará

LEONARDO ANDRADE MACEDO
Procurador da República no Município de
Uberlândia



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

RODRIGO TIMÓTEO DA C. E SILVA **MARCO ANTÔNIO D. DE ALMEIDA**
Procurador da República no Município de Volta Redonda Procurador da República no Município de Dourados

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA **RAFAEL DA SILVA ROCHA**
Procurador da República no Estado de Rondônia Procurador da República no Estado do Amazonas

ÉRICO GOMES DE SOUZA
Procurador da República no Estado do Acre