



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 130.256/2016-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade.
Resolução 458/2013 do CONAMA.
Procedimentos para licenciamento ambiental
em assentamentos de reforma agrária.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade,

com **pedido de medida cautelar**, contra a **Resolução 458, de 16 de julho de 2013, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, que estabelece procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária.

Esta petição inicial se acompanha de representação formulada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que gerou o procedimento administrativo 1.00.000.013276/2014-14, desta Procuradoria-Geral da República. A representação encaminha nota técnica 2/2014 do Grupo de Trabalho Amazônia Legal, de autoria dos Procuradores da República DANIEL CÉSAR AZEREDO AVELINO, LEONARDO ANDRADE MACEDO, RODRIGO TIMÓTEO DA C. E SILVA, MARCO ANTÔNIO D. DE ALMEIDA, RAPHEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA, RAFAEL DA SILVA ROCHA e ÉRICO GOMES DE SOUZA.

1. OBJETO DA AÇÃO

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a Resolução 458, de 16 de julho de 2013, com fundamento em competência conferida pelo art. 8º, I, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981.¹ A resolução dispõe, na forma abaixo, sobre procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária e revoga o ato normativo que versava sobre a matéria:

Art. 1º Esta Resolução estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e de empreendimentos de infraestrutura, passíveis de licenciamento, realizados em assentamentos de reforma agrária.

1 “Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei 8.028, de 1990) I – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei 7.804, de 1989) [...]”.

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;

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;

III – Interesse social:

a) atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) exploração agroflorestal sustentável praticada em assentamentos de reforma agrária, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre;

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 agroflorestal 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;

- 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;
- V – 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;
- VI – Uso alternativo do solo: utilização de área com substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;
- VII – 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.
- Art. 3º O licenciamento ambiental das atividades agrossilvipastoris e dos empreendimentos de infraestrutura, passíveis

de licenciamento, em assentamentos de reforma agrária, será realizado pelo órgão ambiental competente.

§ 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.

§ 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

II – pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura.

§ 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.

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.

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 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.

Art. 6º Fica assegurada a participação dos beneficiários de assentamentos de reforma agrária para acompanhar o processo de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura e das atividades agrossilvipastoris passíveis de licenciamento, mantendo interlocução permanente com o órgão ambiental competente e com o órgão fundiário.

Art. 7º Fica revogada a Resolução CONAMA nº 387, de 27 de dezembro de 2006.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Essas normas violam o ordenamento constitucional ambiental e o dever da União e dos demais entes federados de proteção do ambiente e de preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*).² Ao fragmentar o licenciamento ambiental para assentamentos de reforma agrária e determinar como regra a realização de licenciamento simplificado, a Resolução 458/2013 afrontou os princípios constitucionais da prevenção (art. 225, *caput*), da vedação de retrocesso ambiental, da proibição de proteção deficiente e da exigência de estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras (art. 225, § 1º, IV).³

2. CABIMENTO DA AÇÃO

O art. 102, I, da Constituição da República estabelece como objeto de ação direta de inconstitucionalidade lei ou ato normativo federal ou estadual. Qualifica-se como ato normativo aquele

2 “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]”.

3 “§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; [...]”.

que contenha os requisitos essenciais de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade.⁴

O Supremo Tribunal Federal admite ação direta de inconstitucionalidade contra certos atos formalmente secundários, mas que podem ser materialmente primários, como resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, desde que se caracterizem como ato normativo de densidade relevante. Veja-se trecho da ementa de julgamento da ADI 3.345, cujo objeto foi a Resolução 21.702, de 2 de abril de 2004, daquele tribunal:

[...] RESOLUÇÃO TSE Nº 21.702/2004 – DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS, PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, NA FIXAÇÃO DO RESPECTIVO NÚMERO DE VEREADORES – ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO REVESTIR-SE-IA DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR – RECONHECIMENTO DO CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO QUESTIONADA – PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO REJEITADA.

– A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de fiscalização concentrada de constitucionalidade, firmou-se no sentido de que a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (*RTJ* 138/436 – *RTJ* 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele constantes. Precedentes.

– Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta, encerra, em seu conteúdo material, clara “norma de decisão”, impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a

4 STF Plenário. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 2.321/DF Relator: Ministro CELSO DE MELLO, 25/10/2000, maioria. *Diário da Justiça*, 10 jun. 2005.

torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata. [...].⁵

Outro exemplo de controle concentrado admitido em face de resolução do TSE está na ADI 3.999, contra as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, relativas aos procedimentos de justificação de desfiliação partidária e de perda de cargo eletivo.⁶

O entendimento acerca do cabimento de ação direta em face de resoluções do TSE merece ser aplicado à Resolução 458, de 16 de julho de 2013, do CONAMA. Esta, ao dispor sobre procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, reveste-se de denso caráter normativo geral e que afronta diretamente a ordem constitucional.

A resolução define conceitos (art. 2º); fixa como regra geral procedimento simplificado para licenciamento ambiental de atividades relacionadas a assentamentos de reforma agrária (art. 3º, § 1º); fragmenta o procedimento, pois não prevê licenciamento do conjunto dos empreendimentos e atividades (art. 3º); determina aplicação das novas regras a empreendimentos existentes (art. 4º); assegura participação de beneficiários de assentamentos (art. 6º). Mostram-se presentes, portanto, os requisitos de autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade.

5 STF Plenário. ADI 3.345/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO, 25/8/2005. *DJ eletrônico* 154, 19 ago. 2010.

6 STF Plenário. ADI 3.999/DF. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA, 12/11/2008, maioria. *DJe* 71, 16 abr. 2009; *Revista trimestral de jurisprudência*, v. 208, n. 3, p. 1.024.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 16 de julho de 2013, foi editada a Resolução 458, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, que revogou a Resolução CONAMA 387, de 27 de dezembro de 2006, e estabeleceu procedimentos para 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,⁷ o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) afirmou que a mudança seria necessária para harmonizar os procedimentos de regularização ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária com as disposições do novo Código Florestal (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012). Alegou inadequação da Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, tendo em vista o enquadramento dos projetos de assentamento como “atividades agropecuárias”, no mesmo rol de atividades que projetos agrícolas e criação de animais. Projetos de assentamento para reforma agrária seriam política pública destinada a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Apontou entraves

⁷ Disponível em: < <http://zip.net/bqthPJ> > ou < <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/CC94B675/PropResol.pdf> >. Acesso em 8 jun. 2016.

que afetariam o processo de licenciamento ambiental, como falta de estrutura dos órgãos ambientais licenciadores, morosidade na emissão de licenças, exigência de condicionantes além das previstas na norma, entre outras. 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.

Implica grave e flagrante retrocesso ambiental, todavia, cumprir a exigência normativa de licenciamento ambiental de projetos de assentamento para reforma agrária somente por meio de licenciamento simplificado de cada uma das atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura realizados em seu interior, conforme estabelece a Resolução CONAMA 458/2013.

Ao fragmentar o licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA 458/2013 desconstrói a concepção do “projeto de assentamento de reforma agrária” como empreendimento único composto de vários atos ajustados ao mesmo fim, desconsidera o conceito previsto na própria resolução⁸ e até o que o próprio INCRA entende por projeto de assentamento.⁹

8 “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”.

9 Instrução Normativa 15, de 30 de março de 2004:

“Art. 3º Conceitos e abrangência: [...]

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

Em contrariedade a essa noção conglobante de projeto de assentamento como conjunto de ações integradas e destinadas ao mesmo fim, a Resolução CONAMA 458/2013 divide o projeto em tantas ações quantas houver necessidade de licenciar. Com isso, diminui a visão global do impacto, deixa de considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos do empreendimento e transfere aos ocupantes – beneficiários da política pública – a responsabilidade pelo licenciamento ambiental de suas atividades (art. 3º, § 2º, I).¹⁰

IV – PROJETO DE ASSENTAMENTO – Consiste num conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas de natureza interdisciplinar e multi[s]setorial 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”.

¹⁰ “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
II – pelo responsável pelo empreendimento de infraestrutura”.

Com a revogação da Resolução CONAMA 387/2006 pela nova norma, o Conselho promoveu flexibilização excessiva (e, por isso, inconstitucional) nas exigências até então vigentes para licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária. A norma deixa de exigir as licenças prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO) e os estudos ambientais necessários de acordo com cada caso, ou seja, relatório de viabilidade ambiental, projeto básico, relatório ambiental simplificado, plano de desenvolvimento do assentamento e plano de recuperação do assentamento.

É inegável a essencialidade desses estudos para obedecer os princípios constitucionais e para 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 traçar as ações de redução dos danos ambientais, de mitigação e de compensação deles, de acordo com cada caso.

Tampouco se pode desconsiderar a importância de cada fase do licenciamento (LP, LI e LO), estabelecidas na antiga Resolução CONAMA 387/2006, para gradual avaliação do projeto, com requisitos e condicionantes específicos em cada fase, o que leva a avaliação mais criteriosa sobre o empreendimento e amplia as chances de acerto na proteção do ambiente.

No procedimento de licenciamento ambiental existe a oportunidade de avaliar a compatibilidade do projeto de

assentamento com unidades de conservação (UCs) e sua zona de amortecimento, terras indígenas (TIs) criadas ou em estudo, áreas de patrimônio histórico e cultural, polígonos minerários registrados no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), projetos de rodovias e ferrovias, áreas de relevante interesse para a conservação do ambiente e outros projetos de grande interesse da Nação, permitindo participação de todos os interessados.¹¹ Caso fosse possível admitir eliminação do processo de licenciamento ambiental de projeto de assentamento como um todo antes de sua instalação, a oportunidade de tais avaliações será perdida e crescerá a níveis inaceitáveis o risco de erros irreversíveis nos campos social, econômico e ambiental.

Além disso, fracionar o licenciamento ambiental impossibilitará exame das alternativas locais para adequada gestão ambiental dos espaços territoriais do assentamento e 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 risco ambiental, dispensadas de licenciamento –, eles, quando analisados em conjunto, podem gerar dano ambiental grave e até exceder a

11 *Vide*, exemplificativamente, a Resolução CONAMA 428, de 17 de outubro de 2010, que exige autorização ou ciência do órgão responsável pela administração de unidade potencialmente impactada, e a Portaria Interministerial 419, de 26 de outubro de 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.

capacidade dos ecossistemas atingidos para suportá-lo, causando grave degradação ambiental.

Em empreendimentos do porte e de características peculiares como são os projetos de assentamentos para reforma agrária, há enorme insegurança ambiental quando instalados sem previsão adequada de suas interferências ambientais e sem apresentação de propostas para reduzir tais efeitos, ou seja, sem conhecer as variáveis envolvidas, que seriam previstas no curso de estudos ambientais prévios.

Depois de iniciada a implantação de projeto de assentamento, torna-se quase sempre inviável revertê-lo, precisamente por lidar com importante e dinâmico vetor socioeconômico, que abrange numerosas famílias. Muitos problemas somente se apresentarão futuramente, quando, em geral, serão irreversíveis e, pior, sem preparação para seu enfrentamento.

Esse quadro se mostra ainda mais lesivo 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 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), somente os assentamentos sob sua responsabilidade somam **88.819.725 hectares**, para dados atualizados em 18 de abril de 2016.¹² O número de famílias assentadas pela autarquia, naquela

¹² Disponível em: < <http://zip.net/bcthCq> > ou < <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/9609> >. Acesso em 8 jun. 2016.

data, montava a **1.346.798 famílias**.¹³ Como se vê, é inegável a grande pressão sobre os recursos naturais exercida por assentamentos de reforma agrária, considerando tanto sua dinâmica como o incremento anual na área ocupada e no número de pessoas beneficiadas.

A dispensa de cautelas e procedimentos que a norma atacada promoveu é inaceitavelmente temerária e flagrantemente ofensiva do subsistema de normas constitucionais aplicáveis à proteção do ambiente.

Promover afrouxamento demasiado das regras do licenciamento ambiental para projetos de assentamento de reforma agrária levará o problema a sério agravamento, com consequências desastrosas ao ambiente e danos irreversíveis, principalmente na Região Amazônica, onde seguramente haverá acréscimo das taxas de desmatamento advindas desses projetos.

Caso seja admitida a eliminação da exigência de licenciamento ambiental de projetos de assentamento para reforma agrária como empreendimento único, substituindo-a por licenciamento ambiental individualizado de cada atividade agrossilvipastoril e dos empreendimentos de infraestrutura realizados no assentamento – com licenciamento simplificado e dispensa em muitos casos (para atividades eventuais e de [aparente] baixo impacto ambiental) –, haverá violação das regras constitucionais e legais de obrigatoriedade do licenciamento

¹³ Disponível em: < <http://zip.net/bgthmX> > ou < <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/9608> >. Acesso em 8 jun. 2016.

ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras utilizadoras de recursos ambientais.

Essas regras constam do art. 225, § 1º, IV, da Constituição da República,¹⁴ do art. 10 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981,¹⁵ e, de forma específica, no Anexo 1 da Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA,¹⁶ para projetos de reforma agrária.

A sistemática antijurídica da resolução atacada desconsidera também as exigências de exame de alternativas locacionais e de avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos, conforme os arts. 5º, I, e 6º, II, da Resolução 1, de 23 de janeiro de 1986, do CONAMA.¹⁷

14 *Vide* notas 2 e 3.

15 “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. (Redação dada pela Lei Complementar 140, de 2011)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Lei Complementar 140, de 2011) [...]”. Os demais parágrafos do art. 10 foram revogados pela Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011.

16 “ANEXO 1 – ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
[...]

Atividades agropecuárias

– projeto agrícola

– criação de animais

– projetos de assentamentos e de colonização [...]”. Disponível em

< <http://zip.net/bptjdv> >

ou

< <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> >;

acesso em 1º jun. 2016.

17 “Artigo 5º O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação,

3.2. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DO AMBIENTE EQUILIBRADO

Diferentemente das constituições anteriores, a tutela do ambiente possui capítulo específico na Constituição da República de 1988, que estabeleceu para o poder público e a coletividade dever de preservá-lo e consagrou direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao analisar o art. 225, *caput*, da CR, ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN destaca que o equilíbrio ecológico deve ser compreendido de maneira dinâmica, de modo que “não é objetivo do Direito Ambiental fossilizar o meio ambiente e estancar suas permanentes e comuns transformações, que vêm ocorrendo há milhões de anos. O que se busca é assegurar que tal estado dinâmico de equilíbrio, em que se processam os fenômenos naturais, seja conservado, deixando que a natureza siga seu próprio curso”.¹⁸

em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; [...].

“Artigo 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: [...]

II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. [...]”. Disponível em

< <http://zip.net/bltg0G> > ou

< <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> >;

acesso em 1º jun. 2016.

18 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e

Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado por solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Na verdade, a preservação de ambiente equilibrado é absolutamente fundamental para a própria sobrevivência da espécie humana e de incontáveis outras, muitas das quais vêm perecendo continuamente, não raro sem que disso a humanidade saiba, pois muitas formas de vida na Terra são ainda desconhecidas da ciência.

Como outros direitos fundamentais, o direito a ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao estado e à coletividade obrigações de fazer e de não fazer. Determinadas práticas econômicas e culturais, conquanto antigas e toleradas através de gerações, podem e devem vir a ser proscritas, em virtude de concepções modernas de proteção digna e apropriada da fauna, da flora e da própria humanidade, em última análise.

Do ordenamento constitucional decorre o princípio da prevenção, segundo o qual medidas preventivas devem ser adotadas pelo poder público e por particulares a fim de evitar danos ambientais previsíveis. Recuperação de áreas ambientais degradadas e reversão de danos ambientais não são garantidas, além de serem muito mais custosas, razão pela qual a atitude preventiva é sempre mais satisfatória.

ecologização da Constituição Brasileira. In: *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 133-134.

De acordo com NORMA SUELI PADILHA, o princípio da prevenção “deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteados-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental”.¹⁹

ALEXANDRA ARAGÃO esclarece a lógica do princípio:

Mais vale prevenir, porque, em muitos casos, depois de a poluição ou o dano ambiental ocorrerem, é impossível a reconstituição natural da situação anterior, isto é, é impossível remover a poluição ou o dano. O caso mais exemplar é a justiça ambiental que impõe que se evite a extinção de uma espécie animal ou vegetal.

Mais vale prevenir, porque, mesmo sendo possível a reconstituição *in natura*, frequentemente ela é de tal modo onerosa que não é razoável exigir um tal esforço ao poluidor. Logo, serão as gerações futuras que mais vão sofrer as consequências daquele dano ambiental que não foi possível evitar.

Mais vale prevenir, por fim, porque economicamente é muito mais dispendioso remediar do que prevenir. Com efeito, o custo das medidas necessárias a evitar a ocorrência de poluição é, em geral, muito inferior ao custo das medidas de “despoluição” após a ocorrência do dano.²⁰

O licenciamento ambiental consiste em um dos instrumentos mais relevantes para concretização do postulado ambiental da prevenção. Por meio desse instituto, a administração pública licencia a

19 PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 255.

20 ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). São Paulo: Saraiva, 2012, p. 73.

localização, a instalação, a 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 (Resolução 237/1997 do CONAMA, art. 1º, I).²¹

É por meio desse procedimento que se analisam os impactos e riscos ambientais decorrentes de empreendimentos e atividades, de forma que se assegurem adoção de medidas preventiva, definição de exigências para garantia de observância da Constituição e das leis e controle das atividades.

O art. 225, § 1º, IV, da CR impõe ao poder público exigir estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do ambiente, na forma da lei. Esse estudo consubstancia instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (objeto da Lei 6.938/1981), com vocação nitidamente preventiva, de maneira a controlar atividades e empreendimentos danosos antes mesmo de sua implantação. PAULO AFFONSO LEME MACHADO observa:

O “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser anterior ao licenciamento ambiental da obra ou da atividade. Esse estudo

21 “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. [...]”. Referência na nota 16.

não pode ser concomitante nem posterior à implantação da obra ou à realização da atividade. A Constituição criou especificamente esse instituto jurídico, que tem uma diferença com o instituto já existente – o Estudo de Impacto Ambiental. O texto constitucional inseriu o termo “prévio”, para situar, sem nenhuma dúvida, o momento temporal em que ele deverá ser utilizado. Visa evitar uma prevenção falsa ou deturpada, quando o empreendimento já iniciou sua implantação ou quando os planos de localização foram elaborados sem o estudo de impacto ambiental. A implementação da legislação ambiental após a Constituição revelou a argúcia dos constituintes, pois se tentado escapar, de muitas formas, da obrigação de elaborar-se a avaliação ambiental.²²

A Resolução 1/1986, do CONAMA, consolidou rol não exaustivo de atividades cujo licenciamento depende de EPIA.²³

22 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Comentário ao art. 225, § 1º, IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2.091.

23 “Artigo 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA e em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

II – Ferrovias;

III – Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;

IV – Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;

V – Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;

VI – Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;

VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

VIII – Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);

IX – Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;

X – Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;

Além dos casos ali enumerados, o órgão ambiental competente pode exigir esse estudo quando entender que a atividade a ser licenciada seja impactante para o ambiente. Como visto, o Anexo 1 da Resolução 237/1997 do CONAMA sujeita projetos de assentamento e de colonização a licenciamento ambiental.

A Resolução 458/2013, ao fragmentar o licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, admitir concessão de licenciamento simplificado como regra e, por conseguinte, afastar estudo prévio de impacto ambiental, independentemente do nível potencial de degradação ambiental, além de contrariar as normas do CONAMA, afronta o princípio constitucional da prevenção e a exigência constitucional prevista no art. 225, § 1º, IV, da CR.

O STF, no julgamento da ADI 1.086/SC, declarou inconstitucional norma que afastou a regra do art. 225, § 1º, IV, da CR, no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais:

-
- XI – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
 - XII – Complexo e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
 - XIII – Distritos industriais e zonas estritamente industriais – ZEI;
 - XIV – Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
 - XV – Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;
 - XVI – Qualquer atividade que utilize carvão vegetal, em quantidade superior a dez toneladas por dia”.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 182, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 225, § 1º, IV, DA CARTA DA REPÚBLICA.

A norma impugnada, ao dispensar a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais, cria exceção incompatível com o disposto no mencionado inciso IV do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal.

Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo constitucional catarinense sob enfoque.²⁴

É incompatível com a Constituição da República, portanto, a Resolução 458/2013, por contrariar os princípios da prevenção e do ambiente ecologicamente equilibrado (CR, art. 225) e a exigência de realização prévia de estudo de impacto ambiental (CR, art. 225, § 1º, IV).

3.3. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE

A Resolução 458/2013 consubstancia frontal violação ao dever da União de proteger o ambiente e ao princípio da vedação de retrocesso socioambiental, preceito constitucional implícito que veda alterações legislativas e administrativas voltadas a flexibilizar situações consolidadas de proteção ambiental, que impliquem involução de conquistas nesse campo. Consoante explicam INGO SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER, “em matéria de realização (eficácia social) dos direitos socioambientais se registra um dever de pro-

24 STF, Plenário. ADI 1.086/SC. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 10/8/2001, un. DJ, 10 ago. 2001.

gressividade, ou seja, a adoção de medidas legislativas – e administrativas – que busquem sempre uma melhoria ou aprimoramento dos direitos fundamentais socioambientais”.²⁵

ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN esclarece a força normativa e eficácia imediata do princípio da proibição de retrocesso social.²⁶ Valha a citação longa pela importância dos elementos que contém e sua aplicabilidade à ofensa constitucional perpetrada pelas normas objeto desta ação:

Proibição do retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em *princípio geral do Direito Ambiental*, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.

Sim, princípio geral do Direito Ambiental, pois a previsão normativa explícita não se antepõe como pressuposto insuperável ao seu reconhecimento. É que a proibição de retrocesso não surge como realidade tópica, resultado de referência em dispositivo específico e isolado; ao contrário, nela se aninha um *princípio sistêmico*, que se funda e decorre da leitura conjunta e [do] diálogo multidirecional das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental. Além disso, princípio geral, já que as *bases e conteúdo ecológicos* (= o mínimo ecológico, a garantia dos processos ecológicos essenciais, a hiperproteção

25 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 75.

26 BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011, p. 62-63 e 67-69. Destaques no original.

dos ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, a preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção) da proibição de retrocesso estão claramente afirmados na Constituição e nas leis ambientais brasileiras. Tanto a legislação ambiental, como a jurisprudência¹¹ optaram por esse “caminhar somente para a frente”.²⁷

Note-se que o texto constitucional, na proteção do meio ambiente se organiza, acima referimos, em torno de bem-revelados e fixados *núcleos jurídicos duros* (“centro primordial”, “ponto essencial”, ou “zona de vedação reducionista”), que rejeitam ser ignorados ou infringidos pelo legislador, administrador ou juiz, autênticos *imperativos jurídico-ambientais mínimos*: os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provocuem a extinção de espécies” (art. 225, § 1º, I, II e VII). [...]

Fundição entre instrumentos infraconstitucionais e a norma constitucional de garantia do mínimo ecológico

Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do *grau* de salvaguarda jurídica ou da *superfície* de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).

Consequentemente, tirante a redução pura e simples de espaços territoriais protegidos, o retrocesso pode afetar ora direitos substantivos (= retrocesso substantivo) ora direitos procedimentais ou o *due process* ambiental (= retrocesso formal ou procedimental); ora o marco legislativo em si mesmo

27 A nota 11 do texto transcrito diz: “Reconhecendo, expressamente, a proibição de retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental, cf., no Superior Tribunal de Justiça, o EREsp 418.526/SP, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Seção, *DJe*, 13.10.2010; em outro precedente, o STJ decidiu que o princípio da proibição de retrocesso é ‘garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes’ (REsp 302.906/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, *DJe*, 1.12.2010)”.

(= retrocesso legislativo) ora a política de implementação (= retrocesso de implementação).

[...]

É bom ressaltar que os Instrumentos de Direito Ambiental, no caldo dos múltiplos matizes de origem, filiação filosófica e objetivos que os informam, ostentam variegadas referências de prestígio e eficácia. Há, entre eles, os que atuam no coração da disciplina, chamados *diretos* ou *primários* (salvaguardam, frontalmente, biomas, ecossistemas e processos ecológicos essenciais, entre eles cabendo citar as Áreas Protegidas, a Reserva Legal, as APPs, a declaração de árvore imune a corte); e os que, batizados de *indiretos* ou *procedimentais*, alcançam resultados semelhantes, só que por meios oblíquos, p. ex., ao ampliarem o grau e disseminação de informação ambiental gerada e em circulação, e ao estabelecerem mecanismos de participação pública. A ambas as categorias se aplica o princípio da proibição de retrocesso ambiental.

No âmbito desse “centro primordial”, “ponto essencial”, “núcleo duro” ou “zona de vedação reducionista”, o desenho legal infraconstitucional, uma vez recepcionado pela Constituição, com ela se funde, donde a impossibilidade de anulá-lo ou de afrouxá-lo de maneira substancial, sem que com isso, inafastavelmente, se fira ou mutile o próprio conteúdo e sentido da norma maior. É o fenômeno da repulsa às normas infraconstitucionais que, desinteressadas em garantir a *máxima* eficácia dos direitos constitucionais fundamentais, não se acanham e são rápidas ao negar-lhes o *mínimo* de eficácia.

Aplicação prática do princípio da proibição de retrocesso ambiental

Firma-se como pressuposto da proibição de retrocesso que os mandamentos constitucionais “sejam concretizados através de normas infraconstitucionais”, daí resultando que a principal providência que se pode “exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas”, sobretudo quando tal revogação ocorre desacompanhada “de uma política substitutiva ou equivalente”, isto é, deixa “um vazio em seu lugar”, a saber, “o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.^{16 28}

28 A nota 16 do texto transcrito contém esta referência: “Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora*. 7ª edição, São Paulo, Saraiva, 2009, pp. 380-381”.

Exatamente da forma apontada por HERMAN BENJAMIN, a Resolução 458/2013 traduz afronta à proibição de proteção insuficiente, segundo a qual o estado é responsável por garantir nível mínimo de proteção do ambiente. A tutela estatal na preservação e proteção de bens jurídicos ambientais – vitais para a própria sobrevivência da espécie humana e dos milhões de outras que habitam o planeta – deve ser efetiva e suficiente para garantir o mínimo existencial socioambiental. Isso desrespeitou a resolução do CONAMA, a qual, ao modificar os procedimentos para licenciamento em assentamentos de reforma agrária, flexibilizou de forma excessiva as normas atinentes à matéria e permitirá ocupação e utilização de áreas ambientais de maneira desordenada e prejudicial ao ambiente.

Demonstrada a incompatibilidade da Resolução 458/2013 do CONAMA com os princípios da vedação de retrocesso socioambiental, da proibição de proteção deficiente, com os deveres constitucionais da União e com o conjunto normativo delineado pela Constituição da República para tutelar o ambiente, conclui-se imperativa a atuação do Supremo Tribunal Federal na declaração de inconstitucionalidade da norma atacada.

A respeito da relevância da atuação do Judiciário na garantia de tutela efetiva, adequada e suficiente dos bens ambientais, INGO SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER ponderam:

Diante da insuficiência manifesta de proteção estatal (por exemplo, ausência ou insuficiência da legislação na matéria), há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracteriza-

da a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omis-siva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade. A vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, e, portanto, aos deveres de proteção, guarda importância singular não só para a análise da categoria da proibição de proteção insuficiente, mas também para a garantia da proibição de retrocesso, [...] posto que, também no que diz respeito a atos do poder público que tenham por escopo a supressão ou redução dos níveis de proteção social e ambiental [...], caberá aos órgãos jurisdicionais a tarefa de identificar a ocorrência de prática inconstitucional e, quando for o caso, afastá-la ou corrigi-la.²⁹

Em suma, sob color de regular procedimentos de licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária, o CONAMA afrontou a ordem jurídico-constitucional. O ato normativo nega compromissos assumidos pelo Brasil para proteção dos recursos naturais e da biodiversidade e coloca em sério risco importantes ecossistemas nacionais.

4. PEDIDO CAUTELAR

Os fundamentos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 293.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a previsão atacada subverte o modelo constitucional e altera o regime jurídico de proteção ao ambiente, com potencial para causação imediata de danos, alguns dele talvez irreparáveis ou de difícil e custosa reparação. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real de danos ao patrimônio ambiental do território nacional, mediante flexibilização excessiva de normas sobre licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária, os quais podem atingir ecossistemas, pelas características da agricultura extensiva e pelo uso intensivo de recursos hídricos, por exemplo. Cabe invocar o princípio da precaução, que deve reger a conduta dos entes públicos com vistas à preservação de ambiente ecologicamente equilibrado.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, em decisão monocrática e sem intimação dos interessados, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas

impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a ser oportunamente submetida a referendo do Plenário.

Requer que sejam colhidas informações da Presidência da República e do Ministério do Meio Ambiente e que se solicite manifestação do Advogado-Geral da União, de acordo com o art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para declarar inconstitucionalidade da Resolução 458, de 16 de julho de 2013, do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Subsidiariamente, requer definição de interpretação conforme a Constituição para a resolução impugnada, a fim de assegurar que o licenciamento fragmentado de cada uma das atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura realizados em assentamentos de reforma agrária não importe na dispensa de licenciamento ambiental de projetos de assentamentos e colonização, considerados como o conjunto de atividades e empreendimentos envolvidos.

Brasília (DF), 9 de junho de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República