



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO
POSSESSÓRIA - EQUIPE TÉCNICA DO NÚCLEO DE FUNDIÁRIO E INDÍGENA DA 1ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL CÍVEL E CRIMINAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE CÁCERES-MT

Ref.: 1003895-08.2024.4.01.3601

O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, pessoa jurídica de direito público, representado pelo membro da Advocacia-Geral da União infra assinado(a), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar

CONTESTAÇÃO

em face da ação que lhe move a parte autora, o que se faz conforme os argumentos deduzidos em seguida.

SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de Ação Civil Pública, proposta inicialmente pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso em desfavor de Carlos Aparecido da Silva, objetivando a recomposição de área degradada, a condenação do(a)(s) requerido(a)(s) ao pagamento de indenização por danos materiais e morais ao meio ambiente, decorrente do desmate a corte raso de 11,31 hectares de vegetação nativa com tipologia cerrado, sendo 6,77 dentro da área de reserva legal e 4,54 fora da referida área.

O processo foi protocolado sob n.º 1004977-80.2024.8.11.0006 na 4.ª Vara Cível de Cáceres (Comarca de Cáceres/MT/Justiça Estadual).

A Justiça Estadual deferiu liminar para determinar (Id. [2160709639](#) - Pág. 84/89):

- a) A proibição do requerido de explorar economicamente as áreas passíveis de uso desmatadas sem autorização do órgão ambiental após 22/07/2008, até que haja a validação das informações do Cadastro Ambiental Rural (CAR), confirmando a inexistência de passivo de Reserva Legal, conforme previsto no art. 3.º, § 2.º, do Decreto Estadual n.º 262/2019;
- b) A proibição do requerido de realizar o uso produtivo das áreas irregularmente desmatadas após 22/07/2008, permitindo-se apenas a utilização para fins de recuperação ambiental;
- c) Que o requerido se abstenha de promover novos desmatamentos não autorizados e que mantenha todas as suas atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras devidamente licenciadas (Id. [2160709639](#) - Pág. 84/89).

O Ministério Público Federal foi incluído no polo ativo da demanda.

O INCRA foi citado para ofertar defesa no prazo legal, devendo esclarecer as medidas de fiscalização e proteção ambiental eventualmente adotado em relação à área em questão.

DAS INFORMAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O CASO

De acordo com o Despacho 24528514, as infrações ambientais ocorreram no Projeto de Assentamento Limoeiro, localizado no município de Cáceres-MT. A coordenada geográfica constante no auto de infração incide no lote 107. De acordo com o processo 54000.116934/2024-77, o lote 107 é ocupado pelo beneficiário regular Sr. CARLOS APARECIDO DA SILVA, CPF 015.283.921-67, e sua cônjuge (Anexo Espelho SIPRA (21921986)), com data de homologação em 04/10/2024, ou seja, posterior à data do auto de infração (18/04/2023). Porém, como comprovante de ocupação para fins de regularização, foi apresentada nota fiscal do ano de 2021 (Comprovante de Ocupação (21803814)).

O responsável pela infração, apontado no Auto de Infração 1087012323, de 18/04/2023, seria o Sr. CARLOS APARECIDO DA SILVA, CPF 015.283.921-67 (beneficiário do lote 107).

Quanto à regularização ambiental, o INCRA realizou o cadastramento do Projeto de Assentamento Limoeiro no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR em 13/02/2015, iniciando assim a sua regularização ambiental.

Este cadastramento foi realizado por meio de Termo de Execução Descentralizada, formalizado em novembro de 2014, entre o Incra e a Universidade Federal de Lavras, cumprindo, à época, as exigências iniciais de regularização ambiental do assentamento, restando então a análise do cadastro pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA-MT, para posterior aprovação e/ou adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, visando a elaboração e execução do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas no assentamento.

O recibo do CAR do assentamento tem o código MT-5102504-8587836FBEE646DDBBEC874AE2ACFE0E, documento SEI 9962601.

No entanto, no ano de 2017, a SEMA-MT implantou um novo sistema para o cadastramento ambiental dos imóveis rurais do estado, o Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural - SIMCAR, que, diferentemente do SICAR, não possui módulo compatível para receber a inscrição de projetos de assentamento, conforme a Instrução Normativa Nº02 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no que diz respeito às particularidades do Cadastro Ambiental Rural - CAR dos projetos de assentamento, dentre elas, o cálculo da fração ideal média do assentamento, alocação/quantificação de reserva legal em assentamentos com reservas legais coletivas e mistas, e a recepção da planilha digital com a relação de beneficiários do assentamento.

Os CARs dos projetos de assentamento federais, cadastrados inicialmente no SICAR, não chegaram a ser migrados para o novo sistema, o SIMCAR, impossibilitando a retificação e adequação às novas regras do sistema. O INCRA passou então a dialogar com gestores da SEMA-MT em busca de entendimento de como seria a migração dos perímetros dos assentamentos cadastrados do SICAR para o SIMCAR, do tratamento que seria dado aos mesmos, tendo em vista os benefícios trazidos pelo Novo Código Florestal para os pequenos imóveis rurais, bem como a análise e aprovação dos CARs pela SEMA-MT. Em reunião realizada em outubro de 2017 (documento SEI 1845967), foi acordado que a SEMA desenvolveria um módulo específico para o cadastro ambiental rural dos assentamentos.

Esse diálogo foi ampliado com a participação de outras instituições e do Ministério Público Federal - MPF, o que desencadeou, em 09/03/2018 a RECOMENDAÇÃO nº 19/2018/MPF/PR- MT/OFAMB (documento SEI 1845983), que, dentre outros itens, recomendou a revogação do artigo 13, §3º, do Decreto Estadual nº 1.031, de 02 de junho de 2017, o qual estabelecia que "para efeito de cálculo da área de reserva legal do lote, a título de posse, deve ser considerada a área do imóvel do Assentamento, não se aplicando o disposto no art. 67 da Lei Federal nº 12.651/2012", recomendação essa acatada pela SEMA-MT em maio de 2018.

Em função do diálogo aberto visando avanços na regularização ambiental dos projetos de assentamento, formou-se um grupo interinstitucional, o qual continua desenvolvendo proposições técnicas em prol de avanços (documento SEI 1846006), como a elaboração do documento "Subsídios Técnicos SIMCAR Assentamentos", encaminhado ao MPF.

A SEMA formalizou o processo nº 296178/2018 objetivando reunir todos os documentos e encaminhamentos referentes ao desenvolvimento do módulo SIMCAR Assentamentos.

Outro avanço no sentido de promover a regularização ambiental dos assentamentos no Estado é a formalização de um Acordo de Cooperação Técnica (processo INCRA 54000.107564/2018-39, documento SEI 1846018), objetivando o desenvolvimento de ações conjuntas entre INCRA/SEDE e SEMA destinadas à realização do Cadastro Ambiental Rural - CAR em projetos de assentamentos da reforma agrária e territórios quilombolas titulados no Estado de Mato Grosso.

Este Acordo de Cooperação Técnica foi assinado no dia 23 de agosto de 2018 e publicado no Diário oficial da União em 06/09/2018, restando agora que as partes deem prosseguimento em seu plano de trabalho.

Cabe informar que foi assinado no dia 25/01/2019 e publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do dia 12/02/2019 um Termo de Compromisso Ambiental firmado entre Estado de Mato Grosso, representado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA; Secretaria de Estado de Segurança Pública; Delegacia Especializada do Meio Ambiente - DEMA e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (2795053).

A cláusula quarta do referido termo dispõe:

"CLÁUSULA QUARTA - QUANTO AOS ASSENTAMENTOS:

4.1. A SEMA desenvolverá o módulo específico para cadastro de assentamentos rurais que torne possível a inscrição, análise e regularização, de forma diferenciada, dentro do mesmo sistema mas em módulo próprio. Buscará parcerias institucionais com o INCRA e INTERMAT.

4.1.1. A SEMA cumprirá as obrigações inseridas neste item até o dia 31/12/2019.

4.1.2. No prazo de 90 (noventa) dias serão realizadas reuniões envolvendo SEMA, MPE, MPF, IBAMA, INCRA e INTERMAT para criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir a regularização ambiental dos assentamentos rurais. Poderão ser convidadas outras instituições para participar do GT. A primeira reunião será agendada pelo Ministério Público."

Com relação a este Termo de Compromisso, o INCRA foi convidado, por meio do Ofício nº 157/2019/15ºPJMA/GAB (SEI 3697832), a participar de reunião realizada no dia 18/06/2019 nas dependências do Ministério Público Estadual (MPE), a qual contou com a participação de diversas instituições e foram deliberadas diversas ações no sentido de realizar estudos e procedimentos para então dar início ao cumprimento dos compromissos firmados pela SEMA no referido Termo.

Mais detalhes podem ser encontrados na ata da reunião (documento SEI 3759787).

Cabe informar que também foi criado e publicado no D.O.E em 01/07/2019, um Grupo de Trabalho que coordenará as ações do Termo (documento SEI 3844206). Este Termo de compromisso é acompanhado pelo INCRA por meio do Processo SEI 54000.084871/2019-15.

No mês de Dezembro de 2019 o INCRA foi convidado a participar de uma reunião conjunta com a SEMA e demais órgãos envolvidos no Grupo de Trabalho para tratar do desenvolvimento do módulo específico SIMCAR Assentamentos. A referida reunião teve por objetivo apresentar as ações já efetivadas pelo Grupo de Trabalho e coleta de dados pela empresa responsável pelo desenvolvimento do módulo específico para cadastramento dos assentamentos. Como encaminhamento da reunião, a SEMA se comprometeu, já na segunda quinzena do mês de Janeiro de 2020, a apresentar o resultado referente ao CAR dos assentamentos aos membros de órgãos federais e estaduais envolvidos na questão, conforme consta na Ata da Reunião de 11/12/2019 (SEI 5322315).

No dia 11 de fevereiro de 2020, no período matutino e vespertino, foram realizadas duas reuniões na SEMA-MT em continuidade às tratativas para o desenvolvimento do módulo SIMCAR Assentamentos. Nessa reunião houve a participação da Coordenação Geral de Meio Ambiente do INCRA Sede. Como pauta, a SEMA apresentou ao INCRA um projeto com o escopo da modelagem do fluxo de dados e análises que está sendo desenvolvido para o módulo SIMCAR Assentamentos. O INCRA Sede colocou a disposição da SEMA todos os dados e informações já implementadas no módulo CAR Lote desenvolvido pela UFLA, para que a SEMA faça sua análise e utilize tais informações caso julgue necessárias.

O Incra participou de duas videoconferências nos dias 15 de julho de 2020 e 18 de agosto de 2020, com SEMA, MPF, MPE, INCRA Sede e Intermat, que tiveram como escopo discussões técnicas e legais acerca do sistema SIMCAR Assentamentos. Informo que nas referidas reuniões fora discutida uma legislação que foi minutada por integrantes do Grupo de Trabalho, na qual regravará orientações específicas para a regularização ambiental da agricultura familiar no âmbito do estado de Mato Grosso. Tal legislação encontra-se sob orientação e análise da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso em parceria com o MPE. Ficou evidenciado nessas reuniões, que o sistema SIMCAR Assentamentos somente entrará em operação após a finalização de sua legislação específica.

No dia 28/09/2021, o Incra participou de uma reunião na Assembleia Legislativa de Mato Grosso (ALMT), conforme o documento Ata da 4ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA_ALMT - 28_09_2021 (10571923), no processo SEI 54000.122762/2018-22, onde dentre outros temas tratados, consta a informação relatada pela Secretária de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso, sobre o desenvolvimento do módulo SIMCAR Assentamentos, do qual haveria previsão de entrega para o mês de abril de 2022:

"A SEMA possui um grupo de trabalho ao qual a mais de um ano vem estabelecendo regras para criação de um módulo específico de assentamento em que o INCRA ou o INTERMAT possam avaliar o perímetro inteiro do assentamento, como um todo, posteriormente será analisado as questões ambientais e só então será feito por lote. Esse sistema está em fase de desenvolvimento e a expectativa é de que até em abril de 2022 seja entregue para o Governo do Estado."

Ainda, consta no processo SEI 54000.122762/2018-22, que o Incra também enviou o Ofício 53561 (9835323) à SEMA-MT, e que foi reiterado em outubro de 2021 pelo Ofício 71610 (10573014), conforme o Protocolo na SEMA-MT sob o nº 503646/2021 (10584776), com o objetivo de questionar acerca da atual situação do desenvolvimento do sistema de licenciamento ambiental SIMCAR para Assentamentos. Porém, até o presente momento não houve resposta da SEMA-MT juntada ao referido processo.

No âmbito de outro processo administrativo, houve a juntada de manifestação da Secretária Adjunta de Gestão Ambiental, com data de 29/11/2021, na qual informa: "... durante o ano de 2020 e início de 2021 o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 579/2020 fez o levantamento dos requisitos para desenvolvimento das etapas do módulo Assentamento no SIMCAR" e que "a viabilidade orçamentária e consequente execução do produto será proveniente do TAC firmado entre a SEMA e a UHE Sinop, com estimativa para implementação no primeiro semestre de 2022.". (SEI 11128669 fl. 13).

No dia 12/12/2022 o INCRA/SR(MT) participou, a convite da DDI-4 do Incra Sede (15105798), de uma videoconferência realizada entre o Incra Sede e a SEMA, na qual a SEMA apresentou um sistema inicial desenvolvido pela empresa contratada. Mas esse sistema ainda necessita de testes, validação e regulamentação. Ficou acordado entre as partes, que tais ações deverão ser retomadas e discutidas no Grupo de Trabalho do SIMCAR Assentamentos.

Conforme o documento SEI Ofício nº 03203/2023 (16572672), do Processo 54000.049144/2023-98, a SEMA informa que o Módulo SIMCAR Assentamento se encontra na fase final, apto para testes, e solicita ao Incra o fornecimento de insumos para os testes. O processo está em análise e tramitando internamente. Foi apontado em análise que o sistema apresentado não possui todos quesitos exigidos na IN nº 02/MMA, e que há necessidade de solicitar a participação do Incra Sede junto com a SR(MT) nas tratativas com a SEMA para finalização do sistema SIMCAR Assentamentos. Pois, o Acordo de Cooperação Técnica -ACT para desenvolvimento do sistema e troca de informações fora assinado pelos gestores do Incra Sede com a SEMA, conforme processo 54000.107564/2018-39.

No dia 03 de junho de 2024 ocorreu uma reunião na SEMA-MT, com a presença de gestores e servidores da Superintendência Regional de Mato Grosso e do Incra Sede, representantes do RADIS UFMT, com gestores e servidores da SEMA-MT. Dentre outros pontos discutidos, na reunião a SEMA apresentou a proposta do SIMCAR Assentamento e a necessidade de realizar teste no sistema em desenvolvimento. O Incra destacou a dificuldade em apresentar os dados cadastrais no SIGA, que é um sistema de cadastro de documentações, algo necessário para o SIMCAR Assentamento. Ficou acordado de se estudar uma integração entre sistemas para pegar dados dos sistemas do Incra, ou uma forma simplificada de cadastramento para assentamento no SIGA, visto que a origem da informação é um órgão federal. Ao final, ficou acordado que a equipe do RADIS UFMT enviariam os primeiros dados a SEMA para iniciar os testes no

sistema.

Recentemente, foi mencionado pela Secretária de Estado de Meio Ambiente, em uma reportagem sobre a automação da etapa de validação do CAR, que para agilizar o processo, a Sema também aposta na aprovação em bloco dos cadastros relacionados a assentamentos. Um projeto piloto está sendo realizado no assentamento rural Jonas Pinheiro.

“O módulo de análise de assentamento rural está em teste no assentamento Jonas Pinheiro. Cerca de 30% dos cadastros em Mato Grosso, o que equivale a 32 mil registros, estão em assentamentos. A solução para acelerar esses pedidos é a análise em bloco”, de acordo com a Secretária.

Em resumo, todo o relato acima traz as informações que expõem as dificuldades, entraves e empecilhos para a regularização ambiental dos assentamentos, que se arrastam há anos, principalmente quanto à inexistência de módulo específico no SIMCAR para cadastro de projetos de assentamento e seus respectivos lotes, atendendo ao especificado na Instrução Normativa N°02 do MMA.

Diante do exposto, ressalta-se que o INCRA está impossibilitado de realizar o Cadastro Ambiental Rural e/ou a retificação dos Projetos de Assentamento no SIMCAR, para continuidade do processo de regularização ambiental com adesão ao PRA (momento em que é realizado o PRAD perante a SEMA).

Essa é a mesma situação para a inscrição e regularização dos lotes dos PAs pelo Incra. Todavia, informamos que os assentados têm realizado diretamente o CAR dos seus lotes como "posse" no sistema Simcar da SEMA-MT sem a participação do Incra. Sendo assim, não se tem o controle sobre esses cadastros, realizados no SIMCAR "imóvel Particular". Este é o caso do Sr. Carlos Aparecido da Silva, que realizou a inscrição do seu lote junto à SEMA, conforme documento à fl. 60 do SEI Anexo SEQ 4 (24329507).

Essa inscrição do CAR do Lote como posse rural no SIMCAR, diretamente pelo assentado, se deve ao Decreto Estadual nº 1031/2017, que regulamenta a Lei Complementar estadual nº 592, de 26 de maio de 2017, no que tange o Programa de Regularização Ambiental, o Sistema Mato-grossense de Cadastro Ambiental - SIMCAR, em seu Art. 13, informa que:

Art. 13 A inscrição dos projetos de assentamento para reforma agrária será de responsabilidade dos órgãos fundiários federal e estadual, sem prejuízo da inscrição dos lotes, pelos beneficiários ou seus sucessores, a título de posse rural.

§ 1º Se a inscrição do lote se der em momento anterior a inscrição do Projeto de Assentamento na base de dados do SIMCAR, aquele deverá suportar dentro de sua parcela a área de reserva legal correspondente a extensão da posse rural, de acordo com a tipologia.

§ 2º Advindo a inscrição e validação superveniente do Projeto de Assentamento na base de dados do SIMCAR, o cadastro ambiental rural do lote do beneficiário deverá ser cancelado.

PRELIMINAR

ILEGITIMIDADE PASSIVA DO INCRA

O INCRA suscita questão preliminar de ilegitimidade passiva para a ação.

Ao aditar a inicial o Ministério Público Federal justifica o pedido de inclusão do INCRA no polo passivo em decorrência da atribuição da autarquia agrária em prestar serviço de assistência técnica aos assentados e de promoção de condições mínimas de infraestrutura, entendendo assim que houve omissão administrativa ao não realizar o monitoramento do assentamento.

Todavia, a tentativa de se imputar responsabilidade ao INCRA resulta excessiva porque, ainda que se admitisse a alegada ausência de acompanhamento da autarquia no desenvolvimento do assentamento, a causa de pedir é a prática de um dano ambiental. E, nesse aspecto, por mais que se esforce a interpretação, não há nexo causal entre a conduta do assentado e a participação do INCRA.

Ora, o INCRA firma contrato com o assentado e o deixa ciente de seus deveres, mormente quanto ao cumprimento da legislação ambiental. Mas a autarquia não é a tutora do assentado. Tanto que, no prazo adequado, o não cumprimento das cláusulas resolutivas pode ensejar o cancelamento do direito de posse do assentado.

Importa ressaltar o que dispõe os artigos 31 e 32 da Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019, que fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do INCRA ou da União, bem como a verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no sentido de que:

Art. 31. O documento titulatário será regido por cláusulas e condições resolutivas que constarão do CCU, da CDRU e do TD, conforme Anexos I, II e III, e incluem as seguintes obrigações da unidade familiar:

(...)

III - observar a legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente.

(...)

§ 1º As obrigações previstas acima, além de outras expressamente constantes dos instrumentos titulatários, possuem natureza de condição resolutiva, sendo que o inadimplemento levará à resolução do contrato e ao

cancelamento do título, nos termos do Capítulo V.

§ 2º As cláusulas resolutivas constantes do TD ou da CDRU vigorarão pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente que comprove a exploração do lote após a homologação da família na RB.

Art. 32. A verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos CCU, TD e CDRU, relativas à regular exploração do lote pelo beneficiário, dar-se-á com a juntada declaração e apresentação de documentos comprobatórios ou técnicas de sensoriamento remoto ou cruzamento de dados em sistemas, fundamentado em manifestação técnica, ou por meio de vistorias nos casos previstos no artigo 51.

§ 1º Caso constatada a irregularidade ambiental, o beneficiário deverá apresentar a inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR ou documento equivalente conforme previsto na legislação ambiental aplicável.

§2º - Para regularização ambiental de áreas embargadas, os assentados deverão aderir ao Plano de Recuperação Ambiental - PRA, por meio de termo de compromisso ambiental, ou outras formas de adesão previstas em lei.

Ademais, não há nexos causal entre o fato identificado de ocorrência de desmatamento não licenciado praticado por assentado com as atribuições legais do INCRA porque o dano ambiental não ocorreu na fase de arrecadação do imóvel, mas após a entrada dos assentados na área, quando todos estavam cientes do dever de cumprir a legislação ambiental.

De igual modo não cabe a alegação de que o INCRA não prestou a assistência técnica ao assentado porque, como se sabe, a contratação de serviços pelo ente público nem sempre acontece no tempo esperado e porque o assentado, se tem a vocação para exploração da terra, bem sabe as práticas que deve ou não realizar.

Como dito, o descumprimento da legislação ambiental por parte do assentado poderá dar ensejo a resolução do contrato e cancelamento do título de domínio com reversão da propriedade para o domínio público.

Mas o INCRA ressalta a possibilidade de ser mantido na lide na condição prevista no art. 5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97, qual seja, **intervenção anômala**:

Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.

Diante do exposto, requer o INCRA o acolhimento da questão preliminar de ilegitimidade passiva, com a extinção dos pedidos formulados em face da autarquia agrária, sem o exame de mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil. Requer ainda, a presença da autarquia na lide permitida a sua intervenção anômala, nos termos do art. 5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97.

MÉRITO

A RESPONSABILIDADE PELO DANO AMBIENTAL

O núcleo da presente ação civil pública, em especial da emenda à inicial, diz respeito a impor obrigação de fazer ao assentado e ao INCRA, o que leva a premissa de existência de um dever jurídico da autarquia em exercer a ação que se pretende ver cumprida, por meio de um comando judicial.

Os pedidos formulados pelo MPF não fazem correlação com as atribuições legais inerentes ao INCRA, não estando presente qualquer relação de causalidade entre a conduta da autarquia e o dano ambiental descrito na petição inicial. A pertinência subjetiva passiva da lide cabe apenas aos causadores diretos do dano. Não se demonstra razoável manter o INCRA no polo passivo da ação civil pública sem que a autarquia tenha praticado qualquer ato comissivo ou omissivo ilegal.

O INCRA não concorreu com o dano ambiental.

Muito embora possa se dizer que o INCRA é o detentor dos lotes do Projeto de Assentamento local de ocorrência do dano, a autarquia não deve ser responsabilizada por fato de terceiro – dano ambiental provocado por assentado ou ocupante de lote da reforma agrária.

Com efeito, dentro do que prescreve a doutrina e jurisprudência, a responsabilidade por danos ambientais deixou de ser tida simplesmente como objetiva; devendo, dentro do que prima a responsabilidade civil, quando há dois agentes supostamente responsáveis pelo dano (ente público e particular/assentado), passar pelo cerne da ponderação dos fatos para **identificação de quem eventualmente tenha causado o dito dano apontado na inicial**.

Sendo o INCRA uma autarquia federal, cabe, inicialmente, analisar a questão do Estado como sujeito degradador e, como tal, responsável pela degradação causada. Sob essa ótica, pode-se dizer que admitida a possibilidade de

participação e responsabilização de um ente estatal na concretização do dano ambiental, ela se daria de três maneiras: a) como agente causador direto, quando seria o próprio empreendedor; b) como agente causador indireto, quando comissivamente apoiaria ou legitimaria, seja com incentivos tributários e crédito, seja com a expedição de autorizações e licenças para poluir, projetos privados que causem dano ambiental; e c) por omissão, quanto desprezaria ou cumpriria insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização e aplicação da legislação ambiental.

No caso, a responsabilidade imputada pelo MPF corresponde ao item c, ou seja, por omissão.

Nessa hipótese deve ser considerada que a sua responsabilização não prescinde da demonstração da culpa, ou seja, é subjetiva. O STJ tem jurisprudência no sentido de reconhecer a necessidade de demonstração de culpa nos casos de responsabilidade do Estado por omissão, ainda que se trate de dano ambiental. Vale transcrever o seguinte trecho do voto do Ministro Herman Benjamin no bojo do RESP 866.450/RS:

A partir da Constituição Federal de 1946, por força de construção doutrinária e jurisprudencial, rege-se o ordenamento jurídico brasileiro pela responsabilidade objetiva do Poder Público, adotando-se a teoria do risco administrativo (e não a teoria do risco integral), fundada na idéia de solidariedade social, ou seja, na justa repartição dos ônus decorrentes da prestação dos serviços públicos. Nesse campo, não se deve confundir responsabilidade civil objetiva com responsabilidade civil absoluta. Aquela, como se sabe, depende da presença dos seguintes elementos: (a) dano; (b) conduta administrativa; (c) nexo causal, ou seja, relação imediata de causa e efeito. Isso para comportamentos comissivos ou positivos do Poder Público; já para condutas omissivas (não funcionamento do serviço público, ou seu funcionamento inadequado ou tardio), vigora a teoria da culpa administrativa.

Ao contrário do que se dá na responsabilidade baseada na teoria do risco administrativo - em que basta a relação de causalidade entre o dano e a conduta do agente, dispensada qualquer discussão sobre o elemento culpa -, na responsabilização no âmbito da teoria da culpa administrativa, cabe ao julgador perquirir a existência ou não de culpa no comportamento do agente.

(DJ 11/11/2009)

Deste modo, entende-se que, quando se tratar de degradação ambiental decorrente da omissão da pessoa jurídica de direito público, **deve-se buscar demonstrar a culpa em cada caso.**

Uma das providências que podem ser adotadas de modo a configurar a culpa pela omissão a ser eventualmente imputada ao órgão público é a sua notificação prévia antes da autuação. Nesse sentido, tal medida pode, por exemplo, ser adotada como praxe sempre que necessária a demonstração da culpa da pessoa jurídica de direito público, não restando a sua comprovação por outros meios no caso concreto.

Em nome do devido processo legal, tem que se impedir interpretações apressadas e desarrazoadas de presunção da culpa estatal, sem se examinar e provar a sua responsabilidade, sob pena de se cercear direito constitucional.

Nessas situações deve-se provar, de plano, que o INCRA tenha concorrido ou mesmo atuado de forma a propiciar o dano ambiental, o que não se extrai dos autos.

Se houvesse maior aprofundamento, certamente seria verificado que o INCRA tem por premissa a garantia do meio ambiente equilibrado, jamais participando ou mesmo coadunando com condutas que discrepem disso, pelo que dado o dano verificado impõe a condenação do assentado/terceiro ocupante pelos prejuízos que tenha causado ao meio ambiente.

Não há como se reputar a responsabilidade objetiva ao INCRA, tendo em vista que os danos ambientais praticados no projeto de assentamento devem ser atribuídos exclusivamente às pessoas que degradaram, por sua própria conta e risco, sob pena de se negar vigência ao comando constitucional trazido pelo art. 37, §6º da Constituição Federal.

Ademais, ainda que se admita que o INCRA deva ser responsabilizado por questões de solidariedade, em razão de sua tarefa de fiscalização, vigilância e controle das atividades efetivadas pelo agente poluidor ou depredador do meio ambiente, em caso de danos a este, verifica-se que **não é sempre que se terá cabimento a aludida responsabilidade solidária.**

O simples fato de existir um aparelhamento administrativo destinado ao exercício de determinado tipo de polícia administrativa não pode empenhar a responsabilidade civil do Estado por atos ou fatos causados por particulares. Não se pode admitir um poder-dever geral de polícia administrativa do Estado, capaz de em caso de evento danoso causado por particular, empenhar automaticamente a responsabilidade civil daquele.

Os danos ambientais evidenciados na investigação realizada pelo Ministério Público do Amapá foram praticados de forma clandestina e sorrateira, sempre **à revelia do INCRA**. Como visto anteriormente, o Estado, pelo só fato de manter aparelho administrativo destinado ao exercício do poder de polícia, em tema de meio ambiente, **não** pode ser responsabilizado solidariamente com o poluidor ou predador em todos os casos, sobretudo nesses de quase impossível fiscalização.

Jurisprudência firmada do TRF-1ª Região nesse sentido:

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO INFRATOR. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR AUTARQUIA FEDERAL, TENDO COMO AUTORIDADE COATORA DIRIGENTE DE AUTARQUIA ESTADUAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES.

1. Compete à Justiça Federal processar e julgar mandado de segurança impetrado por autarquia federal, ainda que indicada como coatora autoridade estadual ou municipal. Precedentes.
 2. A autoridade impetrada não tem legitimidade para apelar da sentença concessiva da segurança, legitimidade que é conferida apenas à pessoa jurídica interessada.
 3. A responsabilidade por infração à legislação ambiental é pessoal do agente causador do dano (Lei n. 9.605/98, art. 3º; Lei n. 10.561/91, do Estado de Minas Gerais, arts. 25 e 26).
 4. Comprovado, no caso, que o impetrante (INCRA) não teve qualquer participação na atividade ilícita de produção de carvão vegetal em área por ele desapropriada, ilegal se afigura sua autuação pela infração.
 5. Segurança concedida. 6. Sentença confirmada. 7. Apelação não conhecida.
 8. Remessa oficial, tida por interposta, desprovida.
- (MS N.º 2001.38.00.024765-2/MG)

O que o Ministério Público Federal pretende, no caso, portanto, é a substituição da figura do agente degradador privado, que diretamente praticou o ato irregular, pela do órgão público, sem indicar qual a sua concorrência para o dano. Repita-se: eventuais danos ambientais praticados no projeto de assentamento devem ser atribuídos exclusivamente às pessoas que degradaram por sua própria conta e risco.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental em áreas de projetos de assentamento é regulamentado pela Resolução CONAMA N° 458/2013, que revogou a exigência de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento, passando a ser exigido somente o licenciamento de atividades e empreendimentos realizados nos assentamentos.

Conforme consta na Resolução CONAMA n° 458/2013, o procedimento de licenciamento deve ser requerido "pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público" (§ 2º, inciso I do art. 3º).

Ou seja, no entendimento desta autarquia, não é condicionada a participação obrigatória do INCRA nos processos de licenciamentos ambientais, cabendo aos beneficiários, quando interessados, a solicitação formal para a participação do INCRA no processo de licenciamento ambiental de suas atividades agrossilvipastoris.

POSSIBILIDADE DE ACORDO ENTRE MPF E O BENEFICIÁRIO

De acordo com a Resolução CONAMA n° 458/2013 há a possibilidade de regularização, mediante procedimento de licenciamento ambiental simplificado, das atividades agrossilvipastoris já desenvolvidas. Essa regularização deve ser feita mediante a celebração de Termo de Compromisso Ambiental (TCA) em assentamentos de reforma agrária. A saber:

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.

E com relação ao passivo ambiental (se é que existe) e caso haja necessidade de recuperação da área degradada, há a hipótese de inclusão do lote no Plano de Regularização Ambiental (PRA) do Cadastro Ambiental Rural (CAR), conforme Instrução Normativa INCRA n° 99/2019, que define as condições de permanência e de regularização do beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA):

Art. 32. A verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos CCU, TD e CDRU, relativas à regular exploração do lote pelo beneficiário, dar-se-á com a juntada declaração e apresentação de documentos comprobatórios ou técnicas de sensoriamento remoto ou cruzamento de dados em sistemas, fundamentado em manifestação técnica, ou por meio de vistorias nos casos previstos no artigo 51.

§ 1º Caso constatada a irregularidade ambiental, o beneficiário deverá apresentar a inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR ou documento equivalente conforme previsto na legislação ambiental aplicável.

§ 2º - Para regularização ambiental de áreas embargadas, os assentados deverão aderir ao Plano de Recuperação Ambiental - PRA, por meio de termo de compromisso ambiental, ou outras formas de adesão previstas em lei.

A mera ausência de autorização de desmatamento configura-se uma formalidade não atendida, vez que a área explorada seria área autorizável para a exploração florestal.

Há que se observar ainda o fim do Programa de ATES de assistência técnica desde o ano de 2015 como fator limitante para a orientação efetiva e transferência de conhecimentos aos beneficiários do PNRA. E, por fim, as dificuldades em relação aos meios para a efetivo licenciamento junto ao órgão ambiental competente.

DO PANORAMA GERAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM ASSENTAMENTO

A Resolução nº 458/2013, oriunda do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA ostenta o seguinte teor:

“O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das competências que lhe são conferidas pelo art. 8º, inciso I da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, e tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno;

Considerando a importância de se estabelecerem diretrizes e procedimentos de controle e gestão ambiental para orientar e disciplinar o uso e a exploração sustentáveis dos recursos naturais nos assentamentos de reforma agrária, de modo a assegurar a efetiva proteção do meio ambiente;

Considerando a necessidade de licenciamento de atividades e empreendimentos realizados em assentamentos de reforma agrária;

Considerando a relevância social do Programa Nacional de Reforma Agrária, resolve:

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.

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. ”

A primeira previsão normativa acerca do licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária restou inserida na Resolução CONAMA nº 237/1997, que os incluiu no rol de atividades agropecuárias submetidas ao licenciamento ambiental, ao lado da “criação de animais” e dos “projetos agropecuários”. Após a edição da Resolução nº 237/1997, diversos estados passaram a exigir, previamente à implantação dos projetos de assentamento, as três licenças ambientais nela previstas (Prévia, de Instalação e de Operação), além da realização de Estudo de Impacto Ambiental. A sistemática então estabelecida por diversos órgãos ambientais estaduais equivocadamente equiparava a criação de um projeto de assentamento a um empreendimento ou atividade poluidora ou potencialmente poluidora, e, assim, desconsiderava as especificidades que envolvem a criação de projetos de assentamento no âmbito da política de reforma agrária.

Posteriormente, buscando simplificar os procedimentos, o CONAMA editou a Resolução nº 289/2001, segundo a qual a implantação de projetos de assentamento dependeria da obtenção de duas (e não três) licenças ambientais: a Licença Prévia (a ser concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento) e a Licença de Instalação e Operação – LIO (que autorizava a implementação dos projetos de assentamento e estabelecia medidas de controle ambiental). Uma vez mais, realizou-se mera adaptação do modelo de licenciamento utilizado para empreendimentos em geral, com a opção pela concessão sucessiva de licenças e elaboração de relatórios ambientais. As incompatibilidades das normas estabelecidas pelo CONAMA com as especificidades da política de Reforma Agrária levaram o próprio Conselho a editar, em 2006, novo regramento sobre o tema, materializado na Resolução nº 387/2006.

Manteve-se a exigência de obtenção de duas licenças (LP e LIO) ao invés de três e, além disso, foram criadas regras visando a dar maior agilidade ao licenciamento, como a definição de prazo para concessão das licenças (art. 3º, § 4º), a admissibilidade de um único processo para assentamentos contíguos (art. 5º), a produção de relatórios ambientais simplificados (art. 2º, V e VII), entre outros. **Assim, ao contrário do afirmado pelo Parquet federal, o procedimento de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento já contava com um rito simplificado em relação ao geral previsto na Resolução CONAMA nº 237/97.** Contudo, apesar de simplificado, o procedimento previsto manteve algumas premissas equivocadas em relação à Política de Reforma Agrária e às próprias finalidades do licenciamento ambiental enquanto instrumento da política ambiental. Tal fato redundava na ineficiência do instrumento e também em graves prejuízos à implantação dos assentamentos, gerando insegurança jurídica e morosidade na atuação da autarquia.

De fato, segundo levantamento realizado pelo INCRA em 2010, após 04 anos da vigência da Resolução nº 387/2006 e 13 anos após o estabelecimento da exigência do licenciamento ambiental para projetos de assentamento, dos 7.108 Projetos de Assentamento a serem licenciados, apenas 1.626 haviam sido efetivamente licenciados. Constatou-se, ademais, que o licenciamento revela-se ineficaz para a regularização e gestão dos projetos de assentamento e que o alto custo do licenciamento não se reproduzia em efetiva melhoria ambiental. Por outro lado, a inexistência do licenciamento resultava no impedimento das famílias assentadas ao acesso às políticas de reforma agrária, inviabilizando a permanência dessas pessoas nos seus lotes, ou mesmo levando-as a incorrer em ilícitos ambientais.

Considerando tal realidade, o INCRA iniciou um processo de estudo e revisão das normas referentes ao licenciamento ambiental, que envolveu a realização de diversas atividades e culminou com a submissão ao CONAMA de uma

minuta de Resolução que, inclusive, fosse adequada ao contexto regulatório decorrente da aprovação da Lei nº 12.651/2012. A conclusão da autarquia agrária, referendada posteriormente pelo CONAMA, finca-se em que o modelo de licenciamento de assentamentos previsto nas Resoluções 289/2001 e 387/2006 partia de premissas equivocadas, gerando um processo dispendioso, marcado pela morosidade e inútil em termos de proteção ambiental.

A primeira premissa equivocada do modelo anterior à Resolução CONAMA nº 458/2013 refere-se à concepção de que a mera criação de um projeto de assentamento caracterizar-se-ia como ato passível de licenciamento ambiental. Não se mostra possível considerar que a instituição de um projeto de assentamento seja, por si só, geradora de impactos ambientais. A criação de projetos de assentamento qualifica-se como o principal instrumento da política de reforma agrária, cujo objetivo é, nos termos do Estatuto da Terra, “*promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso*” (art. 1º, § 1º), a fim de atender aos princípios da justiça social e da função social da propriedade, buscando “*a diminuição do número de latifúndios improdutivos e possibilitando a proliferação de unidades familiares através do qual o homem do campo possa se fixar no meio rural de forma digna*” (art. 16º).

Os objetivos delineados pelo Estatuto da Terra orientam-se, na ordem constitucional vigente, pela garantia da dignidade da pessoa humana e pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades nacionais e promoção do bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. Busca-se, ademais, materializar o princípio da função social da propriedade, dando à terra exploração racional e adequada, com preservação do meio ambiente, respeito às relações de trabalho e bem-estar dos proprietários e trabalhadores (art. 186, CF/88). Nesse contexto, a criação de um assentamento de reforma agrária perfaz-se, antes de tudo, em uma ação de reordenamento agrário, que promove a desconcentração da propriedade da terra, com a implantação de unidades agrícolas familiares, cujo número, tamanho, organização espacial e atividades a serem desenvolvidas variam conforme o contexto sociocultural. **Assim, não há qualquer sentido em exigir-se licenças ambientais para o ato de criação dos assentamentos, pois não podem ser considerados, em si mesmos, “empreendimentos” ou “atividades” potencialmente causadora de danos ambientais.**

Saliente-se que os trabalhadores rurais assentados têm o perfil de agricultores familiares, cujo conceito recebeu positividade da Lei nº 11.326/2006, nos seguintes termos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

E, as atividades ordinariamente desenvolvidas pelos agricultores familiares, geralmente características da fase inicial do projeto de assentamento – a exemplo de abertura de vias de acesso interno, construção e manutenção de cercas, plantio de espécies nativas produtoras de frutos, exploração e manejo florestal, entre outras - são classificadas como de baixo impacto ambiental e, portanto, dispensadas do licenciamento ambiental. É o que expressamente reconheceu a Lei nº 12.651/2012, conforme se extrai do inciso X, de seu art. 3º, em redação integralmente reproduzida pela Resolução CONAMA nº 458/2013, ora impugnada:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

X - 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 de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

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;

Dessa forma, a mera implantação de projeto de assentamento - medida que, repita-se, consiste em reordenamento fundiário para fins de desconcentração da propriedade da terra - não tem o condão de ser classificada como “potencialmente causadora de impactos ambientais”, a justificar um procedimento de licenciamento específico, com a concessão escalonada de licenças ambientais, a exemplo do que se faz com um empreendimento industrial ou com a construção de grandes obras de infraestrutura.

O licenciamento há de ser realizado para as atividades a serem desenvolvidas pelos assentados, na hipótese de essas serem potencialmente causadoras de impactos ambientais. Assim, caso os agricultores assentados decidam cultivar espécies exóticas, implantar empreendimentos agroindustriais ou realizar qualquer atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, tais ações deverão ser licenciadas, como ordinariamente se faz nas atividades agropecuárias.

O equívoco da legislação anterior tem sua origem na Resolução CONAMA 237/97, que, por uma incompreensão técnica, acabou por inserir os projetos de assentamento no mesmo rol de “atividades” ou “empreendimentos”. Tal desacerto adveio da incompreensão sobre a natureza do projeto de assentamento, que dá origem a distintas unidades de exploração familiar que, em regra, constituem empreendimentos familiares específicos.

Conforme já explicitado, a criação de um projeto de assentamento, em regra, dá origem a diversas unidades agrícolas familiares, que constituem imóveis rurais específicos, sob direção de cada família assentada. Nessa perspectiva, cada lote ou unidade de produção familiar inserida em um projeto de assentamento, independentemente da forma de titulação, caracteriza-se com um imóvel rural.

A qualificação de cada unidade familiar como um imóvel rural decorre do regime jurídico dos assentamentos, que exige a exploração direta e pessoal da terra pelos beneficiários da política de reforma agrária, sendo garantido a todo trabalhador assentado o “direito de permanecer na terra que cultive” (art. 2º, §3º, do Estatuto da Terra). Ademais, todos os beneficiários da política de reforma agrária assumem “o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos” (art. 21 da Lei n.º 8.629/93). Tal obrigação consta dos instrumentos de Título de Domínio -TD e de Concessão de Direito de Uso - CDU (ou concessão de direito real de uso - CDRU), que também trazem cláusula que proíbe a transferência da propriedade ou do uso do imóvel, visando à destinação dos imóveis rurais para manter a unidade familiar, de modo que seja garantida às famílias de trabalhadores rurais o acesso à terra como meio de produção.

Mister expor que, mesmo nas modalidades diferenciadas de assentamentos rurais, permanece a característica de unidade familiar de exploração. A título de exemplo, a Portaria/Incra/P/nº 1.141, de 19/12/2003, criou a modalidade de assentamento Projeto de Assentamento Florestal - PAF, destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região Norte. De acordo com os Procedimentos Metodológicos para a criação e execução de Projetos de Assentamento Florestal, aprovados pela Portaria Incra nº 215, de 6 de junho de 2006, o trabalho com a organização social dos assentados deverá constituir-se de três vertentes interligadas entre si, capazes de sustentar integralmente a “Unidade Produtiva” como: a) apoio à organização da comunidade para exploração em base de trabalho familiar/comunitária dos recursos a serem manejados; b) assessoria à organização da comunidade para beneficiamento e comercialização da produção; c) informação e capacitação para a organização comunitária cumprir as regras gerais estabelecidas no Plano de Desenvolvimento do Assentamento, em especial aquelas relativas à intensidade de exploração por hectare e após limites anuais de área a ser explorada.

Assim, **nessa modalidade de assentamento, o acesso aos recursos naturais pode ocorrer de forma comunitária/coletiva, mas a produção familiar é predominantemente individual**, não havendo continuidade nem unidade de exploração econômica entre as famílias, que produzem para sua própria subsistência e comercialização da produção. Será emitido Contrato de Assentamento automatizado do casal, se for o caso, ou em nome do homem ou da mulher, se solteiros.

Já no Projeto de Assentamento AgroExtrativista - PAE, outra modalidade de projeto de assentamento ambientalmente diferenciado, de acordo com a Metodologia aprovada e apresentada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria/Incra/P/nº 41/96, não existem títulos individuais da terra, mas um **título coletivo e autorizações individuais de uso que legalizam a ocupação tradicional dos moradores em colocações**. Cada família praticará as atividades agroextrativistas na sua colocação, mesmo que estas sejam descontínuas, respeitando os costumes e a tradição, de acordo com a sua força de trabalho. Portanto, vê-se que cada colocação diz respeito a uma unidade de exploração econômica ou produtiva. Ainda que em uma colocação haja a continuidade física, para fins do conceito de imóvel rural da legislação agrária, interessa a continuidade econômica.

Assim, não resta dúvida de que, após a implantação do projeto de assentamento para reforma agrária, cada unidade de produção familiar equivale a um imóvel rural, qualificada como pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 3º, V, da Lei nº 12.651/2012), cujo limite físico é de 4 módulos fiscais (art. 3º, I, da Lei nº 11.326/2006 e art. 4º, II, da Lei nº 8.629/93).

Nesse diapasão, cada lote ou unidade familiar de produção poderá desenvolver atividades submetidas ao licenciamento ambiental. E, ainda que em casos específicos, as famílias optem pelo desenvolvimento de atividades coletivas, o licenciamento terá por objeto as atividades e empreendimentos coletivos e não o assentamento em si, pois este, por si só, não constitui um empreendimento.

Conforme já explicitado, o licenciamento ambiental constitui-se como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e tem como objetivo possibilitar a atuação preventiva do Poder Público em relação aos danos

ambientais passíveis de serem causados por determinadas atividades. É o que se extrai do art. 10 da Lei n.º 6.938/81:

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 nº 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 nº 140, de 2011)

Contudo, no modelo anterior à Resolução 458/2013, o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos servia, na prática, à regularização ambiental dos imóveis incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, especificamente no que diz respeito à recomposição das áreas de preservação permanente e de reserva legal, e não à prevenção de danos a serem ocasionados. Vale destacar que, nos Estados onde os órgãos ambientais não incorporaram as diretrizes da Resolução nº 458/2013, esse fato ainda é realidade. Em 2015, a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Recursos Naturais do INCRA aplicou um questionário a todas as Superintendências Regionais da autarquia, com a finalidade de diagnosticar as condicionantes exigidas pelos órgãos ambientais para concessão das Licenças Prévias (LP) e de Instalação e Operação (LIO), tendo constatado que, à exceção da exigência de apresentação de documento que comprove a outorga do direito de uso da água dos poços e fontes existentes nos assentamentos, todas as demais exigências referiam-se à recomposição da vegetação nas áreas de preservação permanente e reserva legal.

Ocorre que, a partir da vigência da Lei nº 12.651/2012, foram instituídos instrumentos específicos destinados à regularização ambiental dos imóveis rurais: o Cadastro Ambiental Rural - CAR, obrigatório para todas as posses e propriedades rurais; o Programa de Regularização Ambiental - PRA e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, regulamentados pelos Decretos nº 7.830/2012 e nº 8.235/2014.

Relevante assinalar que a identificação do passivo ambiental ocorre previamente à criação do projeto de assentamento, no bojo do processo administrativo destinado a subsidiar a decisão pela incorporação do imóvel ao Programa Nacional de Reforma Agrária. De fato, em respeito ao princípio do poluidor/pagador e às determinações contidas nas Recomendações do Tribunal de Contas da União nos Acórdãos n. 1.362/2004 e n. 557/2004, o INCRA inseriu as seguintes orientações no seu Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial:

MÓDULO III – Avaliação de imóveis rurais.

(...)

6. RECUPERAÇÃO DAS ÁREAS DEGRADADAS, DE RESERVA LEGAL E DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

(...)

Deve ser estimado o custo da recuperação de áreas degradadas ocasionadas pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos.

Deverão ser estimados os custos de recuperação das Áreas de Preservação Permanente que foram total ou parcialmente suprimidas sem a devida autorização do órgão ambiental competente (artigo 4º da Lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01).

Também devem ser estimados os custos de recuperação das Áreas de Reserva Legal que estejam com sua vegetação suprimida ou que não estejam sendo devidamente utilizadas sob regime de exploração florestal (artigo 16 da Lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01).

Caso inexista área de Reserva Legal no imóvel deve ser calculado o custo de recuperação de sua vegetação.

Nos casos em que haja a comprovação da recuperação das referidas áreas, com projeto técnico protocolado junto ao órgão ambiental competente, cujo cronograma esteja sendo devidamente cumprido (artigo 44 da lei 4771/65, com redação dada pela MP 2166/67, de 24/09/01), deverão ser calculados apenas os custos referentes à recuperação das fases a serem cumpridas. (...) Os custos advindos dos cálculos referentes à recuperação deverão ser citados em separado no Laudo de Vistoria e Avaliação.

Assim, ainda na etapa da avaliação do imóvel, estuda-se em detalhes o passivo ambiental existente, com vistas a estimar o custo de recomposição.

A regularização ambiental propriamente dita será realizada com a adesão ao Cadastro Ambiental Rural – CAR e por meio do Programa de Regularização Ambiental – PRA. O CAR – que, repita-se, é obrigatório para todas as posses e propriedades rurais – é um registro público cuja inscrição exige a identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo e que seja informada a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente e, caso existente, da localização da área de reserva legal. Com a sua implantação, não poderá ocorrer qualquer supressão de vegetação nativa sem prévia autorização do órgão ambiental competente (artigo 12, §3º e art. 26 da Lei nº 12.651/2012). O PRA, por sua vez, foi previsto no art. 59 da Lei nº 12.651/2012, que disciplina os principais mecanismos a serem utilizados na regularização ambiental:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput, normas de caráter geral, incumbindo-se aos

Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o *caput*, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

§3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

§4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no §4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.

As normas federais a respeito do Programa de Regularização Ambiental foram fixadas pelos Decretos nº 7.830/2012 e nº 8.235/2014. Em comum, os programas estaduais deverão contar com os seguintes instrumentos: termo de compromisso, com eficácia de título executivo extrajudicial; mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação das áreas a serem recuperadas; mecanismos de integração das informações e acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações ambientais detectadas (art. 4º do Decreto 8.235/2014). No âmbito do PRA deverá ser estabelecido, quando for o caso, o cronograma e a metodologia para recuperação das áreas de preservação permanente ou reserva legal, que será acompanhada pelo órgão ambiental estadual e objeto de termo de compromisso. No caso de assentamentos rurais, o termo será firmado em relação a cada assentamento de reforma agrária, pelo INCRA e pelo beneficiário, conforme previsto no art. 5º, §5º do Decreto nº 8.235/2014, o qual preceitua que:

Art.5º Após a solicitação de adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor do imóvel rural assinará termo de compromisso que deverá conter:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas ou dos representantes legais;

II - os dados da propriedade ou posse rural;

III - a localização da Área de Preservação Permanente ou Reserva Legal ou área de uso restrito a ser recomposta, recuperada, regenerada ou compensada;

IV - descrição da proposta simplificada do proprietário ou possuidor que vise à recomposição, recuperação, regeneração ou compensação das áreas referidas no inciso III;

V - prazos para atendimento das opções constantes da proposta simplificada prevista no inciso IV e o cronograma físico de execução das ações;

VI - as multas ou sanções que poderão ser aplicadas aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais compromissados e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas; e

VII - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

§ 1º Caso opte o interessado, no âmbito do PRA, pelo saneamento do passivo de Reserva Legal por meio de compensação, o termo de compromisso deverá conter as informações relativas à exata localização da área de que trata o art. 66, §6º, da Lei nº 12.651, de 2012, com o respectivo CAR.

§ 2º A proposta simplificada a que se refere o inciso IV do *caput* poderá ser apresentada pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural independentemente de contratação de técnico responsável.

§ 3º Tratando-se de Área de Reserva Legal, o prazo de vigência dos compromissos, previsto no inciso V do *caput*, poderá variar em até vinte anos, conforme disposto no §2º do art. 66 da Lei nº 12.651, de 2012.

§ 4º No caso de território de uso coletivo titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais, o termo de compromisso será firmado entre o órgão competente e a instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais.

§5º Em assentamentos de reforma agrária, o termo de compromisso a ser firmado com o órgão competente deverá ser assinado pelo beneficiário da reforma agrária e pelo órgão fundiário. (destaques acrescidos)

Dessa forma, com o estabelecimento de mecanismos específicos para a regularização ambiental dos imóveis rurais, não há razão para que tais exigências sejam mantidas também no âmbito do licenciamento ambiental, que deve destinar-se exclusivamente à prevenção de danos ambientais decorrentes das atividades e empreendimentos a serem desenvolvidos nos assentamentos.

Extrai-se dos normativos acima destacados a necessidade quanto a questão ambiental, de observância, por parte do beneficiário da Reforma Agrária, da legislação ambiental, em especial quanto à manutenção e à preservação das áreas de reserva legal e de preservação permanente dos imóveis do projeto de assentamento, inclusive para fins de adoção de medidas que visem a obrigação por parte do assentado para recuperação de áreas degradadas, mesmo no caso de lotes já titulados, onde já ocorreu a transferência da propriedade, e também para verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas estabelecidas no instrumento de titulação, pois o inadimplemento destas obrigações poderá ser causa de resolução do contrato e cancelamento do título de domínio.

DAS RAZÕES DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO EM RELAÇÃO AO INCRA

De acordo com a Resolução CONAMA Nº 458/2013 (12082661), que estabelece os procedimentos para o licenciamento ambiental em áreas de projetos de assentamento, o beneficiário da reforma agrária é o responsável pelo procedimento de solicitação, onde eventualmente pode requerer o auxílio do poder público, neste caso o INCRA, para o licenciamento de atividades, além disso, conforme a referida resolução, o licenciamento da atividade é realizado pelo órgão ambiental competente, nesse caso, secretaria de meio ambiente do estado, não sendo necessário a autorização do INCRA. Dispõe o art. 3º da Resolução multicitada que:

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.

§ 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;

Importante destacar que o tamanho do desmatamento realizado, cerca de 9,67 hectares se enquadra no padrão realizado pela agricultura familiar, caracterizado pelas alterações de pequenas áreas, muito provavelmente realizada para atender às necessidades de subsistência da unidade familiar, por meio da agricultura de corte e plantio (roças).

Em relação a atual sistemática de licenciamento ambiental urge novamente destacar que essa modalidade em áreas de projetos de assentamento é regulamentado pela Resolução CONAMA Nº 458/2013, que revogou a exigência de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento, passando a ser exigido somente o licenciamento de atividades e empreendimentos realizados nos assentamentos.

Conforme consta na Resolução CONAMA Nº 458/2013, o procedimento de licenciamento deve ser requerido **"pelos beneficiários do programa de reforma agrária responsáveis pelas atividades agrossilvipastoris, individual ou coletivamente, com apoio do poder público"** (§ 2º, inciso I do Art. 3º). **Ou seja, no entendimento da coordenação de Gestão Ambiental, não é condicionada a participação obrigatória do INCRA nos processos de licenciamentos ambientais, cabendo aos beneficiários, quando interessados, a solicitação formal para a participação do INCRA no processo de licenciamento ambiental de suas atividades agrossilvipastoris.**

Por outro lado, considerando não ter o INCRA participado e/ou autorizando o desmatamento e sobretudo considerando as normativas ambientais, por evidente que não há de se falar em responsabilidade ambiental do INCRA no caso vertente.

Com efeito, dentro do que prescreve a doutrina e jurisprudência, a responsabilidade por danos civis deixou de ser tida simplesmente como objetiva; devendo, dentro do que prima a responsabilidade civil, quando há dois agentes supostamente responsáveis pelo dano (ente público e particular/assentado), passar pelo cerne da ponderação dos fatos para identificação de quem eventualmente tenha causado o dito dano apontado na inicial.

Sendo o INCRA uma autarquia federal, cabe, inicialmente, analisar a questão do Estado como sujeito causador do dano. Sob essa ótica, pode-se dizer que admitida a possibilidade de participação e responsabilização de um ente estatal na concretização do dano material ela se daria de três maneiras: 1) como agente degradador direto, quando seria o próprio causador do dano 2) como agente degradador indireto, quando comissivamente apoiaria ou legitimaria, seja com incentivos seja com a expedição de autorizações e licenças para a prática da conduta ilícitas, e 3) por omissão, quando desprezaria ou cumpriria insatisfatoriamente suas obrigações.

No caso, a responsabilidade imputada seria por omissão. (Art. 927, do CC).

Nessa hipótese deve ser considerada que a sua responsabilização não prescinde da demonstração da culpa, ou seja, é subjetiva. O STJ tem jurisprudência no sentido de reconhecer a necessidade de demonstração de culpa nos casos de responsabilidade do Estado por omissão. Vale transcrever o seguinte trecho do voto do Ministro Herman Benjamin no bojo do RESP 866.450/RS:

"A partir da Constituição Federal de 1946, por força de construção doutrinária e jurisprudencial, rege-se o ordenamento jurídico brasileiro pela responsabilidade objetiva do Poder Público, adotando-se a teoria do risco administrativo (e não a teoria do risco integral), fundada na ideia de solidariedade social, ou seja, na justa repartição dos ônus decorrentes da prestação dos serviços públicos. Nesse campo, não se deve confundir responsabilidade civil objetiva com responsabilidade civil absoluta. Aquela, como se sabe, depende da presença dos seguintes elementos: (a) dano; (b) conduta administrativa; (c) nexo causal, ou seja, relação imediata de causa e efeito. Isso para comportamentos comissivos ou positivos do Poder Público; já para condutas omissivas (não funcionamento do serviço público, ou seu funcionamento inadequado ou tardio), vigora a teoria da culpa administrativa. Ao contrário do que se dá na responsabilidade baseada na teoria do risco administrativo - em que basta a relação de causalidade entre o dano e a conduta do agente, dispensada qualquer discussão sobre o elemento culpa -, na responsabilização no âmbito da teoria da culpa administrativa, cabe ao julgador perquirir a existência ou não de culpa no comportamento do agente. (DJ11/11/2009).

Deste modo, entende-se que, quando se tratar de demanda decorrente da alegada omissão da pessoa jurídica de direito público, deve-se buscar demonstrar a culpa em cada caso. Uma das providências que podem ser adotadas de modo a configurar a culpa pela omissão a ser eventualmente imputada ao órgão público é a sua notificação prévia antes da autuação. Nesse sentido, tal medida pode, por exemplo ser adotada como praxe sempre que necessária a demonstração da culpa da pessoa jurídica de direito público, não restando essa fato provado nos autos. Isso porque não se identifica no presente caso qualquer notificação do IBAMA ou do Órgão Ambiental Estadual acerca do cometimento do ilícito ambiental.

Destarte, não há como se reputar a responsabilidade objetiva ao INCRA, tendo em vista que os danos materiais devem ser atribuídos exclusivamente as pessoas que cometeram o ilícito por sua própria conta e risco, sob pena de se negar vigência ao comando constitucional trazido pelo art. 927, do código civil, fato esse ocorrido no caso vertente.

O simples fato de existir um aparelhamento administrativo destinado ao exercício de determinado tipo de polícia administrativa não pode empenhar a responsabilidade civil do Estado por atos ou fatos causados por particulares. Não se pode admitir um poder-dever geral de polícia administrativa do Estado, capaz de em caso de evento danoso causado por particular, empenhar automaticamente a responsabilidade civil daquele.

Portanto, não há que se falar em omissão ou postura comissiva da autarquia. No mais tem-se a recente decisão do STJ sobre caso semelhantes:

PROCESSO Nº: 0804073-84.2018.4.05.8500 -APELAÇÃO CÍVEL APELANTE: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RELATOR(A): DESEMBARGADOR(A) FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA - 3ª TURMA MAGISTRADO CONVOCADO:DESEMBARGADOR(A) FEDERAL LUIZ BISPO DA SILVA NETO JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU):JUIZ(A) FEDERAL EDMILSON DA SILVA PIMENTA RELATOR PARA ACÓRDÃO:DESEMBARGADOR(A) FEDERAL ROGÉRIO FIALHO MOREIRA - 3ª TURMA EMENTA PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. INCRA. PROJETO DE ASSENTAMENTO. REALIZAÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA. VIGILÂNCIA.DESMATAMENTO REALIZADO POR TERCEIROS INVASORES. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TENTATIVAS DE CONCILIAÇÃO INFRUTÍFERAS. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E PROPTER REM. DISTINGUISHING. APELAÇÃOPROVIDA.

1. Apelação interposta pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA em face da sentença que julgou procedente a presente ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal,condenando a autarquia federal a (i) promover a recuperação da área ambientalmente impactada, localizada na reserva legal do Projeto de Assentamento Hugo Herédia,em Santo Amaro das Brotas-SE, cumprindo o Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRAD já aprovado pelo Órgão Ambiental Estadual (ADEMA), no prazo de 120(cento e vinte dias) e (ii) realizar a contínua vigilância da área em referência, mediante a afiação, a manutenção e a conservação no local, desde o início da execução do Plano de Recuperação da Área Degradada, de placas indicativas de que constitui área pública de propriedade da União e área de reserva legal, insuscetível de supressão de vegetação sem a competente autorização dos órgãos respectivos.

2. Embora o Projeto de Assentamento Hugo Herédia ainda esteja submetido ao sistema de cogestão, não é possível imputar ao INCRA a responsabilidade pela infração ambiental praticada por um grupo de invasores (extração vegetal), simplesmente porque realizada na extensão territorial do assentamento.

3. A prova documental produzida revela que, no caso concreto, o INCRA tomou todas as medidas judiciais e legais possíveis para impedir o apossamento da área pelos invasores sem-terra que ali iniciaram desmatamento ilegal para promover a venda de lotes.

4. O INCRA, proprietário da área, promoveu afiação de placas de identificação da área do projeto de assentamento e também da parcela do imóvel que representa a reserva legal para proteção ambiental.

5. A realização de permanentes vistorias de campo para prevenção de invasões e outros ilícitos, o que viabilizou apronta identificação da ocupação indevida no PA HugoHerédia.

6. Está demonstrado que o INCRA, tão logo tomou conhecimento da devastação da Mata Atlântica promovida na área do PA pelos invasores, comunicou à Polícia Federal e ao Estado através da ADEMA a ocorrência do dano ambiental e ingressou com a ação de reintegração de posse(processo 0800936-02.2015.4.05.8500) na qual foram realizadas tentativas infrutíferas de conciliação.

7. No caso concreto, estando demonstrado que o INCRA adotou todas as medidas de proteção que estavam ao seu alcance, revela-se desproporcional responsabilizá-lo por infração ambiental comprovadamente praticada por terceiros, invasores membros do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na área onde está instalado um dos inúmeros Projetos de Assentamento existentes por toda a extensão do País que, como é sabido,conta com dimensão continental.

8. Neste contexto, se prevalecesse o entendimento de que o INCRA responde objetivamente em todas as possíveis situações de danos ambientais em Projetos de Assentamento, a experiência comum conduz à conclusão de que isso serviria de incentivo às invasões das áreas que são de proteção ambiental, pois o

invasor ficaria redimido por qualquer penalidade, ficando sujeito, apenas, a uma possível e futura ação de regresso.

9. Embora a responsabilidade pela recomposição ambiental seja objetiva e propter rem, atingindo o proprietário do bem, há a necessidade de realizar um distinguishing no caso concreto, para reconhecer que não há responsabilidade do INCRA pelo desmatamento realizado por invasores na Área de Reserva Legal (Mata Atlântica) de cerca de 15 ha, situada no Projeto de Assentamento Hugo Herédia.

10. A responsabilidade objetiva, portanto, permanece como regra legal aplicável na quase totalidade dos casos de infrações ambientais. Assim, por exemplo, se um engenheiro ambiental incide em erro de cálculo que acarreta desmatamento em local de proteção, o proprietário do imóvel deverá reparar o dano. Da mesma forma, se o proprietário anterior promoveu um desmatamento ilegal, o proprietário atual deverá reflorestar. Todavia, se o atual proprietário é vítima de um ilícito sem qualquer demonstração de omissão ou desídia com o dever de proteção ambiental de seu imóvel, como ocorreu, deve ser eximido do ônus de reparar a conduta praticada por terceiros, sem qualquer vínculo com o detentor do domínio.

11. A responsabilidade civil objetiva por dano ambiental está textualmente direcionada aos transgressores, conforme teor do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81, enquadramento que deve ser reservado aos particulares que promoveram o desmatamento ilegal.

12. Apelação provida para julgar improcedentes os pedidos formulados na presente ação civil pública.

ACÓRDÃO Vistos, etc. Decide a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em sua composição ampliada, por maioria, em DAR PROVIMENTO à apelação, nos termos do voto condutor, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Recife, 19 de agosto de 2020 (Data do Julgamento) Des. Federal ROGÉRIO FIALHO MOREIRA Relator para acórdão.

Portanto, com base nas premissas legais articuladas acima por evidente conclusão não há de se falar em imputar a responsabilidade pelo dano ambiental causado por terceiros.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, o INCRA requer:

- a) o acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva da autarquia e a permanência da pessoa jurídica de direito público na lide na posição processual de intervenção anômala com fulcro no art. 5, da Lei nº 9.469/97;
- b) a improcedência da ação em relação ao INCRA.

Protesta-se por todos os meios de prova admitidos em Direito, sem exclusão de quaisquer deles.

Brasília, 30 de junho de 2025.

JOÃO LUIZ FRANCA BARRETO
PROCURADOR FEDERAL