



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ

PROCESSO N. : 17840-75.2012.4.01.3900
CLASSE 7100 : AÇÃO CIVIL PÚBLICA
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REU : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA
AGRÁRIA - INCRA
JUIZ FEDERAL :ARTHUR PINHEIRO CHAVES
9ª VARA – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARÁ

DECISÃO

Cuida-se de Ação Civil Pública, com pedido de liminar, ajuizada pelo Ministério Público Federal - MPF em face do INCRA, visando, em síntese, o acolhimento em sede de tutela de urgência dos pedidos elencados nos itens de 1.a) à 1.h) (fls. 59/60), de forma a coibir os desmatamentos ocorridos no âmbito de assentamentos do INCRA no Estado do Pará.

Aduz que, por intermédio de dados estatísticos fornecidos por órgãos estatais e instituições paraestatais em atuação na proteção e defesa do meio ambiente, os projetos de assentamentos instalados pelo INCRA no território paraense têm promovido desmates de grande vulto, muitos dos quais verificados no interior de Unidades de Conservação, provocando agressões de grande monta ao bioma da Amazônia paraense.

Alega que os danos que vêm sendo perpetrados no interior dos assentamentos nas áreas destinadas à desapropriação para reforma agrária têm experimentado, proporcionalmente, um crescimento contínuo nos últimos anos,



havendo, portanto, fundado receio de que o INCRA, antes do julgamento da lide, cause, por intermédio da criação, instalação e funcionamento dos projetos de assentamento, novas lesões graves e de difícil reparação ao meio ambiente, ou, ainda, agravamento daquelas já iniciadas, decorrendo daí o *periculum in mora*, aliado à irreversibilidade de que os danos ambientais ordinariamente se revestem, bem como do fato de que a reparação *a posteriori* não tem o condão de restabelecer o estado de origem do meio ambiente agredido.

Ilustra suas alegações com inúmeros gráficos e dados estatísticos ao longo da peça inicial. Pugna pelo deferimento liminar dos pedidos elencados nos itens 1.a) à 1.h) (fls. 59/60). Acosta à inicial farta documentação, que resultou na formação de 19 volumes iniciais.

Às fls. 4.720, despacho instando o réu a se manifestar acerca do pedido de liminar, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, o qual foi prorrogado por mais 20 (vinte) dias à pedido do requerido, diante da complexidade da causa (fls. 4.723).

Às fls. 4.726, pedido do MPF de juntada de documentação em aditamento à inicial.

Manifestação do requerido às fls. 4.732/4.803.

Assevera que os dados que apresenta, bem como a melhor interpretação dos dados trazidos pelo MPF demonstram a crescente redução, percentual e quantitativa, dos desmatamentos nos projetos de assentamentos geridos pelo INCRA.

Afirma que a implementação de planos de recuperação ambiental está



em curso no INCRA desde 2008, com freqüente análise dos resultados, bem como que há gestão de novo plano de ação pela gestão ambiental do INCRA. Aduz que novos marcos legais, a partir do novo Código Florestal, flexibilizariam a exigência de averbação de reserva legal, bem com que para os projetos de assentamento, por suas características, há de se verificar se as reservas seriam coletivas ou individuais.

Afirma que o PRONATER é o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária e que seu desenvolvimento pelo INCRA, pela contratação de técnicos, contemplaria os aspectos ambientais esperados, não havendo, contudo, por limitações de disponibilidade de técnicos e orçamento, como assegurar prazo para a implementação do programa a todos os assentamentos ao mesmo tempo.

Assevera que justificadas as diferentes modalidades de assentamento, inclusive os ambientalmente diferenciados, PDS, PAE, PAF, viu-se o incremento em sua implementação na Amazônia Legal, contudo, não seria tecnicamente correto pretender obrigar a transformação de um projeto de assentamento tradicional em uma dessas modalidades.

Aponta que os planos de ação ambiental do INCRA contemplam o licenciamento de todos os projetos de assentamento, já o CAR, tal como instituído pelo novo Código Florestal ainda depende de regulamentação. Aduz que os documentos apresentados por cada Superintendência no Pará justificariam os licenciamentos obtidos e os entraves porventura identificados, especialmente junto aos órgãos ambientais estaduais.

Afirma que restou comprovado que todos os assentamentos, hoje, são criados com a licença ambiental prévia, bem como que quanto ao CAR, sua exigência ainda hoje é condicionada.



Por fim, assevera que requerimento na dimensão posta pelo MPF apenas demonstraria a incompreensão da política pública adotada pelo INCRA na proteção ambiental, bem como paralisaria, injustificadamente, outras importantes etapas do Programa de Reforma Agrária.

Pugna, ao fim, pelo indeferimento dos pedidos.

Peticiona às fls. 5.076 e ss., pedindo nova juntada de documentação.

É o breve relatório.

Decido.

Passo a apreciar, em análise perfunctória, a presença dos requisitos de plausibilidade e urgência, inerente às medidas de caráter liminar. Razão assiste, em parte, ao MPF.

Do posto nos autos, percebe-se que os procedimentos adotados pelo INCRA na criação e instalação de assentamentos vêm promovendo a destruição e danos irreversíveis ao meio ambiente na região Amazônica, em todo o Estado do Pará.

De início, vale destacar a obrigatoriedade do licenciamento de atividades potencial ou efetivamente causadoras de poluição ou degradação ambiental como de fundamental relevância na promoção do princípio da prevenção, que informa as normas relacionadas com a proteção dos recursos naturais. Nesse diapasão a Resolução 387, de 27/12/2006, reiterando o que já havia sido destacado pela Resolução 289/2001 acerca da necessidade da existência de diretrizes e procedimentos de gestão



ambiental destinados a orientar e disciplinar o uso e exploração dos recursos naturais de forma sustentável nos projetos de assentamento de reforma agrária, evitando riscos e danos ao meio ambiente e ao ser humano, com base no princípio da precaução, traz em seu bojo rol de conceitos que facilita a sua compreensão e aplicação, como os de projeto de assentamento de reforma agrária, relatório de viabilidade ambiental, plano de desenvolvimento de assentamento (PDA), Plano de Recuperação de Assentamento (PRA), entre outros.

A Resolução 387/2006 estipula, ademais, que os assentamentos de reforma agrária estão sujeitos à Licença Prévia (LP), bem como à Licença de Instalação e Operação (LIO), que poderão ser expedidas de forma isolada ou sucessivamente. Nesse sentido, observa-se que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), enquanto órgão responsável pela formulação e execução da política fundiária nacional, figura como ente competente para solicitar a expedição da licença ambiental para os projetos de assentamento de reforma agrária. Uma vez realizada a solicitação da LP, com a apresentação dos documentos cabíveis, a órgão ambiental, nos termos do §2º do art. 3º da Resolução 387/2006, tem um prazo de expedição máximo de 90 dias. No que se refere à LIO, a Resolução prevê que a LIO deve ser pedida durante a validade da LP, modificando o estabelecido por anterior Resolução 289/2001.

Nada obstante as claras previsões mencionadas supra, o INCRA restou condenado pelo TCU, conforme noticiado nos autos no acórdão 2.633/2007, publicado no DOU de 11/12/2007, integrado pelo acórdão TCU nº 1.648/2008, o qual impôs, em seu item 9.3.1 que o réu se absteresse de “criar projetos de assentamento sem a observância do disposto no art. 2º, inciso III, c./c. 3º, § 2º da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência de licença prévia, e ao disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução, que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação destes projetos.” O próprio INCRA, em sede manifestação, assume a condenação, apontando que, em acórdão mais recente Acórdão TCU nº 1.454/2012, o TCU não obstante tenha reconhecido a redução do desmatamento, continua acompanhando, após cinco anos da primeira condenação, a efetiva realização, ainda que paulatina, das políticas voltadas à proteção ambiental. Referido acórdão conclui com a proposta de encaminhamento no



sentido de se verificar “a implementação do item 9.2.4.1 do Acórdão 2.293/2009 – Plenário quando da realização do segundo monitoramento a ser realizado em 36 meses.”

Outro exemplo emblemático da destruição perpetrada nos assentamentos criado pelo réu resulta de dados colhidos pelo INPE (fls. 11/12), nos quais se deduz que 29,4% do desmatamento anual na Amazônia Legal ocorrem no interior dos assentamentos, ou seja, dos 742.779 quilômetros quadrados de área desmatada, 133.644 quilômetros quadrados se situam dentro dos 2.163 assentamentos. No mesmo sentido, constatou-se através de estudo acostado às fls. 409-413 que, dos assentamentos criados no Pará, somente 14 possuem área desmatada inferior a 80%, sendo, ademais, considerável o número de assentamentos em que o grau de devastação supera os 50%, em afronta, portanto, ao disposto no art. 12, § 1º da novel Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) o qual prevê que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, com um percentual mínimo de 80%, em se tratando de imóvel de floresta na Amazônia Legal. Referido dispositivo estatui, ademais, que em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada a área do imóvel antes do fracionamento.

Tabela acostada às fls. 54, com dados fornecidos pelo IBAMA, denotam, também, o descumprimento da norma mencionada, chegando em alguns casos a área degradada nos PA's (Projeto de Assentamento do INCRA) ao percentual de 98% (PA Manoel Crescendio de Souza, p. ex.).

De idêntica forma, dados coletados pelo IMAZON – Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (fundado em 1990, em Belém/PA, é instituição de pesquisa sem fins lucrativos e com qualificação de OSCIP – Organização de Sociedade Civil de Interesse Público, com título fornecido pelo Ministério da Justiça), apontam para o fato de que no período estudado (1997-2010), de 1.440 assentamentos analisados, abrangendo uma área de 174.307 quilômetros, cerca de 30% da área de assentamentos, correspondente a 53.150 quilômetros quadrados, foram desmatados.



Destes 30%, 17% da área desmatada, correspondente a 30.472 quilômetros quadrados, teriam ocorrido a em momento anterior ao assentamento, já os 13% restantes ocorreram após a criação. O mesmo IMAZON, já em estudo realizado em 2006, apresentara dados significativos sobre os desmatamentos na Amazônia. Aproximadamente 106 mil quilômetros quadrados, correspondente a 49% da área dos assentamentos mapeados naquele estudo, foram desmatados até 2004, o que, em relação à área total do desmatamento na Amazônia, aproximava-se dos 15%.

A prática de desmatamento posterior se encontra ilustrada, ademais, em Relatório de Validação no interior de assentamento em Novo Repartimento, na Vila Cacimbão, elaborado no âmbito do Programa Municípios Verdes, criado no Estado do Pará, no qual se constatou depoimento emblemático de produtor que afirmou que “se não derrubar o INCRA faz a retomada da posse” e que o mesmo foi “intimado” para “fazer algo na terra senão seria feita a retomada da terra por não produzir”.

A corroborar tais constatações, tramitam nesta 9ª Vara mais de uma dezena de ações, propostas pela própria autarquia fundiária, visando a reintegração de posse em lotes de assentamento denominado “Abril Vermelho”, localizado no Município de Santa Bárbara, pouco distante desta Capital, em que o INCRA denota sério descontrole em relação aos assentados e aponta como um dos motivos ensejadores dos pedidos de reintegração, expressamente, a perpetração de infrações ambientais pelos invasores não cadastrados nos assentamentos. Repise-se a notoriedade da constatação e o fato de que o referido assentamento pouco dista desta Capital, levando a crer que em assentamentos situados em localidades mais longínquas, de mais difícil acesso e, portanto, de fiscalização menos freqüente, a situação não se mostre objeto de maior otimismo.

Do cotejo e da interpretação dos cenários apontados, constatados através de dados colhidos pelo TCU, INPE, IBAMA, IMAZON, pelo próprio autor e notabilizado, inclusive, por ações em tramitação nesta vara, denota-se um *modus operandi* equivocado por parte do ente réu, tanto antes da criação dos assentamentos, quando se verifica um incremento na prática dos desmatamentos, como durante o



processo de criação dos PA's – Projetos de Assentamento, quando não são levadas em conta exigências legais formais, como a delimitação e caracterização, por meio de averbação, das Reservas legais nos Planos de Desenvolvimento de Assentamento, em prazo razoável e não é realizado o licenciamento ambiental necessário, não sendo realizado, ademais, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais, na medida em que consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e remanescentes de vegetação nativa, com o objetivo de traçar um mapa digital a partir do qual são calculados os valores da área para diagnóstico ambiental, bem como após a instalação dos assentamentos, quando não há posterior controle nos desmatamentos praticados.

Postas tais premissas, não se ignora que a questão fundiária no Estado do Pará sempre foi tormentosa. Casos emblemáticos com o de Dorothy Stang e de Eldorado de Carajás, ainda na década de 1990, chamaram a atenção do mundo para a questão, denotando a necessidade de uma distribuição mais justa de terras em que a prática, historicamente, tem sido a da grilagem (vide o caso Carlos Medeiros, conhecido como o “fantasma” e que seria, ante o descontrole dos registros cartorários, proprietário de área superior à da superfície do próprio Estado do Pará) e da exploração desenfreada e violenta da terra, inclusive por parte de madeireiras e pecuaristas.

No afã de resolver tais questões, contudo, não se podem ignorar os princípios constantes de nossa ordem constitucional e legal, mormente em se tratando de órgão público, como o é o INCRA. Nesse diapasão, a reforma agrária, como o conjunto de medidas que visem promover a melhor distribuição de terra, mediante modificação do regime de sua posse e uso, a fim de atender o princípio de justiça social, só pode ocorrer através do cumprimento da função sócio-ambiental da propriedade distribuída ou a ser distribuída. A relação lógica que se estabelece institucionalmente entre a desapropriação rural e a disciplina do meio ambiente está em que a utilização dos imóveis rurais com desatenção à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais disponíveis constitui inclusive causa mesmo de expropriação porque caracteriza desvio da função social da propriedade, conforme se extrai do texto



do art. 186 da CF/1988 e já restara estabelecido, ainda na década de 60, pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964). Se assim o é, nada justifica que, no momento da implementação da política de redistribuição de terras, tais valores ambientais sejam ladeados logo pela autarquia fundiária (INCRA).

O meio ambiente, como valor constitucional, precisa de tratamento institucional pelo Poder Público como ente de primeira grandeza, não só em obediência ao art. 225 da CF/88, mas também em atenção ao disposto no art. 170, VI da CF/88, que prevê a existência digna para todos os cidadãos, sem olvidar, contudo os ditames de justiça social, mediante, entre outros, os de defesa do meio ambiente.

As dificuldades que a colonização oficial tem enfrentado, apontadas de forma exaustiva em sede de manifestação do INCRA, podem decorrer, exatamente, desse baixo grau de compreensão demonstrado acerca da grandeza do bem a ser preservado e das características da Amazônia paraense e de suas potencialidades, levando a uma ocupação predatória e de esgotamento rápido dos recursos naturais. Da maneira como tem sido implantada, a reforma agrária, não obstante sua premência, termina por resultar em atuação grandemente nociva ao conjunto das condições de vida das pessoas, correndo-se o risco de, ao permanecer o *modus operandi* mencionado acima e revelado nesta ação, se consentido na ocupação do solo de modo irracional e sem cuidado com as características ambientais, se chegar, em lugar da justa distribuição da propriedade, ao agravamento da crise fundiária e a um grave problema político.

Fruto de tudo o que foi dito até o presente e dos fatos dados colhidos nesta ACP é a conclusão de que não há e não pode haver nenhum problema ou conjuntura, por mais abrangente e importante que se apresente, que seja capaz de autorizar soluções prejudiciais ao resguardo da natureza e do meio ambiente, sob pena de cobrança de um preço a recair de forma mais pesada justamente sobre a população camponesa e interiorana mais pobre, que visa se beneficiar com a reforma agrária e que vive basicamente dos recursos naturais destruídos com a atuação predatória ao meio ambiente.



Ante o exposto, presente se considera o *fumus bonis jûris*.

O atendimento do requisito de plausibilidade do direito alegado não isenta, contudo, o juízo da apreciação do requisito de urgência, inerente aos provimentos de caráter liminar. Nesse diapasão, dos itens contidos no pedido de liminar, de fls. 59/60, entendo que aqueles que, segundo o autor, **demandam um prazo de 03 (três) ano para aferição de cumprimento, quais sejam itens 1.b) e 1.c)**, não se coadunam com o risco de perecimento caso se aguarde decisão final, sendo mais consentâneos, diante da complexidade refletida no próprio tempo necessário para aferição de seu cumprimento, com a discussão mais ampla e apreciação após regular instrução probatória.

Quanto aos demais pedidos vislumbra-se a presença do *periculum in mora*, decorrente do atendimento dos princípios de precaução e prevenção, os quais caminham no sentido de refrear atuações com grande impacto ambiental e com incerteza quanto ao futuro de suas conseqüências, como se mostraram, através da documentação trazida com a inicial, a atuação do INCRA em seus assentamentos neste Estado.

Ante o exposto, DEFIRO, EM PARTE, OS PEDIDOS DE LIMINAR,
para determinar que o INCRA:

- a) Promova a cessação do desmatamento em todos os assentamentos, sob pena de multa, apresentando mensalmente as imagens de satélite a este Juízo, que comprovem a obrigação de fazer;
- b) Que apresente, no prazo de 90 (noventa) dias Plano de Recuperação de todas as áreas degradadas, apontadas na presente ação;
- c) A proibição de criação de novos assentamentos neste Estado



sem o prévio Licenciamento Ambiental e Cadastro Ambiental Rural;

d) Que faça a averbação da reserva legal em todos os assentamentos;

e) Que apresente em Juízo, no prazo de 90 (noventa) dias, informação da exata localização de todos os assentamentos no Estado;

f) Que o INCRA apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, plano de trabalho para a conclusão dos cadastros ambientais rurais e licenciamentos ambientais de todos os assentamentos do Estado do Pará.

INDEFIRO, de outro lado, os PEDIDOS contidos nos itens 1.b) e 1.c) de fls. 59/60, por não vislumbrar a urgência alegada, conforme fundamentação exposta supra.

Estabeleço multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), na forma do art. 461, §5º do CPC (*astreintes*), em caso de descumprimento da presente decisão, em desfavor dos responsáveis, nos termos e lapsos temporais mencionados no dispositivo.

Cite-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Belém-PA, 05 de outubro de 2012.

ARTHUR PINHEIRO CHAVES

Juiz Federal da 9ª Vara