

CONTROLE DO DESFLORESTAMENTO EM ASSENTAMENTOS NA AMAZÔNIA LEGAL: OPORTUNIDADES E DIFICULDADES NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Control deforestation in Legal Amazon settlements: opportunities and difficulties for Public
Prosecution

Revista de Direito Ambiental | vol. 111/2023 | p. 259 - 290 | Jul - Set / 2023
DTR\2023\9235

Carolina de Albuquerque

Doutora (2017) em Ciências pelo PPGI em Ecologia Aplicada (Esalq/CENA) da Universidade de São Paulo – USP e Doutora (2021) em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Direito (2006) pela Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep. Graduada (2002) em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes – UMC. Professora do Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Participa do Centro de Estudo de Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar). É Líder do Grupo de Pesquisa de Direitos Fundamentais e Sociedade na Amazônia Brasileira (Difusa), da Universidade Federal de Rondônia. Pesquisa temas de Direitos Humanos e Fundamentais, Sociedade e Ambiente, Justiça e Democracia. carolina.albuquerque@unir.br

Solange Teles da Silva

Doutora em direito pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne) (2001) e Pós-doutora pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne) (2005). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (1991), Diploma de Estudos Aprofundados (D.E.A.) em Direito Ambiental pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne) (1994-1995). Especialista na Rhodes Academy of Oceans Law and Police – Rhodes Academy (1998). Professora da Faculdade de Direito – Graduação e Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professora Adjunta da Faculdade de Direito da Universidade de New England (UNE)/Austrália. Tem experiência na área de direito, com ênfase em Direito Ambiental e Direito Internacional do Meio Ambiente, atuando principalmente nos seguintes temas: direito ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável, sócio e biodiversidade, águas, mar e oceanos, espaço urbano, mudança climática, inovações metodológicas na pesquisa em direito. Bolsista de produtividade em pesquisa CNPq. solange.teles@mackenzie.br

Celso Maran de Oliveira

Doutor (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo. Mestre em Integração Europeia (2000) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal. Graduado (1996) em Direito pela Faculdade de Direito de São Carlos. Professor associado do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UFSCar. Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa Centro de Estudos em Democracia Ambiental (CEDA/UFSCar). Pesquisador dos grupos de pesquisa “Direito, Cidadania e Envelhecimento – UFSCar” e Grupo de Pesquisa “Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito – GPEIA/UFF”. As áreas de lecionação e publicação são Direito Ambiental, Auditoria Ambiental, Políticas Públicas Ambientais. celmaran@ufscar.br

Área do Direito: Processual; Administrativo; Ambiental

Resumo: O desmatamento na Amazônia Legal e as estratégias para seu controle são o foco deste trabalho, que tem como objeto: as sete Ações Civas Públicas impetradas pelo Ministério Público Federal para a diminuição do desflorestamento em Assentamentos de Reforma Agrária; a contestação do Incra; as sentenças judiciais; e o Termo de Compromisso (TC). Foram realizadas pesquisas documental, análise de conteúdo e de proporcionalidade. Os conceitos que fundamentam a análise são Litigância Estratégica e Aplicação Seletiva do Direito. A metodologia do estudo de caso foi utilizada para se refletir sobre a atuação estratégica do MPF, buscando indicar as oportunidades e as dificuldades encontradas para alterar políticas públicas e situações consolidadas por meio da atuação judicial. Os resultados indicam certa homogeneidade na atuação do MPF, aliada a uma disparidade importante das decisões judiciais nas ACPs, sem voz aos assentados. Considera-se o TC proporcional, apesar de sua alteração posterior em razão de Resolução Conama. Conclui-se: que a litigância estratégica é ferramenta importante para a alteração de políticas públicas; que efetivar a participação da população vulnerável pode ampliar a efetividade da política pública; que é necessária

maior homogeneidade na atuação do Poder Judiciário e que o comprometimento político estatal é indispensável para resultados efetivos.

Palavras-chave: Amazônia legal – Desflorestamento – Assentamento de reforma agrária – Ação civil pública – Litigância estratégica

Abstract: Legal Amazon deforestation and its control strategies are the focus of this work, which aims to analyze “Public Civil Actions” filed by Public Prosecutors to reduce deforestation in Settlements; Incra’s Defense; Judgments and the Commitment Term. Documentary research, content analysis and proportionality were performed. The concepts that underlie the analysis are Strategic Litigation and Selective Application of Law. The methodology of the case study was used to reflect on this new Prosecution strategy, to indicate the opportunities and difficulties to change public policies and consolidated situations through Judiciary. The results indicate a certain homogeneity in the performance of the Public Prosecution and an important disparity in Public Civil Actions Judgments, without the settler’s voice appear in the records. The Commitment Term was considered a proportional adjustment. The conclusion is that Public interest litigation is an important tool for public policies changing, that increasing the participation of the vulnerable population in the case can increase its effectiveness, that greater homogeneity in the performance of the Judiciary is necessary for the affirmation of legal security, and that political commitment is indispensable for effective results.

Keywords: Legal Amazon – Deforestation – Settlement – Class action – Public interest litigation

Para citar este artigo: ALBUQUERQUE, Carolina de; SILVA, Solange Teles da; OLIVEIRA, Celso Maranhão de. Controle do desflorestamento em assentamentos na Amazônia Legal: oportunidades e dificuldades na atuação do Ministério Público Federal. *Revista de Direito Ambiental*. vol. 111. ano 28. p. 259-290. São Paulo: Ed. RT, jul./set. 2023. Disponível em: [inserir link consultado](#). Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1. Introdução - 2. Resultados da pesquisa - 3. Discussão - 4. Conclusão - 5. Referências bibliográficas - 6. Legislação - 7. Jurisprudência

1. Introdução

Assentamento de Reforma Agrária é um conjunto de unidades agrícolas, instaladas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cada uma com capacidade para o sustento de uma família assentada. Esforços de reforma agrária foram realizados para o assentamento rural de famílias na Amazônia Legal. Em razão disso, pode-se indagar se a instalação desses assentamentos favorece o controle do desflorestamento, por meio da gestão socioambiental do território, ou se propicia degradação ambiental.

Juridicamente, na Amazônia Legal, a questão do uso da terra em assentamentos de reforma agrária congrega dois aspectos da proteção constitucional, que se direciona expressamente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento, o que pode ser considerado como um espaço de divergência ou de convergência constitucional.

Aqui, nos debruçamos sobre o caso do desmatamento nos Projetos de Assentamento sob responsabilidade do INCRA, para uma reflexão sobre a atuação do Ministério Público Federal (MPF), em um *hard case*¹ socioambiental.

O MPF propôs sete Ações Cíveis Públicas (ACPs) contra o INCRA em sete estados brasileiros: Acre², Mato Grosso³, Pará⁴, Amazonas⁵, Rondônia⁶, Maranhão⁷ e Roraima⁸, ao longo dos anos de 2012 e 2013, objetivando sua condenação pelos danos ambientais nos Projetos de Assentamento sob sua gestão, o que, a princípio, indica uma divergência entre assentamentos rurais e proteção ambiental.

Durante o processamento e andamento das ACPs, em agosto de 2013, MPF e INCRA realizaram um acordo para a resolução do conflito, denominado “Termo de Compromisso que firmam o Ministério Público Federal e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, válido para toda Amazônia Legal” (TC), que englobou o objeto de todas essas ações judiciais, ajustando a conduta do INCRA quanto à gestão dos assentamentos com passivo ambiental, localizados na Amazônia Legal, por

meio de várias obrigações, com metas percentuais anuais de cumprimento e notificações ao MPF, com conseqüente extinção das ACPs com julgamento de mérito⁹.

Essas obrigações direcionadas ao INCRA, no TC firmado, se estendem no tempo e devem ser realizadas de forma paulatina, havendo, em primeira análise, a negação da aplicação imediata das normas jurídicas que regulariam a situação, ou de uma decisão definitiva, como se dá normalmente dentro de um processo judicial clássico, sendo instaurado um inquérito administrativo, sob responsabilidade do MPF para o acompanhamento do TC. Neste TC desenvolve-se então estrategicamente a busca pela convergência entre assentamentos rurais e proteção ambiental.

O presente artigo tem como foco principal o controle do desmatamento na Amazônia Legal e suas estratégias em assentamentos rurais, analisando-se o papel do Ministério Público na promoção da gestão socioambiental dos territórios. Para tanto, os conceitos que fundamentam a análise do estudo de caso das ACPs e do respectivo TC são: a Litigância Estratégica e a Aplicação Seletiva do Direito.

A litigância estratégica busca a estabilização de um direito ou princípio jurídico socialmente importante por meio de uma ação legal, com o intuito de transformação social no caso de desigualdades estruturais e relações de poder. Trata-se de ferramenta para o avanço de direitos sociais de populações marginalizadas, com objetivo de procedência de ações judiciais impetradas, aliada à mudança da política estatal dentro do paradigma dos Direitos Sociais. A questão é seu potencial para a alteração das instituições e do Estado, na direção da responsabilidade e da responsividade. Portanto, a atuação junto ao Poder Judiciário busca, de forma independente, um impacto sistêmico na política pública, no discurso sobre os direitos e no desenvolvimento de jurisprudência protetiva¹⁰.

A aplicação seletiva do direito, por meio de soluções negociadas na litigância estratégica, pode ser o fundamento para o sucesso de uma política de desenvolvimento aliada à proteção ambiental, no caso dos Projetos de Assentamento na Amazônia Legal, apesar das contradições inerentes a esse tipo de solução. Isso porque a atuação seletiva e gradual na implementação de direitos, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que fixam obrigações no decorrer do tempo, se analisada de forma tradicional, desconsiderando as peculiaridades dos direitos sociais, importaria em prevaricação do agente público e descaso com o cumprimento da lei, que deve ocorrer imediatamente, conforme a interpretação jurídica clássica liberal. Isso seria possível apenas com base em fortes razões consequencialistas, que justificariam uma negociação com a legalidade, vez que a atuação está orientada para o futuro e a aplicação e a interpretação do direito passam a ser instrumento de gestão para a implementação da legislação¹¹.

Os componentes positivos que devem ser efetivados na litigância estratégica são: 1. voz para os grupos marginalizados; 2. capacidade de resposta do Judiciário; 3. capacidade do julgador; 4. comprometimento da autoridade e cumprimento das determinações; e 5. mudanças sistêmicas na política social¹²; isso porque essa atuação busca o avanço de direitos sociais de populações marginalizadas, objetivando a procedência de ações judiciais propostas com o intuito de modificar a política estatal sob o paradigma dos direitos sociais.

Assim, se a litigância estratégica pode implicar em aplicação seletiva do direito, no caso de haver negociação e assinatura de TACs, esses TACs devem estar estruturados de forma a obedecer ao Princípio da Proporcionalidade, portanto, TACs devem ser proporcionais.

O Princípio da Proporcionalidade¹³ trata de um parâmetro para a tomada de decisões discricionárias, permitindo a escolha de uma resposta entre hipóteses consideradas arazoadas. Deriva “da substância dos direitos fundamentais”, pois é utilizado como “critério de aferição da constitucionalidade de intervenções estatais na liberdade” e se caracteriza pela “comparação de meios de intervenção adequados e fins legítimos e determinação do meio de intensidade mínima como único permitido”¹⁴.

Os critérios da proporcionalidade decorrem da verificação, em um caso concreto, de uma antinomia (conflito de normas) entre princípios constitucionais ou direitos fundamentais que não pode ser facilmente resolvido. A intenção do critério apresentado é encontrar um ponto de equilíbrio entre os direitos em choque, como neste caso, no qual a necessária preservação do meio ambiente deve ser efetivada ao mesmo tempo em que se preserva o direito ao desenvolvimento, ao uso da terra e à propriedade dos assentados.

O TC firmado entre MPF e INCRA, ao buscar resolver esse conflito, deve atender à proporcionalidade. Para tanto, o TC deve seguir os parâmetros de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito¹⁵, que podem ser expressos pelas seguintes perguntas: i) a limitação feita ao direito é adequada? Ou seja, a limitação permite que se alcance a finalidade proposta? ii) a limitação feita ao direito é necessária? ou seja, outro meio menos danoso pode alcançar a mesma finalidade? ou, esta é a forma de resolução que menos limita os direitos em choque? iii) a limitação respeita a proporcionalidade em sentido estrito? ou seja, os princípios estão otimizados conforme as possibilidades fáticas?

Nesta pesquisa, partiu-se da metodologia do estudo de caso, que permite uma análise da dinâmica da controvérsia social e jurídica, valorizando a interpretação do contexto e utilizando uma variedade de fontes de informação e de perspectivas sociais¹⁶. Os métodos foram: a pesquisa documental, a análise de conteúdo e a análise de proporcionalidade.

O levantamento e a análise inicial documental das ACPs, contestação, sentenças e TC, ocorreu no ano de 2014. O acesso aos documentos das ACPs se deu por meio de pedidos via Lei de Acesso à Informação, sendo que no caso do Estado de Rondônia, houve deslocamento para a cidade de Porto Velho para a análise dos autos da ACP. Todas as sete ACPs propostas na Amazônia Legal foram analisadas. Essa primeira etapa da pesquisa implicou na seleção do processo de análise de conteúdo para a interpretação dos dados¹⁷, que compõe as etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

O levantamento dos documentos, tanto dos procedimentos administrativos, como da ADI 5.547/2016¹⁸, sentenciada em 2020, foi realizado por meio de pesquisa nas bases de dados institucionais do MPF e do Supremo Tribunal Federal (STF), respectivamente.

O objetivo principal desse trabalho é analisar as possibilidades que a atuação estratégica possui de alterar comportamentos consolidados em relação às ações do INCRA e à diminuição do desmatamento em assentamentos de reforma agrária. Além disso, pretende-se verificar se a atuação do MPF pode ser considerada, de fato, litigância estratégica; se o TC pode ser considerado um instrumento de aplicação seletiva do direito; e se os termos do TC são proporcionais. Isso se justifica porque ações negociadas para a aplicação do direito, ou seja, a aplicação seletiva do direito, não pode se dar ao livre-arbítrio dos envolvidos, principalmente em se tratando de questões de Direito Ambiental, de interesse intergeracional. Também, se observa ao longo do trabalho a postura da magistratura em relação às ACPs impetradas nos diferentes estados, além de se indagar se as ações implicaram em mudanças sistêmicas e efetivas nas políticas públicas nos assentamentos.

2. Resultados da pesquisa

Os resultados aqui apresentados dizem respeito à análise realizada em relação às sete Ações Cíveis Públicas impetradas pelo MPF contra o INCRA em sete estados brasileiros na Amazônia Legal.¹⁹

O Grupo de Trabalho Amazônia Legal – GTAL, criado em 2009, dentro da estrutura do MPF, na 4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, é o órgão responsável pelas ações propostas contra o INCRA. Desse fato decorreu uma importante uniformidade das ACPs, objetos do presente trabalho, permitindo o tratamento conjunto de seus conteúdos. Os argumentos apresentados pelo INCRA, analisados a seguir, são os da contestação e manifestações realizadas na ACP de Rondônia²⁰, vez que as contestações nessas ações eram padrão. Os argumentos da magistratura são mais diversos e aqui, a análise fica um pouco mais complexa, vez que as decisões são efetivamente diferentes. A descrição do TC aponta as obrigações de cada uma das partes (MPF e INCRA) para a análise de sua proporcionalidade.

2.1. O debate entre MPF e INCRA

O MPF se valeu inicialmente da ação da mídia²¹ para deflagrar um debate na sociedade sobre o desmatamento nos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, apontando o INCRA como maior desmatador da Amazônia Legal, com o intuito de criar um ambiente positivo para a aceitação das ACPs, com a finalidade principal de adesão do INCRA a processos de controle e transparência de sua gestão.

O próprio MPF afirma que pretende “proporcionar discussões sobre temas de interesse nacional, que direcionem os processos de tomada de decisão no âmbito das ações do MPF” e que criou o GTAL



para definir as “estratégias de atuação e de parcerias para a geração de procedimentos uniformes e coerentes entre si, considerado o papel de intervenção estratégica que o MPF vem realizando em benefício da sociedade”, com os objetivos de “expandir o trabalho da pecuária realizado no Pará para toda a Amazônia; propor ações coordenadas contra os grandes infratores da Amazônia Legal; e capacitar os membros da Amazônia”²².

As repetições de argumentos e de dados técnicos nas petições iniciais do MPF, além da manutenção da própria estrutura de seus tópicos, indicam com clareza que uma única tese foi construída, com certa similitude no período de protocolo das ações. Há proximidade temporal e ampliação espacial da atuação do MPF, que pode ser entendida como unificada, com o objetivo de imprimir maior força para a repressão ao desmatamento nos assentamentos, aumentando os custos políticos da manutenção de violações.

A similitude entre as ações pode ser verificada também pela frequência das palavras utilizadas nos textos, pela ordem das argumentações, pelo uso dos mesmos estudos técnicos para a elaboração da tese e pela juntada, em todas as ações, dos mesmos documentos como, por exemplo, o Inquérito Civil 1.23.000.002382/2011-17²³, sediado no Pará.

Algumas diferenças pontuais podem ser notadas entre as ACPs. A ACP do Acre que apresenta também uma descrição das normas constitucionais violadas, como o direito ao meio ambiente equilibrado, da sustentabilidade e da floresta Amazônia como patrimônio nacional, apenas citadas nas outras ações, e trata do desenvolvimento sustentável e da omissão do INCRA, a qual acaba por implicar na responsabilização dos assentados individualmente por crimes ambientais. A ACP do Pará apresenta o histórico local de atividades do MPF para o combate ao desmatamento e regularização da cadeia produtiva da pecuária.

As variações pontuais indicam que os membros do MPF mantêm liberdade de atuação, contudo, as variações estão agregadas a uma estrutura básica das ACPs, que apresentam os seguintes argumentos: há elevado grau de desmatamento nos Projetos de Assentamento, conforme relatórios do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), considerando-se que até 2010, 764 (setecentos e sessenta e quatro) de 2.163 (dois mil cento e sessenta e três) Projetos de Assentamento possuíam mais de 75% de seu território desmatado, ou seja, mais de 35% (trinta e cinco por cento) desses Projetos de Assentamento na Amazônia Legal somavam um total de 64.127 ha. (sessenta e quatro mil, cento e vinte e sete hectares) de área desmatada; houve um crescimento da proporção do desmatamento dentro dos Projetos de Assentamento em comparação com o do resto do Estado, pois até 2000, os assentamentos respondiam por 17% (91.042 km²) do desmatamento da AL e, entre 2000 e 2010, passaram a responder por 20% (42.602 km²); o INCRA não realiza a gestão adequada dos Projetos de Assentamento, já que conforme o INPE, dos 3.415 (três mil, quatrocentos e quinze) Projetos de Assentamentos informados pelo INCRA ao MPF, 1.255 (mil, duzentos e cinquenta e cinco) Projetos de Assentamento não têm correspondência no arquivo gráfico) e estimula o desmatamento anterior à implantação do Projeto de Assentamento, havendo preparação da área para a instalação do assentamento (em dados médios, o MPF afirma que 66% do desmatamento existia antes da criação dos Projetos de Assentamentos, com 76% no ano da criação e 82% nos 5 anos após); há violação do limite de 80% para reserva legal (RL) nos Projetos de Assentamentos, em violação ao Código Florestal, pois conforme INPE e IBAMA, em um total de 2.160 (dois mil, cento e sessenta) projetos válidos, 1.511 (hum mil, quinhentos e onze) tiveram mais de 20% de área desmatada, ou seja, 70% dos Projetos de Assentamento válidos violaram a norma que fixa a RL em 80%; e houve violação de TAC sobre regularização ambiental firmado entre o INCRA e o TCU em 2003 e 2008²⁴ sem que mudanças na gestão do Instituto acontecessem.

De modo geral, o MPF fundamenta juridicamente seus pedidos no Código Florestal, que fixa a RL em 80% dos imóveis rurais²⁵, na Política Nacional do Meio Ambiente²⁶, que requer o licenciamento ambiental e que implicaria na fixação da RL individual ou coletiva e proteção de áreas de preservação permanente (APP) nos Projetos de Assentamento. Os pedidos são, basicamente, cessação de desmatamento ilegal em Projetos de Assentamento, recuperação e regularização de RL e APP, alteração dos Projetos de Assentamentos tradicionais para modelos sustentáveis; proibição de criação de novos assentamentos; apresentação da exata localização dos assentamentos instalados no Estado; realização de cadastro ambiental rural (CAR), licenciamento e controle ambiental.

O uso dos parâmetros da litigância estratégica neste caso fica mais evidente quando, para além das ações repetitivas, pedidos milionários de indenização são vinculados às causas²⁷, dando maior apelo midiático e institucional ao debate suscitado pelas ações propostas. Em regra, pedidos de indenizações vultosas apontam para a gravidade do fato e para a necessidade de coibição de determinadas condutas, apesar da dificuldade de sua valoração e destinação, além de haver dúvida sobre sua efetiva aplicação²⁸, vez que o INCRA é instituto do Governo Federal. Além disso, tais pedidos buscam a abertura do diálogo com o INCRA para a negociação de um TAC.

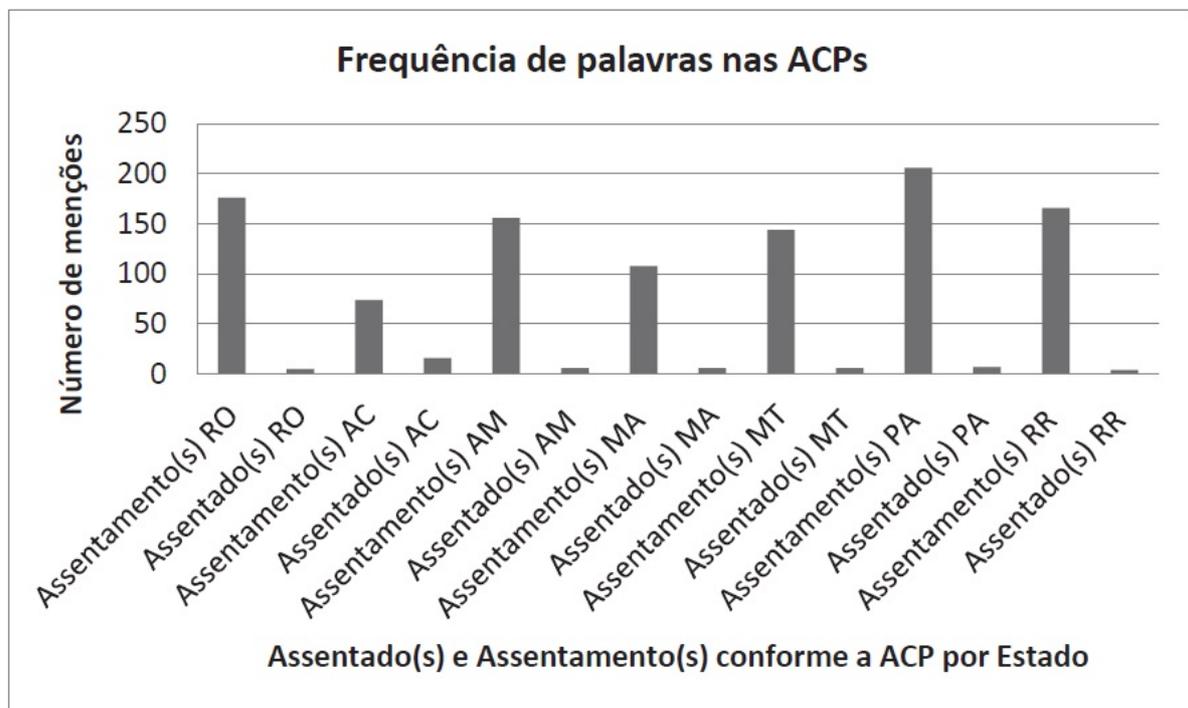
Não foram identificadas oportunidades de diálogo com os assentados, ou mesmo requerimento do MPF ou determinação judicial para sua oitiva. Apesar disso, outros *stakeholders* foram ouvidos durante o processo, pois são juntados e citados dados e relatórios do IMAZON, do INPE e do IBAMA. Não há pedidos específicos de assistência técnica ambientalmente comprometida ou de outros mecanismos para que o assentado, individualmente ou como parte de um assentamento, tenha meios de produzir de forma sustentável.

Ressalte-se que apenas a ACP do Acre afirma que a falta de atuação do INCRA implica na responsabilização dos assentados, que ocorre por meio de ações impetradas pelo próprio MPF, sendo dever do INCRA vincular a proteção ambiental como “condição para permanência do beneficiário no local” e que a degradação é causada por sua prática de “criar e fornecer créditos para pessoas que pratiquem novas aberturas”²⁹.

Isso é corroborado em análise de conteúdo das menções à palavra “assentado” nas ACPs em comparação com a palavra “assentamento”. Para a análise, cada uma das iniciais das ACPs foi separada, e foi realizada a contagem da frequência das palavras “assentado” e “assentamento”. Para análise de cada um dos *corpus*, utilizou-se um software de análises textuais (AntConc v.4.1.0). As análises foram rodadas na função KWIC, ferramenta de reconhecimento e contagem de termos dentro de documentos.

Na ACP do Acre, a palavra assentamento(s) aparece 74 (setenta e quatro) vezes e assentado(s), 16 (dezesseis) vezes, na ACP de Rondônia, são 176 (cento e setenta e seis) menções a palavra assentamento(s) e apenas cinco menções à palavra assentado(s), situação que se repete em todas as ACPs impetradas, conforme demonstrado na Figura 01.

Figura 01 – Frequência das palavras assentado(s) e assentamento(s) nas ACPs



Fonte: elaboração própria.

O indicativo é que o conteúdo das ACPs considera o caso de forma objetiva, sem refletir sobre a população marginalizada em si. Portanto, o discurso do MPF desconsidera os assentados como figuras importantes no processo de aumento da sustentabilidade dentro da Amazônia Legal ou como os principais agentes para a alteração do cenário dentro de Projetos de Assentamento. O problema dessa postura é que não dar voz aos marginalizados dificulta o sucesso da estratégia³⁰, impede a consecução da justiça em sua dimensão participativa e falha em entender os assentados como vítimas dos procedimentos institucionais do INCRA.

Permitir o entendimento que os assentados são os vilões do desmatamento e afastá-los dos processos de participação implicam na ampliação da dificuldade de seu comprometimento com a garantia de seus próprios direitos. Isso, apesar de esses sujeitos, considerados individualmente ou em conjunto, não serem os únicos afetados pelo problema do desmatamento, vez que o caso se debruça sobre direitos que transcendem os limites da Amazônia Legal.

O INCRA, representado pela Procuradoria Geral Federal, em sua contestação, utiliza os mesmos princípios, principalmente constitucionais, elencados pelo MPF, com a mesma interpretação. Nesse sentido, o INCRA afirma que o direito ao meio ambiente (art. 225, da Constituição³¹) saudável é norma com eficácia e deve ser assegurado em todos os Projetos de Assentamentos; a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária corroboram o socioambientalismo (art. 186, I, da Constituição³²) pela utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; e desde 1981,³³ o licenciamento se tornou obrigatório, mas a definição da função social da propriedade já estava inscrita no Estatuto da Terra³⁴. Assim, a diferenciação argumentativa jurídica se dá principalmente na aplicação de regulamentos e resoluções.

A argumentação também se debruça sobre a extensão da proteção ambiental descrita de forma genérica na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Nos casos em que o argumento afasta a responsabilidade do INCRA, a norma não é debatida, nos casos em que determina sua responsabilidade, a norma é debatida e tida como impossível de ser concretizada na prática. Por exemplo, cita como principais obstáculos à sustentabilidade: “conflitos decorrentes da legislação e resistência à adoção de práticas ambientalmente sustentáveis”, como a alteração legislativa que aumentou a reserva legal (RL) do bioma, afirmando que áreas licitamente desmatadas passaram a ser consideradas ilícitas pela alteração legislativa.

O INCRA apresenta um panorama que afasta a obrigação de licenciamento de número significativo de Projetos de Assentamentos³⁵, criados antes da Resolução Conama 237/1997³⁶, que os cita como objeto de licenciamento de forma direta pela primeira vez, apesar de o licenciamento de atividades ter sido regulado pela Lei 6.938/1981 (LGL\1981\21)³⁷. Isso se soma ao fato de que os Projetos de Assentamentos anteriores à Resolução Conama 289/2001³⁸ são obrigados apenas à Licença de Instalação e Operação, e a Resolução Conama 387/2006³⁹, amplia tal prerrogativa para os Projetos criados até dezembro de 2003 (Licença de Instalação e Operação com a apresentação do Plano de Recuperação do Assentamento).

Há uma percepção negativa do INCRA sobre a legitimidade da ação do MPF, exteriorizada na contestação por meio da expressão “ação orquestrada”⁴⁰ para designar a atuação estratégica do MPF, tida como “desmedida e desnecessária”⁴¹ e que “atribuir a uma instituição a prática de atos infracionais é um absurdo”⁴², pois o MPF desconsidera as particularidades dos Projetos de Assentamentos e que os dados apresentados “só seriam considerados como coerentes se interpretados com o caldo ideológico que move o MPF”⁴³.

Assim, a argumentação do INCRA segue duas frentes importantes: uma de afastamento de responsabilidade, outra de transferência de responsabilidade (no que se incluem as dificuldades orçamentárias e burocráticas e a falta de recursos humanos e materiais, além da responsabilidade do proprietário anterior da área desapropriada). Cita, também, ações protetivas planejadas para o futuro, concluindo que “o Instituto na verdade minimiza e previne danos”⁴⁴.

O afastamento de responsabilidade se baseia nos seguintes argumentos: a atuação do INCRA se limita aos Projetos de Assentamentos de sua responsabilidade, não emancipados, independentemente da gestão realizada anteriormente; a alteração do formato do Projeto de Assentamento não é possível e o modelo do projeto não está vinculado a um maior ou menor grau de sustentabilidade; e a Orientação Jurídica Normativa do Ibama 21/2010⁴⁵ determina que os autos de infração contra o INCRA descrevam sua culpa ou omissão culposa.

Aos assentados se direciona a responsabilização pelo não cumprimento dos contratos de concessão de uso e de titularidade definitiva firmados com o INCRA, que exigem regularização ambiental da área, intransmissibilidade temporária, compromisso de exploração direta, pagamento de parcelas, obrigações de manter, conservar ou restaurar as áreas de preservação permanente (APPs) e reserva legal (RL), e averbar esta última, sem a descrição das formas utilizadas pelo INCRA para a fiscalização e a capacitação dos assentados para seu cumprimento.

Além disso, afirma que programas estão instituídos para esse fim, sendo o Crédito Ambiental Cartão Verde; o Programa Bolsa Verde; e o Projeto Amazônia Nativa. Inclusive, ao tratar das causas do desmatamento, elenca situações diversas direcionadas aos assentados, como pressão da cadeia produtiva, atuação de madeireiras, problemas de acesso a políticas públicas, conflitos com a legislação e resistência a práticas sustentáveis.

A “preocupação da política agrária passa por todo o tempo pela preocupação ambiental” e isso ocorre, conforme as contestações, por intermédio dos serviços de assistência técnica (Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER – contratada pelo INCRA), e problemas de licenciamento ambiental são direcionados à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM/RO) (requeridos pelo INCRA), em razão dos prazos para o cumprimento das condicionantes serem incompatíveis com a complexidade do empreendimento.

Entre as ações para o futuro, elenca os acordos com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia (IPAM), para a construção de parâmetros para o desenvolvimento de assentamentos sustentáveis na Amazônia; a criação do Manual para Elaboração e Implantação de Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais em Projetos de Assentamentos; o Plano de Ação Ambiental, que passou por reformulação para 2012; e outros projetos direcionados a assentamentos específicos, portanto, sem a abrangência necessária indicativa de mudança na atuação do Instituto.

Inicialmente, a afirmação do INCRA de os dados sobre a localização dos Projetos de Assentamento serem preliminares demonstra a falta de consolidação das áreas desses projetos, sendo improvável a gestão do que se desconhece.

Os acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que, conforme o INCRA, geraram “uma série de dúvidas”, sanadas posteriormente, permitiu a aplicação de recursos de infraestrutura mesmo em Projetos de Assentamentos sem licenciamento. Ocorre que tal aplicação não exclui a responsabilidade do Instituto e sim a destaca.

Os indicadores apontam para uma atuação protelatória do INCRA, que ao invés de empreender uma paulatina alteração efetiva, deixa de cumprir requisitos importantes para o sucesso do ajustamento da conduta do Instituto, que permitiria uma transformação efetiva, com impacto nos direitos sociais e com a inclusão de grupos marginalizados. Ainda, apesar da abertura do diálogo com o MPF, que permitiu a assinatura de um TC, não foram verificadas na contestação indicações de mudanças sistêmicas na política social do INCRA.

2.2. As decisões judiciais e o TC

O mapeamento das decisões tomadas pela magistratura nas ACPs não pode ser ignorado, vez que uma crítica importante à litigância estratégica é o ceticismo em relação à capacidade de o Poder Judiciário realizar efetivas mudanças sociais⁴⁶.

Há pedido liminar em todas as ACPs impetradas. Em Rondônia e no Amazonas, a liminar foi indeferida por ausência de “prova inequívoca” sobre o INCRA ser o maior responsável pelo desmatamento nos Projetos de Assentamentos naqueles Estados. No Maranhão, sua análise foi diferida para momento posterior pela necessidade de maiores elementos para sua análise. No Acre, no Mato Grosso e no Pará, a liminar foi parcialmente deferida. No Acre, decidiu-se que o INCRA deveria se abster de criar novos assentamentos, até comprovação de licenciamento dos já existentes; promover pedido de licenciamento de todos os PAs e apresentar Planos de Assistência técnica e material aos assentados, sob pena de multa. No Mato Grosso, decidiu-se que o INCRA deveria: apresentar a lista dos assentamentos criados e sob sua responsabilidade; abster-se de criar assentamentos sem licenciamento e CAR; apresentar projeto para averbação de RL, licenciamento e CAR. No Pará, decidiu-se que deveria ocorrer a cessação do desmatamento; apresentação de Plano



de Recuperação para as áreas degradadas; proibição de criação de Projetos de Assentamento sem licenciamento e CAR; averbação de RL, licenciamento e CAR de todos os Projetos de Assentamento; e apresentação de sua exata localização. Portanto, nos estados nos quais a liminar foi concedida, as ações determinadas pelo Judiciário deveriam ocorrer imediatamente, tão logo o INCRA fosse notificado de seu teor.

A maioria das ações, em razão da assinatura do TC, teve sua apreciação final prejudicada, pois os juízes homologaram o TC. Nos estados do Amapá e Tocantins não havia ação impetrada, sob o fundamento de neles haver índice inexpressivo de desmatamento nas áreas de reforma agrária. Apesar da justificativa oficial, fatores como a livre convicção dos membros do MPF poderiam implicar nesse tipo de situação.

Apesar da entrada em vigor inequívoca do TC na maioria dos estados da Amazônia Legal, inclusive no Amapá e em Rondônia, o juízo de Roraima julgou improcedente a ação, pois as pretensões do autor têm sido atendidas “na medida do possível”; a inicial esbarraria “no obstáculo fático do desconhecimento da realidade local e no obstáculo jurídico da incursão nas políticas públicas fundiária e de reforma agrária”, afirmando a “mundividência do autor desta ação sobre as políticas de Reforma Agrária adotadas pelo Incra no Estado de Roraima”⁴⁷. Com a assinatura do TC, o MPF apresentou Embargos de Declaração para a sua homologação também em Roraima, o que foi indeferido sob o fundamento de que o TC não estava assinado quando da confecção da decisão, inexistindo hipótese legal para seu cabimento (omissão, contradição ou obscuridade). Da decisão, foi apresentada apelação pelo MPF, ainda pendente de julgamento pelo TRF1 desde 2014.

O problema está na incoerência das decisões e no levantamento de dúvida sobre a validade espacial do TC. Foram selecionados pontos que exteriorizam o entendimento dos juízes nos casos concretos sobre a proteção ambiental, as funções do INCRA e o papel dos Projetos de Assentamento e dos assentados na controvérsia instalada.

O magistrado do Amazonas afirmou a “complexidade e controvérsia” da questão, que deveria ser objeto de solução administrativa, com diálogo com assentados e INCRA, vistorias e outras atividades “que transbordam os limites do gabinete”, indicando posição que direciona ao Poder Executivo a resolução de questões políticas, não ao Judiciário⁴⁸.

No Mato Grosso, o magistrado afirmou que um assentamento implica em uso da terra e desmate legal por pessoas que dela dependem para sua sobrevivência. Portanto, as ilegalidades devem ser individualizadas, pois “a preocupação com o sustento de pessoas que beiram a miséria deve andar junta com a necessidade de respeitar o meio ambiente” e a inicial pretende que “a Amazônia deve se transformar em uma vitrine intocável”, mas a regra é o desenvolvimento, ainda que sustentável, sendo necessária uma “solução conciliatória”⁴⁹. O problema da busca por individualização de condutas é o afastamento da alteração da gestão e métodos do INCRA, o foco no paradigma processual tradicional e a culpabilização dos assentados.

Na ACP do Pará, a análise parte da premissa que as ações que inspiraram a atuação do GTAL foram realizadas naquele estado, com relativo sucesso. Nesse sentido, tanto a argumentação utilizada na ACP, quanto nas falas da magistratura são mais detalhadas e específicas, com um importante viés ambiental, considerando as atividades do INCRA em “sério descontrole” e listando questões históricas como as condenações do TCU; as dezenas de ações propostas pelo INCRA naquela Vara para a reintegração de posse em razão de violação de normas ambientais; e os casos de Dorothy Stang; de Eldorado dos Carajás; de Carlos Medeiros, o “fantasma”, grileiro que possuía registrada em Cartório área superior ao do próprio estado; e da exploração por madeireiros e pecuaristas, afirmando que, apesar de a questão fundiária no Estado ser tormentosa, as normas estatais não podem ser ignoradas.

O discurso segue afirmando que a falta de compreensão da “grandeza do bem a ser preservado” leva a um formato de Reforma Agrária que resulta em “ação grandemente nociva ao conjunto de condições de vida das pessoas”, potencialmente capaz de “agravar a crise fundiária e levar a grave problema político”⁵⁰.

Apesar dessas decisões, o TC foi firmado, sendo seu cumprimento monitorado, por Inquérito Civil Público (PA 1.00.000.011767/2013-31)⁵¹, como demonstrado na Tabela 01.

Tabela 01 – Decisões da Magistratura nas ACPs por Estado membro e vinculação ao TC

Estado membro	Situação jurídica da ACP e do TC
Amapá	Sem ACP proposta
Tocantins	TC válido
Acre	ACP proposta/Liminar parcialmente procedente
Mato Grosso	TC homologado
Pará	
Amazonas	ACP proposta/ Liminar indeferida
Rondônia	TC homologado
Maranhão	ACP proposta/ Liminar deferida para o futuro
	TC homologado
Roraima	ACP proposta e julgada improcedente
	TC não homologado (pendente de recurso no TRF1)

Fonte: elaboração própria.

A discussão sobre os dados da Tabela 1 está vinculada a um dos problemas mais importantes no manejo da litigância estratégica em países com a organização judiciária federativa e repartição de competências determinada por Estado membro, como o Brasil. As diferentes decisões e percepções, descritas pontualmente nas ACPs (que se diferenciam em argumentos pontuais selecionados pelos representantes do MPF em cada estado) e, principalmente, nas decisões judiciais exaradas, criam importante dificuldade para a homogeneidade e coerência da construção de uma solução para um problema compartilhado.

Assim, os membros do MPF pontualmente incluem nas ACPs debates que não constam de outras ações e as decisões da magistratura permitem a incoerência de que em um Estado vários pontos da liminar sejam deferidos, sem oitiva do INCRA e, em outro, a ACP seja julgada totalmente improcedente de plano e indeferida a homologação do TC, mesmo após recursos do MPF, agregando a este caso o problema clássico da morosidade do Poder Judiciário.

Nesse sentido, tanto a independência funcional dos membros do MPF, como a livre convicção dos juízes, que são importantes paradigmas jurídicos, podem implicar em insegurança jurídica, impondo dúvida quanto à força espacial das decisões e do TC. A dificuldade no manejo da estratégia pelo MPF soma-se à dificuldade do Judiciário em entender esse tipo de litígio (por exemplo, quando requer a individualização de condutas) e a sua capacidade de dar respostas efetivas (por exemplo, com o indeferimento de ações ou com o direcionamento da solução ao Poder Executivo), requisitos indispensáveis para o sucesso da estratégia⁵².

O TC firmado em 2013 entre o MPF e o INCRA para toda a Amazônia Legal é amplo e mais abrangente que os pedidos nas ACPs, mantendo-se o fundamento nas normas ambientais protetivas apresentadas nas ACPs, nas contestações e nas decisões judiciais. As cláusulas e obrigações abrangem vários aspectos da criação e gestão de assentamentos e fixam prazos específicos de execução, sendo verdadeiro TAC, pois tem como “objeto ajustar a conduta do Incra” e a extinção das ACPs⁵³.

As obrigações do INCRA, com prazos apresentados entre parênteses, são várias, e principalmente efetivar e apresentar ao MPF uma base de dados georreferenciada com a exata localização dos Projetos de Assentamentos na Amazônia Legal, sua gestão e licenciamento (120 dias); CAR, Licenciamento e adesão ao programa de regularização ambiental legal para recuperar RL e APP (120 dias); listar 600 (seiscentos) assentamentos prioritários para licenciamento em 3 (três) anos (prazo de sete anos para os demais); metas de redução de desmatamento alinhadas com o Plano de Ação para Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), do governo federal, com meta inicial de redução em 80%, até 2020, do desmatamento verificado no ano de 2005; estudo com metas anuais de redução do desmatamento (30 dias); monitoramento do desmatamento nos assentamentos (90 dias e após relatório trimestral); relatórios dos indicadores (180 dias e após semestralmente); fixar incentivos a técnicos contratados, gestores do INCRA e assentamentos; não criar novos Projetos de Assentamentos tradicionais em áreas com cobertura florestal primária nos



Ecossistemas da Floresta Amazônica, apenas Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Projeto Agroextrativista e Projeto de Assentamento Florestal; e notificar o cumprimento das metas e obrigações previstas no TC etc.

As obrigações do MPF são de diligenciar para assegurar o cumprimento de suas funções institucionais (Recomendações, Termos de Ajuste de Conduta, Ações Judiciais) para garantir os interesses sociais e difusos (meio ambiente), prevenir, reparar e fiscalizar danos; e solicitar a homologação judicial do TC, com natureza jurídica de transação, o que implicou na extinção das ACPs com julgamento do mérito. Apesar de expresso que a assinatura do TC não corresponde ao reconhecimento de prática de qualquer ilegalidade pelo INCRA, as obrigações se direcionam principalmente à localização dos Projetos de Assentamento e cumprimento da legislação (licenciamento, CAR, proteção de APP e RL).

Verificar a proporcionalidade do TC se torna possível, pois há um conflito no entendimento dos limites do desenvolvimento sustentável, que agrega em si duas ideias em debate, cuja amplitude interpretativa leva a uma baixa densidade normativa do princípio, o que dificulta a determinação das ações para a sua efetivação.

Nesse sentido, a limitação feita aos direitos é considerada adequada, pois a alteração de gestão do INCRA e fixação de prazos para o cumprimento da legislação, apesar de admitir infrações ambientais importantes nos Projetos de Assentamentos, pode se tratar de instrumento para o paulatino cumprimento das normas jurídicas.

A limitação feita aos direitos é considerada necessária, pois a quantidade de Projetos de Assentamentos e a extensão do dano dificulta a apresentação de soluções possíveis menos danosas ou individualizadas. Além disso, a fixação de prazos, apesar de limitar os direitos protelando a sua eficácia, não afasta definitivamente seu cumprimento.

A limitação respeita a proporcionalidade em sentido estrito, otimizando os princípios, vez que cria mecanismo de auxílio direto ao Projeto de Assentamento, com planejamentos, assistência técnica e incentivos. Portanto, o princípio é considerado otimizado conforme as possibilidades fáticas, vez que busca preservação ambiental, com efetiva assistência técnica e possibilidade de exploração do lote em conformidade com as regras de licenciamento e preservação de APPs e RLs.

Percebe-se efetiva relação entre o meio de intervenção (planejamento e prazos para o cumprimento da legislação aplicável) e o fim perseguido pela intervenção (aumentar a sustentabilidade nos Projetos de Assentamentos e a responsabilidade socioambiental do INCRA), e confirma-se a hipótese de que soluções negociadas tem a capacidade de delinear uma solução potencial para conflitos ambientais (apesar da falta de oitiva dos assentados), por meio de fixação de obrigações graduais na implementação de direitos, com sua aplicação seletiva.

3. Discussão

O desmatamento na Amazônia Legal foi reduzido em 70% de 2004 até 2012, com a taxa mais baixa dos últimos 20 anos, mas após notam-se sucessivos aumentos, com tendência crescente até a presente data, com 10.100 km²/ano para o ano de 2019 e 11.100 km²/ano para o ano de 2020⁵⁴.

Em 2016, os estados que mais desmataram em números absolutos foram Pará, Mato Grosso e Rondônia, com 75% do total, sendo 28,6% em Projetos de Assentamentos, com aumento de 16%. Ainda, a grande maioria do desmatamento em Projetos de Assentamentos localiza-se em polígonos entre 6 e 10 hectares, o que costuma exigir maquinário e não sugere agricultura familiar⁵⁵. Ainda, de agosto de 2019 a julho de 2020, 24,6% do desmatamento na Amazônia Legal ocorreu em Projetos de Assentamentos⁵⁶.

Ações para a diminuição do desmatamento se deram inicialmente de forma relativamente facilitada, pois as políticas se direcionaram a fatores responsáveis por altas porcentagens de desmatamento. Com a sua diminuição, a manutenção da taxa de queda fica mais difícil por uma enorme variedade de fatores, inclusive a situação política e econômica dos últimos anos. Para a manutenção da queda é necessário estruturação das ações de comando e controle; criação de incentivos à eficiência da produção em áreas já desmatadas e à manutenção de ativos florestais; participação do mercado e do sistema bancário no controle do desmatamento; e implementação do Código Florestal⁵⁷.

Apesar do texto se direcionar para a análise do TC, importante verificar como as ações jurídicas e políticas se inter-relacionam neste caso, considerando que há importantes interesses econômicos na ocupação do espaço na Amazônia Legal.

Assim, ao lado do aspecto geral, a redução do desmatamento em assentamentos não parece ter sido favorecida faticamente com a assinatura do TC. O primeiro indicador é a Resolução CONAMA 458/2013 (LGL\2013\6923)⁵⁸, que alterou os procedimentos para licenciamento ambiental em Projetos de Assentamentos de reforma agrária, permitindo interpretação mais branda do INCRA no cumprimento da legislação e do TC, que foi “debatido e costurado” anteriormente à esta Resolução, o que implicou na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.547/2016⁵⁹, com pedido de cautela, contra a Resolução 458, com base em Representação formulada pelo MPF (PA 1.00.000.013276/2014-14 e nota técnica 2/2014)⁶⁰.

O argumento principal da ADI 5.547/2016 é que ao fragmentar e simplificar o licenciamento ambiental dos Projetos de Assentamentos, a Resolução violou “os princípios constitucionais da prevenção (art. 225, caput⁶¹), da vedação de retrocesso ambiental, da proibição de proteção deficiente e da exigência de estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras (art. 225, § 1º, IV⁶²)”. O próprio INCRA afirma a “falta de estrutura dos órgãos ambientais licenciadores, morosidade na emissão de licenças, exigência de condicionantes além das previstas na norma”, como fundamento para a alteração, e que apenas 1.831 (hum mil, oitocentos e trinta e um) dos 6.855 (seis mil, oitocentos e cinquenta e cinco) Projetos de Assentamentos que necessitavam, estavam licenciados em 2012⁶³.

O principal argumento em favor da alteração realizada pela Resolução é que o licenciamento simplificado de cada uma das atividades do assentamento desconstrói a concepção de Projeto de Assentamento como empreendimento único, desconsiderando o próprio projeto como “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”, conforme preconiza o INCRA, em sua Instrução Normativa 15/2004⁶⁴. A fragmentação também diminui a “visão global do impacto, deixa de considerar os efeitos cumulativos e sinérgicos do empreendimento e transfere aos ocupantes – beneficiários da política pública – a responsabilidade pelo licenciamento ambiental de suas atividades”, havendo a transferência da obrigação e a culpabilização do assentado⁶⁵.

A revogação da Resolução anterior do Conama, 387/2006, deixa de exigir as licenças prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO), para a gradual avaliação do projeto, e os estudos ambientais necessários de acordo com cada caso, previstos como obrigações no TC. O licenciamento seria a oportunidade de avaliar a compatibilidade do Projeto de Assentamento com unidades de conservação e terras de populações tradicionais e sua falta implica em “níveis inaceitáveis de risco de erros irreversíveis nos campos social, econômico e ambiental”, inclusive porque após iniciada a implantação do projeto é quase sempre inviável sua reversão, o que se agrava considerando-se sua dimensão, sua área (88.819.725 hectares) e o número de famílias assentadas (1.346.798)⁶⁶.

O retrocesso ambiental pode se manifestar pela redução do grau ou superfície (área) de proteção, ou pelo “esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações e os instrumentos de atuação do Direito Ambiental”, podendo ser substantivo ou procedimental, pela alteração da legislação ou da política de implementação⁶⁷.

O relator submeteu a ADI 5.547/2016⁶⁸ diretamente ao Tribunal para julgamento definitivo (art. 12, da Lei 9.868/99 (LGL\1999\138)⁶⁹), o qual, em 22.09.2020, por unanimidade, julgou-a improcedente, baseando-se na compreensão do Projeto de Assentamento “não como empreendimento em si potencialmente poluidor”, cabendo aos órgãos de fiscalização e ao MPF, fiscalizar eventual dano ao meio ambiente. Afirma ainda que “Não há aí qualquer retrocesso, encontrando-se devidamente justificadas as razões que levaram à edição da norma”, vez que “simplificar não é necessariamente vulnerar, mas conformar a técnica de proteção à finalidade socioambiental, atendendo, ademais, ao princípio da eficiência”⁷⁰.

A par a adequação ou não da resolução, mais uma vez a decisão judicial prioriza o procedimento individualizado, indicando a necessidade de fiscalização pontual de danos ao meio ambiente e deixando de fortalecer uma avaliação global dos Projetos de Assentamentos e a alteração das políticas públicas de proteção ambiental realizadas pelo INCRA.

O Monitoramento de Cumprimento do TC (PA 1.00.000.011767/2013-11)⁷¹ relata que até 15 de junho de 2020, foram atendidos apenas os seguintes itens: (i) estudo com metas anuais de redução do desmatamento; (ii) relatório do status de desflorestamento dos PAs; (iii) base de dados georreferenciada de todos os PAs da AL, indicando localização e *status* de gestão e licenciamento; (iv) informações sobre o cumprimento dos critérios para criação de novos PAs. Isso indica que os quesitos cumpridos não implicaram em ações práticas, mas em levantamentos da realidade dos assentamentos e de planejamento para o futuro. Foi atendido parcialmente o quesito de inscrição de todos os PAs no CAR, cumprido o CAR de perímetro⁷².

Não foram atendidos os seguintes quesitos: (i) modelo de gestão e controle social do Programa Assentamentos Verdes; (ii) plano de Trabalho para obtenção de CAR individual dos assentados, Licenciamento e PRA, Listas de assentamentos prioritários, por Estado e plano de avanço do Licenciamento Ambiental Rural; (iii) indicadores para avaliação do desempenho agroambiental dos imóveis e forma de pagamento da bonificação aos prestadores de assistência técnica; (iv) relatórios dos indicadores de esforço, resultados e situação ambiental por Projeto de Assentamento e Superintendência Regional; (v) plano de Regularização Ambiental de todos os Projetos de Assentamentos; (vi) plano de alocação diferenciada de recursos de forma a conceder incentivos para os Projetos de Assentamentos com melhor desempenho ambiental; (vii) plano de ação para a implementação de planos de utilização nos projetos diferenciados (Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Projeto Agroextrativista e Projeto de Assentamento Florestal); (viii) implementação de bonificação aos prestadores de assistência técnica; (ix) demonstração do cumprimento da meta de requerimento de licenciamento ambiental; (x) plano de incentivo à produção sustentável de todos os Projetos de Assentamentos; (xi) requerimento de adesão ao PRA de todos os Projetos de Assentamentos; (xii) relatório de verificação do andamento da recomposição do passivo florestal dos Projetos de Assentamentos (RL e APP), conforme PRA; (xiii) programa de premiação para os funcionários do INCRA baseado em critérios de desempenho ambiental; (xiv) relatório de cumprimento das normas relativas às políticas de acesso a créditos; (xv) informações sobre instauração de procedimento de supervisão ocupacional para autores de ilícitos ambientais; (xvi) informações sobre celebração de Termo de Parceria com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável dos entes municipais; (xvii) exigência aos Conselhos Municipais de envio de relatório trimestral ao MPF; e (xviii) “Cadastro de Infratores” e informações sobre os trabalhos da equipe de fiscalização especial junto aos pontos críticos de desflorestamento nos Projetos de Assentamentos da Amazônia Legal.

O MPF, após o vencimento em 2020 do Termo firmado em agosto de 2013, considerando o não cumprimento da maioria dos seus itens, executou judicialmente o TC nos Estados do Pará, Rondônia e Acre, requerendo que o INCRA licencie os Projetos de Assentamentos, realize CAR e PRA em um ano, e crie equipes de fiscalização ambiental em 90 dias e que, tanto o Instituto, como seu Presidente e seus Superintendentes sejam multados pessoalmente no caso de descumprimento⁷³.

De outro lado, no Acre foram realizados CAR de quase todos os assentamentos, havendo cobrança extrajudicial quanto ao PRA e fiscalização ambiental⁷⁴. Não estão disponibilizadas informações sobre os outros Estados.

4. Conclusão

Diante da incapacidade de a legislação alterar comportamentos sociais e políticas consolidadas que implicam em degradação ambiental, as ações estratégicas possuem o potencial de buscar a ampliação da efetividade da legislação e do comprometimento tanto da população, quanto do governo com uma governança ambientalmente comprometida.

No caso concreto, não há o debate esperado sobre a interpretação e aplicação dos princípios, principalmente constitucionais aplicáveis ao caso, além de não haver dúvidas importantes sobre a legislação específica a ser cumprida dentro dos Projetos de Assentamentos. Portanto, a problemática se direciona à política, à gestão do INCRA, à efetividade da norma ambiental e à possibilidade fática de implementação de mecanismos para o aumento de sustentabilidade dentro de assentamentos com violação de normas ambientais.

A atuação do MPF pode ser considerada litigância estratégica, vez que se vincula a uma tese construída por um grupo de trabalho, com uso do sistema judicial e da mídia para aumentar custos políticos da manutenção de violações ao meio ambiente nos Projetos de Assentamentos e tem como

pretensão aprimorar processos de controle, transparência e participação no INCRA. A confirmação da hipótese é reforçada pelas ações repetitivas realizarem pedidos milionários de indenização, para evidenciar a gravidade da situação, acompanhamento extrajudicial e execuções com pedidos atrelados a novos prazos.

A Magistratura demonstrou importante dificuldade de atuação homogênea e coerente, dificultando sobremaneira a efetividade da litigância estratégica.

As autoridades estatais, inclusive o INCRA, apesar de se comprometerem discutindo e assinando o Termo de Compromisso, fomentaram a criação de resolução infraconstitucional que alterou o significado e amplitude do licenciamento para os assentamentos, indicando sua relutância em cumprir as normas ambientais e, apesar dos planejamentos e projetos para cumprimento de determinados aspectos do TC realizados pelo INCRA, não foram verificadas mudanças sistêmicas e efetivas na política pública nos Projetos de Assentamentos, o que é demonstrado pelo monitoramento do MPF e pelas altas nos níveis de desmatamento na Amazônia Legal, tanto dentro quanto fora dos assentamentos.

Isso se complica nos casos em que se requer a verificação individualizada do dano ambiental, por Projeto de Assentamento ou lote, vez que isso criminaliza a população vulnerável, que deve ter instrumentos para se adequar à norma ambiental, e que tem seus direitos violados, no caso em concreto, por exemplo: ao meio ambiente saudável, ao acesso à terra e à assistência técnica necessária para alcançar seu direito ao desenvolvimento sustentável.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta impõe mais morosidade à estratégia e, quando julgada, acaba por diminuir as obrigações do INCRA, e mais uma vez, requer individualização de ações, dificultando a construção de uma solução para um problema compartilhado.

O Termo de Compromisso, direcionado à descrição da localização dos Projetos de Assentamentos e cumprimento da legislação, com prazos e instrumentos de prestação de contas e controle, reflete a aplicação seletiva do direito e foi considerado proporcional, portanto: adequado, por permitir o paulatino cumprimento da legislação aplicável aos Projetos de Assentamentos; necessário, em razão da quantidade desses projetos e extensão dos danos; e proporcional em sentido estrito, pois otimiza os princípios ao atrelar o cumprimento da legislação ambiental ao auxílio a tais projetos. Há relação entre o meio de intervenção (planejamento e prazos para o cumprimento da legislação aplicável) e o fim perseguido pela intervenção (aumentar a sustentabilidade nos Projetos de Assentamentos e a responsabilidade socioambiental do INCRA), porém, apesar da proporcionalidade alcançada, a efetividade do TC depende também de outros fatores, como participação popular, vontade política e direcionamento de recursos públicos.

Além disso, no caso concreto, o TC passa a ter dupla função: promessa de efetividade do direito com base em sua aplicação seletiva, com diferimento de cumprimento de regras expressas no tempo e no espaço, e instrumento protelatório com vistas ao afastamento de sanções jurídicas aplicáveis a determinados casos concretos que envolvem instituições públicas.

Ressalta-se que a problemática de concretização de soluções para o aumento de sustentabilidade dos Projetos de Assentamentos se estende tanto para o passado como para o futuro. Os acórdãos de 2007 e 2008 do TCU já descreveram o problema e notificaram o INCRA para a construção de soluções, sem que ações efetivas para o aumento da sustentabilidade nos Projetos de Assentamentos fossem realizadas; e a ADI 5547/2016 facilitou o licenciamento dos Projetos de Assentamentos, alterando de forma significativa as obrigações constantes do TC. A isso se somam novos prazos de cumprimento nas execuções judiciais de 2020, que mais uma vez dilatam o tempo para que medidas de comprometimento do INCRA sejam implementadas, havendo um processo continuado para se protelar as ações necessárias para a busca do desenvolvimento sustentável.

Assim, a confecção das ACPs, o debate e assinatura do TC, a promulgação da Resolução, a ADI e as execuções acabam por permitir que o Estado permaneça omissivo e aguarde o desenrolar da questão perante o Judiciário, o que sublinha problemas como falta de resposta da Justiça, dificuldade de os juízes proferirem decisões em casos de alta complexidade e morosidade judicial, o que acaba por implicar na ineficiência da política geral de proteção ambiental em si. A conclusão é que soluções sobre problemas de políticas públicas necessitam, ao lado de instrumentos processuais (ACPs, TC entre outros) e interpretativos (aplicação seletiva do direito), do diálogo social

e da vontade política para a efetividade dos objetivos pretendidos.

Nesse sentido, a expectativa é que o Estado realize prestações positivas fáticas (políticas públicas efetivadas pelo INCRA) e normativas (regulação infraconstitucional comprometida com o desenvolvimento sustentável dos Projetos de Assentamentos), se afastando da manipulação da legislação ambiental e efetivando as normas de Direito Ambiental.

De uma forma ou de outra, a litigância estratégica é ferramenta importante para a alteração de políticas públicas, vez que retira o silenciamento imposto ao problema, que passa a fazer parte dos assuntos de interesse público, e passa a figurar como uma questão política.

Há necessidade de maior homogeneidade na atuação do Poder Judiciário para a afirmação da segurança jurídica em casos complexos ambientais que ultrapassam as fronteiras de um Estado, vez que as dificuldades já são consideráveis sem que problemas processuais tornem a questão mais complexa. Além disso, sem comprometimento político estatal é muito difícil que as práticas arraigadas e os formatos de prestação de políticas públicas sejam alterados. A questão é que o Estado deve se comprometer com as normativas constitucionais protetivas, acoplado a política e o direito, para que a Constituição não seja apenas uma folha de papel, adquirindo força normativa.

5. Referências bibliográficas

ALEXY, R. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARAGÃO, A. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5. ed. São Paulo, Saraiva.

ARCHANJO, D. R. O princípio da proporcionalidade na solução de colisões de direitos fundamentais. In: *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 9, n. 2, p. 151-168, jul.-dez. 2008.

AZEVEDO, A. et al. *Panorama sobre o desmatamento na Amazônia em 2016*. IPAM Amazônia. Dezembro, 2016. Disponível em: [\[http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/panorama-desmatamento-amazo%CC\(LGL2002\400\)%82nia-2016.pdf\]](http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/panorama-desmatamento-amazo%CC(LGL2002\400)%82nia-2016.pdf). Acesso em: 31.01.2017.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva 2011.

BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARTA CAPITAL. *Sustentabilidade. Crise no Incra expõe a precariedade da reforma agrária*. 20.07.2012. Disponível em: [\[www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/crise-no-incra-expoe-a-precariedade-da-reforma-agraria\]](http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/crise-no-incra-expoe-a-precariedade-da-reforma-agraria). Acesso em: 29.10.2015.

CONSELHO Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997 (LGL\1997\9). Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: [\[http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237\]](http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237). Acesso em: 04.05.2016.

CONSELHO Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 289, de 25 de outubro de 2001*. Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [\[http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=289\]](http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=289). Acesso em: 04.05.2016.

CONSELHO Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA 387, de 27 de dezembro de 2006 (LGL\2006\1135). Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [\[http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=387\]](http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=387). Acesso em: 04.05.2016.



CONSELHO Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA 458, de 16 de julho de 2013 (LGL2013\6923). Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=458]. Acesso em: 04.05.2016.

DIMOULIS, D. *Manual de introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Ed. RT, 2003.

DIMOULIS, D. (Coord.) *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.

DWORKIN, R. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FEARNSIDE, P. M. Deforestation of Amazonia. In: GOUDIE, A. S.; CUFF, D. J. (eds.). *Encyclopedia of global change: environmental change and human society*, v. 1, p. 31-38, New York: Oxford University Press; 2002.

FEARNSIDE, P.M. *Destruição e conservação da floresta Amazônica*. Editora do INPA: Manaus, 2020. v. 1.

GLOPPEN, S. New frontiers of social policy. *Arusha Conference*, 10-15, dez. 2015. 36 p.

GLOPPEN, S. *Social Rights Litigation as Transformation: South African Perspectives*. 2005. Disponível em: [www.researchgate.net/publication/37166451_Social_Rights_Litigation_as_Transformation_South_African_Perspectives]. Acesso em: 01.09.2014.

HERCULANO, S. Sociologia ambiental: origens, enfoques metodológicos e objetos. In: *Revista Mundo e Vida*, ano I, n. 1, UFF/PGCA-Riocor, p. 45-63, 2000.

HESSE, K. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

IBAMA. Orientação Jurídica Normativa 21/2010/PFE/IBAMA. Dispõe sobre infrações ambientais/ INCRA/ Responsabilidade/ Consulta. Parecer 231/2010/CONEP, expedido no processo 02001.003632/2009-97. Disponível em: [www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_21_2010_infracoes_ambientais_incras_res]. Acesso em: 04.05.2023.

INCRA. *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação*. 2014. Disponível em: [www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-graria/relacao_de_projetos_de_r]. Acesso em: 23.09.2014.

INCRA. *O que é um assentamento?* 08.01.2015. Disponível em: [www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos]. Acesso em: 26.11.2016.

IPEA. O que é? Amazônia Legal. In: *Desafios do desenvolvimento*, ano 5, 44. ed., 08.06.2008. Disponível em: [www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23]. Acesso em: 26.11.2013.

INPE. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação-Geral de Observação da Terra. *PRODES – Amazônia: Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. 2020. Disponível em: [http://obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes.]. Acesso em: 01.04.2021.

INPE. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *TerraBrasilis*. Prodes (desmatamento). 2021. Disponível em: [http://terraBrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates]. Acesso em: 01.04.2021.

JORNAL NACIONAL. *Ministério Público acusa Incra de ser maior desmatador da Amazônia*. 05.10.2012. Disponível em:

[<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/07/ministerio-publico-acusa-incra-de-ser-maior-desmatador-da-amazonia>]
Acesso em: 29.10.2015.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO JUNIOR, R. P. Direito social, o meio ambiente e o desenvolvimento: reflexões em torno de um caso de sucesso. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 18, n. 70, p. 13-35, abr.-jun. 2013.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 4ª Câmara de Coordenação de Revisão. Grupo de Trabalho Amazônia Legal. *Nota Técnica 02/2014*. Resolução CONAMA 458/2013 (LGL\2013\6923) – Projetos de assentamento de reforma agrária – fracionamento do licenciamento ambiental – retrocesso ambiental e proteção deficiente do meio ambiente – inconstitucionalidade e ilegalidade.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF cobra do Incra cumprimento de termo de compromisso para redução do desmatamento na Amazônia MPF*. 25.08.2020a. Disponível em: [[www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/noticias-ac/mpf-cobra-do-incra-cumprimento-de-termo-de-compromisso-para-re](http://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/noticias-ac/mpf-cobra-do-incra-cumprimento-de-termo-de-compromisso-para-reducao-do-desmatamento-na-amazonia)]
Acesso em: 01.04.2021.

MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procedimento de acompanhamento 1.00.000.011767/2013-11: cronograma de monitoramento do cumprimento do termo de compromisso entre MPF e Incra, de 08.08.2013. Situação em 15.06.2020b*. Disponível em: [www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/tabela_monitoramento_compromissos_incra_mpf_atualizada]
Acesso em: 01.04.2021.

MIRANDA FILHO, A. Existe solução justa para o caso do Jardim Botânico do Rio de Janeiro? In: *Revista Direito GV*, São Paulo, 8(2), p. 485-526, jul.-dez. 2012.

MIRRA, A. L. V. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de direito ambiental*, ano 1, n. 2, abr.-jun. 1996.

MOTA, L. R. et al. O direito ao desenvolvimento sustentável como paradigma a efetivação da justiça ambiental. *Revista direito à sustentabilidade*, v. 1, n. 2, jun. 2015.

PACHECO. Interdisciplinaridade vista como um processo de construção do conhecimento: uma análise do Programa de Pós-Graduação EGC/UFSC. In: *RBPB*, Brasília, v. 7, n. 12, p. 136-159, jul. 2010.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Ministério Público Federal do Pará. Assessoria de Comunicação. *MPF aponta Incra como maior desmatador da Amazônia*. 06.07.2012. Disponível no site:

[[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-aponta-o-incra](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-aponta-o-incra-como-maior-desmatador-da-amazonia)]
Acesso em: 14.01.2015.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. *MPF e Incra firmam acordo para reduzir desmatamento em assentamentos na Amazônia Legal*. 06.08.2013. Disponível no site:

[[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-e-incra-firmam](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-e-incra-firmam-acordo-para-reduzir-desmatamento-em-assentamentos-na-amazonia-legal)]
Acesso em: 14.01.2015.

SARLET, I. W. *Princípios de direito ambiental*. São Paulo: Grupo GEN, 2020.

SILVA, S. T. O tetralemma do controlo judicial da proporcionalidade no contexto da universalização do princípio: adequação, necessidade, ponderação e razoabilidade. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*. Disponível em: [<http://hdl.handle.net/10316/23213>]. Acesso em: 15.02.2014.

SILVA, V. A. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

VICENTINI, J. O. *O discurso ambiental da TV: a Amazônia do “Globo Repórter”*. 2013. Tese (Doutorado em Ecologia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

VIEIRA, O. V.; ALMEIDA, E. M. *Advocacia estratégica em direitos humanos: a experiência da*

Conectas. *SUR*, v. 8, n. 15.01.2011.

6. Legislação

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 (LGL\2012\1856). Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

BRASIL. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (LGL\1999\138). Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm]. Acesso em: 09.05.2023.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (LGL\1981\21). Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

BRASIL. Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (LGL\1964\10). Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

7. Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 5547, número único 4001523-31.2016.1.00.0000, Origem: Distrito Federal, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.09.2020 Disponível em: [<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5000512>]. Acesso em: 09.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 2ª Vara Federal de Rio Branco/AC, Ação Civil Pública 0007109-04.2012.4.01.3000, 2012a. Autor: Ministério Público Federal. Réu: INCRA. Disponível em: [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 7ª Vara Federal em Manaus/AM, Ação Civil Pública 0011363-02.2012.4.01.3200, 2012b. Autor: Ministério Público Federal. Réu: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 3ª Vara Federal de Cuiabá/MT, Ação Civil Pública 9744-98.2012.4.01.3600, 2012c. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 9ª Vara Federal de Belém/PA. *Ação Civil Pública 0017840-75.2012.4.01.3900*. 2012d. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 5ª Vara Federal em Porto Velho/RO, Ação Civil Pública 0006451-75.2012.4.01.4100, 2012e. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em: [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 1ª Vara Federal de Boa Vista/RR, Ação Civil Pública 0004570-54.2012.4.01.4200, 2012f. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em: [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 8ª Vara Federal de São Luís/MA, Ação Civil Pública 0009418-95.2013.4.01.3700, Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA e Estado do Maranhão. Disponível em: [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em:

04.05.2023.

1 .DWORKIN, R. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

2 .BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 2ª Vara Federal de Rio Branco/AC, Ação Civil Pública 0007109-04.2012.4.01.3000, 2012a. Autor: Ministério Público Federal. Réu: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

3 .BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 3ª Vara Federal de Cuiabá/MT, Ação Civil Pública 9744-98.2012.4.01.3600, 2012c. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

4 .BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 9ª Vara Federal de Belém/PA, Ação Civil Pública 0017840-75.2012.4.01.3900, 2012d. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

5 BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 7ª Vara Federal em Manaus/AM. Ação Civil Pública 0011363-02.2012.4.01.3200, 2012b. Autor: Ministério Público Federal. Réu: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

6 BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 5ª Vara Federal em Porto Velho/RO, Ação Civil Pública 0006451-75.2012.4.01.4100, 2012e. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

7 BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 8ª Vara Federal de São Luís/MA, Ação Civil Pública 0009418-95.2013.4.01.3700, Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA e Estado do Maranhão. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

8 BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região), 1ª Vara Federal de Boa Vista/RR, Ação Civil Pública 0004570-54.2012.4.01.4200, 2012f. Autor: Ministério Público Federal. Réus: INCRA. Disponível em [<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>]. Acesso em: 04.05.23.

9 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Secretaria de Comunicação Social. *MPF e Incra firmam acordo para reduzir desmatamento em assentamentos na Amazônia Legal*. 06.08.2013. Disponível no site:

[http://noticias.pgr.mpf.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-e-incra-firmam]
Acesso em: 14.01.2015.

10 .GLOPPEN, S. *SocialRights Litigation as Transformation: South African Perspectives*. 2005. Disponível em:

[www.researchgate.net/publication/37166451_Social_Rights_Litigation_as_Transformation_South_African_Perspectives]
Acesso em: 08.05.2023.

11 .MACEDO JUNIOR, R. P. Direito social, o meio ambiente e o desenvolvimento: reflexões em torno de um caso de sucesso. In: *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 18, n. 70, p. 13-35, abr.-jun. 2013.

12 .GLOPPEN, S. New frontiers of social policy. *Arusha Conference*, 10-15, dez. 2015. VIEIRA, O. V.; ALMEIDA, E. M. Advocacia estratégica em direitos humanos: a experiência da Conectas. *SUR*, v. 8, n. 15, jan. 2011.

13 .ALEXY, R. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. ARCHANJO, D. R. O princípio da proporcionalidade na solução de colisões de direitos fundamentais. In *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 9, n. 2, p. 151-168, jul.-dez. 2008. SILVA, V. A. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

14 .DIMOULIS, D.; MARTINS, L. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010. p. 305.

15 .DIMOULIS, D. *Manual de introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Ed. RT, 2003, p. 238-239. ALEXY, *Ibidem*, p. 112.

16 .LUDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

17 .BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

18 .BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 5547, número único 4001523-31.2016.1.00.0000, Origem: Distrito Federal, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.09.2020 Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5000512]. Acesso em: 09.05.2023.

19 .Cf. *supra*.

20 .BRASIL. Op. cit., 2012e.

21 .JORNAL NACIONAL. *Ministério Público acusa Inkra de ser maior desmatador da Amazônia*. 05.10.2012. Disponível em: [http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/07/ministerio-publico-acusa-incra-de-ser-maior-desmatador-da-amazonia]. Acesso em: 29.10.2015. CARTA CAPITAL. *Sustentabilidade. Crise no Inkra expõe a precariedade da reforma agrária*. 20.07.2012. Disponível em: [www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/crise-no-incra-expoe-a-precariedade-da-reforma-agraria]. Acesso em: 29.10.2015.

22 .PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Ministério Público Federal do Pará. Assessoria de Comunicação. *MPF aponta Inkra como maior desmatador da Amazônia*. 06.07.2012. Disponível no site: [http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-aponta-o-incra]. Acesso em: 14.01.2015.

23 .Disponível na ACP proposta no Estado de Rondônia. BRASIL. Op. cit., 2012e.

24 .Conforme acórdãos 2.633/2007; 1684/2008; 967/2003-1ª Câmara; 1.296/2003-Plenário e 1.660/2006-Plenário (BRASIL. Op. cit., 2012e).

25 .BRASIL. *Lei 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

26 .BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio



Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

27 .Os valores das causas (pedidos de indenização) fixados nas ACPs em discussão são: R\$ 5.378.466.800,00 (RO); R\$ 2.212.162.400,00 (AC); R\$ 113.545.214,48 (AM); R\$ 1.174.428.000,00 (MT); R\$ 14.283.189.200,00 (PA); R\$ 47.207.970,00 (RR).

28 .VIEIRA; ALMEIDA. Op. cit., 2011.

29 .BRASIL. Op. cit., 2012e, p. 679.

30 .GLOPPEN. Op. cit., 2005; GLOPPEN. Op. cit., 2015.

31 .BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

32 .BRASIL. Op. cit., 1988.

33 .BRASIL. Op. cit., 1981.

34 .BRASIL. *Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm]. Acesso em: 08.02.2022.

35 .INCRA. *Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação*. 2014. Disponível em: [www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-graria/relacao_de_projetos_de_r]. Acesso em: 23.09.2014.

36 .Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237]. Acesso em: 04.05.2016.

37 .BRASIL. Op. cit., 1981.

38 .Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 289, de 25 de outubro de 2001*. Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=289]. Acesso em: 04.05.2016.

39 .Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 387, de 27 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=387]. Acesso em: 04.05.2016.

40 .BRASIL. Op. cit., 2012e, p. 477.

41 .Ibidem, p. 478.

42 .Ibidem, p. 502.

43 .Ibidem, p. 621.

44 .Ibidem, p. 478.

45 .IBAMA. *Orientação Jurídica Normativa 21/2010/PFE/IBAMA*. Dispõe sobre infrações ambientais/ INCRA/ Responsabilidade/ Consulta. Parecer 231/2010/CONEP, expedido no processo 02001.003632/2009-97. Disponível em: [www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_21_2010_infracoes_ambientais_incra_res Acesso em: 04.05.2023.

46 .GLOPPEN. Op. cit., 2005; GLOPPEN. Op. cit., 2015; VIEIRA; ALMEIDA. Op. cit., 2011.

47 .BRASIL. Op. cit., 2012f.

48 .BRASIL. Op. cit., 2012b.

49 .BRASIL. Op. cit., 2012c.

50 .BRASIL. Op. cit., 2012d.

51 .MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procedimento de acompanhamento n. 1.00.000.011767/2013-11*: cronograma de monitoramento do cumprimento do termo de compromisso entre MPF e Incra, de 08.08.2013. Situação em: 15.06.2020b. Disponível em: [www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2020/tabela_monitoramento_compromissos_incra_mpf_atualizada Acesso em: 01.04.2021.

52 .GLOPPEN. Op. cit., 2005; GLOPPEN. Op. cit., 201

53 .BRASIL. Op. cit., 2012e.

54 .FEARNSIDE, P. M. Deforestation of Amazonia. In: GOUDIE, A. S.; CUFF, D. J. (eds.). *Encyclopedia of global change: environmental change and human society*, v. 1, p. 31-38, New York: Oxford University Press, 2002. FEARNSIDE, P.M. *Destruição e Conservação da Floresta Amazônica*. Editora do INPA: Manaus, 2020. v. 1. INPE. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação-Geral de Observação da Terra. *PRODES – Amazônia: monitoramento do desmatamento da floresta Amazônica brasileira por satélite*. 2020. Disponível em: [http://obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes.]. Acesso em: 01.04.2021.

INPE. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *TerraBrasilis*. Prodes (desmatamento). 2021. Disponível em: [http://terra-brasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates]. Acesso em: 01.04.2021.

55 .AZEVEDO, A. *et al. Panorama sobre o desmatamento na Amazônia em 2016*. IPAM Amazônia. Dezembro, 2016. Disponível em

[<http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/12/panorama-desmatamento-amazo%CC%82nia-2016.pdf>].
Acesso em: 31.01.2017.

56 .MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *MPF cobra do Incra cumprimento de termo de compromisso para redução do desmatamento na Amazônia MPF*. 25.08.2020a. Disponível em: [www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/noticias-ac/mpf-cobra-do-incra-cumprimento-de-termo-de-compromisso-para-re]. Acesso em: 01.04.2021.

57 .AZEVEDO et al. Op. cit.

58 .CONSELHO Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA n. 458, de 16 de julho de 2013*. Dispõe sobre os procedimentos para o Licenciamento Ambiental em Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: [http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=458]. Acesso em: 04.05.2016.

59 .BRASIL. Op. cit., 2016.

60 .MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 4ª Câmara de Coordenação de Revisão. Grupo de Trabalho Amazônia Legal. *Nota Técnica 02/2014*. Resolução CONAMA 458/2013 – Projetos de assentamento de reforma agrária – fracionamento do licenciamento ambiental – retrocesso ambiental e proteção deficiente do meio ambiente – inconstitucionalidade e ilegalidade.

61 .BRASIL. Op. cit., 1988.

62 .Idem.

63 .BRASIL. Op. cit., 2016.

64 .Idem.

65 .BRASIL. Op. cit., 2016.

66 .Idem.

67 .Idem.

68 .Idem.

69 .BRASIL. *Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm]. Acesso em: 09.05.2023.

70 .BRASIL. Op. cit., 2016.

71 .MPF. Op. cit., 2013.



72 .MPF. Op. cit., 2020b.

73 .BRASIL. Op. cit., 2012d; BRASIL. Op. cit., 2012e; BRASIL. Op. cit., 2012a.

74 .MPF. Op. cit., 2020a.