

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Preliminarmente, necessário enfrentar a alegação de não cabimento da presente ação direta.

De fato, há jurisprudência no sentido de que as resoluções do CONAMA não desafiariam o controle concentrado, porque seriam atos normativos secundários, sujeitas apenas ao controle da sua legalidade (ADI 3074 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2014; ADI 2714, rel. Min. Maurício Correa, j. 13.03.2003).

Penso, porém, que a ofensa alegada aflige diretamente a Constituição, e não a mera exorbitância do poder regulamentar.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama é órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, previsto no art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81, sendo sua competência normativa, por meio da qual editou a Resolução ora impugnada, prevista no art. 8º, I, para: *“estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;”*

Como se vê, a norma limita-se a instituir a competência, sem estabelecer os critérios para o seu exercício. Trata-se de uma função normativa, que não se confunde com a função regulamentar, tal como se decidiu na ADI n.º 4.874, referente à Resolução da Anvisa que proibia a comercialização de produtos fumígenos. O acórdão foi lá ementado:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. ART. 7º, III E XV, IN FINE, DA LEI Nº 9.782/1999. RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA (RDC) DA ANVISA Nº 14/2002. PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS FUMÍGENOS DERIVADOS DO TABACO CONTENDO ADITIVOS. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. REGULAÇÃO SETORIAL. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIA REGULADORAS. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CLÁUSULAS CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE INICIATIVA E DO DIREITO À SAÚDE. PRODUTOS QUE ENVOLVEM RISCO À SAÚDE. COMPETÊNCIA ESPECÍFICA E QUALIFICADA DA

ANVISA. ART. 8º, § 1º, X, DA Lei nº 9.782/1999. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERÊNCIA ADMINISTRATIVA. RAZOABILIDADE. CONVENÇÃO-QUADRO SOBRE CONTROLE DO USO DO TABACO – CQCT. IMPROCEDÊNCIA. 1. Ao instituir o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, a Lei nº 9.782/1999 delinea o regime jurídico e dimensiona as competências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, autarquia especial. 2. A função normativa das agências reguladoras não se confunde com a a função regulamentadora da Administração (art. 84, IV, da Lei Maior), tampouco com a figura do regulamento autônomo (arts. 84, VI, 103-B, § 4º, I, e 237 da CF). 3. A competência para editar atos normativos visando à organização e à fiscalização das atividades reguladas insere-se no poder geral de polícia da Administração sanitária. Qualifica-se, a competência normativa da ANVISA, pela edição, no exercício da regulação setorial sanitária, de atos: (i) gerais e abstratos, (ii) de caráter técnico, (iii) necessários à implementação da política nacional de vigilância sanitária e (iv) subordinados à observância dos parâmetros fixados na ordem constitucional e na legislação setorial. Precedentes: ADI 1668/DF-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 16.4.2004; RMS 28487/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 14.3.2013; ADI 4954/AC, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014; ADI 4949/RJ, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 03.10.2014; ADI 4951/PI, Relator Ministro Teori Zavascki, DJe 26.11.2014; ADI 4.093/SP, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 30.10.2014. 4. Improcedência do pedido de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, XV, parte final, da Lei nº 9.782/1999, cujo texto unívoco em absoluto atribui competência normativa para a proibição de produtos ou insumos em caráter geral e primário. Improcedência também do pedido alternativo de interpretação conforme a Constituição do art. 7º, III, da Lei nº 9.782/1999, que confere à ANVISA competência normativa condicionada à observância da legislação vigente. 5. Credencia-se à tutela de constitucionalidade *in abstracto* o ato normativo qualificado por abstração, generalidade, autonomia e imperatividade. Cognoscibilidade do pedido sucessivo de declaração de inconstitucionalidade da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. (...)

(ADI 4874, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

O ato questionado foi editado no exercício dessa competência normativa, sendo dotado de caráter geral e primário, pois é apenas a resolução o parâmetro – infraconstitucional – para a elaboração dos

licenciamentos no assentamentos para a reforma agrária. A única regra legal sobre a questão é uma regra de competência, sem outras restrições formais ou materiais que eventualmente pudessem limitá-la.

Anotando a inexistência de uma agência específica para a proteção do meio ambiental, tal como a *Environmental Protection Agency* (EPA) nos Estados Unidos da América, Gabriel Wedy esclarece que o Conama, embora não tenha poder de polícia fiscalizatório ou repressivo, é dotado de poder normativo, o qual não se resume a explicitar conceitos legais, mas, como no caso do licenciamento, determinar as balizas do instrumento. Afirma:

“Saliente-se que as peculiaridades das relações administrativas disciplinadas por determinado ente estatal poderão exigir maior liberdade da normatização, de acordo com a dicção legal e as características do setor regulado, como ilustra a maior amplitude do poder normativo das agências reguladoras.

(...)

O mesmo ocorre na seara ecológica, onde a realidade demonstra que a complexidade e a rapidez da evolução tecnológica e dos riscos a ela inerentes demandam dos agentes públicos celeridade, flexibilidade e conhecimento técnico para bem desempenhar sua obrigação constitucional de proteger e preservar o meio ambiente. Desse modo, o CONAMA poderá descer a detalhes técnicos que ao legislador ordinário se revela impraticável. (WEDY, Gabriel. Regulação e política nacional do meio ambiente. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Direito Regulatório – desafios e perspectivas para a Administração Pública*. Belo Horizonte: Forum, 2020, p. 261)

Assim, tal qual o poder normativo das agências, a Resolução impugnada, editada no exercício da competência do art. 8º, I, da Lei n.º 6.938/81, é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.

Desse modo, cabível a presente Ação Direta, a qual passo a analisar no seu mérito, que, não obstante, entendo deva ser julgado improcedente.

A concepção estática do direito não dá conta dos desafios contemporâneos, especialmente no tocante aos institutos de direito privado, constitucionalizados em 1988.

É assim que a propriedade e a sua função social são significantes cujos significados são permanentemente densificados dada a sua porosidade, revelando sempre a necessária mediação do legislador e do intérprete. E é a realidade que lhes fornece os dados necessários à sua conformação histórico-temporal. Há tempos, aliás, afirmei que “ *o grau de complexidade hoje alcançado pelo instituto da propriedade deriva da complexidade das relações sociais.* ” (FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabris Editor, 1988, p. 18)

Segundo a requerente, Procuradoria-geral da República, a norma questionada, ao estabelecer critérios diferenciados e aparentemente simplificados para o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma agrária ofenderia o princípio da prevenção, constante do art. 225 da Constituição da República, e a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, prevista no seu §1º, inciso IV, além da vedação do retrocesso e o princípio da proteção deficiente. Eis os termos do parâmetro constitucional:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Com efeito, assento inicialmente a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, já reconhecida tantas vezes por este Supremo Tribunal Federal como nas sempre densas palavras do Min. Celso de Mello, citando renomada doutrina:

Os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), de um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial à e uso comum de todos quantos compõem o grupo social (CELSO, LAFER, "A reconstrução dos Direitos Humanos", p. 131/132, 19,88, Companhia das Letras).

(...)

A preocupação com a preservação do meio ambiente - que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor de gerações futuras tem constituído objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas que, ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das Nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade.

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro/92), passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, "O direito ambiental internacional", in Revista Forense 317/127), particularmente no ponto em que se reconheceu ao Homem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e, ao gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas potencialidades em clima de dignidade e de bem-estar.

Dentro desse contexto, emerge, com nitidez, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo que se impõe - sempre em benefício das presentes e das futuras gerações - tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "Polícia do Meio Ambiente", in Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, "A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira", in Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do

processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. o reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, como o é o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, constitui uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional (JOSÉ FRANCISCO REZEK, "Direito Internacional Público", p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva). (...)

(MS 22164, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155)

Conforme reflexão que desenvolvi no julgamento da ADC n. 42, rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018, essa interpretação se, de um lado, identifica o direito ao meio ambiente como verdadeiro direito fundamental, a fazer atrair, por exemplo, o disposto no art. 5º, § 2º, da CRFB; de outro, assinala haver uma especificidade dessa tutela que não a equaciona exclusivamente com o indivíduo singularmente considerado.

De fato, é precisamente a tutela ambiental que dá especificidade a esse direito fundamental, e o eventual dano ambiental é, por natureza, distinto daquele classicamente definido nos termos da legislação civil, tendo causas múltiplas e confluentes.

Ademais, a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como o impacto da degradação ambiental e dos efeitos adversos das mudanças climáticas na fruição de direitos humanos já foram reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, sentença de 3 de abril de 2009. Em igual sentido, na Opinião Consultiva OC-23/17, solicitada pela República da Colômbia e emitida em 15.11.2017, a Corte Interamericana decidiu que os Estados têm obrigação de prevenir danos ambientais significativos, dentro ou fora de seus territórios. Para tanto, devem regular, supervisionar e fiscalizar as atividades sob suas jurisdições que possam produzir danos significativos ao meio ambiente, realizar estudos de impacto ambiental quando haja esse risco, estabelecer plano de contingência para minimizar a possibilidade de grandes acidentes ambientais e mitigar os danos que se produzirem.

Consectários lógicos desse dever, inserem-se o princípio da prevenção e a qualificada proteção extraída do princípio da precaução, sobre os quais tive oportunidade de assentar, no julgamento ADI n. 5.592, referente à constitucionalidade da dispersão de substâncias químicas por aeronaves para conter doenças causadas pelo mosquito *Aedes aegypti*, que este exige do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos ambientais. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, esclarecendo a distinção dos princípios:

“A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104)

Diferentemente da prevenção, a precaução não está no campo da certeza, mas sim da dúvida, que não é uma incerteza trivial, mas sim razoável e legítima. Assim, a mera potencialidade, partindo-se da incerteza por parte da comunidade científica acerca dos efeitos danosos à saúde e ao meio ambiente, justifica a incidência do princípio da precaução. No mesmo sentido, voto de relatoria da e. Min. Carmén Lúcia:

O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza.

Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer (ADI 101, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 01 jun. 2012).

Prevenção, para o dano certo ou perigo concreto; precaução, para o dano incerto ou perigo abstrato. Para o atendimento de ambos é imperiosa a garantia da segurança dos empreendimentos, sendo o licenciamento e o estudo prévio de impacto ambiental instrumentos para demonstrar a inexistência ou mitigação eficiente dos riscos envolvidos.

Porém, esse parâmetros não são os únicos a nortear a interpretação constitucional da norma, especialmente vocacionada aos assentamentos de reforma agrária. É que a proteção ambiental não está separada de outros preceitos constitucionais, dos quais se destaca para a solução da questão a função social da propriedade, prevista no art. 5º, XXIII, e no art. 170, III, artigo que no inciso VI também prevê a defesa do meio ambiente:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

É assim que a eticidade que informa a questão não se limita aos princípios ambientais, mas também deve beber na socialidade a que se destina a propriedade, a qual, na Constituição de 1988, tem regime protetivo qualificado:

“A expressão função social corresponde a limitações, em sentido largo, impostas ao conteúdo do direito de propriedade. Tais restrições

dão nova feição no direito e na época contemporânea constituem matéria de vasto estudo, especialmente na seara do direito administrativo.

(...)

A função social da propriedade corresponde a limitação fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista. O fundamento da função propriedade é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável." (FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea*. Porto Alegre: Sergio Antonio Frabris Editor, 1988, p. 18, p. 19)

Ao acolher, assim, a doutrina da função social da propriedade, a Constituição aproxima o direito à propriedade a um relação de natureza obrigacional, sintetizado na máxima de Karl Larenz derivada da Constituição de Weimar " *a propriedade obriga, isto é, o seu uso deve servir ao bem da coletividade* " (*Ibidem*, p. 17). Ao obrigar, do descumprimento dos deveres que lhe são impostos, deriva a sanção da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instituída na Constituição como instrumento de justiça social (CRFB, art. 184).

Segundo o art. 186 da CRFB, eis os deveres do proprietário rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Veja-se que também aqui a Constituição alinhou à socialidade da propriedade a preservação do meio ambiente a ratificar esse amálgama inexorável.

Tem-se, portanto, já há alguns anos que a função social da propriedade rural é compreendida em um espectro mais amplo: função socioambiental da propriedade rural, de maneira a conformar no instituto essa multiplicidade de deveres.

No âmbito convencional, aliás, a expressão “sustentável” adjetiva o compromisso assumido pelo Brasil ao aderir aos objetivos da Agenda 2030, a qual tem como um dos focos a agricultura familiar (ODS n.º 2.3: “ *Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola* ”), pilar sob o qual também se funda a reforma agrária no Brasil, nos termos do art. 24, I, da Lei n. 4.504/1964, Estatuto da Terra.

O desenvolvimento sustentável, afinal, possui três dimensões: econômica, social e ambiental, que devem ser integradas e equilibradas.

Esse necessário equilíbrio orienta, ainda, a interpretação sobre a alegação de ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso, o qual, como tenho anotado, protege a confiança do cidadão na ordem jurídica e na estabilidade e segurança das regras pelo ordenamento definidas, garantindo a subsistência das normas protetivas.

Com efeito, decorre da fixação de um patamar minimamente adequado de direitos, a que o Estado se impôs, a vedação a atos legislativos ou administrativos de cunho retroativo ou retrocessivo. Os direitos fundamentais consolidam direitos inerentes à condição humana e obstam a atuação estatal cuja ingerência venha a eliminar, reduzir ou restringir em qualquer medida o alcance aos direitos individuais e sociais inscritos na Constituição. Tem como dever, ao contrário, protegê-los de qualquer reducionismo ou relativização que desconfigure seu núcleo essencial, sob pena de que a atuação legislativa ou administrativa se sobreponha ao compromisso constitucional e detenha poder suficiente para dispor arbitrariamente sobre o conteúdo precípua dos direitos fundamentais.

Assim, a competência normativa exige observância da concretização social dos direitos fundamentais assentados na Constituição, razão pela qual as medidas infraconstitucionais que lhe sejam contrárias ou sirvam de óbice à sua realização, ou seja, que visem eliminar ou reduzir conquistas sociais constitucionalmente consideradas, implica desvirtuamento de seu programa. Confira-se:

(...) verifica-se que a proibição de retrocesso, mesmo na acepção mais estrita aqui enfocada, também resulta diretamente do princípio

da maximização da eficácia de (todas) as normas de direitos fundamentais. Por via de consequência, o artigo 5º, § 1º, da nossa Constituição, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com o artigo 60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais (já jurídica e a proteção da confiança), que, portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento e concretização eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) não pode em qualquer hipótese suprimir pura e simplesmente ou restringir de modo a invadir o núcleo essencial do direito fundamental ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade. (Sarlet, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional* . 11 ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2012, p. 405, grifei)

Assim, já assentada a fundamentalidade da direito ao meio ambiente equilibrado, vincula-se a liberdade normativa ao projeto constitucional de maximização dos direitos fundamentais, de modo que o núcleo essencial desse direito já atingido e concretizado encontra-se constitucionalmente salvaguardado em face de alterações legislativas que produzam pura e simples eliminação de conquistas sociais.

Por outro lado, sua aplicação não deve se dar de modo absoluto a engessar essa ação legislativa e administrativa. Admite-se, então, certa margem de discricionariedade às autoridades públicas para conformá-lo desde que para atender direitos igualmente fundamentais e desde que haja argumentação qualificada e controle rigoroso de constitucionalidade. Explica o professor Ingo Sarlet:

(...) não se pode encarar a proibição de retrocesso como tendo a natureza de uma regra geral de cunho absoluto , já que não apenas a redução da atividade legislativa à execução pura e simples da Constituição se revela insustentável, mas também pelo fato de que esta solução radical, caso tida como aceitável, abarcaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, além de inviabilizar o próprio desenvolvimento deste. (...) Assim, a proibição de retrocesso assume (como parece ter sido suficientemente fundamentado) feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança

e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana.

Em se levando em conta que a proibição de retrocesso social, por não se tratar de regra geral e absoluta, mas sim, de princípio, não admite solução baseada na lógica do tudo ou nada (na esteira das lições de Dworkin, Alexy e Canotilho), aceitando determinadas reduções no âmbito das conquistas sociais ao nível infraconstitucional, encontra-se vedada, desde logo e por evidente, sua supressão pura e simples. Com efeito, aqui vale reproduzir a lição de Gomes Canotilho, ao sustentar que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado pelo legislador encontra-se constitucionalmente garantido contra medidas estatais que, na prática, resultem na anulação, revogação ou aniquilação puta e simples desse núcleo essencial, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador e a inerente autorreversibilidade encontram limitação no núcleo essencial já realizado. (Sarlet, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2012, p. 407, grifei)

Na lógica do imperativo de ampliação da efetividade dos direitos fundamentais, sucede o dever de não regressividade, a demandar que medidas de restrição ao seu exercício se deem mediante justificação concernente à totalidade de direitos sociais, econômicos e culturais, em atenção ao patamar mínimo civilizatório. A questão em apreço demanda, portanto, compreender se a restrição ou a supressão parcial do âmbito de proteção, constituindo exercício da liberdade de conformação normativa, é constitucionalmente válida, sem representar violação ao princípio da proibição do retrocesso social.

Porém, a medida ora impugnada, alegadamente retrocessiva, na realidade, conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, *caput*) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “ *construir uma sociedade livre, justa e solidária* ” e “ *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* ” (Art. 3º, I e III). Esses valores

não são abstratos, mas orientam concretamente a política de reforma agrária no Brasil cuja vocação é valorizar o trabalho e o trabalhador rural, assegurando-lhe existência digna.

Pois bem, a justificativa para a edição do ato normativo impugnado foi muito bem delineada na manifestação do CONAMA (eDOC 9) e do *amicus curiae*, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (eDOC 12) :

19. A primeira previsão normativa acerca do licenciamento ambiental de projetos de assentamento de reforma agrária foi inserida na Resolução Conama nº 237/1997, que os incluiu no rol de atividades agropecuárias submetidas ao licenciamento ambiental, ao lado da “criação de animais” e dos “projetos agropecuários”.

20. Após a edição da Resolução nº 237/1997, diversos estados passaram a exigir previamente à implantação dos projetos de assentamento as três licenças ambientais nela previstas (Prévia, de Instalação e de Operação), além da realização de Estudo de Impacto Ambiental.

21. A sistemática então estabelecida por diversos órgãos ambientais estaduais equivocadamente equiparava a criação de um projeto de assentamento a um empreendimento ou atividade poluidora ou potencialmente poluidora, e, assim, desconsiderava as especificidades que envolvem a criação de projetos de assentamento no âmbito da política de reforma agrária.

22. Posteriormente, buscando simplificar os procedimentos, o Conama editou a Resolução nº 289/2001, segundo a qual a implantação de projetos de assentamento dependeria da obtenção de duas (e não três) licenças ambientais: a Licença Prévia (a ser concedida na fase preliminar do planejamento dos projetos de assentamento) e a Licença de Instalação e Operação – LIO (que autorizava a implementação dos projetos de assentamento e estabelecia medidas de controle ambiental). Uma vez mais, realizou-se mera adaptação do modelo de licenciamento utilizado para empreendimentos em geral, com a opção pela concessão sucessiva de licenças e elaboração de relatórios ambientais.

23. As incompatibilidades das normas estabelecidas pelo Conama com a especificidades da política de Reforma Agrária levaram o próprio Conselho a editar, em 2006, novo regramento sobre o tema, materializado na Resolução nº 387/2006.

24. Manteve-se a exigência de obtenção de duas licenças (LP e LIO) ao invés de três e, além disso, foram criadas regras visando dar maior agilidade ao licenciamento, como a definição de prazo para concessão das licenças (art. 3º, § 4º), a admissibilidade de um único

processo para assentamentos contíguos (art. 5º), a produção de relatórios ambientais simplificados (art. 2º, V e VII), entre outros.

25. Assim, ao contrário do afirmado pelo Procurador-Geral da República na exordial, o procedimento de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento já era um procedimento simplificado em relação ao procedimento geral previsto na Resolução Conama nº 237/972.

26. Contudo, apesar de simplificado, o procedimento previsto manteve algumas premissas equivocadas em relação à Política de Reforma Agrária e às próprias finalidades do licenciamento ambiental, enquanto instrumento da política ambiental. Tal fato redundava na ineficiência do instrumento e também em graves prejuízos à implantação dos assentamentos, gerando insegurança jurídica e morosidade na atuação da autarquia.

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

28. Considerando tal realidade, o Incra iniciou um processo de estudo e revisão das normas referentes ao licenciamento ambiental, que envolveu a realização de diversas atividades e culminou com a submissão ao Conama de uma minuta de Resolução que, inclusive, fosse adequada ao contexto regulatório decorrente da aprovação da Lei nº 12.651/2012.

29. A conclusão da autarquia agrária, referendada posteriormente pelo Conama, é que o modelo de licenciamento de assentamentos previsto nas Resoluções 289/2001 e 387/2006 partia de premissas equivocadas, gerando um processo dispendioso, marcado pela morosidade e ineficaz para a proteção ambiental.

Esse histórico narra a inadequação das normas anteriores de licenciamento ambiental às especificidades do procedimento de implantação de assentamentos com vistas à reforma agrária.

Como adiantado, o licenciamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental são, nos termos do art. 9º, III e IV, da Lei n.º 6.938/1981, instrumentos destinados a atender aos princípios da prevenção e da precaução conforme previsão do art. 225, *caput*, e § 1º, inciso IV, da Constituição, do qual se extrai, ao que aqui importa, que o estudo prévio de impacto ambiental deve ser exigido (1) na forma da lei e (2) para instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Por sua vez, o art. 8º, inciso I, da lei n. 6.938/1981, com as alterações promovidas pela lei n. 7.804/89, atribuiu essa competência justamente ao CONAMA, a qual editou diversas Resoluções sobre o tema.

Há, ainda, a Lei Complementar n. 140/2011, que trata da repartição de competências sobre a matéria, conforme exigência do art. 23, parágrafo único, da Constituição, conceituando no art. 2º, I, licenciamento ambiental como “ *o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.*”

Pois bem, infere-se que o licenciamento é procedimento que, por natureza, pressupõe algumas etapas, que podem incluir, a depender do potencial de degradação e impacto, o estudo previsto no art. 225, §1º, IV, da CRFB. O procedimento completo está previsto no Decreto n.º 99.274/1990 e na Resolução n.º 237 do CONAMA.

Porém, é equívoco equiparar abstratamente a criação de um projeto de assentamento a um empreendimento ou atividade poluidora ou potencialmente poluidora, desconsiderando as especificidades que envolvem a sua criação no âmbito da política de reforma agrária.

Esse motivo levou o CONAMA, em salutar e necessário diálogo interinstitucional com o INCRA, a editar sucessivas resoluções de modo a ajustar o procedimento. Não há aí qualquer retrocesso, encontrando-se devidamente justificadas as razões que levaram à edição da norma. Simplificar não é necessariamente vulnerar, mas conformar à técnica de proteção à finalidade socioambiental, atendendo, ademais, ao princípio da eficiência (CRFB, art. 37).

O Estatuto da Terra preceitua, logo no art. 1º, § 1º, a vocação da reforma agrária para promover a justiça social, estabelecendo, no art. 2º, §2º, o dever do Poder Público de

“ a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Esse dever, no tocante à distribuição de terras, exige o atendimento dos seguintes critérios legais:

Art. 24. As terras desapropriadas para os fins da Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e moradia habitual, só poderão ser distribuídas:

I - sob a forma de propriedade familiar, nos termos das normas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;

II - a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

III - para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associações de agricultores organizadas sob regime cooperativo;

IV - para fins de realização, a cargo do Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas;

V - para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios.

Trata-se, portanto, de um instrumento de justiça social voltado ao pequeno proprietário rural e suas famílias, hoje também destinatárias da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, instituída pela Lei n.º 11.326/2006, que, por sua vez, estabelece os seguintes requisitos:

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

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

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

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

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Nessa toada, a Resolução CONAMA n.º 458/2013 positivou o seguinte conceito de assentamento no seu art. 2º, I: *“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;”*

Todas essas características, aliadas a essa função de reordenamento agrário para fins de desconcentração fundiária destinadas precipuamente à agricultura familiar, indiciam o seu baixo impacto ambiental, tal como aliás consta no art. 3º, X, da Lei n.º 12.651/2012, Código Florestal, para:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

(...)

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

(...)

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

(...)

h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

É a partir desse parâmetro e no exercício também dessa competência normativa prevista na alínea " k", explicitamente adotada no art. 2º, IV, da Resolução impugnada, que se prevê, no seu art. 3º, o licenciamento ambiental simplificado para os empreendimentos de infraestrutura e as atividades agrossilvipastoris em assentamentos de reforma agrária como regra. Ressalva-se, no entanto, no § 4º: " *Caso o órgão ambiental competente identifique potencial impacto ambiental significativo deverá exigir o procedimento ordinário de licenciamento .*"

Deve-se compreender, portanto, o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental.

Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 11.516/07. CRIAÇÃO DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DO IBAMA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. VIOLAÇÃO DO ART. 62, CAPUT E § 9º, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO EMISSÃO DE PARECER PELA COMISSÃO MISTA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTIGOS 5º, CAPUT, E 6º, CAPUT E PARÁGRAFOS 1º E 2º, DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2002 DO CONGRESSO NACIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA NULIDADE (ART. 27 DA LEI 9.868/99).

AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 10. Não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto. Inconstitucionalidade material inexistente. (...)

(ADI 4029, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 26-06-2012 PUBLIC 27-06-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00203)

A unidade constitucional que promove a justiça social ao tempo em que protege o meio ambiente deve reverberar por todo o ordenamento. O art. 225, §4º, IV, além de delegar à lei (que, por sua vez, estabelece a competência do CONAMA) a forma de regulamentação do estudo prévio de impacto ambiental, impõe a sua exigência à “atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.”

Ainda, no princípio 17 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, constou: “ *Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo, considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.*”

Os adjetivos – significativo e considerável – não são irrelevantes e revelam que o procedimento não é rígido e deve ponderar o grau de impacto. Assim, diante das características normativas e concretas que qualificam a maioria dos assentamentos, a exigência irrestrita burocratiza e atrasa a sua implantação, obstaculizando indevidamente a urgência da concretização da sua finalidade social. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente.

Há, portanto, distinção em relação ao seguinte precedente:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA

EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). 2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente.

(ADI 5312, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-026 DIVULG 08-02-2019 PUBLIC 11-02-2019)

No caso, a lei ali impugnada simplesmente dispensava as atividades agrossilvipastoris do licenciamento ambiental. No voto do ministro Alexandre de Moraes, consta inclusive referência à Resolução n.º 458/2013 e o necessário procedimento, ainda que simplificado, de licenciamento.

De igual maneira, no julgamento da ADI n. 5475, a lei estadual impugnada previa uma “licença única” para as atividades e empreendimentos do “agronegócio”:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE

OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5 /1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.

(ADI 5475, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

As razões aqui apresentadas são distintas por estar a norma impugnada predisposta a ajustar o procedimento a outra específica exigência de gênese constitucional referente à efetivação da política de reforma agrária, cujas atividades são por natureza de baixo impacto. Nesse linha, este Supremo Tribunal Federal julgou constitucional norma estadual que estabeleceu procedimento simplificado para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE PROCEDIMENTOS AMBIENTAIS SIMPLIFICADOS. LEI Nº 14.882, DE 27.01.2011, DO ESTADO DO CEARÁ. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.(...) 4. A Lei nº 6.938/1981, de âmbito nacional, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente, elegeu o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA como o órgão competente para estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA. O CONAMA, diante de seu poder regulamentar, editou a Resolução nº 237/1997, que, em seu art. 12, § 1º, fixou que poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente. 5. A legislação federal, retirando sua força de validade diretamente da

Constituição Federal, permitiu que os Estados-membros estabelecessem procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. 6. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

(ADI 4615, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 25-10-2019 PUBLIC 28-10-2019)

Igualmente aqui não há ofensa ao princípio da prevenção, ao princípio da precaução ou ao princípio da vedação ao retrocesso, conformando a norma de proteção ambiental à almejada justiça social agrária. Não há, de toda forma, impedimento para que os Estados possam, no âmbito da sua competência, recrudescer essa exigência.

Ainda, como esclareceu o INCRA, os artigos 4º e 5º não visam à regularização do imóvel incorporado, tal como ocorria no regime anterior. Para esse fim, há instrumentos específicos da Lei n.º 12.651/2012: o Cadastro Ambiental Rural e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural. Atualmente, *“a identificação do passivo ambiental ocorre previamente à criação do projeto de assentamento, no bojo do processo administrativo destinado a subsidiar a decisão pela incorporação do imóvel ao Programa Nacional de Reforma Agrária”* (eDOC 12, p.20), adotando determinações do TCU que hoje consta expressamente do *“Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.”* (Norma de Execução INCRA/DT/Nº 52/2006)

A regularização ambiental é realizada pela adesão ao Cadastro Ambiental Rural – CAR, por meio do Programa de Regularização Fundiária, que, no caso dos assentamentos, deve ser firmado pelo Incra e pelo beneficiário, na forma do art. 5º, §5º, do Decreto n.º 8.235/2014.

Por fim, a Instrução Normativa MDA/INCRA nº 83/2015 estabelece as diretrizes para obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento, prevendo a realização de três estudos técnicos e um parecer técnico nos quais o critério de viabilidade ambiental tem destaque, além de consulta acerca de sobreposição de interesses da qual deve participar o órgão estadual de meio ambiente.

A simplificação do procedimento, portanto, busca afastar a redundância de estudos, tornando-o mais eficiente sem vulnerar a proteção ambiental. Atendidos, assim, os valores compreendidos na expressão função socioambiental da propriedade.

O artigo 6º, por fim, assegura a participação dos beneficiários de assentamentos nos processos de licenciamento de empreendimentos de infraestrutura e das atividades agrossilvipastoris, atendendo à imposição constitucional de participação democrática também nas decisões administrativas, por meio da publicidade, transparência e instrumentos de gestão popular (CRFB, art. 1º; art. 37).

Não havendo inconstitucionalidade na Resolução CONAMA n.º 458 /2013, julgo improcedente o pedido da presente ação direta.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/09/2020 09:00